

**Revista**  
**PRAIAVERMELHA**  
Estudos de Política e Teoria Social

**v. 23 n. 1**  
**Janeiro/Junho 2013**  
**Rio de Janeiro**  
**ISSN 1414-9184**

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 23	n. 1	p. 01-320	Jan/Jun 2013
------------------------	----------------	-------	------	-----------	--------------

## Programas Sociais Compensatórios: a experiência brasileira

*Oswaldo Coggiola*

### RESUMO

Este texto analisa os programas sociais compensatórios brasileiros, notadamente aqueles denominados de transferência de renda/de renda mínima. A partir de uma recuperação histórica destes programas no país, centrando em indicadores de nutrição (fome) e renda (pobreza) da população, prioriza sua evolução no governo Lula da Silva. Conclui que os programas focalizados diminuíram significativamente a pobreza absoluta, mas pouco alteraram a concentração de renda. Isto porque são financiados pela taxaço do salário. Assim, os assalariados financiam: a estabilidade econômica (a reprodução capitalista via consumo das camadas sociais beneficiadas); a estabilidade social, ao financiar uma renda paliativa da miséria social; a estabilidade política, pois dotam o governo de uma base político-eleitoral refém do pocket vote; a recuperação do capital, ao estabelecer um mecanismo de financiamento do exército industrial de reserva na “entressafra” da recessão.

### PALAVRAS-CHAVE

Programas Sociais Compensatorios.  
Governo Lula.  
Brasil.

Recebido em 15/08/13.

Aprovado em 08/10/13.

### **Social Compensatory Programs: the brazilian experience**

This paper analyses the Brazilian social compensatory programs, notably those designated as income transfer / minimum income. From a historical recovery of these programs in Brazil, focusing in nutrition indicators (hunger) and income (poverty) of the population, it prioritizes the evolution of those indicators in Lula da Silva's government. It follows that the focused social programs have significantly reduced absolute poverty, but barely altered income concentration. That's because they are supported by wages taxing. That way, wages support: economical stability (capitalism reproduction by the consumption of the beneficiary stratum); social stability, while financing an income palliative to social misery; political stability, as it gives the government a political and electoral foundation hostage to the pocket vote; the recovery of Capital, by establishing a financing mechanism for the reserve army of labor between recessions. These programs change de axis of the Social Question approach, cause they work as social conflict softeners.

**KEYWORDS** Social Compensatory Programs. Lula Government. Brazil.

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 23	n. 1	p. 69-116	Jan/June 2013
------------------------	----------------	-------	------	-----------	---------------

No Brasil, durante a transição da escravidão para as formas “modernas” (capitalistas) de trabalho, a classe média realizou uma política parlamentar de proteção do trabalho e da renda dos novos trabalhadores “livres”. Segundo Décio Saes (2001), a luta parlamentar da classe média a favor da proteção ao trabalhador prenunciava a ruptura ideológica, ocorrida na década de 1920, de amplos contingentes da classe média com relação à “democracia oligárquica” da Primeira República; ruptura essa que se manifestaria do modo mais agudo no movimento tenentista. Todavia, a ação parlamentar da classe média em prol de um vasto leque de direitos sociais não poderia ser bem sucedida, dado o isolamento político dessa classe social. As massas do campo permaneciam desorganizadas e submetidas ao dever de lealdade pessoal para com o seu “senhor” (isto é, o proprietário de terras), orientação essa indicativa da vigência de formas econômicas pré-capitalistas na área rural. Os trabalhadores rurais não tinham condições de apoiar politicamente o compromisso dos parlamentares reformistas com a extensão de todas as leis sociais, eventualmente aprovadas, ao campo. Os trabalhadores industriais, com lideranças de orientação anarquista, não se envolviam na luta pelo reconhecimento, por parte do Estado, de direitos sociais “universais”. O desemprego e subemprego urbanos, no Brasil, foram a característica histórica de sua trajetória econômica, celebrizada nas favelas e na “marginalidade social” (da qual toda a cultura popular brasileira é testemunha). A fome agrária e urbana foram uma constante da trajetória histórica do país. O marco da primeira política de alimentação foi o Império. Consistia na obrigatoriedade do plantio consorciado em cultura intensiva; para cada cova plantada de cana de açúcar; uma de milho e outra de mandioca.

Nos anos 1930, Josué de Castro (1957, 1964, 2001) já denunciava a gravidade da situação nutricional das classes trabalhadoras. Nesta época foi criada a comissão de merenda escolar, e em 1938 a definição da cesta básica com 13 alimentos, cujo peso no valor de compra não poderia ul-

trapassar 20% do salário mínimo do trabalhador. Essa cesta básica era, supostamente, adequada à realidade das necessidades nutricionais da força de trabalho da época. Jamais foi atualizada. Até 1958, o salário mínimo manteve o poder de compra fixado nesse percentual de comprometimento com a aquisição da cesta básica. Nessa década ainda, Josué de Castro produziu o mapa das regiões alimentares e de situação nutricional, o chamado Mapa da Fome, e criou o primeiro curso de nutrição na UNIRIO<sup>1</sup>.

No Brasil, a questão da fome vinculou-se historicamente também com a evolução da questão agrária. Em 1978, as grandes explorações, superiores a 1.000 hectares, representando 1,8% do total, ocupavam 57% da área total, com 3.200 propriedades gigantes que reuniam 102 milhões de hectares, três vezes mais que a área de 2 milhões de minifúndios. Em 1989, 6.700 latifúndios tinham o mesmo número de hectares (mais de 127 milhões) que 4.166.000 pequenas propriedades. Enquanto a produção *per capita* de alimentos básicos diminuía, no período, em relação a 1964, aumentava a exportação de produtos agroindustriais, e também a pobreza

---

1 Josué de Castro foi um dos primeiros a “desnaturalizar” o problema da fome no Brasil, ainda na década de 1930, e adquiriu projeção mundial, tendo sido deputado federal e presidente da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentos (FAO). Para Castro, a origem do problema estaria nos grupos humanos que se apoderam dos recursos naturais e fazem uma divisão “injusta e ilegal”: “A miséria e a fome não são fenômenos naturais, são uma criação humana, um produto da injustiça social, o produto de uma estrutura socioeconômica que jamais investiu no bem-estar da coletividade”. Embora nunca superasse um ponto de vista “humanista”, cabe dizer que a maioria das ideias expostas por Amartya Sen já se encontravam, e com maior fundamento científico, nos trabalhos de Josué de Castro. Em *Geopolítica da Fome* (1957), Castro sustentava que “os enormes mercados potenciais de nossos dias esperam apenas, para entrarem em ação na economia mundial, que os seus habitantes, bem alimentados, possam produzir o suficiente para atingir um nível de vida coerente com as possibilidades técnicas do mundo moderno. Na melhoria das condições de vida dessas áreas, hoje de fome e de miséria, repousam, pois, a segurança econômica e a prosperidade do mundo inteiro. Dentro de uma economia de abundância, com os diferentes grupos humanos dispendo de recursos alimentares adequados, processar-se-á, certamente, uma radical transformação na estrutura social do mundo. Com a Geografia da Abundância, emergirão novas estruturas sociais, possuidoras de características gerais que garantirão a conquista de uma nova etapa, na busca da felicidade e do bem-estar social. Há duas conquistas fundamentais a serem postas em destaque que poderão ser alcançadas através da política da boa alimentação para todos: a conquista da saúde e a conquista da segurança, expressões de vitórias coletivas contra a doença e contra o medo. Doença e medo que constituem os dois fatores de maior degradação, um físico e outro moral, de nossa civilização”.

nas áreas rurais (73% da população abaixo da linha de pobreza, em 1990). Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os minifúndios representavam 72% das propriedades em 1972, mas ocupavam 12% da área total, e eram responsáveis por quase 50% da área plantada com produtos básicos de alimentação (arroz, feijão, favas, mandioca e milho). Enquanto o valor e o volume da produção agrária cresciam, o salário real caía junto com o nível de vida. Em 1968, o consumo de arroz por habitante era de 49,5 quilos anuais, já em 1978 era de 47 quilos anuais. No mesmo período, o feijão caiu de quase 27 quilos para 21 quilos anuais, chegando a 18,3 quilos anuais em 1979. Em 1971, o salário médio mensal adquiria 46 quilos de carne bovina, ou 69,3 quilos de carne de ave, ou 43 quilos de carne de porco; em 1979, 28,7; 50,2 e 28,6, respectivamente (PASSOS GUIMARÃES, 1980). Durante o período militar, em termos de disponibilidade para o consumo humano, houve uma queda de 20% por habitante/dia, sendo as piores quedas em feijão e mandioca.

Em 1965, a disponibilidade calórica por habitante/dia era de 3.148; em 1967 de 3.033; em 1979, de 2.986 (HOMEM DE MELO, 1983). Nesse quadro, surgiram as políticas nutricionais. Durante o governo militar, no período de 1970 a 1986, formulou-se uma política na área através dos programas contidos no Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), em decorrência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Finda a ditadura militar, com o governo Collor (1989) assistiu-se a uma ruptura que impôs uma virada na trajetória “desenvolvimentista”, quando, além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com a economia mundial<sup>2</sup>. Na década de 1990, no Brasil, deu-se uma inflexão ideológica, contrária ao “desenvolvimentismo” precedente, apresentada como resposta ao “esgotamento do modelo de substituição de importações”. Na verdade, tratou-se

---

2 O “programa” neoliberal nas metrópoles se resumia em: a) contrair a emissão monetária; b) elevar as taxas de juros; c) diminuir os impostos sobre rendimentos altos; d) abolir os controles sobre fluxos financeiros; e) criar desemprego massivo; f) acabar com as greves; g) elaborar legislação antissocial; h) cortar gastos públicos e finalmente; i) praticar um amplo programa de privatização. Para a América Latina, no encontro realizado em novembro de 1989 na capital dos EUA, conhecido como “Consenso de Washington”, foram elaboradas diretrizes de política econômica baseadas no princípio da abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco.

de uma resposta à crise mundial da economia capitalista, que criara um “capital excedente” (e, portanto, uma forte tendência para a desvalorização de todos os ativos), combatida com uma crescente desregulamentação dos mercados internacionais (com o grande capital indo à procura de “super-lucros periféricos”, basicamente através da agiotagem financeira, com transferências gigantescas de valores para os “credores externos”), e com a “racionalização produtiva”, em que se elevou a taxa de exploração através da produção de mais-valia relativa, graças ao aumento da composição orgânica do capital, impulsionada pelo aumento relativo dos investimentos em novas tecnologias<sup>3</sup>.

A reestruturação da economia brasileira foi parte desse processo mundial. A “abertura econômica” (presente desde os anos 1970) intensificou-se a partir de 1990, influenciada pela redução das tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não-tarifárias. A tarifa nominal média de importação, que era de cerca de 40%, em 1990, foi reduzida gradualmente até atingir seu nível mais baixo em 1995, 13%. No governo Collor teve início um radical processo de abertura comercial. As alíquotas médias passaram de 32,2% em 1990, para 25,3% em 1991, e reduziram-se para 20,8% em 1992, último ano desse governo. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à Presidência, o processo de liberalização e privatização foi intensificado. A política econômica, com o Plano Real baseado na âncora cambial no seu aspecto monetário, e na âncora salarial (via desindexação) sua base produtiva, tornou a política econômica refém dos ingressos do capital financeiro internacional. A abertura comercial indiscriminada, a sobrevalorização do real e os elevados juros introduziram um freio ao crescimento da economia e uma desvantagem da produção doméstica diante da concorrência internacional.

A reação das empresas brasileiras, dada a sua menor competitividade, foi a terceirização de atividades, o abandono de linhas de produtos, o fechamento de unidades, a racionalização da produção (com a importação de máquinas e equipamentos), as “parcerias externas”, as fusões ou transferência de controle acionário, com o objetivo central da redução de custos,

---

3 O movimento do capital é informado permanentemente pelas respostas que é obrigado a encontrar para contrariar a queda da taxa de lucro. Os sucessos são transitórios e geralmente circunscritos a grupos capitalistas determinados. O poder do capital e dos gestores financeiros, as exigências dos acionistas e a pressão das Bolsas acentuam a pressão sobre o capital industrial em busca de respostas a essa queda.

sobretudo da mão-de-obra. O setor agrário, por sua vez, sofreu as consequências da apreciação cambial, que se somaram, como no restante do continente, à desvalorização crescente da produção primária, que levava, em toda a América Latina, à crise das culturas tradicionais, ao êxodo agrário (que incrementou o desemprego urbano), à crise social em todas suas manifestações. Por isso, na América Latina, as iniciativas de ajuda social de caráter setorial e emergencial remontam à década de 1990, quando o impacto da “globalização” capitalista somou-se às consequências da “década perdida” (1980-1990), gerando um panorama de desemprego e pobreza social generalizados. Segundo cálculos aproximados, para uma população de 530 milhões de habitantes, a América Latina contava com 200 milhões de pobres, e 80 milhões de pessoas padecendo de fome.

**Tabela 1 - % da população com renda inferior a US\$ 1,08 por dia**

*(em paridade de poder de compra de 1993)*

	1987	1990	1993	1996	1998
África Subsaariana	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Ásia Meridional	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
América Latina	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Ásia Oriental	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Oriente Médio e Norte da África	11,5	8,3	8,4	7,8	7,3
Europa Oriental e Ásia Central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
<b>TOTAL</b>	<b>28,7</b>	<b>29,3</b>	<b>28,5</b>	<b>24,9</b>	<b>24,3</b>

Fonte: World Bank, 2006.

A pobreza relativa no bloco latino-americano teve piora entre 1987 e 1998, com 0,3% a mais de sua população vivendo sob a linha de pobreza absoluta (o que significa, levado em conta o crescimento demográfico, o ingresso de milhões de pessoas na “zona de miséria”). Certamente, houve piora mais acentuada ainda, de quase 5%, na Europa do Leste e na Ásia central (ex-URSS incluída), devido à passagem desses países para a “economia de mercado”, com uma violenta destruição dos elementos ainda remanescentes de igualdade e seguridade social do chamado “socialismo real”. O percentual geral, mundial, de pobreza absoluta, porém, caiu, mundialmente, 4,4% nos onze anos considerados, o que sublinha o

péssimo desempenho latino-americano. Nos dois blocos que apresentaram piora, houve aplicação do mesmo receituário de políticas de ajuste. Os blocos onde o nível de pobreza é o mais acentuado do mundo - África subsaariana e Ásia meridional - obtiveram evolução positiva em termos de redução da pobreza absoluta, no período da chamada “globalização neoliberal”. Dentro do quadro latino-americano, a situação brasileira era pior, em termos percentuais, pois em 1995 o país tinha 23,6% da sua população vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta de menos de 1 dólar per capita/dia (em que pese o Brasil possuir uma das mais altas rendas per capita do subcontinente).

Dessa realidade surgiram iniciativas como o *Plan Trabajar* da Argentina<sup>4</sup>, o *Bonosol* da Bolívia (desdobradas, no governo de Evo Morales, com o *Bono Juancito Pinto*, especificamente dirigido à infância) e os célebres programas brasileiros, que foram adotados por governos do mais diverso signo político. O irmão mais velho é o programa *Progresá* (atualmente *Oportunidades*), iniciado pelo governo mexicano de Ernesto Zedillo, em 1998 (que não impediu a derrota eleitoral do PRI, partido de Zedillo, dois anos depois). As origens e modalidades políticas desses programas foram muito diversas em cada país, mas é indubitável que se trata de um fenômeno geral. Esses programas têm sido tidos como responsáveis pela estabilidade dos regimes políticos da região.

Durante o período “neoliberal” (a década de 1990), o desemprego urbano no Brasil teve forte expansão (ver tabela 2)

O desemprego percentual mais do que duplicou na principal região metropolitana e industrial (onde, em 1999, nada menos que 1.715.000 pessoas estavam sem emprego), e atingiu patamares vizinhos a 30% nas principais capitais do Nordeste. Levando-se em conta o crescimento demográfico, as cifras absolutas são maiores do que as que parecem indicadas pelos percentuais: o processo criou uma nova realidade social, em especial nas regiões urbanas. A distância entre o número de pessoas aptas ao trabalho e o número de trabalhadores que conseguiam emprego tendeu a crescer, criando um *exército industrial de reserva* de novas dimensões. O *gap* entre a PEA e

---

4    Cujo governo (Cristina Kirchner) foi acusado, em 2008, de “apagar” estatisticamente 3 milhões de pobres, através de manipulações do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INDEC), que estimaram a população pobre da Argentina em 20,6% (na realidade, ela supera 30% de “pobreza absoluta”, atingindo 50% de pobreza em geral).

os efetivamente ocupados cresceu nas regiões metropolitanas do Brasil ao longo da década de 1990.

**Tabela 2 – Taxa de desemprego total regiões metropolitanas – 1989–1999 (em %)**

Regiões Metropolitanas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belo Horizonte								12,9	13,4	15,9	17,9
Distrito Federal				15,5	15,1	14,5	15,7	16,8	18,1	19,4	21,6
Porto Alegre					12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0
Recife										21,6	22,1
Salvador									21,6	24,9	27,7
São Paulo	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,2	19,3

Fonte: GENNARI, Adilson Marques. *Globalização, Neoliberalismo e Superpopulação Relativa no Brasil nos Anos 1990*. Araraquara, Departamento de Economia da UNESP, 2005.

Foi a essa nova realidade que se deu resposta através dos programas sociais setoriais (ou “focalizados”), no quadro das políticas “neoliberais”, e da sua crise, que determinou a ascensão dos governos “de esquerda”. Cabe frisar que a adoção dos programas sociais compensatórios coincidiu com a deturpação dos recursos historicamente destinados à seguridade social, uma política neoliberal que a esquerda depois encampou. Em 1989, o Fundo de Investimento Social foi utilizado para financiar os encargos previdenciários. Esta disfunção se prolongou em 1990. A situação foi consolidada pela Lei 8212, que regulamentou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social; os recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas foram usados para integrar o orçamento fiscal, com destinação aos encargos previdenciários da União.

O segundo ato ocorreu em 1993, quando foi descumprida a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que destinava o repasse de 15,5% da arrecadação das contribuições de empregados e empregadores para a área da saúde. A receita dessas contribuições destinou-se, exclusivamente, à área da previdência social com a promulgação da Emenda Constitucional – EC 20. O efeito foi a alteração da regra constitucional que determinava a não vinculação de fontes às 3 diferentes áreas da seguridade social, tal como

também ocorreu por meio da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a EC 29, a “Emenda da Saúde”. Em 1994, via Emenda Constitucional, criou-se o Fundo Social de Emergência (FSE), que reservou, no orçamento, 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições. O FSE iria vigorar nos anos de 1994 e 1995; a partir da EC 10 ele passou a vigorar no ano de 1996 até 1997, mudando seu nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com o objetivo de saneamento financeiro. Com a EC 17, seu prazo foi dilatado até dezembro de 1999, mantendo-se seu objetivo. No ano 2000, com a EC 27, esse fundo foi renomeado de Desvinculação de Receitas da União (DRU), abarcando o período de 2000 a 2003.

O Estado só retomou a intervenção formal na questão nutricional com o Programa *Leite é Saúde* em 1996, e em 2000 formulou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, com destaque para o Programa de Combate a Carências Específicas (PCCN), além das bolsas de complementação de renda. Em todos esses casos, não se assumia que se tratava de combate à fome, mas à desnutrição.

As políticas de combate à pobreza entraram na agenda nacional nos anos 1990, sobretudo pela influência da campanha nacional *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, liderada pelo sociólogo Bettinho, e a ONG Ibase. Essa campanha foi um revelador do grau inédito atingido pela miséria social no Brasil. Partindo da afirmação de que “o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado”, apresentou-se como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira. Inicialmente, a principal proposta (cupons de alimentação) previa um custo anual de R\$ 19,9 bilhões, “um montante de recursos relativamente pequeno”, conforme afirmava o projeto, para erradicar a fome, pois os gastos sociais (exceto a Previdência) eram da ordem de R\$ 45 bilhões ao ano – mais do que o dobro dos recursos necessários à implantação do programa de cupons de alimentação proposto. Nos anos 1980, a concessão de benefícios e ajuda era feita pontualmente e de forma indireta, geralmente com a distribuição de cestas básicas em áreas carentes, principalmente do Norte e Nordeste, algumas vezes seguidas de denúncias de corrupção devido à centralização das compras em Brasília, além do desvio de mercadorias pela falta de controle logístico. Durante o governo FHC os programas de distribuição de renda foram implantados, alguns em parceria com ONG. Todos esses programas estavam

agrupados na chamada Rede de Proteção Social, de abrangência nacional. Em 2002 havia no Brasil uma série de programas sociais que já beneficiava 5 milhões de famílias, cada um gerido por administrações diferentes.

Houve expansão dos programas na área de nutrição nos anos 1990, com o Conselho de Segurança Alimentar (Consea). A Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, extinguiu o Consea e criou o Conselho do Comunidade Solidária. Acrescentou, ainda, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, reativado com a seca do Nordeste, que teve distribuição recorde de cestas em 1998. Nos dois últimos anos do governo FHC, existia o Projeto Alvorada, um rearranjo dos programas anteriores, que incorporou recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza, o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação (para crianças até 6 anos e gestantes), substituindo o *Leite é Saúde*. No século XXI tivemos a primeira pesquisa sobre Segurança Alimentar feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2004 (PNAD-2004). Foi criado também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que até hoje atende quase 5 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país, o que corresponde a 13% do seu público total. No Brasil, os programas sociais atenderam às orientações do Banco Mundial (BIRD) para a “redução da pobreza eficaz em termos de custos”, através de “programas sociais focados e compensatórios”<sup>5</sup>. Estes programas requerem, segundo o modelo proposto pelo BIRD, cortes no orçamento social geral, inclusive em matéria de saúde e educação.

No início do mandato de Lula, a influente revista internacional da “comunidade de negócios”, *The Economist*, afirmou que Lula deveria “cortar os direitos sociais adquiridos dos que melhor estão e concentrar o gasto estatal nos pobres”, mencionando “as pensões (aposentadorias) dos empre-

---

5 Segundo o Banco Mundial: “Transferências condicionais de renda fornecem dinheiro diretamente aos pobres, via um “contrato social” com os beneficiários - por exemplo, manter as crianças na escola, ou levá-las com regularidade a centros de saúde. Para os extremamente pobres, esse dinheiro provê uma ajuda de emergência, enquanto os condicionamentos promovem o investimento de longo prazo no capital humano”. O presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, disse que “o Bolsa Família se tornou um modelo altamente elogiado de políticas sociais. Países, ao redor do mundo, estão aprendendo lições com a experiência brasileira e estão tentando reproduzir os mesmos resultados para suas populações”. O *Bolsa Família Project* do Banco Mundial foi inaugurado em junho de 2005.

gados públicos”, entre os que “estavam melhor”.

O programa *Fome Zero* foi o eixo do discurso de posse de Lula na Presidência, em janeiro de 2003, definindo como seu objetivo que todos os brasileiros pudessem “tomar café da manhã, almoçar e jantar”. O programa “cativou o mundo”: consistia na entrega, às famílias pobres, de vales-alimentação de 50 até 250 reais por mês, segundo a quantidade de filhos. Um casal pobre receberia 100 reais; o mesmo casal, com 3 ou 5 filhos, receberia 250 reais (ou 110 dólares, à época). A entrega de vales, no lugar de dinheiro vivo, tinha a função de direcionar o subsídio para a compra de alimentos, que seriam listados. Em troca, as famílias beneficiadas deveriam cumprir algumas exigências: participar em programas para a comunidade local, como a construção de viadutos, ampliação da rede elétrica e coleta de lixo, por exemplo. Cada família se comprometeria a construir um banheiro em sua casa, enquanto em outros casos deveria realizar tarefas agropecuárias, de turismo ou de serviços. Isto significava por à disposição do Estado, ou de empresas privadas, uma massa enorme de trabalho subsidiada pelo próprio Estado. Com 50 milhões de pobres no Brasil, não faltavam candidatos ao benefício. Para receber a ajuda concedida no mês seguinte sucessivo, as famílias beneficiadas deveriam mostrar o *ticket* ou a fatura dos alimentos que compraram no mês precedente. O sociólogo Francisco de Oliveira chegou a falar em “funcionalização da miséria”: por ser extremamente focalizado em uma parcela da população, o *Fome Zero* se constituiria em uma espécie de “ajuda humanitária” para garantir a sobrevivência dos mais pobres sem alterar a condição social destes<sup>6</sup>. O plano se implementaria de forma gradual, e ficava condicionado a recortes nos benefícios previdenciários<sup>7</sup>. Também se previu que as grandes empresas

---

6 *Brasil de Fato*, São Paulo, 15 de janeiro de 2004.

7 No final de 1994, no início do governo de FHC, o saldo de caixa da Previdência Social brasileira era de R\$ 1,8 bilhões, quando, no Brasil, havia cerca de 62 milhões de trabalhadores ativos para 8 milhões de aposentados, 8 para 1, uma proporção confortável (na França, por exemplo, há 3 trabalhadores ativos para cada aposentado, nos EUA a proporção é de 4 para um). O número de beneficiários tinha crescido como consequência da inclusão no sistema previdenciário de novos setores, após a Constituição de 1988, a uma taxa situada entre 5% ou 6% ao ano, entre 1987 e 1994. Esse crescimento, depois, tendeu a acompanhar o crescimento vegetativo da população. Quanto à taxa de crescimento dos contribuintes, ela cresceu vagarosamente, 2,7% ao ano, para uma população economicamente ativa crescente em cerca de 4% ao ano. Isto se explica pelo crescimento do mercado ilegal (ou “informal”) de trabalho. A sonegação impositiva, a

pudessem fazer doações para financiar o plano, para o qual seriam estimuladas através da criação de incentivos, como descontos no imposto de renda (o benefício empresarial era, portanto, duplo: trabalho subsidiado e isenção fiscal).

O número de pobres do Brasil variava conforme a metodologia adotada. O projeto *Fome Zero*, ao utilizar o critério de linha de pobreza do Banco Mundial (U\$ 1,08 por dia), ajustando-o para os diferentes níveis regionais de custo de vida e pela existência ou não de autoconsumo, estimava a população pobre em 44,043 milhões de pessoas, o que envolveria 9,324 milhões de famílias. Já o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), ao analisar os dados do Censo Demográfico de 2000, e adotar o critério de R\$ 60,00 *per capita* como definidor da linha de pobreza, concluía que 57,7 milhões de pessoas estariam vivendo abaixo da linha da pobreza. E outras metodologias chegaram a outros números, inclusive mais baixos dos que os considerados no projeto *Fome Zero*. No Brasil, segundo a PNAD, a formação histórica cunhou uma sociedade na qual o tamanho da pobreza nunca foi residual; incluídos o processo de empobrecimento e de precarização de parcelas crescentes de seus trabalhadores. Em outras palavras, a ausência de pobreza residual desautorizaria o uso do termo “focalização”.<sup>8</sup>

Num balanço geral de seu primeiro mandato, o governo Lula declarou que os níveis de distribuição de renda no país atingiram os melhores patamares desde 1992: os 50% mais pobres, hoje, possuiriam 14,1% da renda nacional. Em 2002, a FGV estimava que o Brasil tinha 50 milhões de pessoas miseráveis. Dois anos depois, esse número caíra para 48 milhões, a melhor marca da série histórica, equivalente a 25,1% da população do país. Dos 10 milhões de novos empregos prometidos, no entanto, foram criados só 4,8 milhões (embora o governo apresentasse cifras maiores), com carteira assinada, número, no entanto, cerca de seis vezes maior que

---

sonegação de contribuições previdenciárias em especial, assim como a grande quantidade de pessoas trabalhando “sem carteira assinada”, são enormes, no Brasil. Os gastos com a Previdência Social passaram, ainda assim, de 34% em 1995 para 31% em 2005, do total do orçamento público, apesar da inclusão de novos benefícios sociais para a área rural e doméstica.

8 Os cálculos de pobreza utilizados pelo Programa Fome Zero tiveram como base a PNAD do IBGE, que contabilizava a existência de 46 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza, em 2001.

o gerado no governo FHC em oito anos. Os gastos sociais no Brasil cresceram de R\$ 1,3 bilhões em 1995 (primeiro ano do governo FHC) para R\$ 18,8 bilhões em 2005 (terceiro ano do governo Lula), um crescimento superior a... 1.400%, em termos nominais. A diminuição da pobreza *absoluta* foi acentuada: ela passou de 35,6%, em 2003, para 26,9%, em 2006. Os gastos sociais *per capita* apresentaram igualmente uma trajetória de crescimento em breve período de tempo para as categorias mais pobres contabilizadas nas estatísticas sociais oficiais (renda familiar per capita igual ou inferior a 40% da renda mais comum brasileira; quem recebe 1/4 do salário mínimo; renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 100). Paralelamente ao crescimento do gasto social governamental, houve um decréscimo acentuado dos investimentos sociais empresariais, que caíram de R\$ 6,9 bilhões em 2000, para R\$ 4,7 bilhões em 2004, bem que o percentual de empresas investidoras aumentasse de 59% para 69%. Lula ainda havia prometido, também, dobrar o poder de compra do salário mínimo. Antes da sua posse, o salário mínimo comprava 1,4 cesta básica. Em 2007, ele já comprava 2,2 cestas básicas – um aumento real de 60%. Além disso, o governo federal também intensificou a fiscalização contra o trabalho informal. No entanto, a implantação do programa Primeiro Emprego fracassou (poucas empresas se interessaram). Lula tampouco elevou o gasto em educação para 7% do PIB: nos três primeiros anos de seu mandato, a proporção não saiu dos 4,2%.

A proposta do programa *Fome Zero* fora apresentada ao debate público em outubro de 2001, antes da vitória eleitoral de Lula, em documento elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva (designado depois titular do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome), com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome foi criado em 2003 por Medida Provisória, a partir do pressuposto de que os programas de transferência de renda existentes (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti –, Agente Jovem, BPC, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Renda, Bolsa-Escola, Auxílio-Gás<sup>9</sup> etc.)

---

9 O Vale-Gás foi o último dos programas sociais criados pelo governo FHC, e repassava R\$ 15 a cada dois meses a 8,5 milhões de pessoas. O *Bolsa Renda* dava R\$ 30 por mês a 842 mil famílias que moravam em municípios atingidos pela seca. No mesmo governo FHC, a bolsa-alimentação, no valor de R\$ 15 mensais, era dada a mulheres

deveriam ser unificados e expandidos, evitando a sua fragmentação e pulverização. Em 2004, dois anos após sua criação, porém, no Nordeste do país, três milhões e novecentas mil famílias com insuficiência alimentar não receberam qualquer assistência<sup>10</sup>. O *Fome Zero* teria, no entanto, tirado da fome milhões de pessoas<sup>11</sup>, abrangendo diversas frentes, criando canais alternativos de comercialização de alimentos, convênios com supermercados e sacolões, abrindo cooperativas de consumo, apoio à agricultura alimentar, incentivo à produção para autoconsumo e combate ao desperdício.

Em seu primeiro ano, o *Fome Zero* dobrou seus objetivos iniciais. Até janeiro de 2004 houve o atendimento de 1.900.000 famílias, totalizando 11 milhões de pessoas, em 2369 municípios, prioritariamente localizados nas regiões semi-áridas do Nordeste. O projeto-piloto fora iniciado nos municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí (semi-árido nordestino), em interligação com a necessidade de água e da construção de cisternas para obtê-la. Essas ações foram desencadeadas pelo Programa Articulação do Semi-Árido, que construiu 22.040 cisternas<sup>12</sup>. Foi criada também uma linha de crédito destinada à construção de pequenas obras hídricas dentro do Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf

---

grávidas ou que estivessem amamentando, e a crianças de até seis anos de idade de famílias carentes. O programa bolsa-alimentação complementava o *Bolsa Escola*, programa do Ministério da Educação.

10 PNAD 2004. In: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

11 In: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br): “Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar: - básico: no valor de R\$ 50,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar; - variável: no valor de R\$ 15,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 45,00, equivalente a três filhos por família”. Além disso, o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) foi concedido às famílias dos programas remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-gás), cuja migração para outros programas implicasse em perdas financeiras para a família. O valor concedido foi calculado caso a caso, com prazo de prescrição.

12 Através de assinatura de Protocolo de Intenções entre o governo e a Articulação do Semi-Árido (ASA), se propiciou a construção de 21 mil cisternas na região de expansão do Cartão de Alimentação. Desse total, 10 mil cisternas seriam provenientes do convênio firmado com a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). As outras 11 mil seriam construídas com recursos do governo. Estava previsto um investimento de R\$ 32,5 milhões. A ASA é uma Organização Não-Governamental que reúne mais de 700 entidades.

Semi-Árido, tendo sido concluídas 205 obras<sup>13</sup>. Os programas foram financiados com recursos públicos: os contribuintes, através de impostos, subsidiaram a manutenção física dos trabalhadores carentes de emprego, ou com renda insuficiente para garantir sua subsistência. Uma sinopse do programa *Fome Zero* nos seus primeiros dois anos e meio demonstrou a preeminência absoluta do Programa Bolsa Família (PBF) dentro do mesmo (o PBF foi posto em prática desde 2004, a partir de junção de quatro programas já existentes).

As “ações contra a fome” envolveram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação (MEC), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda: foi uma política que subordinou todas as áreas do governo, como eixo da sua atividade. A diminuição da taxa de crescimento demográfico e o aumento da produtividade agrícola haviam mitigado o problema alimentar no país. Isso coexistiu com um aumento na vulnerabilidade do setor. Houve uma produção, em 2005, de 113,507 milhões de toneladas de grãos, um pouco inferior à safra de 2004, que foi de 119,370 milhões de toneladas. O setor agrário apresentava um aumento na produção de grãos. As oscilações no mercado mundial, no entanto, assim como a política econômica, afetaram a oferta de alimentos. A safra 2006/2007 foi a segunda consecutiva de ajuste à política de juros elevados e taxa de câmbio apreciada. Mas as variáveis internacionais mudaram rapidamente. Na safra 2005/2006 houve uma redução de 1812 mil hectares na área com grãos (-3,7%). Na safra 2006/2007, a queda foi um pouco maior, de 1873 mil hectares (-4,0%). O destaque foi a diminuição da área com soja, principalmente na região Centro-Oeste. No total, a redução foi de 2485 mil hectares. Milho e trigo também tiveram apreciáveis

---

13 O Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural disponibiliza aos trabalhadores rurais financiamentos, que variam conforme a região, com tetos entre 12 e 18 mil reais, prazo de amortização de até 20 anos, com três anos de carência, juros fixos de 6% ao ano, sem correção monetária e com desconto de 50% quando os pagamentos são feitos em dia. As famílias beneficiadas também recebem financiamento para a infraestrutura básica.

decréscimos. A rentabilidade do setor agrícola, entretanto, foi garantida por: a) menores custos de produção, resultado da apreciação cambial; b) elevação dos preços internacionais de grãos, milho, soja, trigo e arroz; c) drástica queda dos estoques mundiais, principalmente de milho e trigo; d) expansão dos programas de bioenergia, principalmente nos EUA. O aumento da rentabilidade do setor agrário pôde coexistir com uma queda da oferta alimentária para a população.

Com o andar do governo petista, o Fome Zero acabou substituído pelo PBF. Montado pelo Ministro do Desenvolvimento Social (MDS) do governo Lula, Patrus Ananias, o Bolsa Família foi considerado o mais bem sucedido programa de massificação de políticas sociais já tentado no mundo. Ele implicou a consolidação de um corpo técnico, a montagem das redes com movimentos sociais, prefeituras e ministérios, para levar políticas compensatórias a 50 milhões de pessoas, 12 milhões de famílias – um quarto da população brasileira. Antes do PBF, os teóricos de políticas sociais se dividiam em duas linhas. De um lado, os focalistas – especialistas em indicadores e estatísticas que centravam seus estudos na identificação dos segmentos mais necessitados da população. De outro lado, os universalistas – defensores das políticas sociais universais. O MDS foi responsável por vários programas, do Bolsa Família aos Benefícios Continuados (como aposentadoria para idosos). Esse foi o foco que fez com que o PBF substituísse seu antecessor, o Fome Zero. O PBF foi tocado inicialmente por 1.500 pessoas, com movimentos sociais e, especialmente, prefeituras, incumbidas de cadastrar os beneficiários. Para prevenir fraudes, foram montados convênios com Ministérios Públicos Federal e Estaduais, visando a criminalização das fraudes.

A centralização crescente dos programas sociais coincidiu com seu incremento: os gastos do governo federal com programas e ações sociais ampliaram a partir de 1995 (em algumas áreas, aumentaram dez vezes entre 1995 e 2005), uma tendência que precedeu o governo Lula. Foi o caso do conjunto de programas englobados na assistência social: o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do PBF, dos serviços de ação continuada (SAC) e do Peti. Em 1995, destinava-se 0,08% do PIB para esses benefícios; em 2005, eles já representavam 0,83%, ou seja, os benefícios mais que decuplicaram (levado em conta o crescimento do PIB no mesmo período). Os gastos sociais no Brasil se encorpam significativamente com a regulamentação de direitos previstos na Constituição de

1988. O BPC é outro programa social de grande abrangência, destinado a garantir uma renda aos indivíduos que, por velhice ou incapacidade, estão fora do mercado de trabalho, sem renda familiar nem acesso aos benefícios da Previdência Social. Pela Constituição, qualquer pessoa nessas condições, que demonstre ter renda inferior a 1/4 do salário mínimo, pode requerer o benefício, passando a receber um salário mínimo por mês (o que o diferencia dos outros programas de transferência de renda, já que é variável), quantia superior à do PBF. Dos 2,4 milhões de pessoas que recebem o benefício, 1,27 milhão são idosos, e 1,16 milhão pessoas com deficiência. Em 1995, o número de atendidos pelo BPC era de 1,2 milhão. Em 2005, chegou a 2,8 milhões. São pessoas localizadas no setor pobre da população idosa, a partir de 65 anos de idade. Em 2006, foram incorporados 160 mil beneficiários ao programa, perfazendo um aumento de mais de 40% entre 2002 e 2006. Os programas referidos foram um dos principais temas da campanha de Lula à reeleição<sup>14</sup>.

Os *cash transfer programs* são chamados de “mecanismo condicional de transferência de recursos”, pois agiram contra a pobreza através de “transferências condicionadas de renda”, visando a transmissão da miséria de geração a geração, buscando interromper o “ciclo inter-geracional”. A ideia desses programas começou a ganhar força em 1997, quando só existiam, limitadamente, em três países no mundo: Bangladesh, México e Brasil. Dentro do *Fome Zero*, o PBF se transformou no principal programa de “transferência de renda”. Destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o PBF unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda e do cadastramento único. Estima-se que com o PBF houve uma transferência média de recursos de R\$ 73,00 por família. A sua origem esteve no Programa Cartão-Alimentação (PCA)<sup>15</sup>, que fez parte das políticas específicas do *Fome Zero*, sendo substituído pelo PBF. O intuito foi o de unir diversos programas de distribuição de renda, com a unificação dos programas Bolsa-Alimentação (Ministério

---

14 Na campanha pela reeleição, afirmou-se que o PBF deveria receber mais recursos no segundo governo Lula, para aumentar os valores pagos, mesmo sem previsão orçamentária.

15 O Programa Cartão-Alimentação (PCA) foi regulamentado por decreto presidencial, definindo o valor e a duração do benefício: R\$ 50,00 para cada família com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo, em até seis meses, prorrogáveis por mais dois períodos de seis meses.

da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e o Cartão-Alimentação (MESA)<sup>16</sup>. O quadro que segue informa as características iniciais do programa:

**Quadro 1: Características iniciais do PBF**

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal per capita			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	45,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fonte: www.mds.gov.br.

Ao entrar no PBF, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola, e a cumprir os cuidados básicos em saúde. Em 2004, 6,5 milhões de famílias (59% das famílias pobres) foram beneficiadas pelo programa, os recursos destinados somaram R\$ 5,7 bilhões. Já em 2005, presente em 5542 municípios do país, o PBF atendeu mais de 8,7 milhões de famílias. Em 2006, esse número cresceu para 10,9 milhões. Finalmente, no segundo semestre de 2007, o PBF atingiu suas metas, atendendo 11,1 milhões de famílias, beneficiando *um em cada quatro brasileiros*: um em cada dois nordestinos foi atendido pelo programa (no Nordeste, o PBF repassa benefícios a mais de 5,7 mi-

16 O ministro Graziano afirmou: “Já vimos que o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação apresentam resultados positivos. Já o Vale-Gás e o Bolsa-Renda têm cadastros ruins e acabaram tendo uso eleitoral”, o que foi, segundo o ministro, o motivo da sua unificação.

lhões de famílias, ou 25 milhões de pessoas). Foi argumentado que o PBF não seria mais do que uma continuação dos planos do governo FHC: Lula simplesmente teria unificado planos precedentes – Bolsa Escola, Vale Gás, entre outros – em um único benefício. Os defensores do governo FHC afirmaram que, durante esse governo, entre os 10% mais pobres, ocorreu um aumento anual de renda de 8%; entre os 20% mais pobres, de 5,9%; e, enfim, entre os 30%, de 4,9%, em virtude de uma série de fatores (os avanços da educação, a diminuição da diferença de renda entre campo e cidade, a redução do preço dos alimentos e o aumento do salário mínimo)<sup>17</sup>.

É verdade que só uma parte dos programas sociais do governo Lula foi criação do mesmo, em especial o *Fome Zero*: os outros já existiam antes que Lula assumisse a presidência em 2003. Mas é um consenso que os aproximadamente 75% dos votos recebidos por Lula no Nordeste, em 2006, tiveram por base a concessão de benefícios do Programa *Fome Zero* para cerca de 4 milhões de famílias em 2004, que ajudaram a movimentar a economia local, com a injeção de R\$ 200 milhões anuais. Os críticos dos programas afirmaram que o governo Lula fez demagogia social com os trabalhadores pauperizados, desorganizados e politicamente desinformados:

Esse novo populismo deve provocar deslocamentos na base social do próprio PT, cujas relações com os trabalhadores organizados estão se deteriorando. Fernando Henrique Cardoso multiplicou as bolsas e ajudas efêmeras, incertas e insuficientes, que vinham sendo implementadas desde o governo Sarney: auxílio gás, auxílio leite, bolsa escola, renda de emergência, etc. O governo Lula unificou tudo isso numa Bolsa Família e aumentou um pouco a dotação orçamentária para esse fim. Não são direitos, são sobras de caixa que dependem do humor do capital financeiro. O governo Lula está sabendo explorar simbolicamente essa iniciativa: faz solenidades para distribuir bolsas, faz publicidade na rádio e na TV. Os ministros da

---

17 Segundo Augusto de Franco, funcionário do governo FHC no programa *Comunidade Solidária*: “Nos dois últimos anos do governo FHC, preparou-se um plano para unificar todos os programas de renda mínima, dispersos em diferentes ministérios, como o da Saúde, o da Educação e o da Assistência Social. Montava-se, então, um cadastro único; imaginava-se que essa junção seria badalada publicitariamente para dar uma marca social ao governo. Alguns ministros (José Serra, por exemplo) imaginaram que perderiam um patrimônio eleitoral. O plano não saiu do papel – aliás, saiu, só que no governo do PT”.

área social simulam resolver no varejo a desgraça que os ministros da área econômica promovem no atacado. Não se trata de uma proposta de organização política dos trabalhadores pauperizados pelo capitalismo neoliberal para fazer deles uma força pela mudança do modelo econômico. (BOITO, 2005)

Finalmente, cabe assinalar o papel do PBF como amortecedor dos conflitos sociais. O programa foi um fator determinante para o esvaziamento dos movimentos sem terra durante o primeiro mandato do presidente Lula. O número de famílias que invadiram terras no Brasil caiu de 65.552, em 2003, para 44.364, em 2006; uma queda de 32,3%. Nesse mesmo período, a quantidade de famílias sem-terra acampadas despencou de 59.082 para 10.259 – uma diminuição de 82,6%. O único número que se manteve estável foi o de invasões, que oscilou de 391, em 2003; para 384, em 2006<sup>18</sup>.

As políticas sociais compensatórias “focadas” são um modelo defendido pelo Banco Mundial desde há, pelo menos, duas décadas. A crítica a esses programas afirma que as políticas sociais compensatórias criaram um novo modelo de clientelismo político associado ao controle dos cadastros e à cooptação dos movimentos sociais: o modelo “assistencialista” perpetua a dependência dos beneficiados, e estabeleceria uma divisão na classe trabalhadora entre os que recebem e os que não recebem sem trabalhar:

Focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da

---

18 Diante da inclusão de acampados no Bolsa Família, o MST assumiu a posição que segue, a 18 de maio de 2009: “1- Defendemos todas as políticas públicas que contribuam para resolver os problemas emergenciais das famílias de trabalhadores pobres do campo e da cidade, como a cesta básica e o programa Bolsa Família. 2- No entanto, consideramos insuficientes essas políticas assistencialistas, que são limitadas e não resolvem os problemas estruturais da sociedade brasileira, como a terra, educação, saúde e habitação. 3- Defendemos o assentamento imediato de todos os acampados e a atualização dos índices de produtividade como medidas emergenciais para resolver os problemas das famílias que vivem na beira de estradas em todo o país. 4- Somos contrários às políticas do governo para ajudar os bancos e grandes empresas diante da crise econômica mundial, que vai piorar as condições de vida de todos os trabalhadores e trabalhadoras do campo e da cidade. 5- A solução para os trabalhadores rurais é a realização de uma Reforma Agrária Popular e um programa de agroindústrias em todas as cooperativas de assentamentos, para garantir a produção de alimentos para toda a população e a geração de renda para as famílias assentadas”. Vale notar que, dentre as famílias acampadas (a grande maioria pelo MST) da Reforma Agrária, aproximadamente 226 mil estão cadastradas no PBF.

pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. Sob esse ângulo de análise, o *Fome Zero*, apesar de seu grande apelo simbólico (tal como o Programa Comunidade Solidária), não apresenta inovações. (YASBEK, 2003b)

Chegou-se a afirmar que

(...) a desproporção entre a Bolsa Família (R\$ 10 bilhões) e o oceano de miséria que há no país, que impede que esta política compensatória garanta, mesmo que em uma longuíssima duração, uma redução significativa da desigualdade, ao contrário do que já foi demonstrado pelo aumento do salário mínimo e da garantia do pleno emprego (ARCARY, 2006).

Aldaíza Sposati (1997), ao contrário, sustentou que haveria

(...) uma dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra que considero ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão. Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade e o focalismo.

Para Frei Betto e Patrus Ananias, “as ações desenvolvidas no âmbito do *Fome Zero* não são assistencialistas. O objetivo desta política pública é a inclusão social, através da universalização dos direitos da cidadania, a começar pelos direitos sociais básicos (acesso a alimentação, saúde, educação, previdência e proteção do emprego) visando à redução do déficit social do nosso país”<sup>19</sup>. O Banco Mundial propôs um modelo semelhante para toda a assistência e previdência social, com uma aposentadoria básica para os pobres, paga pelo Estado (quem desejasse receber mais, teria de colocar dinheiro em um fundo complementar, “fundo de pensão”, que seria aplicado no mercado financeiro, para render a aposentadoria no futuro). Existe uma tendência geral mundial para reduzir a seguridade social a um “benefício universal básico”<sup>20</sup>: qualquer benefício acima desse valor seria

---

19 Patrus Ananias foi ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Frei Betto foi assessor especial da Presidência da República, no primeiro governo Lula.

20 Segundo Eduardo Suplicy, “programas de renda mínima resultam em redistribuição de renda e na melhoria das condições de vida da população. Além disso, ajudam a enfraquecer práticas clientelistas”. O custo do programa seria de cerca de 3% do PIB. A

coberto pelo trabalhador, com contribuições obrigatórias ou voluntárias para fundos privados. A imprensa conservadora, de modo geral, avaliou negativamente o PBF, como assistencialista e clientelístico. Segundo *O Globo*: “O Bolsa Família precisa ser reestruturado para ganhar uma dimensão social mais efetiva, perdendo seu caráter assistencialista”. Outras avaliações assumiram suas dimensões “assistenciais” de maneira positiva: aceita a necessidade de certo grau de assistencialismo e, com dimensão “condicional”, se apostou em que seus beneficiários encontrariam saída no crescimento econômico.

No Brasil, a Lei nº 10.835/2004, de autoria de Eduardo Suplicy, instituiu a Renda Básica de Cidadania, sendo sancionada no senado em 8 de janeiro de 2004 (em seu primeiro mandato como senador, Suplicy já apresentara o Projeto de Lei nº 80/91, instituindo um “Programa de Garantia de Renda Mínima”). A aplicação deveria ser feita de forma gradual, começando pelos mais necessitados, com a evolução de programas de transferência de renda. O PBF teria um papel distributivo de caráter emergencial, condicionado ao poder aquisitivo do beneficiário que constitui família. Foi dito que “por ser incondicional e universal, a Renda Básica supriria limitações e desvios dos programas de transferência de renda”. No momento da instauração da Renda Básica de Cidadania, no Brasil, o seu proponente Philippe Van Parijs saudou-a como complementar aos programas focalizados já em andamento, deixando claro que a diferença entre o assistencialismo focado e o universal é de grau, não de qualidade. Porém, a “focalização”, contraposta a “universalismo”, estaria associada à concepção de “justiça de mercado”: uma economia de mercado seria dotada de uma capacidade integradora irresistível, pois seus benefícios materiais se transmitiriam à quase totalidade da sociedade. As políticas sociais seriam *resi-*

---

diferença entre os programas de garantia de renda mínima e a renda básica de cidadania, seria que a segunda é “a melhor maneira de se contribuir para os objetivos de erradicação da pobreza absoluta, de melhoria da distribuição da renda, de garantia de real dignidade e liberdade às pessoas, é prover a todos o direito inalienável de participar da riqueza da através de uma renda básica que, na medida do possível, seja suficiente para atender às suas necessidades vitais. Ao longo da história foram sendo instituídos sistemas que guardam relação com as formas de garantia de renda mínima que nós mesmos introduzimos no Brasil, sobretudo nos anos 90, como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o seguro-desemprego, até chegar ao Bolsa Família”. Nessa argumentação, os dois tipos de programa seriam praticamente a mesma coisa.

*duais*, incidindo sobre os segmentos à margem dos processos econômicos integradores. O remédio seria o aprofundamento da lógica do mercado, com focalização das políticas sociais. A focalização seria um componente menor da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira política social seria a política econômica, que promoveria as reformas de mercado (que a longo prazo seriam capazes de incluir todos). A concepção “focalizada” rejeita a consideração das desigualdades sócio-econômicas como motivadoras da intervenção pública: a política social seria a provisão de um seguro contra as “agruras imprevisíveis”.

A defesa liberal da focalização a apresenta como o estilo “racional” de política social, envolvendo uma escolha moral sobre o que deve e o que não deve ser objeto de responsabilidade pública. A pobreza “imerecida” (resultante não de escolhas “irresponsáveis”, mas do acaso que ninguém poderia prever) seria a principal circunstância a justificar a intervenção pública na forma de um “seguro social contra o infortúnio”. De resto, a livre operação dos mercados promoveria a alocação ótima dos recursos (KERS-TENETZKY, 2006). A proposta de uma aposentadoria mínima para todos os cidadãos não seria contrária a essa visão (a velhice seria uma “agrura universal”...) <sup>21</sup>.

Analistas políticos e econômicos apontaram a ampliação do PBF como a principal causa da alta na avaliação do governo Lula pela população.

---

21 O Banco Mundial batizou sua proposta como a “previdência dos três patamares”. O primeiro seria estatal, daria lugar a um benefício básico definido fixo ou com um piso e um teto, equivalente a uma cesta básica de indigência, e seria financiado com contribuições dos trabalhadores ou diretamente pelo Estado sobre a base dos impostos gerais. Um segundo patamar seria privado (fundos ou companhias de seguros) com contribuições obrigatórias dos trabalhadores acima do percentual de contribuição do primeiro. O terceiro também seria privado, com contribuições voluntárias dos trabalhadores. O que se quer é reduzir a aposentadoria estatal de modo a diminuir o gasto previdenciário. O Estado garantiria um “benefício universal”, e qualquer excedente sobre essa soma proveria de contribuições a um fundo, com o trabalhador assumindo o risco pelo investimento. A proposta consta do relatório *Averting the old age: policies to protect the old and promote growth*, produzido pelo Banco Mundial em 1994, que apresenta os três patamares: o obrigatório, com um sistema público de assistência, financiado por impostos, e encarregado de pagar uma quantia mínima pela velhice; o segundo, também obrigatório, gerenciado pelo setor privado e capitalizado para fins de poupança; o terceiro, facultativo, a poupança individual como alternativa complementar aos níveis obrigatórios. O sistema recomendado é parcialmente de contribuições definidas, capitalizado e gerenciado pelo setor privado.

No PBF, inicialmente, as famílias beneficiadas ganhavam até R\$ 120, ou +/- US\$ 67, por mês: para receber a bolsa, os filhos precisavam manter frequência de pelo menos 85% na escola (a exigência legal média é de 75% de frequência escolar), estar com o calendário de vacinação em dia; as mães precisam seguir a agenda de exames pré e pós-natal (na propaganda governamental afirmou-se que “o benefício é pago à mãe, para fortalecer a autoridade materna e os vínculos familiares”). O programa estabeleceu incentivos econômicos para tarefas cumpridas pelas famílias. A família que descumprisse o condicionamento por cinco vezes consecutivas teria seu benefício definitivamente cancelado<sup>22</sup>. Para entrar no PBF, as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$120 deveriam procurar a prefeitura de seu município e se inscrever no Cadastro Único dos Programas Sociais (CADÚnico), a fim de que a inclusão no programa fosse feita via sistema, de forma impessoal, para minimizar influências políticas. Pesquisas indicaram que o dinheiro recebido é gasto, pela ordem, em comida, material escolar, roupas e sapatos. Um estudo realizado pela Universidade Federal de Pernambuco entre os beneficiários residentes na área rural, concluiu que 87% do dinheiro recebido era usado para comprar comida.

Diversos analistas do PBF viram nele apenas uma espécie de “bolsa eleitoral”, do tipo das chamadas de *pocket vote*, que serviria para subornar as camadas mais vulneráveis da população com transferências de dinheiro para obter eleitores cativos, sem erradicação da pobreza pelo trabalho<sup>23</sup>. Alguns críticos só se referem ao programa pelo seu apelido pejorativo de “Bolsa Miséria”. Em julho de 2009, o poeta (e “comunista histórico”) Fer-

---

22 Em setembro de 2007, por falharem reiteradamente na exigência dos filhos em idade escolar não faltarem a mais do que 15% das aulas, 4.076 famílias tiveram cartões do PBF cancelados, e outras 81,2 mil tiveram o benefício bloqueado ou suspenso. Esse foi o primeiro corte e suspensão em massa de benefícios, por não cumprimento do programa. Em dezembro desse ano, o MDS advertiu 201.717 beneficiários que descumpriram as condições de educação.

23 É claro que há, por parte dos políticos governantes, uma imensa capacidade de transmutar os benefícios da política social promovida pelo Estado - paga por todos os contribuintes - em uma ajuda dada pelo governante de turno, o que retira a política social do âmbito das relações sociais na esfera pública, e abre as portas para seu uso clientelístico. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou, em novembro de 2008, a cassação dos mandatos do governador da Paraíba, Cássio Cunha Lima (PSDB), e de seu vice José Lacerda Neto (DEM), acusados de utilizar programas sociais para a distribuição irregular de dinheiro.

reira Gullar publicou, na *Folha de São Paulo*, artigo afirmando que “governo populista enche a barriga até dos que não precisam, com a famosa e desestimulante Bolsa Família”, que provocou reprovação, mas também apoio, com diversas reações: “O Bolsa Família vai muito além de um modo fácil de aumentar a renda familiar. Ter filhos no Brasil do Lula é garantir e perenizar os votos de cabresto que vão eleger os outros Lulas”; “Os planos assistencialistas, especialmente o Bolsa Família, são instrumentos emergenciais, que estão se tomando um fim em si mesmos. Ou seja, aqueles que menos têm condições de criar, educar e formar estão gerando mais filhos em busca de um benefício imediato. O Brasil arma uma bomba-relógio social e fiscal”<sup>24</sup>. Para Gláucio Soares, defensor do “privatismo”, “os recursos públicos no Brasil são escassos e objeto de pilhagem (o que é) agravado pelo assistencialismo e pelo nepotismo, que não consideram a responsabilidade individual e desprezam o mérito”.

O efeito político do PBF teria sido de permitir Lula vencer com folga (mais de 20 milhões de votos de vantagem) o segundo turno das eleições de 2006, abrindo-lhe o caminho para um segundo mandato (2007-2010)<sup>25</sup>. Os pobres, basicamente, o teriam reconduzido à presidência da República: só 11% de seus eleitores ganhavam mais de cinco salários mínimos por mês (aproximadamente 800 dólares). Dos cidadãos que recebem até dois salários mínimos, 56 % votaram nele em 2006. Desse contingente, em

---

24 Essa “crítica” é bem semelhante ao argumento, de cunho racista, usado nos EUA contra as famílias negras beneficiadas pelo *welfare*. Nesse ponto, Lula recebeu apoio do Banco Mundial: “À luz de uma série de investigações no terreno, essa crítica revela ser amplamente infundada. A quantia média recebida por uma família pobre é três ou quatro vezes mais reduzida do que o salário mínimo. Portanto, de qualquer maneira, mais vale descolar um emprego, mesmo que este seja pouco qualificado. Longe de serem indolentes, as famílias interessadas trabalham muito mais do que as outras”. Outra crítica afirmou a possível geração de um estado de dependência que o Bolsa Família criaria entre a população beneficiada: o programa não traria soluções a médio e longo prazo para eliminar a situação de pobreza; essa tese é defendida e divulgada inclusive pela Igreja Católica. Para esses críticos, o PBF não resolveria o problema da pobreza e não seria suficiente para transformar a vida dos pobres. O Banco Mundial, novamente, se opôs a essas críticas, afirmando que os efeitos de desincentivo na oferta de mão de obra parecem ser pequenos. A “Terceira Conferência Internacional de Transferências Condicionadas”, patrocinada pelo Banco Mundial, concluiu: “Existem provas de que em certos ambientes, a ‘condicionalidade’ transforma a ‘assistência social’ em ‘investimento social’”.

25 Versão contestada por: SHIKIDA, Cláudio *et al.*, 2007.

1989 apenas 37 % deram seu voto ao candidato do PT. Em 2006, apenas 6% dos eleitores de Lula tinham curso superior; em 1989, eles somavam 11%, o mesmo índice dos que haviam atingido só a quarta série do ensino fundamental. Agora, estes somaram 35%. No final de 2007, Lula ditou Medida Provisória para garantir a expansão do benefício para jovens de 16 e 17 anos. Diversas avaliações apontaram que a base eleitoral e política do PT deslocou-se da classe operária sindicalizada para os “pobres” (desempregados ou trabalhadores “informais”), especialmente da região Norte-Nordeste.

No ano imediato anterior à reeleição de Lula, o índice de pobreza do país caiu de 30,5% para 26,9%, uma redução de 3,5%, perfazendo o menor índice de pobreza desde 1997. O PBF foi dado como um dos responsáveis pela redução do índice de miséria no Brasil, que caiu 27,7% entre 2002 e 2006. Medido pelo nível de renda, a classe C passou de 33% para 54% da população, entre 2003 e 2008, enquanto as classes D/E, as mais baixas, passaram de 48% para 23%, no mesmo período. Mas os programas sociais foram vistos, sobretudo, pelos seus efeitos *políticos*, pela sua potencialidade para definir um novo “modelo de governança”. A estabilidade do governo, porém, em que pesem as repetidas crises políticas, deveu-se a razões econômicas de ordem mais geral<sup>26</sup>.

O crescimento do PIB foi maior do que informado inicialmente. Pelos dados revistos do IBGE, no primeiro governo Lula, ele foi de 3,3% ao ano (ao invés dos 2,6% ao ano da série de dados original), um ponto superior ao governo anterior, de FHC. Em 2006, o PIB cresceu 3,7%. Parte desse desempenho foi devido ao crescimento das exportações, que quase duplicaram no período, passando de US\$ 73 bilhões para US\$ 137,5 bilhões. Motivado pelo aquecimento da demanda mundial, esse *boom* exportador teve efeitos eleitorais (além de alimentar o caixa destinado a financiar os programas sociais). O candidato Lula foi mais votado nos municípios menos desenvolvidos do Brasil. A análise sugere que sua votação esteve inversamente relacionada com a renda per capita do município e diretamente

---

26 Embora não se possa ignorar o uso eleitoral dos programas sociais. No projeto “Territórios de Cidadania”, o governo Lula destinou R\$ 9,3 bilhões para 958 municípios (pouco menos de 20% da totalidade dos municípios do Brasil) para o repasse de verbas em crédito agrário e Bolsa Família. Os governos do PT concentram 2/3 das verbas, 75% dos municípios estão em mãos de partidos da base política governamental, 70,4% (675 municípios) em estados governados por aliados do governo Lula.

com a taxa de mortalidade infantil, analfabetismo e desigualdade. Essas características estão presentes nos municípios potencialmente mais favorecidos pelo PBF. Surgiu a hipótese de que os ganhos de bem-estar dos mais pobres teriam sido responsáveis pela reeleição de Lula. Tomando-se, por exemplo, a variação dos índices de preço, são notáveis as diferenças de acordo com as faixas de rendas. Observando o período entre a posse de Lula, em janeiro de 2003, e as eleições ocorridas em 2006, o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), que considera as rendas das famílias até 40 salários mínimos, aumentou 24%. No mesmo intervalo, o preço da cesta básica teve aumentos bem menores: nas capitais do Rio Grande do Sul e de São Paulo teve uma elevação de 8,5% e 10,4%. Em Recife e Fortaleza, a cesta básica só aumentou nesse período em 4% e 3% (no segundo turno de 2006, Lula recebeu em Pernambuco 82% dos votos, e no Ceará, 75%).

Concluiu-se disso que teve mais peso no eleitor a estabilização dos preços para o consumo de baixa renda (os eleitores optaram por votar no candidato que lhes pareceu mais comprometido com a sua continuação). As mudanças que supostamente amenizaram a concentração de renda já teriam estado em curso quando Lula chegou ao governo, sendo ampliadas graças à conjuntura favorável da economia mundial. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), existiriam evidências de que a desigualdade de renda caiu, com a renda média dos pobres aumentando proporcionalmente mais do que a dos ricos. Isto explicaria a popularidade do governo Lula: “A queda da desigualdade é suficiente para que os mais pobres percebam um nível de desenvolvimento no país e um aquecimento da economia que outros grupos de renda não estão percebendo”. Analisando a curva de redução da desigualdade no ano de 2004, o Ipea observou que 75% do aumento da renda dos 20% mais pobres resultou da diminuição do grau de desigualdade: “O crescimento econômico (de 2004) foi responsável por menos de 1/3 da queda observada na extrema pobreza e, portanto, para os pobres, a redução no grau de desigualdade foi três vezes mais importante do que o crescimento econômico”.

Frei Betto, membro do governo Lula na sua fase inicial, considerou que “graças ao Bolsa Família, há mais recursos circulando no interior do país e nas periferias, bem como maior frequência de crianças à escola. Porém, lamento que o projeto original do Fome Zero tenha sido abandonado. Prevê-se que cada família beneficiária ficaria, no máximo, um ano e meio

com direito de receber a renda da União. Tempo suficiente para que ela se emancipasse do programa e passasse a gerar a própria renda. Previa-se ainda uma ampla participação da sociedade civil, sobretudo através dos Comitês Gestores. Estes foram erradicados pelo próprio governo e, por sua vez, o Fome Zero ficou praticamente reduzido a um dos seus 60 programas de políticas públicas: o Bolsa-Família”. A “emergência” se transformou em política permanente<sup>27</sup>.

Depois de quase seis anos de sua adoção, o PBF atendia (julho de 2009) 11.333.308 famílias (entre 45 e 50 milhões de pessoas), em 5.564 municípios (quase a totalidade do Brasil), concedendo benefícios de R\$ 20 a R\$ 182 a famílias miseráveis (com renda mensal até R\$ 69), que recebiam o benefício básico de R\$ 62, mais R\$ 20 por filho (limite de três) e R\$ 30 por adolescente (limite de dois); e pobres (com renda entre R\$ 69 e R\$ 182). No estado de São Paulo, quase 134 mil vagas para o PBF não foram preenchidas. Ao PBF deve-se somar as “bolsas família” estaduais, que atingem 805 mil benefícios, com R\$ 828 milhões de gastos estaduais anuais (beneficiários parcialmente coincidem). Com o reajuste de 9,67% de setembro de 2009 (o benefício básico foi para R\$ 68), o PBF teve três aumentos: em agosto de 2007 houve uma recomposição de 18,25%, referente às perdas entre outubro de 2003 (quando o programa foi criado) e maio de 2007; em junho de 2008 houve um reajuste médio de 8%.<sup>28</sup>

Para 85,6% das famílias atendidas pelo programa, a qualidade da alimentação melhorou depois que passaram a receber a Bolsa. Os impactos dos programas “focalizados”, setoriais, no entanto, tendem a se reduzir em processos inflacionários, pela alta dos alimentos e dos produtos da cesta básica<sup>29</sup>. Até o final de 2010, a meta do governo era atender 13 milhões de

---

27 O PSDB, principal oposição ao governo de Lula, já declarou que defenderia o PBF na sua campanha eleitoral presidencial de 2010.

28 Foi previsto um reajuste do valor do PBF em 2009, juntando a inflação acumulada desde 2008, mais a previsão de inflação para 2010. O valor médio do benefício, de R\$ 85, foi reajustado para R\$ 95. Outra possibilidade seria seu reajuste atrelado a outro indicador econômico, como o salário mínimo; o PBF não ficaria vinculado ao indicador de inflação, que tem apresentado tendência de queda (deflação).

29 Segundo Lula, a elevação mundial do preço dos alimentos seria uma “inflação boa”, que convocaria os países a produzir mais e atender à demanda por alimentos no mundo, contrariando os alertas de organismos como a FAO: “A inflação sobre os alimentos é decorrente do fato de que as pessoas estão comendo mais. Ora, na medida em que mais gente começa a comer carne, produtos de soja, trigo... se a produção de

famílias. Em julho de 2009, a FGV apresentou um estudo de nove estados nordestinos (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) entre os anos 2001 e 2007, com base em 36 micro-indicadores: saneamento básico, qualidade de moradia, educação, segurança pública, renda, emprego, desigualdade e pobreza. A renda da população do Nordeste teria aumentado nesses anos, impulsionada pelo crescimento econômico e pelos programas de transferência de recursos, mas isso não refletiu em melhora na qualidade de vida dos mais pobres e nem contribuiu para um desenvolvimento local sustentável, segundo o coordenador do estudo, Fernando Blumenschein<sup>30</sup>.

Em 2008, o PBF demandou R\$ 11,1 bilhões do orçamento público, ou 0,4% do PIB (o pagamento dos juros da dívida pública equivaleu a 3,8% do PIB, quase dez vezes mais). Estudos do Banco Mundial avaliaram que já foram registrados resultados mensuráveis positivos no consumo

---

alimentos não aumentar, obviamente que nós vamos ter inflação. Os sinais de inflação nos alimentos, demonstrando que o povo está comendo mais, são uma boa provocação e ao mesmo tempo uma convocação ao mundo de que se precisa produzir mais alimentos”, sendo possível, para ele, combater a alta com um aumento equivalente na produção de alimentos. Paul Krugman referiu-se à alta dos alimentos como “a outra crise”. Com a inflação chinesa, a importação de produtos chineses teve elevação do custo, provocando inflação nos países que usam os produtos chineses para contê-la. Na China, o preço médio dos alimentos subiu 21% em 2008.

30 Marcos Costa Lima, da Universidade Federal de Pernambuco, perguntou-se: “Por que o incremento de renda proporcionado pelo Bolsa-Família não significou melhora na qualidade de vida dos nordestinos pobres? Muitos entraram no mercado de consumo, mas continuam a morar em palafitas, sem saneamento básico”. Para ele, “bem-estar e desenvolvimento não estão associados apenas ao incremento da renda, mas também ao acesso a saneamento básico, saúde, educação, habitação. O Bolsa-Família é uma política nacional de combate à pobreza. Como há uma larga concentração de pobres no Nordeste, a região se beneficiou muito do programa. Mas ele é nacional. Falta ao governo Lula uma política de desenvolvimento regional”. Ainda assim, “O Bolsa-Família é fundamental em um País em que as elites sempre ignoraram as necessidades dos pobres. Mas não deve se perpetuar. Espero que mais para frente o Brasil não precise do Bolsa-Família. Neste momento, porém, ele cumpre bem um papel: faz com que a população desassistida tenha um excedente mínimo de dinheiro, impulsiona o consumo de bens industriais, movimenta a economia e sinaliza um futuro melhor. Não concordo que o programa anestesia as pessoas. Com o nível de informação que possui, a população pobre tem dificuldade de perceber a complexidade do Brasil. Os pobres não estão pensando em investimentos em programas educacionais que poderão surtir efeito daqui a 20 anos. Suas demandas são imediatas: alimento, roupa. E nisso a vida do nordestino melhorou”.

de alimentos, na qualidade da dieta e no crescimento das crianças. Kathy Lindert, chefe do *Bolsa Família Project* listou desafios: definição clara de objetivos, monitoramento e avaliação, para assegurar que o programa não se torne uma ilha isolada, mas seja complementado por investimentos na educação, saúde e na infraestrutura, ajudando as famílias a saírem do programa etc. Julia Sant'Anna definiu o PBF como um programa de “baixo custo fiscal e alto benefício político”: “um esquema anti-pobreza inventado na América Latina (que) está ganhando adeptos mundo afora”, segundo *The Economist*. O PBF tem sido recomendado pela ONU para adoção em outros países “em desenvolvimento”. Um relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ressaltou a importância da manutenção e da ampliação do PBF no contexto da crise econômica internacional: tratar-se-ia de uma medida anticíclica que promoveria benefícios para a economia como um todo, ao fomentar a demanda de alimentos e produtos de primeira necessidade.

Os problemas de administração e corrupção não foram nem são pequenos. Alguns estudos apontaram que o cumprimento dos condicionamentos não estaria sendo satisfatoriamente fiscalizado. Em 2006 não foram monitorados os condicionamentos de 68% das famílias beneficiadas. Tais falhas fizeram com que os índices de vacinação e de nutrição entre famílias beneficiadas e não beneficiadas fossem equivalentes<sup>31</sup>. Existem também cálculos de que 195.330 famílias (quase 2% do total) teriam renda acima do limite; 299.832 beneficiários já teriam morrido (o que perfaz, somado à cifra anterior, quase 5% de benefícios irregulares); entre os políticos eleitos em 2004 e 2006, há 20.601 famílias que receberam ou recebem benefícios<sup>32</sup>. Desde a criação do programa, só 60.165 famílias (pouco mais de 0,5% das beneficiárias) pediram voluntariamente seu desligamento. Há 2,2 milhões de famílias inscritas no cadastro-fila para o PBF (enquanto outras 5 milhões de pessoas podem estar excluídas... por falta de docu-

---

31 O governo Lula assinou em junho de 2005 um “convênio de apoio analítico e de orientação técnica” com o Banco Mundial, que forneceu 572 milhões de dólares para sua implantação, para estabelecer “mecanismos de controle mais eficientes”.

32 A chamada “corrupção endêmica” cobra também aqui, portanto, seu tributo. No geral, o Brasil perderia o equivalente a 32% de sua arrecadação tributária com corrupção e ineficiência na administração da máquina pública. Considerando o valor total desembolsado pelos contribuintes em 2006, que atingiu quase R\$ 733 bilhões, o desperdício com a corrupção chegou a R\$ 234,5 bilhões, segundo um estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

mentos de identidade!). Ao todo, 15.160.000 famílias brasileiras (60 milhões de pessoas, ou um terço da população do país) tem renda inferior a R\$ 120: destas, 4,03 milhões de famílias não recebem o PBF, segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).

As críticas ao PBF misturam argumentos oriundos de diversos horizontes ideológicos e políticos: 1. Não ofereceria uma perspectiva real de um emprego e a independência gradativa do benefício<sup>33</sup>; 2. Não chegaria a muitos que precisam; e beneficiaria muitos que não precisam, por fiscalização ainda ineficiente e fraudes; 3. Não garantiria a permanência das crianças e dos jovens nas escolas, por não existirem ferramentas de controle amplas o bastante; 4. Desestimularia pobres a buscar trabalho formal para receber o benefício; 5. Acostumaria uma massa de pobres a encarar o benefício como um “direito adquirido”. Não existem tampouco ainda avaliações sobre o impacto do PBF no chamado “ciclo inter-geracional de pobreza”, ou seja, estimativas acerca de se os filhos das famílias beneficiadas estão melhor posicionados no mercado de trabalho que seus pais, ou que as famílias que não receberam os benefícios do PBF<sup>34</sup>.

Comparados com o PIB e, sobretudo, com os lucros gerais do capital, os programas sociais constituem um percentual baixo. O PBF custou ao governo, em 2005, R\$ 5,5 bilhões (aproximadamente US\$ 2,3 bilhões), que pagaram benefícios a 8,7 milhões de famílias, ou seja, aproximadamente 35 milhões de pessoas. Mas, em 2006, o setor financeiro recebeu R\$ 272 bilhões, em conceito de pagamento dos juros das dívidas, quase 50 vezes o que se gastou com o PBF. A dívida pública consome, por outro lado, 42% do orçamento federal<sup>35</sup>: os serviços da dívida passaram de 16% do orçamento federal, em 1995, para 42%, em 2005, ou de R\$ 26 bilhões para R\$ 257 bilhões anuais. Com isso, a dívida pública caiu de 57,2% do

---

33 O plano para qualificar profissionalmente beneficiários do PBF não decolou.

34 Em setembro de 2007, um pesquisa encomendada pelo MDS revelou que o incentivo do Bolsa Família não significou melhora no aproveitamento escolar de dez milhões de alunos de famílias beneficiadas. As faltas às aulas foram reduzidas em 37%, mas sem impacto no desempenho geral dos alunos. Para especialistas em educação, o problema estaria “na alfabetização deficiente, ocasionada pela má formação dos professores e por materiais didáticos de má qualidade”.

35 A concentração de renda provocada pela política econômica de juros altos faz com que cerca de 20 mil famílias brasileiras fiquem com 4,25% do PIB só por emprestar dinheiro ao governo, segundo estudo do economista Marcio Pochmann, da Unicamp. Com o projeto de déficit nominal zero esse percentual subiria até 7% do PIB.

PIB, em 2003, para 49,5%, em 2007. Em 2005, o governo federal aplicou 26,49% do orçamento em áreas sociais, frente a 42,45% em serviços da dívida pública. A verba restante, 31,06%, foi destinada para a Previdência Social. A carga tributária teria crescido, portanto, no Brasil, basicamente para cobrir o aumento dos encargos da dívida pública. Se fosse extirpada essa rubrica do orçamento, a carga tributária cairia dos atuais 38% para 26% do PIB. A dívida contraída pelo governo com a emissão de títulos públicos cresceu R\$ 470 bilhões no primeiro mandato do governo Lula, chegando a R\$ 1,094 trilhão no final de 2006. O aumento de 75% se explica pelos elevados juros praticados no país, e pela estratégia de substituir o endividamento externo por dívida interna<sup>36</sup>.

Com relação à situação dos assalariados “formais”, o reajuste do salário mínimo, em 2006, atingiu 13%, o que significou um gasto a mais de R\$ 5,6 bilhões – quase o mesmo montante do PBF. Para assegurar o salário mínimo de 1536 reais, definido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), seriam necessários R\$ 132 bilhões anuais a mais. A defasagem do poder de compra do salário mínimo para garantir a cesta básica oficial da família era de 227%, em novembro de 2002<sup>37</sup>. A renda média mensal dos trabalhadores caiu de R\$ 850 mensais (1996), para pouco menos de R\$ 700 (2003). A PNAD de 2003 mostrou que entre os anos 2002 e 2003 (último ano do governo FHC) ocorreu a maior redução no rendimento médio mensal, com uma queda de 7,4%. Em 2003, os 10% com os maiores salários ficaram com 45,3% do total dos rendimentos no país, enquanto que os 10% com menores salários ficaram com apenas 1%: quase um terço da população, em torno de 60 milhões de pessoas, sobrevivia com dois salários mínimos.

Em 2006, pesquisa do Dieese mostrou que crescia o número de trabalhadores que ganhava até 1,5 salário mínimo: 68,7% dos pisos salariais pagos pelas empresas aos trabalhadores correspondiam a até 1,5 salário

---

36 Durante o governo FHC (1995-2002), os títulos públicos em circulação no mercado interno representavam 42% do PIB. Entre janeiro de 2000 e dezembro de 2002, a dívida cresceu R\$ 182 bilhões. Só em 2006, a carga de juros que incidiu sobre os títulos públicos em circulação no mercado foi de R\$ 142 bilhões, 17 vezes mais do que o valor destinado, no mesmo período, aos beneficiários do PBF.

37 Entre os beneficiários dos programas sociais com emprego formal, 896.247 estão no PBF. Deles, 609.448 se incluem no critério de renda de até R\$ 100 *per capita* por família.

mínimo. Também crescia o percentual de trabalhadores que ganhavam até 1,25 mínimo (de 23,4% para 43,6%), e até um mínimo (de 1,7% para 2,8%). Por outro lado, os pisos salariais acima de três salários caíram de 4,6% em 2005 para 3,8%, em 2006. Na média, os pisos salariais pagos pelas empresas caíram de 1,69 salário mínimo, em 2005, para 1,52 mínimo. Em 2005, o salário mínimo subiu de R\$ 260 para R\$ 300 e, em abril de 2006, a alta foi de R\$ 300 para R\$ 350. O reajuste real (descontada a inflação) do salário mínimo, nesses dois anos, alcançou 22%.

Durante o governo Lula, no entanto, não retrocedeu a regressão tributária. As pessoas com renda até 2 salários mínimos (R\$ 930, e lembremos que se trata de quase 33% da PEA) levam mais dois meses que os demais - um total de 197 dias - para quitar as obrigações tributárias. Os que ganham mais de 30 salários mínimos mensais (R\$13.950) trabalham três meses a menos - um total de 106 dias - do que os de renda até dois salários mínimos para quitar tributos. A carga tributária bruta para as pessoas que ganham até 2 salários é de 53,9%, enquanto que para os que ganham mais de 30 salários mínimos, é de 29%. A carga impositiva para quem recebe até 2 salários mínimos é, portanto, 85,8% maior do que para quem recebe acima de R\$ 13.950 mensais, o que contraria, obviamente, o princípio de capacidade contributiva. O PBF, no entanto, foi usado como argumento contra a elevação do salário mínimo. Durante o debate sobre o valor do salário mínimo, o Ipea elaborou um estudo defendendo o valor menor. Argumentou que só 29% da elevação da renda das famílias proporcionada pelos R\$ 15 a mais no salário mínimo iria para famílias efetivamente pobres. A soma da renda anual das famílias subiria R\$ 2,4 bilhões com o salário mínimo maior. Disso, R\$ 1,8 bilhão viria de benefícios previdenciários, e R\$ 600 milhões, de aumento de salários. Mas só R\$ 700 milhões do total iriam para as famílias mais pobres. O mesmo efeito, dizia o Ipea, poderia ser conseguido com a elevação do valor do benefício básico do PBF em R\$ 10,90 por mês. O custo seria de R\$ 700 milhões, supondo que todo o dinheiro destinado à elevação do benefício chegasse até os pobres.

A questão do desemprego, provocado por mudanças na estrutura produtiva e na posição mundial do país no comércio internacional, vincula-se com a questão da fome e da miséria. Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência com o desemprego em 6,7% da população economicamente ativa. Entregou-o a Lula com 9,9%. Sob o governo Lula, o desemprego elevou-se um pouco acima dos 10%. Entre os jovens de 15 a 24 anos, o de-

semprego pulou de 35% para 40% a partir de 2001, ficando estável desde então. Mais da metade dos trabalhadores brasileiros não tem emprego formal (51,2% em 2004): “O setor informal gera empregos de baixa qualidade e remuneração, constituindo um atraso, uma distorção a ser combatida. Tem efeitos deletérios no longo prazo, na medida em que cerceia a expansão de companhias mais eficientes e que respeitam a legislação”<sup>38</sup>. Segundo o Ipea, quase 80% dos trabalhadores carece de proteção social. A urgência para conquistar o sustento individual, faz com que muitos desistam de buscar empregos com carteira assinada. Associada ao “mercado informal” está a baixa escolaridade e profissionalização.

Os dados do IBGE mostram que o “setor informal” gira riquezas equivalentes a R\$ 248 bilhões anuais; segundo o Banco Mundial, essa parcela da economia brasileira chegaria a 3,8% do PIB. Para cerca de 32 milhões de trabalhadores no mercado formal, há 48 milhões no “informal”, incluindo empregados e quem trabalha por conta própria, mas sem declarar rendimentos:

A existência de uma grande parcela de cidadãos que não possuem trabalho fixo ou que trabalham no setor informal da economia, sinônimo de exclusão dos direitos trabalhistas, não permite ao Estado tomar conhecimento preciso da situação real e do montante de famílias em situação de fome e pobreza. Tentativas de identificação dos pobres através de critérios técnicos dificilmente são capazes de diferenciar os pobres do restante da população de baixa renda (IPEA, 2006)

Para o período 2003–2006 (primeiro mandato), o governo Lula deu a conhecer um balanço econômico que lhe era favorável. A “transferência de renda” foi apresentada de modo demasiadamente geral como para ser analisada. Outros índices (como o aumento da carga tributária, inclusive sobre os salários) foram simplesmente ignorados<sup>39</sup>. No entanto, a questão

---

38 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil: Estado de uma Nação*. São Paulo, 2006.

39 As contas do setor público (União, Estados, municípios e estaduais), excluindo despesas financeiras, registraram saldo positivo, superávit primário, durante quase todo o governo Lula. Ao incluir a fatura com os juros da dívida estatal, desse resultado primário positivo se chega a um déficit, dito nominal, do PIB. Apesar da poupança que vem fazendo desde 1998, o setor público ainda não conseguiu baixar substancialmente a sua dívida líquida. A carga tributária já ultrapassa, no entanto, 37% do PIB. Em 1995,

tributária e fiscal não é alheia à questão da alimentação<sup>40</sup>. O Brasil tem um dos mais altos tributos do mundo para a comida. A camada de renda mais baixa da população brasileira paga, proporcionalmente, a maior carga tributária sobre alimentos, em relação às classes mais abastadas. Os que recebem até R\$ 350 pagam tributo na comida quatro vezes maior (3,94%) do que os com renda superior a 20 salários mínimos (1,05%). A carga tributária sobre a comida é de 15,29% no país, mais do que o dobro da média dos países (7,11%) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A diferença é maior quando os números são comparados com os dos EUA: dos 50 estados estadunidenses, 34 têm alíquota zero sobre os produtos alimentícios. O tributo médio sobre a venda de alimentos naquele país é de 0,66%.

O argumento liberal afirma que, se fosse feita uma desoneração total (federal e estadual) sobre os alimentos, seria possível reduzir em 2,5 milhões o número de pobres, e em 960 mil o de indigentes existentes no país. Caso a isenção fosse realizada em apenas 10 estados (Pernambuco, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo e Bahia), haveria redução de 6,6% da pobreza e de 18,08% da indigência (respectivamente 1,75 milhão e 684 mil indivíduos). (CAVALCANTI, 2007). Claro que essa desoneração provocaria queda na arrecadação fiscal, afetando os programas sociais. Mas os impostos indiretos (os que recaem sobre os produtos alimentícios) incidem em um percentual muito maior no orçamento da população trabalhadora e pobre, do que no orçamento das classes abastadas. E o grosso da arrecadação fiscal não é destinado a programas sociais, mas ao pagamento da dívida pública. Ainda que este fosse um dado conjuntural, é evidente que a única solução seria a de reduzir os impostos indiretos, ou eliminá-los (no caso dos gêneros de primeira necessidade), substituindo-os por uma taxa-ção progressiva sobre o grande capital e seus lucros.

Desde a adoção do Plano Real verificou-se uma tendência para a queda

---

os gastos públicos em investimentos representavam 2,54% do PIB, relação que caiu para 1,9%, em 2000, e para 0,9%, em 2005, ou seja, em 2005, o Estado absorveu 37,4% de toda a riqueza produzida, mas investiu apenas 0,9% dela.

40 No Brasil, historicamente, o crescimento da carga fiscal coincidiu com a acentuação das desigualdades regionais e, principalmente, das desigualdades sociais. Entre 1920 e 1958, a carga passou de 7% a 19% do PIB. Entre essa última data e hoje, ela subiu para 37%.

da pobreza absoluta<sup>41</sup>. Em relatório conjunto da ONU e do governo, estabeleceu-se uma redução pela metade da extrema pobreza no país, entre 1990 e 2005: nesse período, 4,7 milhões de pessoas deixaram essa condição, o que fez cair o índice respectivo de 9,5%, em 1992, para 4,2%, em 2005. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, caiu de 0,595 para 0,566. Na última divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, pela primeira vez, o Brasil entrou no rol de países considerados de alto IDH. O índice do Brasil de 2005 subiu de 0,792 para 0,800, marco do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o alto desenvolvimento. Mas o país caiu do 69º para o 70º, último lugar entre os países com IDH alto, sendo ultrapassado por Albânia e Arábia Saudita. A entrada no grupo do alto IDH foi estimulada pelo crescimento econômico e pelos programas sociais, segundo o PNUD.

A isenção fiscal, durante o governo Lula, criou também problemas para programas sociais de antiga data, gerenciados pelo setor privado, com o fim da contribuição das micro e pequenas empresas para o Sistema S: Sesc, Senac, Sesi, Senai e Sebrae. Essas entidades privadas desenvolvem “políticas sociais” voltadas para a “aprendizagem e cultura dos trabalhadores”. Os recursos são obtidos a partir de um percentual recolhido sobre a folha de pagamento de todas as empresas que atuam no “mercado formal”. Uma nova lei promoveu renúncia fiscal, isentando as micro e pequenas empresas. O Sesc estimou que a mudança implicou perda de 20% de sua receita.<sup>42</sup>

---

41 Mas essas tendências verificaram-se paralelas a outra queda: a do rendimento médio das famílias. E algumas coisas permanecem basicamente inalteradas: os 10% mais ricos da população são donos de 46% do total da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres, ou seja, 87 milhões de pessoas ficam com apenas 13,3% do total da renda nacional. O Brasil tem 14,6 milhões de analfabetos, e pelo menos 30 milhões de analfabetos funcionais. Da população de 7 a 14 anos que frequenta a escola, menos de 70% concluem o ensino fundamental. Na faixa entre 18 e 25 anos, apenas 22% terminaram o ensino médio. Os negros são 47,3% da população, mas correspondem a 66% do total de pobres. A renda das mulheres corresponde a 60% da renda dos homens. A tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil é enorme: países com renda per capita similar à brasileira têm 10% de pobres em sua população, enquanto o Brasil se situa na casa dos 30%: ainda hoje, cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza. Destes, cerca de 22 milhões em indigência. No Brasil, a renda dos 20% mais ricos é quase 22 vezes maior que a dos 20% mais pobres (na China, 12,2 vezes, na Rússia, 7,6, na Índia, 5,6), e os 10% mais ricos ostentam renda 51,3 vezes maior que os 10% mais pobres (5 mil famílias se apropriam de 45% da renda nacional).

42 O chamado Super Simples, além de diminuir a carga de impostos das micro-

Para a burguesia industrial, com a promoção de novos programas sociais “focados”, estaríamos assistindo, no Brasil, a uma substituição dos eixos dos programas sociais vigentes, deslocando-os da capacitação profissional para o trabalho, em direção da assistência à fome e à penúria material em geral. Caberia pensar, no entanto, que o que preocupa este setor é que os programas sociais fixariam um patamar de remuneração mínimo da força de trabalho assalariada. As estatísticas confirmam que a renda que vem do trabalho é uma proporção cada vez menor dos rendimentos das famílias brasileiras, em especial nas muito pobres. Em 2006, a fatia de “outras fontes” de renda que não as do trabalho ou de aposentadorias e pensões subiu. Nas famílias do “fundo do poço social”, as 10% mais pobres, o trabalho era 54% do rendimento total, contra 65% em 2004 e 76% em 2001. “Outras fontes” passaram de 18% em 2001 para 37% em 2006 (números calculados a partir de dados da PNAD de 2006). De 2001 a 2006, a renda dos 10% mais pobres foi a que mais cresceu: 56% em termos reais. A renda média dessas famílias era de R\$ 131,38 mensais em 2006, ou R\$ 34,77 per capita. Exatamente 1.468.142 famílias, ou 3.485.305 pessoas, declararam renda zero.

A renda média declarada de “outras fontes” cresceu para todas as faixas de renda até 80% das famílias. No caso dos 20% ou 30% mais pobres, é possível atribuir tal incremento a “rendas mínimas”, entre elas o PBF. Há disparidade entre o crescimento da renda do trabalho e a de “outras fontes” entre as famílias mais pobres. No décimo mais pobre, o trabalho rendeu mais 18% entre 2001 e 2006; a renda de “outras fontes” subiu 226%. No Nordeste, a renda do trabalho subiu 7,7%; “outras fontes”, 245%. O trabalho constituiu 74% da renda em 2001 e 48,9% em 2006; “outras fontes”, 23% e 49,2%, respectivamente. No Sudeste, a rubrica “outras fontes” também cresceu, de 6,3% para 13,8%, da renda familiar. Falha, portanto, a inclusão dos “excluídos” (TORRES FREIRE, 2007), isto é, cresce o exército industrial de reserva. Cabe também mencionar a atuação das Organizações Não Governamentais (ONG), central, no Brasil, nos últimos anos.<sup>43</sup> A CGU (Controladoria Geral da União) estima que as parcerias

---

empresas, flexibilizou os direitos trabalhistas de seus empregados.

43 Para o Programa *Fome Zero*, foi criada a “Ação Fome Zero”, ONG formada “por empresas comprometidas com o desenvolvimento humano e social do país com a missão de apoiar técnica e financeiramente ações que pretendam reduzir os níveis de pobreza do Brasil”.

do governo federal com entidades não governamentais tenham consumido R\$ 33,8 bilhões desde 1999. Em valores corrigidos pela inflação, os anos de mais intensa parceria da União com entidades foram 2000 e 2001. Não existe, no orçamento brasileiro, uma classificação exclusiva para os repasses feitos a ONG e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Eles aparecem em meio a pagamentos feitos a “entidades privadas sem fins lucrativos”. Não há estimativa nem de quantas entidades desse tipo prestam serviços ao Estado. Existem apenas estimativas, que revelam grande crescimento desses repasses durante o governo Lula. As ONG foram especialmente ativas na administração do Peti e na questão do trabalho infantil, desde bem antes do governo Lula.

No Brasil, a aproximação entre ONGs e o governo começou nos anos 1980. Era o momento em que questões sociais, de direitos humanos e ambientais, passaram a fazer parte da agenda política oficial. Na década de 1990, a denominação passou a ser usada por várias entidades. As Oscips, diferentemente das ONG comuns, podem remunerar a diretoria. Em outros países, as entidades não governamentais não recebem recursos públicos e vivem de doações. Por outro lado, um estudo do Ipea apontou que o montante investido todo ano pelo setor privado em “projetos sociais” atinge cerca de R\$ 4,7 bilhões, destinados a “ações sociais” por empresas (dedutíveis, em geral do Imposto de Renda, o que provoca queda da arrecadação fiscal)<sup>44</sup>. O campo das entidades de “assistência social”, o segmento mais antigo do “terceiro setor”, carece de legislação, o que se vincula à força dos *lobbies* articulados em relação à questão da assistência social. O segmento goza de imunidade tributária, com base no art. 50 da Constituição. Nele estão não só entidades sem fins lucrativos que atuam na área da assistência social, mas também muitas que atuam na área da saúde e da educação, que não deveriam ser consideradas como entidades privadas sem fins lucrativos. É o caso, por exemplo, de escolas e hospitais particulares que, muitas vezes, só secundariamente realizam ações gratuitas no campo da saúde e da educação, e que, no entanto, são entidades contempladas com o estatuto filantrópico (ou “pilantrópico”, na piada popular).

---

44 A Fundação Bradesco, por exemplo, movimentou em 2005 um orçamento de R\$ 167 milhões para manter funcionando seus projetos. No mesmo ano, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, ligada à Presidência da República, gastou pouco mais de R\$ 46 milhões; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, R\$ 14 milhões.

Muitas entidades têm o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e estão se beneficiando de imunidade tributária. O debate aponta para a atuação das empresas propriamente ditas e das fundações empresariais que têm finalidades específicas nesse campo<sup>45</sup>. A legislação existente é uma colcha de retalhos, amparada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Um núcleo de interesses enorme, que ultrapassa a conjuntura do governo Lula, se constituiu em torno de ONG<sup>46</sup>, cujo número supera a casa dos milhares. O valor dos repasses do Estado às ONG (que atingiu 1,3% do PIB em 2006, depois de um forte crescimento) se estabilizou a partir de 2007. Conseguindo fazer um governo que agradasse ao capital em geral, especialmente o setor financeiro, e que mantivesse, ao mesmo tempo, o apoio das camadas mais pobres da população, a experiência brasileira 2003-2010 propõe de fato um novo “modelo de governabilidade” (ou “governança”), de alcance universal? Ou estaríamos diante da reedição das clássicas políticas *clientelistas* do populismo (nacionalismo) latino-americano?

A oposição é simplista. Por um lado, as “políticas sociais focalizadas”

---

45 As fundações mereceriam um capítulo a parte. Frequentemente não encaminham dados de sua atuação ao Ministério Público. O volume de dinheiro público repassado a essas entidades é grande: pelo menos, 113 fundações brasileiras foram beneficiadas com recursos federais, cujos fins vão desde bolsas de pesquisa até a promoção de eventos. Promotores públicos lutam pela extinção dessas entidades.

46 Sobre o papel internacional das ONGs já foi dito que: “O mercado da *expertise* (consulta e avaliação) internacional é elitista e protegido. Para aceder a ele, é necessário possuir competências linguísticas e culturais... As organizações não governamentais recrutam entre os melhor diplomados dentre os profissionais jovens dos *campi*... Porém, o acesso para esta elite educacional está reservado, no essencial, para os herdeiros de um *establishment* liberal que sempre cultivou certa forma de idealismo e universalismo. Graças a tal recrutamento, algumas organizações ‘militantes’, algumas ONG, têm um viveiro constantemente renovado de competências. Tão incentivado quanto reconhecido, eles se transformam em sócios ‘críticos’ das multinacionais e dos Estados. Estas colaborações, mal remuneradas, mas ricas de experiência, não excluem, ou até mesmo encorajam, carreiras ulteriores nas instituições de Estado, nos grandes estudos de *consulting* ou de avaliação, até nas multinacionais. Os profissionais da ‘combatividade’ reencontrarão os velhos colegas de escola, e muitas vezes os ultrapassarão. Os treinamentos ‘militantes’ deste tipo permitem adquirir algumas das chaves da “internacionalização”, realmente essenciais: um carnê de endereços, mas também uma experiência política que combina a visibilidade da mídia e a discrição da intriga, do *lobbying*, sem esquecer de uma reputação muito útil no caso de reconversão ulterior como “empresário moral”” (DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant, 2005).

levam visivelmente a marca da crise social das décadas de 1980-1990 na sua ata de nascimento (ou seja, são *políticas de crise*).

Por outro lado, as diferenças com o populismo “histórico” (peronismo ou varguismo, por exemplo) são gritantes: a marca principal dos regimes nacionalistas de meados do século XX na América Latina foram as concessões feitas em matéria salarial e de cobertura social (incluídos o salário mínimo e o salário diferido na forma de legislação social e previdenciária) e também sindical, com vistas a criar estruturas sindicais atreladas ao Estado (a chamada “integração da classe operária”). A “assistência social” aos pobres não trabalhadores, ou trabalhadores informais e/ou ocasionais (“biscateiros” no Brasil, ou *changuistas*, na Argentina) ocupou, nesses regimes, um lugar secundário, quando não simplesmente inexistente. A sua função histórica foi, portanto, diversa. O governo do PT buscou, por sua vez, evitar a acusação de “reedição do populismo”. Os programas sociais atuais se encontrariam “no fio da navalha, essa estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam programas como esse (e que) diz respeito às mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania. Essas mediações, a serem construídas e reinventadas, circunscrevem um campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia. Disputa que diz respeito também ao sentido político e desdobramentos possíveis de programas de enfrentamento à pobreza. Pois, no fio da navalha em que transitam, suas promessas de cidadania dependem grandemente da refundação da política como espaço de criação e generalização de direitos” (TELLES, 1998). No segundo mandato de Lula, a “segunda geração” da reforma da previdência propôs um programa de Renda Básica do Idoso, em substituição da LOAS (de dezembro de 1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988) que estabelece, em seu artigo primeiro: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A lei vem sendo gradativamente substituída pelo “programa”; a garantia do direito pela precariedade da concessão, subordinada à vigilância das condicionalidades (é isto que é proposto como “modelo mundial”, nos chamados *behavior-based income transfers*).

Os programas sociais compensatórios foram classificados dentro dos

“estabilizadores automáticos” da economia capitalista, com vistas a evitar que as políticas anticíclicas viessem a decorrer de ações aleatórias, dependentes dos humores políticos. Segundo Paulo Haddad, “desde a crise de 1929 se vem buscando implantar mecanismos legais, constitucionais (seguro desemprego, Previdência Social) ou infraconstitucionais (programas sociais compensatórios) que possam defender o nível de renda da economia, atenuando os impactos da insuficiência de demanda agregada (mas) se a atual crise econômico-financeira mundial se prolongar e se aprofundar haverá uma perda de eficácia relativa desses estabilizadores, que estão totalmente ancorados na receita federal e na sua expansão”. A unificação e ampliação dos programas sociais compensatórios efetuada pelo governo Lula teve essa função econômica como eixo essencial. Significou também uma mudança na orientação política do Estado, fazendo da política de assistência social um dos eixos principais da estabilidade política (nos governos precedentes, aquela ocupava um lugar econômico e politicamente secundário). O orçamento do MDS aumentou 150% entre 2003 e 2008 (passando de R\$ 11,4 bilhões para R\$ 28,6 bilhões). A unificação não foi, portanto, meramente administrativa, mas (macro) econômica e política. A mudança afetou os *métodos de governo* (ou “governança”). Na etapa política precedente, os direitos sociais eram postos como universais; em 1988 implantou-se uma “Constituição Cidadã”, em momentos em que, como analisa Julia Sant’Anna, muitos dos países vizinhos do Brasil “já se adaptavam às restrições das reformas de mercado”. Aquela Constituição implantou o Sistema Único de Saúde (SUS), assim como um benefício assistencial a adultos maiores de baixa renda. A mesma autora nota que “seis anos de governo de um partido diretamente envolvido nessas conquistas permitem ver que sua principal estratégia social é a concessão de benefícios que não são direitos garantidos por lei”, supostamente porque a suspensão do benefício funcionaria como castigo aos que não cumprem com as regras estabelecidas, no que é caracterizado como “contradição histórica entre o que perseguia o PT nos anos 1980, e o que pôs em prática já no governo”, pois o PBF “não substituiu os direitos ainda inacessíveis para os que no estão cobertos pelo sistema de proteção social”.

O tratamento da questão social mudou de eixo. Os programas sociais focalizados permitiram uma diminuição significativa da pobreza absoluta, coexistente, no entanto, com uma trajetória pouco alterada da concentração de renda e, ao mesmo tempo, com uma diminuição da renda média das

famílias, uma diminuição significativa da remuneração média do trabalho assalariado, e um grande incremento das fontes de renda não vinculadas ao trabalho, nas camadas mais pobres. Isto indicaria que os programas sociais foram financiados, basicamente, com uma transferência de renda dos assalariados para os setores mais pobres. Cabe, portanto, questionar a própria noção de “transferência de renda”, que provoca a impressão de um imposto pago pelos setores mais abastados para financiar a sobrevivência dos mais pobres, e que classifica as classes sociais, não pela sua relação com os meios de produção e de troca, mas pelo seu “nível de renda”. Os programas sociais compensatórios são financiados, basicamente, não pela taxaço do capital, mas pela taxaço do salário, na forma de impostos ou contribuições; por isso a diminuição da pobreza absoluta coexiste com a diminuição real da média do piso salarial (e da própria massa salarial, quando medida em relação ao PIB). Do lado oposto da estrutura social, o faturamento real (descontada a inflação) das empresas brasileiras cresceu 41% de 2000 para 2007.

Os assalariados, ao serem os principais financiadores do fundo público e dos programas sociais compensatórios, financiam: a) a estabilidade econômica, ou seja, a própria reprodução capitalista, que se beneficia dos programas sociais como “estabilizadores automáticos”, via consumo das camadas sociais beneficiadas; b) a estabilidade social, ao financiar uma renda paliativa da miséria social; c) a estabilidade política, ao dotar o governo de uma base político/eleitoral refém do *pocket vote*, ou seja, de subsídios precários que dependem da renovação de seu mandato político; e d) a recuperação do capital, ao estabelecer um mecanismo de financiamento do exército industrial de reserva na “entressafra” da recessão ou da crise, criando uma massa de força de trabalho disponível. Sua plena disposição depende, no entanto, da supressão ou redução (por qualquer mecanismo) dos subsídios compensatórios. Os recursos consagrados aos “direitos universais” estabelecidos constitucionalmente experimentaram, ao contrário dos programas sociais, um retrocesso relativo durante o governo Lula: os gastos com saúde e educação, embora crescessem em termos absolutos, decresceram em termos percentuais, passando de 1,79% para 1,59% do PIB; e de 0,95% para 0,77% do PIB, respectivamente (de 1995 até 2005). Uma diferença de 0,4% do PIB, enquanto os “gastos sociais” foram incrementados, em prazo semelhante, em 0,7% do PIB. A diferença de 0,3% foi coberta, em princípio, pela maior taxaço (direta e indireta) dos salários.

A política geral do governo Lula não provocou uma inflexão na tendência histórica de queda *relativa* do rendimento do trabalho, considerando tanto o salário direto quanto o indireto (saúde, previdência e educação pública): a remuneração do trabalho tem um peso na renda nacional, em 2008, de 39,1%; em inícios da década de 1980, ela superava 50%. As condições criadas de retrocesso relativo da pobreza mais acentuada, se encontram vinculadas ao desempenho econômico da conjuntura prevalecente até 2008, sem mudanças de natureza estrutural na produção de renda (e na sua distribuição, que é consequência daquela). A sua implantação, no entanto, abalou as estruturas políticas precedentes, ao ponto de estas não poderem ser reimplantadas simplesmente como no passado, em caso de crise do “modelo”. Política de crise, ela amplia as bases da crise que a originou, apoiada na miséria social que foi a marca da formação social brasileira desde seu nascedouro.

### Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é Fome*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- ABREU, M.M. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís: UFMA, vol. 6 n° 1, 2002.
- ANANIAS, Patrus. Investimento social contra a crise. *Perfil Econômico*, São Paulo, 26/3/2009.
- ARCARY, Valério. Um argumento crítico sobre o Bolsa Família. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 28/10/2006.
- BETTO, Frei (entrevista). Fome Zero original foi abandonado. *O Estado de São Paulo*, 19/8/2007.
- BOITO, Armando. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. *Revista Adusp* n° 34, São Paulo, maio 2005.
- BRANDÃO, Nilson; ARAGÃO, Marianna. Miséria no Brasil cai 27,7% no 1º mandato de Lula. *O Estado de São Paulo*, 20/9/2007.
- BRITTO, Tatiana F. *Conditional Cash Transfers*. Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America. Washington, Institute of Social Studies 390(2004).

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001 (1ª edição de 1946).

\_\_\_\_\_. *El Libro Negro del Hambre*. Buenos Aires: Eudeba, 1964.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica da Fome*. Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população no mundo. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CAVALCANTI, Simone. Pobre paga o maior imposto em alimentos. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 15/1/2007.

COLLIER, Paul. La política del hambre. *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 9 nº 2, México, 2009.

CORREIA DE ANDRADE, Manuel *et al.* *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

COSTA, Christiane; TAKASHI, Ruth; MOREIRA, Tereza. *Segurança Alimentar e Inclusão Social*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; SILVA, José Graziano; TAKAGI, Maya. *Evolução da Pobreza no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2001.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. Connivence des élites internationalisées. *Le Monde Diplomatique*, Paris, jun. 2005.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: *A Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Brasília, v. 4, mar. 1990.

FARIA PINHEIRO, Luci. A esquerda e as políticas sociais emergenciais: alternativas e paradoxos. *Estudos de Política e Teoria Social* nº 14/15, Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

GENNARI, Adilson Marques. *Globalização, Neoliberalismo e Superpopulação Relativa no Brasil nos Anos 1990*. Araraquara: Departamento de Economia da UNESP, 2005.

HADDAD, Paulo R. Estabilizadores automáticos, até quando? *O Estado de Sã. Paulo*, 4/7/2009.

HOMEM DE MELO, Fernando. *O Problema Alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

IBRAMATTI, Daniel. Banco Mundial vê Bolsa Família como modelo. *Terra Magazine*, São Paulo, 17/9/2007.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Receita Pública. Quem paga e como se gasta no Brasil*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Boletim de Políticas Sociais*. Brasília, Edição Especial nº 13, 2007.

\_\_\_\_\_. *Brasil: Estado de uma Nação*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*. Brasília, 1998.

KERSTENETZKY, Célia L. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política* 26 (4), São Paulo, out./dez. 2006.

LAVINAS, Lena. Transferências de renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. In; SICSÚ, João. *Arrecadação de Onde Vem? E Gastos Públicos para Onde Vão?* São Paulo: Boitempo, 2007.

LINDERT, Kathy. *Bolsa Família* program – scaling-up cash transfers for the poor. In: *MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. Washington: World Bank, 2007.

LINDSTEDT, Gunnar. Un salario social mínimo garantizado para todos. *Zona Abierta* nº 46-47, Madri, jan.-jun. 1988.

MATTOSO, Jorge. *O Brasil Desempregado*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MEIRELES, Monika. *Do Endividamento Externo ao Novo Desenvolvimentismo*. Trajetórias do capitalismo e da dependência na América Latina. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Prolam-USP, 2008.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90. São Paulo, Nupens/USP, 1997, Série *A Trajetória do Desenvolvimento Social no Brasil*, nº 1/97.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, Universidade de São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1995, vol. 9, nº 24.

NETTO, Antonio Delfim. A política social de Lula. *Carta Capital*, São Paulo, 20/5/2009.

NOVAES, Washington. Onde se conseguirão recursos para os pobres? *O Estado de São Paulo*, 12/6/2009.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Agro-combustíveis e produção de alimentos. *Folha de São Paulo*, 17/4/2008.

ORNELIAS MAURIEL, Ana Paula. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. *Revista Praia Vermelha* nº 14/15, Rio de Janeiro: PPGSS-UFRJ, 2006.

PASSOS GUIMARÃES, Alberto. A estrutura produtiva da agricultura brasileira. *Novos Rumos* nº 6/7, São Paulo, 1988.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. *Revista Praia Vermelha* nº 14/15, Rio de Janeiro: PPGSS-UFRJ, 2006.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo. *O Desafio da Inclusão Social no Brasil*. São Paulo: Publisher, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático. *Zona Abierta* nº 46-47, Madri, jan.-jun. 1988.

RAWLINGS, Laura; RUBIO, Gloria M. Evaluating the impact of conditional cash transfer programs - lessons from Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper* 3119, Washington: The World Bank, 2003.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODRIGUES, Hélio. O direito social à assistência social e o todo único dos direitos sociais. *Contra a Corrente* nº 1, Brasília, Centro de Estudos e Pesquisas Sociais, 2009.

ROSSI, Clóvis. Viagem ao país do Bolsa Família. *Folha de São Paulo*, 15/8/2008.

SACHS, Jeffrey. Ação decisiva contra fome. *Valor Econômico*, São Paulo, 22/1/2009.

SAES, Décio Azevedo M. Direitos sociais e transição para o capitalismo. *Documentos do Instituto de Estudos Avançados*. São Paulo: Universidade de São Paulo, nº 39, dez. 2001.

SANT'ANNA, Julia. El programa Bolsa Familia: un éxito entre el público y la crítica. *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 9 nº 2, México, 2009.

SCOLESE, Eduardo. Bolsa Família sustenta novo voto de cabresto no Nordeste. *Folha de São Paulo*, 24/9/2008.

SILVA E SILVA, M.O. *O Comunidade Solidária*. O não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, José Graziano; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002.

\_\_\_\_\_. *Projeto Fome Zero*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

SOARES, Glaucio. Assistência social: responsabilidade de quem? *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28/7/2009.

SPOSATI, Aldaiza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, nº 55, São Paulo: Cortez, 1997.

SUPLICY, Eduardo M. As políticas sociais e o crescimento. *Folha de São Paulo*, 28/1/2007.

\_\_\_\_\_. *Renda Básica de Cidadania: a Resposta Dada Pelo Vento*. Porto Alegre: L&PM, 2005.

TAVARES, Luiza. *O Programa Fome Zero*. Rio de Janeiro: UERJ, 2003.

TELLES, Vera S. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. *Programas de Renda Mínima no Brasil*. Impactos e potencialidades. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

TORRES FREIRE, Vinícius. Renda Zero. *Folha de São Paulo*, 2/12/2007.

TREVISAN, Antoninho M. *O Combate à Corrupção*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

URANI, André. Desigualdade e pobreza no Brasil. In: Adriana Carranca et al. *Políticas Públicas Sociais*. São Paulo: Cortez-ANDI, 2008.

VAN DER VEEN, Robert J.; VAN PARIJS, Philippe. Subsídios universales frente a socialismo. *Zona Abierta* nº 46-47, Madri, jan.-jun. 1988.

VAN PARIJS, Philippe. Vontade e sabedoria do Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 27/1/2004.

VITALE, Griuseppe. A “revolução verde” e a crise mundial do capitalismo. In: Maria Teresa Prasca e Carlo Fredduzzi. *A Fome no Mundo*. Lisboa: Iniciativas, 1975.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família*. Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

United Nations World Food Program – WFP. *World Hunger Series 2006*. Hunger and learning. Stanford, Stanford University Press, 2006.

WORLD BANK. *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington, Human Development Department, Latin America and Caribbean Region, The World Bank, 2006.

YAP, Yoon-Tien *et al.* *Limiting Child Labor Through Behavior-Based Income Transfers*. An experimental evaluation of the PETI program in rural Brazil. Washington: World Bank, 2001.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, vol. 12, n° 1, janeiro 2003b.

\* Osvaldo Coggiola é Professor Titular de História Contemporânea da Universidade de São Paulo (USP).

<coggiol@hotmail.com>

**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO**

**REITOR**

Carlos Antônio Levi da Conceição  
PRÓ-REITORA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
Débora Foguel

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
DIRETORA**

Mavi Pacheco Rodrigues

**VICE-DIRETOR**

Marcelo Braz

**DIRETORA ADJUNTA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Rosana Morgado

**EDITORES**

José María Gómez (ESS - UFRJ)

José Paulo Netto (ESS - UFRJ)

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes  
(ESS - UFRJ)

Myriam Lins de Barros (ESS - UFRJ)

**COMISSÃO EDITORIAL**

Janete Luzia Leite (ESS-UFRJ)

Alejandra Pastorini Corleto (ESS-UFRJ)

**CONSELHO EDITORIAL**

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT, Coimbra-Portugal), Ana Elizabeth Mota (UFPE-PE), Antonia Jesuíta de Lima (UFPI-PI), Berenice Couto (PUC-RS), Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-Portugal), Cibele Rizeck (USP-SP), Cleusa dos Santos (UFRJ-RJ), Consuelo Quiroga (PUC-MG), Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UNB-DF), Edésio Fernandes (University College London - Inglaterra), Elizete Menegat (UFJF-MG), Helena Hirata (GEDISST-GNRS-França), Ivete Simionatto (UFSC-SC), José Fernando Siqueira da Silva (UNESP-SP), Júlio de Assis Simões (USP-SP), Leilah Landim (UFRJ-RJ), Liliane Capilé Charbel Novaes (UFMT-MT), Marcelo Badaró (UFF-RJ), Margarita Rosas (Universidad de La Plata-Argentina), Maria Carmelita Yasbeck (PUC-SP), Maria da Ozanira Silva e Silva (UFMA-MA), Maria das Dores Campos Machado (UFRJ-RJ), Maria Liduína de

Oliveira e Silva (UNIFESP-SP), Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP), Maria Lucia Martinelli (PUC-SP), Maria Lúcia Weneck Vianna (UFRJ-RJ), Michael Lowy (EHESP-França), Monica Dimartino (Universidad de La Republica de Uruguay-Uruguai), Neli Aparecida de Mello (USP-SP), Potyara Amazoneida Pereira (UnB-DF), Ricardo Antunes (UNICAMP-SP), Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ), Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA-MA), Sérgio Adorno (USP-SP), Sueli Bulhões da Silva (PUC-RJ), Sulamit Ramon (London School of Economics-Inglaterra), Valéria Forti (UERJ-RJ), Vera da Silva Telles (USP-SP), Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA), Vicente de Paula Faleiros (UnB-DF).

**ASSESSORIA TÉCNICA**

Fábio Marinho

Márcia Rocha

**PRODUÇÃO EXECUTIVA**

Márcia Rocha

**REVISÃO**

Alejandra Pastorini Corleto

Janete Luzia Leite

Maria de Fátima Migliari

**TRADUÇÃO**

Daniel Hanan

Daniel Stevens Torres Cárdenas

Fábio Marinho

Nicolle Varella Felipe

**DESIGN EDITORIAL  
E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

**WEB DESIGN**

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ  
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)  
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ  
(21) 3873-5386  
ess.ufrj.br/praiavermelha

Foto de Capa: Fábio Rodrigues Pozzebom/  
Agência Brasil