

Propostas de enfrentamento da desigualdade social no governo Lula: uma abordagem dos diferentes projetos em disputa no âmbito das políticas sociais¹.

Kellen Alves Gutierres

Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP

Resumo:

Esse artigo busca analisar os projetos políticos de enfrentamento da pobreza e desigualdade social que concorreram nos primeiros anos do governo Lula para a condução das políticas sociais gestadas em seu primeiro mandato. O interesse em explicitar e analisar a disputa entre diferentes projetos se deve ao fato de que, se por um lado, o governo Lula colocou a questão do combate à pobreza e desigualdade social como central em sua agenda política, por outro lado, conviviam no interior do partido diferentes concepções e abordagens acerca da condução de políticas sociais para enfrentamento dessa questão. Nesse sentido, a análise das disputas entre essas concepções apontam para fatores que contribuíram para as escolhas feitas pelo governo Lula e propõe interpretações para compreensão do cenário no qual o Programa Bolsa Família ganha centralidade como principal estratégia política de combate à desigualdade.

¹ Trabalho preparado para apresentação no III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília, 11 a 13 de maio de 2016

1. Introdução

A posição negativa ocupada pelo Brasil em indicadores comparativos internacionais de desigualdade é largamente conhecida e debatida, tanto no meio acadêmico quanto na imprensa nacional e internacional. Da mesma forma, na última década, tem se destacado os esforços de governo em enfrentar a questão da desigualdade no país, e, se ainda estamos longe de resolvê-la, houve mudanças institucionais importantes que chamam atenção de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento ao redor do mundo.

Para o estudo da democracia, em termos de sua construção e consolidação, a temática da desigualdade não é menos relevante; é sabido que os altos índices de desigualdade impactam negativamente a capacidade de desenvolvimento de sociedades mais justas e democráticas; por outro lado, esforços em compreender como democracias em países em desenvolvimento enfrentam a questão da desigualdade e buscam alternativas políticas tem sido uma agenda de interesse para a estudiosos da democracia em diversos países do mundo.

Nesse sentido, esse artigo comunga desse interesse e busca analisar a condução recente de políticas de enfrentamento da desigualdade social no Brasil, os diferentes projetos políticos no cenário político que concorreram para a condução das políticas sociais no início do governo Lula.

A relevância em analisar a condução das políticas sociais no início do governo Lula se deve ao fato de que a questão do enfrentamento da fome e pobreza entraram de maneira central na agenda política buscando uma articulação entre políticas sociais e econômicas (Silva, Yazbek e Giovanni, 2007). Nesse sentido, havia o compartilhamento, no interior do PT e depois, no governo, da necessidade premente de se enfrentar essas questões por meio de um papel mais ativo do Estado.

No entanto, como pretendemos demonstrar, os projetos propostos e implantados disputaram internamente concepções, num embate sobre os rumos das políticas sociais no governo petista – pois, se havia um consenso em torno da necessidade de enfrentamento das desigualdades, as concepções internas que orientavam cada projeto divergiam entre si. Diante disso, buscamos nesse artigo sistematizar informações sobre os projetos em disputa, explicitando as alternativas que se colocavam naquele momento e discutindo os caminhos políticos que levaram às escolhas de governo.

A abordagem acerca da disputa de projetos políticos no processo de construção democrática brasileiro foi proposta por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), que, orientados por uma teoria de matriz gramsciana, desenvolveram uma tipologia de macro

projetos em disputa no processo de democratização brasileiro. Esse artigo, por sua vez, se utiliza da categoria de projetos políticos², tal como elaborado pelos autores citados, mas busca empregar-la para a compreensão das diferentes concepções de enfrentamento da pobreza e desigualdade no interior do governo petista.

Assim, ao adotarmos a abordagem de projetos políticos para compreender como diferentes projetos disputaram a condução do enfrentamento das desigualdades no governo Lula, buscamos compreender o cenário de disputas colocado naquele momento e as construções políticas derivadas desse cenário. Nesse sentido, privilegiamos a análise do processo político que levou às escolhas empreendidas no governo petista.

Na tipologia desenvolvida por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o projeto democrático-participativo foi apresentado como identificado com o Partido dos Trabalhadores, devido à defesa e importância das instituições participativas nas administrações locais governadas pelo partido. No entanto, quando o partido passa ao governo federal, diferentes projetos latentes no interior do partido disputam espaço e concepções de enfrentamento das desigualdades, com diferentes concepções inclusive no que diz respeito à participação da sociedade civil na implantação das políticas. Nesse sentido, entendemos que a abordagem de projetos nos ajuda a compreender as disputas no interior do partido, e no Estado, quando esse ascende ao governo federal.

Para tanto, apresentamos o que designamos como os dois principais projetos alternativos ao SUAS, que disputaram espaço na área social no início do governo Lula: o Programa Fome Zero (PFZ) e o Programa Bolsa Família (PBF), além de apresentar também o projeto da política de assistência social, que implantou, em 2005, o Sistema Único da Assistência Social em território nacional. Tais projetos são apresentados se apoiando em análise da literatura especializada, com destaque para produções elaboradas por atores que participaram dos processos de implantação dos programas. Na análise dos três casos buscaremos evidenciar a heterogeneidade interna dos projetos políticos, e as condições estruturais, recursos e oportunidades que circundam e qualificam a implantação de cada um dos projetos. Por se tratar de um estudo que analisa a passagem de projetos políticos para o Estado, incorporamos também à análise a questão da heterogeneidade do Estado, buscando considerar o peso da “dimensão estatal” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) na implantação desses projetos.

² A categoria de projetos políticos que utilizamos se refere ao conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38).

Desse modo, esse artigo está dividido em quatro partes, além dessa introdução. A seguir, apresentamos o Programa Fome Zero, seguido do Programa Bolsa Família e da Política de Assistência Social; por fim, na última parte, as considerações finais trazem algumas conclusões acerca dos projetos apresentados e das disputas travadas no interior do governo Lula para condução das políticas sociais de enfrentamento da desigualdade.

1. O Programa Fome Zero

O primeiro pronunciamento de Lula, após confirmada sua eleição para presidente da república, em 2002, ficou marcado pela seguinte declaração:

"Se no final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, eu terei realizado a missão da minha vida". (TERRA, 2002)

Com grande repercussão nacional e internacional, essa declaração colocou a questão do combate à fome no centro das prioridades do governo recém-eleito e anunciou o Programa Fome Zero como a principal estratégia de governo na área social. Assim, em janeiro de 2003, como primeiro ato legislativo de governo³, o presidente Lula implantou o Programa Fome Zero, reativou o extinto CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional) e criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA. Em seu discurso de posse, enfatizou mais uma vez a questão do combate à fome, conclamando a população para aderir à esta causa. Assim, o Programa Fome Zero nasce carregado de muita expectativa quanto à erradicação da fome no país e bastante vinculado à figura do presidente. Este programa, que fora originalmente um projeto elaborado pelo Instituto Cidadania⁴ dois anos antes da eleição, tinha como objetivo propor uma política de segurança alimentar e nutricional para o país, servindo de “subsídio para a constituição de uma agenda permanente de discussão e de ações para buscar a garantia da Segurança Alimentar e a erradicação da fome no país, como prioridade pública e política” (Takagi, 2006, p. 32).

As raízes do Programa Fome Zero remontam à inserção desta temática no Partidos dos Trabalhadores no início da década de 1990, quando Lula encomenda ao Instituto Cidadania, no âmbito do Governo Paralelo, a formulação de um Projeto de Segurança

³ Medida provisória n.103 de 1o. de janeiro de 2003, convertida na Lei n. 10.683, de 28/05/03 (Takagi, Del Grossi e Silva, 2006, p.2)

⁴ O Instituto Cidadania foi uma ONG fundada por Lula na década de 1990, por ocasião da formação do que ficou conhecido como “Governo Paralelo”, ou seja, uma ação política proposta por Lula após a derrota na eleição de 1989, para fazer frente ao Governo Collor. O Instituto Cidadania foi um espaço de formulação de diversas propostas que passaram a compor os programas de governo de Lula enquanto candidato à presidência, nas eleições em que concorreu. Em 2011, com o fim do mandato do presidente Lula, o Instituto Cidadania passou a chamar-se “Instituto Lula”.

Alimentar para o Brasil, que foi elaborado sob a coordenação de Lula e José Gomes da Silva – pai de José Graziano da Silva, que em 2003, se tornaria o ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Lançado em 1991, este programa apresentava como proposta “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam” (Takagi, 2006, p. 19).

Segundo Frei Betto (2003), após o lançamento deste programa, Lula encarregou o sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, de “levar a bandeira às ruas” (Idem, p. 53), dando ensejo à Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida⁵, que entre 1992 e 1993, organizou pelo país milhares de comitês de solidariedade, mobilizando a sociedade em torno da causa do combate à fome e influenciando a ação governamental. Assim, como resultado dessa mobilização, o governo Itamar Franco lança, em 1993, o “Programa de Combate à Fome e Miséria” e, em parceria com a Ação da Cidadania cria, em maio de 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA⁶. No CONSEA, foi elaborado o primeiro Mapa da Fome, que identificou a existência de 31,7 milhões de pessoas abaixo da linha de indigência ou 21,9% da população (Peliano, 1993 apud Takagi, 2006). Também foi iniciativa do CONSEA a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 1994, com o tema “Fome: uma questão Nacional”.

Apesar de toda a mobilização do Ação da Cidadania, em 1995 o CONSEA foi extinto, e a segurança alimentar como eixo estratégico de governo sai de cena, apesar do governo Fernando Henrique manter políticas isoladas de combate à fome. No entanto, o Projeto de Segurança Alimentar permanece nas três campanhas presidenciais em que Lula concorreu após a derrota de 1989 (1994, 1998 e 2002).

Essa contextualização é importante porque recupera a forma pela qual a fome foi pautada no Brasil como questão política no Partido dos Trabalhadores e na trajetória política de Lula. Assim, inserimos o Programa Fome Zero em um contexto político anterior à eleição de 2002, o que nos permite observar que a implantação deste programa recoloca o Projeto de Segurança Alimentar como eixo de governo.

⁵ Para uma análise do movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, ver Almeida, 2006, p.78 a 87.

⁶ Segundo Almeida, o Consea “foi apresentado como proposta oficial por lideranças do Partido dos Trabalhadores e contava com a participação de 21 membros da sociedade civil – indicados pela Ação da Cidadania – e nove representantes governamentais” (Idem, p. 86).

O projeto elaborado pelo Instituto Cidadania em 2001⁷, do qual deriva o Fome Zero, trazia avanços em relação ao projeto de 1991, pois, como afirma Takagi (2006), era mais propositivo em elaborar uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil.

Ainda de acordo com Takagi, o projeto de 2001 estimava a população vulnerável à fome ou em situação de insegurança alimentar em 44 milhões de pessoas, ou 27,8% da população (Instituto Cidadania, 2001 *apud* Takagi, 2006, p.2). Diante da dificuldade de se estimar a população “que passa fome”, o diagnóstico realizado pelo Instituto Cidadania utilizou o conceito de linha de pobreza indicado pelo Banco Mundial, que estabelecia o critério de *US\$ 1 per capita por dia*. A vantagem deste critério estava em estimar pessoas vulneráveis à fome, remetendo-se com isso ao conceito de insegurança alimentar, pois não se restringia apenas aqueles que sofriam do efeito biológico da fome, mas se estendia à população vulnerável à fome, o que trazia a esta estimativa um caráter preventivo (Takagi, 2006, p.55).

Nesse desenho do projeto idealizado pelo Instituto Cidadania, vale destacar dois aspectos. Primeiro, as políticas específicas, que não constavam do projeto de 1991 e estavam destinadas a combater diretamente a fome e a desnutrição da população mais carente. A importância dos programas específicos é apontada como uma forma de conscientizar a população sobre o “Direito à Alimentação”: “a alimentação deixa de ser considerada uma obra de caridade ou ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado de garantir esse direito” (Takagi, Del Grossi e Silva, 2006, p.6). Segundo, vale destacar também o primeiro eixo de atuação da Política de Segurança Alimentar – a integração das políticas estruturais de emprego e renda.

Essas duas dimensões apresentam importantes concepções do projeto, que se pauta, desta forma, pela ideia da alimentação como um direito que deve ser garantido pelo Estado, e pela afirmação da necessidade de um novo modelo desenvolvimento econômico para o enfrentamento da fome no Brasil. Assim, Takagi, Del Grossi e Silva (2006) afirmam que o direito à alimentação só poderá ser atendido a partir da criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, construída de forma participativa com os diversos segmentos da sociedade (Idem, p.6) e se preocupam em diferenciar o Fome

⁷ O projeto de 2001 foi elaborado a partir da contribuição de vários especialistas da área, integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, movimentos sociais, ONGs e sindicatos, sob a coordenação por José Graziano da Silva, professor universitário e também especialista na área.

Zero de programas de transferência de renda ou programas de combate à pobreza, afirmando seu caráter de programa universal, devido ao seu objetivo de garantir acesso à alimentação saudável para toda a população por meio de ações participativas e emancipatórias. Essas colocações são importantes porque buscam marcar diferenças entre o PFZ e os programas de transferência de renda e combate à pobreza, que vão travar acirradas disputas no primeiro ano do governo Lula.

A centralidade do Fome Zero como forma de enfrentamento à questão social é patente no Programa de Governo do PT, para as eleições de 2002. As concepções e proposições do Projeto Fome Zero foram transformadas em política de Estado no primeiro ano do governo Lula, passando de um projeto para um “Programa”, estruturado por meio do Ministério Extraordinário de Combate à Fome – MESA e do Gabinete de Mobilização Social, alocado na assessoria da Presidência da República. Nessa configuração, o MESA, ligado à Presidência, ficava responsável por implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar, articulando as diversas ações interministeriais⁸ propostas pelo Programa. Vale lembrar que a criação de um Ministério não constava da proposta original do Projeto Fome Zero: como aponta Takagi (2006), esta foi uma solução encontrada no período de elaboração da estrutura de governo, a partir da avaliação de que, com a criação de várias novas secretarias sem recurso orçamentário, o tema da segurança alimentar e combate a fome poderia perder sua força no governo caso não fosse criado o ministério (Idem, p. 86). Com isso, o ministério foi criado com aporte de volume de recursos substancial relativamente a outras pastas (Idem, p. 88/89), reforçando a aposta do governo neste Programa.

A gestão participativa era apontada como fator constitutivo do programa (Takagi, Del Grossi e Silva, 2006, p. 7), e já no primeiro dia de governo o Consea foi instalado, com a função de propor e pronunciar-se sobre as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e mobilizar a sociedade civil e estimular a criação de conselhos estaduais e municipais como requisito para a implantação da política (Idem, p.8). Almeida (2006) observa que, embora o Consea tivesse, oficialmente, um caráter consultivo, ficou responsável por traçar as diretrizes da política, dada a ênfase dada à gestão participativa. Compunha o Fome Zero também o Gabinete de Mobilização

⁸ A articulação interministerial era apontada por Takagi, Del Grossi e Silva (2006), como uma especificidade institucional da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por tratar-se ao mesmo tempo “de uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar, ms também de uma política articuladora de iniciativas de competências de outras pastas, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil, na área social.

Social, criado como um órgão de assessoria da Presidência, que estaria a cargo de, como o próprio nome anuncia, realizar um amplo processo de mobilização da sociedade civil em torno da questão do combate à fome⁹.

Ao lado dessa estrutura, o Fome Zero contava ainda com outra iniciativa, que era possibilidade de recebimento de doações privadas e individuais para o “combate a fome do presidente Lula”, partindo do chamamento do presidente¹⁰, que Takagi, Del Grossi e Silva (2006, p.8) comparam ao Mutirão da Ação de Cidadania, nos anos 90, formando uma intensa rede de solidariedade em torno da causa do combate à fome.

No âmbito das doações empresariais, foi fundada em São Paulo uma ONG de Apoio ao Fome Zero, criada para mobilizar parceiros, principalmente empresários a envolver-se no programa, e que tinha como presidente de honra, a primeira dama, Marisa Letícia. Como mostra Almeida (2006), esta ONG foi constituída no contexto de uma aproximação entre o governo e representantes empresarias e de segmentos do terceiro setor, numa lógica na qual as empresas eram estimuladas a aderir ao programa não apenas pela causa do combate à fome, mas também pelas vantagens relacionadas à associação destas à marca Fome Zero.

Todos esses aspectos do projeto nos permitem observar que o Programa Fome Zero articulava não apenas ações de combate à fome, mas também visões e projetos que conviviam no Partido dos Trabalhadores. A estruturação do MESA, bem como sua proposta detalhada de uma Política Nacional de Segurança Alimentar trazia o aspecto técnico do programa, representado por José Graziano e sua equipe composta por especialistas na área de segurança alimentar. O Consea representava a proposta de gestão participativa presente nas administrações petistas. O Gabinete de Mobilização Social, pelo lado da mobilização cidadã, representava o trabalho de base e a mobilização popular, pela vertente da esquerda católica, importante na formação do PT

⁹ Para tal função, foram convidados Frei Betto, que esteve encarregado da chamada mobilização cidadã, com o objetivo de formar e capacitar grupos de mobilização voluntários em prol do Fome Zero, por meio de uma estrutura⁹ que conjugava a coordenação de doações e um programa educativo para voluntários que comporiam os comitês gestores, além de agentes que acompanhariam os beneficiários do programa; e Oded Grajev⁹, encarregado da mobilização junto ao empresariado, de forma a construir uma rede de empresários parceiro do PFZ.

¹⁰ Na apresentação do projeto elaborado em 2001, Lula afirma a necessidade de envolver a sociedade no projeto: “A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar” (Instituto Cidadania, 2001, p. 6)

e representada por Frei Betto¹¹, que havia atuado na Pastoral Operária; por outro, a ponte entre o PT e o empresariado, feita por Oded Grajew pelo lado da mobilização empresarial, junto ao forte chamamento de Lula, conclamando a sociedade em torno desta causa, recolocava a questão da solidariedade social, numa clara aproximação entre governo e empresariado, sob a ótica da participação solidária¹².

Diante disso, o Programa Fome Zero como projeto político de combate à fome, explicitava a convivência de uma heterogeneidade de componentes internos. Essa heterogeneidade se traduzia em tensões internas à equipe do Programa e tensões no partido e no governo, por conta tanto da disputa de concepções entre diferentes projetos de enfrentamento da questão social, quanto das pressões por resultados, diante da grande expectativa e intensa publicidade do programa.

No âmbito das tensões internas à equipe do PFZ, destaca-se o dissenso entre a equipe do MESA e o Gabinete de Mobilização Social. Esse dissenso está amplamente documentado no livro¹³ em que Frei Betto faz um diário dos dois anos em que esteve como assessor da presidência no Gabinete de Mobilização do programa. A visão de Frei Betto, explicitada no livro, é a de que havia uma tensão entre a visão técnica da equipe de Graziano e a visão política trazida pelo gabinete no qual ele atuava (Betto, 2007, p. 70), especialmente no que se refere à ênfase dada pela frente de mobilização social à “educação cidadã”, que inspirada no método Paulo Freire, visava promover a emancipação dos beneficiários por meio da educação popular.

O dissenso entre o MESA e o Gabinete de Mobilização Social também é explicitado no trabalho de Takagi (2006), que ao abordar a questão da Mobilização Social, aponta a existência de uma confusão provocada pela institucionalidade própria que a frente de mobilização cidadã foi adquirindo no interior do Programa:

“A primeira frente [de Mobilização Cidadã] resultou em uma institucionalidade própria: a Assessoria Especial organizava palestras e capacitava os voluntários para integrar os chamados “componentes do Mutirão contra a Fome”: o Copo, o Prato, o Sal e o Talher. Segundo Essas

¹¹ Frei Betto, em entrevista para esta pesquisa, explica que em sua trajetória política, nunca esteve filiado ao PT, nem participou de qualquer atividade partidária. Sua aproximação com o partido, e mais especificamente, com Lula, se deu por sua atuação na Pastoral Operária, nos anos 1970/1980 e posterior trabalho de assessoria a movimentos populares.

¹² Sobre a ideia de participação solidária, ver Almeida, 2006b, onde a autora analisa o que designa como *marco discursivo da participação solidária*, mostrando de que forma a ideia de solidariedade se constituiu, ao longo dos anos 1990, como ponto nodal de variadas articulações entre sociedade civil e sociedade política, passando a fornecer os termos do debate acerca dos problemas sociais no país (Almeida, 2006b, p.95).

¹³ Calendário do Poder, Editora Rocco, 2007.

nomenclaturas, bastante criativas e didáticas, muitas vezes entraram em conflito com a estrutura dos Comitês Gestores incentivadas pelo MESA, que não eram estruturas de mutirão, mas de gestão compartilhada de um programa público nacional. Além disso, aumentavam o potencial de confusão de entendimento do que seria o Programa Fome Zero do Governo Federal” (Takagi, 2006, p.118, grifos nossos)

Observamos, nesta passagem, que a ideia de “Mutirão” apresentava também um dissenso entre as duas equipes. Enquanto o Gabinete de Mobilização afirmava a importância do “Mutirão Cívico” – em um artigo sobre o PFZ, Frei Betto afirma que “O Fome Zero é um mutirão idealizado pelo governo Lula e protagonizado pela sociedade civil” (Frei Betto, 2003, p. 58) – Takagi (2006) afirma a distinção entre mutirão e comitês gestores, como vimos anteriormente. Nesse sentido, observamos as tensões entre a visão técnica na implantação do Programa e a visão que priorizava a mobilização popular.

Diante desses dissensos, o desenho de mobilização cidadã, no interior do Gabinete de Mobilização Social, não encontrou ressonância no Programa – e nem no governo, já que essa proposta não obteve recursos do governo durante todo o período em que ele esteve no PFZ, tendo tido apenas recursos de doações privadas¹⁴. Nesse sentido, Frei Betto aponta que:

Muito pouco desse desenho foi efetivamente aproveitado pelo Fome Zero, devido à dessintonia entre o MESA e o Gabinete de Mobilização Social. Só o Talher vingou; ampliou-se pelo Brasil numa rede de centenas de educadores populares que atuam junto aos agentes e beneficiários do programa. (Betto, 2007, p. 76)

Assim, tentando reunir tantas diferentes visões, que por vezes se completavam, e por outras, colidiam, as tensões internas ao Programa Fome Zero se traduziram em inúmeras dificuldades durante o ano de 2003. Como aponta Almeida (2006), durante o ano de 2003 o PFZ permaneceu em um terreno deslizante “no qual estavam engendrados tanto as possibilidades para a criação de políticas públicas mais amplas quanto os limites para essa criação” (Idem, p. 160).

Vale notar que, no âmbito das ações realizadas pelo Programa, o ano de 2003 foi marcado pela implantação de diversas ações que priorizaram os pequenos municípios (até 75 mil habitantes) do semi-árido e da Região Norte. Dentre essas ações, destacaram-se: o Cartão Alimentação, o Programa de Aquisição de Alimentos, a

¹⁴ No que se refere aos recursos para o Gabinete de Mobilização Cidadã, em entrevista para esta pesquisa, Frei Betto afirma não ter recebido nenhum aporte público de recursos durante o tempo que permaneceu na Assessoria Especial da Presidência.

ampliação da cobertura da distribuição de cestas de alimentos à grupos vulneráveis, a formação dos Comitês Gestores, a formatação e o funcionamento do Consea como instância participativa de formulação, acompanhamento e avaliação da política, entre outras ações¹⁵. Dentre essas ações, a mais destacada foi a criação do Cartão Alimentação – transferência monetária de renda no âmbito da política de segurança alimentar e a implantação de Comitês Gestores.

Takagi (2006) aponta que, dada a superexposição do Programa e as ações de marketing a ele associado, o PFZ sofreu críticas contundentes na imprensa, que cobrava por resultados, por denúncias de irregularidades nos cadastros do Cartão Alimentação, apontava lentidão nas ações e problemas de coordenação na área social do governo (Idem, p. 155). No plano municipal, o Programa enfrentou também diversos problemas, como falta de recursos e infraestrutura (Takagi, 2006), cultura clientelista ainda fortemente presente em muitas das administrações locais (Silva, Yazbek e Giovanni, 2007), além de outras dificuldades internas na gestão do programa.

Além das pressões externas, o PFZ sofreu também um intenso desgaste advindo de tensões que envolveram as disputas entre os outros projetos políticos no governo e no partido. Por um lado, era vivida uma pressão interna, no governo, por resultados mais rápidos e maior coordenação das ações, muitas vezes, também, retroalimentada pelas críticas da imprensa. Mas havia, também, internamente ao governo, disputas acerca das concepções do programa e dos rumos a serem dados à área social; essas disputas serão em tratadas em conjunto no tópico 5.4, abordando pontos bastante polêmicos na implantação do PFZ: o Cartão Alimentação; os Comitês Gestores e a unificação dos programas de transferência de renda, ocorrida ainda em 2003, com grande impacto sobre o programa.

Nesse sentido, Takagi (2006) resume o desgaste sofrido pelo Programa, que desencadeou a desativação do MESA e a fusão da política de segurança alimentar às demais ações de política social, no MDS:

Esta é uma questão emblemática: avalia-se que o desgaste no primeiro ano não foi do Programa Fome Zero, já que as pesquisas de opinião pública continuavam extremamente favoráveis às ações de combate à fome e à pobreza do Governo Federal neste período. O que houve foi um desgaste interno do MESA no governo, alimentado pelas divergências de opiniões, disputas por espaço de poder e pelas diversas críticas presentes na mídia, que

¹⁵ Para uma análise detalhada das ações do Fome Zero no primeiro ano do governo Lula, ver Takagi, 2006, capítulo 2.

por sua vez eram fonte de desgaste para o próprio governo. (Idem, p. 158/159)

2. O Programa Bolsa Família

Como vimos anteriormente, o Programa Fome Zero nasce a partir de um projeto gestado pelo Partido dos Trabalhadores, no âmbito do Instituto Cidadania, com participação da sociedade civil e notadamente ligado ao então candidato Lula. Já o Programa Bolsa Família, que surge como proposta de unificação dos diversos programas de transferência de renda¹⁶, não se constitui exclusivamente como um projeto do partido, nem como produto de lutas sociais; para compreendermos a criação desse programa, é preciso recuperar o debate em torno dos programas de transferência de renda no contexto internacional, e a forma como se inseriu no Brasil. Assim, quando tratamos, neste tópico, do Programa Bolsa Família como um projeto político, o tomamos no sentido de uma concepção dentre outras que disputavam, no partido e no governo, os rumos das políticas sociais no governo Lula. Para tanto, buscaremos apresentar, a seguir, sua trajetória como política pública no Brasil e no Partido dos Trabalhadores, buscando entender de que forma esse Programa passa a integrar a agenda de políticas sociais do governo.

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2008), os programas de transferência de renda ganham espaço no debate internacional em uma conjuntura de grandes transformações econômicas, sociais e do mundo do trabalho. Assim, processos de revolução tecnológica, globalização e regionalização dos mercados, com consequente situação de desemprego estrutural, passam a exigir outras respostas que não aquelas calcadas no modelo de proteção social tradicional do *welfare state*, baseado na relação capital-trabalho, e programas de transferência de renda são tomados como alternativas propostas por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais nesses países¹⁷.

¹⁶ O Bolsa Família unificou os três programas federais de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, além de procurar as unificar ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda (Bichir, 2011, p.120). O Bolsa família foi instituído pela medida provisória n. 132, em outubro de 2003, e transformado na Lei 10.836, em janeiro de 2004.

¹⁷ Silva (2007) mostra que programas de transferência de renda já vinham sendo implantados em vários países europeus desde a década de 1930; no entanto, só ganham visibilidade no debate internacional a partir dos anos 1980, por se tornarem uma forma de combate à situação de pobreza gerada pelas políticas de ajuste estrutural no contexto da crise econômica.

Assim, os programas de transferência de renda condicionada (PTRC), como é o caso do Bolsa Família, inserem-se no contexto de novas formas de intervenção de combate à pobreza, notadamente sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis (Fonseca e Roquete, 2005, Vilattoro, 2010; Bichir, 2011; Leite et.al., 2015). Muitos analistas enfatizam a proeminência desses programas na América Latina¹⁸, mas como bem apontam Halon, Barrientos e Hulme (2010), os PTRC apresentam-se atualmente como estratégia de combate à pobreza em vários dos chamados “países do Sul”, o que inclui relevantes experiências na Ásia.

No contexto latino americano, analistas (Vilattoro, 2010, Marques, 2013; Leite et.al., 2015) relacionam o advento dos programas de transferência de renda condicionadas ao contexto de crise econômica e ajuste estrutural. Nesse sentido, Marques (2013) afirma que esses fatores políticos e econômicos induziram a criação de uma nova geração de políticas sociais de combate à pobreza, que, segundo a Cepal, expressava “o reconhecimento dos escassos avanços em matéria de redução da pobreza ocorrido entre os anos 1990” (Cepal, 2009, p. 94 *apud* Marques, 2013, p. 300).

Nesse bojo, essa nova geração de políticas assistenciais, tida como estratégia de combate à pobreza e extrema pobreza, recoloca a questão da focalização das políticas sociais em um sistema de proteção social que nunca chegou a se consolidar como um estado de bem-estar social. Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 44) vão chamar atenção para o fato de que, no Brasil, o debate sobre programas de transferência de renda se situa no contexto de redimensionamento do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social; já Fonseca e Roquete (2005, p.2) vão chamar atenção para o fato de que os programas de transferência de renda surgem em um “contexto heterogêneo de baixa segurança de direitos sociais” (Idem, p. 2), de forma que

Os programas [de transferência de renda], em nenhuma das experiências nacionais, na América Latina, pertencem ao campo dos direitos sociais. Eles estão no campo das estratégias de combate à pobreza, e os países adotam, com maior ou menor rigor, *means test* focalizados nas iniciativas de combate à pobreza e contra a exclusão (Idem p.4).¹⁹

¹⁸ Segundo Bichir (2011, p. 75/76), na América Latina, os programas de transferência de renda condicionada estão presentes na Argentina (Jefes y Jefas de Hogar e Programa Familias), no Chile (chile Solidário), Colômbia (Familias en Acción), Honduras (Asignación Familiar), México (Oportunidades), Nicarágua (red de Protección e Promoción Social) e Peru (Juntos)

¹⁹ No entanto, é importante notar que, ainda segundo os autores, nem todos os programas de transferência de renda substituem políticas universais, dando como exemplo o caso do Brasil, em que tais programas funcionam como meio de acesso a direitos universais como saúde, educação e alimentação. (Fonseca e Roquete, 2005, p. 4)

No Brasil, os debates sobre programas de transferência de renda passam a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando o Senador petista Eduardo Suplicy apresenta no Senado um projeto de lei que propõe a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, sob a forma de imposto de renda negativo. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), este projeto, que foi aprovado no Senado, mas barrado na Câmara dos Deputados, teve o mérito inquestionável de ter iniciado o debate sobre renda mínima na opinião pública brasileira²⁰.

Fonseca e Roquete (2005) chamam atenção para o fato de que, no caso brasileiro, os debates acerca da política de renda mínima, ao mesmo tempo em que se dão em um momento de alargamento do campo da proteção social, logo após a Constituição de 1988, se processam no contexto das políticas de corte neoliberal que promoveram o aprofundamento da exclusão. Assim, conviviam discussões acerca da ampliação dos direitos sociais, da necessidade de lidar com a crescente pobreza e exclusão, e discussões sobre focalização das ações para atender esses públicos.

Silva (2007), ao analisar o processo de construção histórica das políticas de transferência de renda no Brasil, propõe que este processo se expressa por cinco momentos específicos. O primeiro momento seria marcado pelo início do debate, a partir da aprovação, no Senado, do projeto proposto por Eduardo Suplicy e referido anteriormente.

O segundo momento, ainda no início da década de 1990, expressou a inovação em articular a garantia de renda mínima familiar à política de educação (Silva, 2007, p.1431). Nesse momento, floresce o debate sobre a possibilidade de, ao compensar financeiramente famílias pobres como forma de garantir a ida de seus filhos à escola, se criaria a possibilidade de romper o ciclo da pobreza; nesse sentido, a articulação entre transferência de renda e educação, considerando a família como unidade beneficiária, significa articular uma política compensatória a uma política estruturante.

O terceiro momento é marcado pela implantação dos primeiros programas de transferência de renda no país, com experiências pioneiras de programas de transferência de renda condicionada no Brasil em âmbito municipal²¹, das quais se

²⁰ A primeira discussão sobre a introdução de um programa de renda mínima no Brasil se deu em 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou um artigo na Revista Brasileira de Economia sob o título “Redistribuição de Renda”, no qual defendia uma intervenção governamental na forma de um imposto de renda negativo como forma de enfrentamento da pobreza. (Silva, Yazbek e Giovanni, p. 94). Essas formulações inspiraram Suplicy em seu referido projeto de lei.

²¹ Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), a inspiração de muitos programas, sobretudo de iniciativa de municípios, iniciados em 1995, se originaram de propostas de políticos do PT, procurando orientar-se

destacam as experiências de Campinas, Ribeirão Preto e Santos em 1995 e Distrito Federal, também em 1995. Esses programas vinculavam a transferência de renda à família ao compromisso com a educação, saúde, e não exercício de trabalho por crianças e adolescentes (Fonseca e Roquete, 2005, p. 7). Assim, atuavam na perspectiva citada acima, de articular políticas compensatórias a políticas estruturantes, rompendo o ciclo de reprodução da pobreza por meio da ampliação da escolaridade e melhoria das condições de saúde.

No plano federal, as primeiras experiências iniciam-se em 1996, com a implantação do PETI²² e do BPC²³. Vale notar que, paralelo à implantação das primeiras experiências citadas, tramitavam no âmbito da Câmara e do Senado diferentes projetos de lei que propunham a criação de programas de transferência de renda, enquanto a proposta de lei de Suplicy permanecia parada na Câmara Federal. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), as propostas e experiências em nível local levaram o presidente Fernando Henrique a acatar a proposta do deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), sancionando a Lei 9533, de 10/12/97, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola”. Esta lei buscou reunir as propostas que tramitavam nas diferentes esferas, e com isso passou a autorizar o poder executivo a transferir recursos aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas (Bichir, 2011, p. 78).

A partir dessa lei, inicia-se o quarto momento apontado por Silva (2007), com a expansão da implantação de programas de programas de transferência de renda em nível federal. Neste momento, o governo federal instituiu o Programa Garantia de Renda Mínima, que consistia no apoio às iniciativas municipais, por meio de convênios formalizados entre município e governo federal, o que, segundo Bichir (2011), não o caracterizava como um programa federal de transferência de renda aos moldes do que conhecemos hoje (Idem, p.79).

A referida expansão dos programas de transferência de renda no nível federal, no entanto, se dão de forma mais expressiva apenas em 2001, no segundo mandato do governo Fernando Henrique. Neste momento, o Programa Garantia de Renda Mínima é

por uma perspectiva rumo à redistribuição da riqueza socialmente produzida (idem, p.43). Nos municípios de Ribeirão Preto e Santos e no Distrito Federal, os programas foram implantados em gestões do PT; em Campinas, na gestão do PSDB.

²² PETI – o que é – p. 102, nota 7 de Silva Yazbek et al.

²³ O BPC (Benefício de Prestação Continuada), como vimos anteriormente, é um benefício garantido como direito pela LOAS. As análises sobre o advento dos programas de transferência de renda no Brasil tendem a considerá-lo no rol dos primeiros programas implementados em nível federal, mas vale a ressalva de sua natureza enquanto direito garantido pela lei orgânica da assistência social.

substituído pelo Bolsa Escola, que se torna o carro chefe dos programas de transferência de renda instituídos ao final de seu mandato. Como mostra Bichir (2011), o programa Bolsa Escola foi pensando na lógica da universalização da educação fundamental, por meio de bolsas para crianças de 7 a 15 anos, a partir de um critério de renda familiar, e operando por meio de contrapartidas: a frequência escolar e os cuidados básicos de saúde. A opção do governo federal, naquele momento, foi realizar a transferência direta de renda aos beneficiários, com gestão centralizada no governo federal (Almeida, 2004 *apud* Bichir, 2011).

Silva, Yazbek e Giovanni (2007) vão apontar que, no discurso do presidente Fernando Henrique, os programas de transferência de renda, dada a abrangência que ganham, passam a ser considerados eixo de uma grande “rede nacional de proteção social” (Idem, p. 98). Nesse período, proliferam programas, e além do Bolsa Escola, destacam-se os programas Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Agente Jovem (Secretaria de Estado de Assistência Social), Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia), além do PETI e BPC, que permaneciam em curso.

No que tange à avaliação desses programas, Bichir (2011) aponta que os objetivos associados ao Bolsa Escola não foram atingidos satisfatoriamente, tendo como principais problemas a falta de clareza acerca do formato e conteúdo das ações socioeducativas, e a definição de cotas por município, que constituíam um limite à universalização do programa. Ainda sobre o cenário dos programas ao final da gestão de Fernando Henrique,

Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo que remotamente, com um programa de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum cobria o território nacional. (Soares e Sátyro, 2009, p. 10 *apud* Bichir, 2011 p.81)

Ainda no governo Fernando Henrique inicia-se o Cadastro Único, também conhecido como CadÚnico, como uma primeira tentativa de solucionar problemas de coordenação e sobreposição de programas (Bichir, 2011, p. 81), pensado como um instrumento para identificação de famílias em situação de pobreza, visando armazenar informações cadastrais sobre as famílias aprimorar a focalização nos mais pobres (Idem, p. 82).

Um outro aspecto a ser destacado ainda no quarto momento histórico proposto por Silva (2007) é a inserção na sociedade brasileira do debate sobre a possibilidade de renda

mínima a partir dos programas de transferência de renda, com a publicação do livro de Eduardo Suplicy, “Renda de Cidadania: a saída é pela porta, que foi apresentado em vários municípios do país, além de ter sido apresentado também como Projeto de Lei em 2001²⁴.

Diante disso, Silva, Yazbek e Giovanni (2007) observam que os programas de transferência de renda podem ter várias interpretações, a partir de distintas orientações políticas que são dadas para esses programas. Nesse sentido, os autores afirmam a existência de duas orientações para os PTR que vem inspirando as experiências brasileiras: programas de transferência de renda enquanto programas compensatórios e residuais, eficientes no combate à pobreza, mas substitutivo de outras políticas sociais; e programas de redistribuição de renda, orientados por critérios de cidadania universal, enquanto mecanismos de distribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação dos serviços sociais.

É nesse contexto que se inicia o quinto momento histórico apontado por Silva (2007), que, com a eleição do presidente Lula, é marcado pela proposta de unificação dos programas de transferência de renda. Diante disso, passamos ao processo de unificação dos programas de transferência de renda, que teve como resultado o Programa Bolsa Família que se dá em um contexto de expansão massiva dos programas de transferência de renda em nível local e federal, no qual diferentes interpretações e orientações políticas estão em debate.

No PT, as propostas de unificação dos programas de transferência de renda constam do programa de governo de Lula, com um capítulo no qual realizam um resgate do Projeto de Lei apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy em 1991, citam o posterior debate que busca articular os programas de transferência de renda à família e à educação, a partir da segunda metade dos anos 1990, e recuperam as primeiras experiências municipais do Partido dos Trabalhadores, bem como as experiências federais.

No programa de governo havia a proposição de rever as ações já existentes, de modo a evitar a superposição, fragmentação e pulverização; e a clara orientação de que a renda mínima proposta pelo PT visava alcançar uma renda básica de cidadania, ainda que condicionada a “condições físicas” que naquele momento não foram suficientemente especificadas e seguem o modelo do que vinha sendo implantando em âmbito

²⁴ Projeto de Lei n. 266 de 4/12/01.

municipal, como por exemplo a experiência de renda mínima implantada no mandato de Marta Suplicy, na Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade, sob gestão de Márcio Pochman²⁵.

A semelhança de propostas não é fortuita, já que, como bem observam Leite e Peres (2013), o programa Bolsa Família foi gerido pela mesma equipe que implantou o Programa de Renda Mínima no município de São Paulo, coordenada por Ana Fonseca. – esse mesmo grupo que redigiu o programa de governo e compôs a equipe de transição depois da eleição de Lula, em 2002 (Monteiro, 2011). Nesse sentido, as autoras argumentam que a experiência de São Paulo, inédita por implantar um programa de renda mínima numa cidade de grande porte, e por realizar pactuação entre projetos estaduais e federais²⁶, operou como uma “correia de transmissão” de experiências e práticas (Idem, p. 4).

A proposta de unificação e articulação dos programas de transferência de renda municipais, estaduais e federais, foi pauta nos trabalhos da equipe que compôs o Governo de Transição. Essa equipe, formada por colaboradores e especialistas com o objetivo de traçar um retrato do país que o presidente encontraria (Monteiro, 2011, p. 43), tinha cinco equipes setoriais: Gestão e Governo, Desenvolvimento Econômico, Políticas Sociais, Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado; e Infraestrutura. Nessa estrutura, Ana Fonseca foi responsável por apresentar o diagnóstico sobre os programas de transferência de renda existentes.

Em linhas gerais, no que concerne ao diagnóstico apresentado, o relatório apontava a fragmentação e superposição institucional no âmbito desses programas, chamando atenção para a competição entre as instituições governamentais e o tratamento diferenciado dado, a cada programa, para o mesmo público alvo (Monteiro, 2011, p. 46). Já no que concerne às recomendações, a proposta de Ana Fonseca era de unificar os programas federais e fazer uma grande pactuação federativa envolvendo os programas, destacando a consolidação do Cadastro Único e a recomendação da unificação dos programas em um único cartão:

²⁵ Em relação aos programas de renda mínima implantados em São Paulo, no governo Marta Suplicy, nos referimos especificamente aos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Começar de Novo e Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho). Sobre esses programas e sua relação com o Bolsa Família, ver Leite e Peres (2013).

²⁶ Fonseca e Roquete (2005, p.8) ressaltam que a Prefeitura de São Paulo juntou o Programa de Garantia de renda mínima, do município, aos programas Bolsa Escola (federal) e Renda Cidadã (estadual), o que representou o primeiro e bem-sucedido esforço de introduzir racionalidade aos programas de transferência de renda.

A unificação dos cadastros e o cartão único tornam possível e desejável a unificação do gerenciamento e a redução do custo meio. Não é recomendável que cada Ministério ou Secretaria mantenha uma estrutura para identificação do público alvo, fiscalização dos pagamentos, etc. Essa unificação teria como efeito imediato a redução significativa, decorrente de estruturas paralelas com o mesmo fim: a atenção à população de baixa renda. Os programas precisam, de forma planejada, abandonar a perspectiva de um fim neles mesmo; para a ideia de desenvolvimento com inclusão, é imprescindível a articulação com outros programas e políticas. (Fonseca, 2002 *apud* Monteiro, 2011, p.46/47).

Como mostram Leite e Peres (2013), a proposta foi bem recebida tecnicamente no governo de transição, mas foi derrotada politicamente, já que a decisão do governo foi pela criação de dois novos ministérios na área social: o MESA e o Ministério de Assistência e Promoção Social, que recolocava a questão da fragmentação das ações sociais; além da criação de mais um programa de transferência de renda, agora no âmbito da segurança alimentar: o Cartão Alimentação.

No entanto, como vimos anteriormente, o Programa Fome Zero, que havia emplacado como carro-chefe na estratégia de combate à fome e à pobreza, não logrou os resultados esperados pelo governo logo nos primeiros meses do mandato, e também enfrentou uma série de dificuldades. Além disso, como aponta Monteiro (2011), no início do governo Lula, “os quatro ministérios responsáveis por programas de transferência de renda não levaram em conta a proposta de unificação do relatório de transição da área social e reforçaram as práticas setoriais” (idem, p. 83), atuando isoladamente e expondo divergências na imprensa sem conseguir responder aos anseios do presidente, e da sociedade, em termos de impacto dos programas.

Assim, diante desse cenário, em março de 2003 o presidente Lula cria um Grupo de Trabalho na Câmara de Política Social (CPS)²⁷, sob coordenação do Ministério da Casa Civil, buscando unificar as ações do governo na área social (Idem, p. 68). O resultado desse trabalho foi a formulação de um projeto de unificação dos programas de transferência de renda, e nesse contexto, a equipe de São Paulo é chamada para retornar ao governo, agora com a missão de implementar a unificação dos programas federais. Sobre o processo de construção do Programa Bolsa Família, Fonseca e Roquete (2005) apontam que

Sua estratégia foi aparentemente longa, mas se desenvolveu no tempo necessário para o estabelecimento de um consenso entre os ministérios

²⁷ A Câmara de Políticas Sociais foi criada por Lula um dia antes de sua posse, como uma câmara ministerial destinada a coordenar as ações na área social, com o objetivo de evitar a sobreposições de funções entre ministérios e secretarias (Monteiro, 2011, p. 61)

gestores entre os ministérios gestores dos programas – Ministério da Educação, da Saúde, de Minas e Energia, da Assistência Social, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – e instituições do Estado com responsabilidade sobre os programas (a Caixa Econômica Federal) e com aportes de conhecimento relevantes (como o IPEA). O tempo só teria sido diferente se a unificação estivesse posta desde o primeiro dia de governo, ou se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar tivesse se constituído como uma Secretaria de Articulação (não finalística) e tivesse também sob sua responsabilidade os programas de transferência de renda. (Idem, p. 10)

Essa colocação aponta questões políticas fundamentais para a unificação dos programas de transferência de renda: as pactuações necessárias com cada ministério, que detinha a gestão sobre os diversos programas; o fato de a unificação não ter sido pensada de fato desde o início do governo, apesar da indicação do relatório feito para o Governo de Transição; e a forma como o MESA foi constituído, sem de fato, articular as ações existentes.

Assim, a unificação dos programas inicia-se em agosto de 2003, e em outubro do mesmo ano, é lançado o Programa Bolsa Família, que passaria a ser gerido por uma Secretaria Executiva vinculada à Presidência da República; Ana Fonseca é convidada para assumir a Secretaria Executiva do Programa²⁸.

O Programa Bolsa Família constitui-se, desse modo, como o primeiro esforço de integração dos programas de transferência de renda, ao incorporar quatro diferentes programas do governo federal²⁹, criados entre 2001 e 2003 (Fonseca e Roquete, 2005) – o que equivale a dizer que o programa unifica o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, criado já no governo Lula. Como aponta Cohn (2012, p. 20), “a proposta original do Programa Bolsa Família consistia em implantar um programa único de transferência de renda no país, a partir da incorporação pelo Cadastro Único dos registros e cadastros de cada um dos programas anteriores”. Nesse sentido, o Cadastro Único, iniciado de forma bastante preliminar no governo Fernando

²⁸ Em relação à escolha de Ana Fonseca para o cargo, Leite e Peres (2013) afirmam que essa escolha foi fruto de um processo de aprendizado e acúmulo de experiências, que legitimou essa equipe a ser escolhida pelo Presidente Lula para liderar a unificação dos programas de transferência de renda (idem, p. 20). Sobre o perfil de Ana Fonseca, as autoras chamam atenção ao fato de que, no âmbito municipal, ela era “um ator externo, de grande respaldo acadêmico e técnico, convidada de fora da rede política da capital para formular e implementar o programa de renda mínima” (Idem, p. 4). Em entrevista para esta pesquisa, Fonseca afirma que, a escolha por um ator externo em São Paulo era uma forma de evitar disputas setoriais.

²⁹ Os programas PETI e Agente Jovem ficaram fora da unificação em um primeiro momento. Fonseca alega como motivo o que denomina “a juventude da assistência social”, já que o PETI estava na área da assistência social – e “essa área estava começando ainda, apesar da LOAS existir desde 1993, a assistência social ainda não estava consolidada, e o SUA só vai surgir na IV Conferência” (Entrevista com Ana Fonseca, Campinas). Outro motivo apontado para a não unificação do PETI naquele momento eram os critérios específicos do programa, diferentes do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação.

Henrique, foi repaginado para a implantação do Bolsa Família (Idem, ibidem), já que anteriormente, cada programa possuía um cadastro específico, reproduzindo, em termos do cadastro único, as falhas de fragmentação e superposição diagnosticados na operacionalização dos programas.

No que tange à concepção do Programa Bolsa Família, Fonseca e Roquete (2005, p.11), apontam que o programa realizou quatro inflexões em relação aos programas que o antecederam: a família passou a ser a unidade receptora do benefício, em oposição à critérios etários, entre outros adotados anteriormente; correlato a isso, a inclusão de todos os membros da família em programas e políticas que pudessem representar rotas de saída, ou seja, independência em relação ao benefício; a descentralização pactuada com os entes da federação³⁰ e o Cadastro Único como ferramenta de planejamento e gestão compartilhada, dado que, com o Bolsa Família, o governo retirou o veto que impedia o acesso ao cadastro pelos municípios.

Outro aspecto importante acerca no processo de implantação do PBF foi o processo de negociação com o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que deflagrava dissensos entre o governo brasileiro e essas agências no tocante à concepção do Programa Bolsa Família. Esse processo é relatado por Amélia Cohn³¹, que participou dessas negociações durante o período em que compôs a equipe do Programa Bolsa Família. Em relação à focalização, o dissenso residia no fato de que os técnicos do Banco Mundial consideravam que parte dos esforços e dos recursos deveriam se orientar para verificar se o programa estava bem focalizado para os pobres até a faixa de renda *per capita* definida; a equipe do governo, por sua vez, considerava que era necessário haver uma tolerância em relação à faixa de corte, dentro da qual a pobreza não se altera, canalizando esforços para o aperfeiçoamento dos instrumentos técnicos do programa, que estava na fase inicial de implantação (Cohn, 2012, p.22).

O PBF foi implantado em tempo recorde contemplando, em menos de três meses, 3,6 milhões de famílias, e atingindo, com isso, a meta estipulada pelo presidente da República. Segundo Cohn (2012), o fato de estar vinculado diretamente à presidência da República deu ao programa uma agilidade inicial invejável, já que o fato de se constituir

³⁰ A questão da pactuação com os entes da federação foi uma etapa fundamental no processo de construção do Bolsa Família. Pensado como iniciativa do presidente Lula, esta pactuação recebeu especial atenção do presidente, levando-o, inclusive, a adiar o lançamento do programa, até chegar a um resultado satisfatório em termos de negociação com os governadores (Fonseca e Roquete, 2005, p.10)

³¹ Amélia Cohn compôs a primeira equipe responsável por finalizar a concepção e implantar o Programa Bolsa Família, e em seguida, tornou-se Diretora de Programas do MDS, quando de sua criação, em 2004.

como Secretaria foi a grande força do Bolsa Família, pois tinha uma autonomia que não era emperrada pela máquina do ministério. Os resultados rápidos levaram a Câmara de Políticas Sociais e o Presidente da República a aprovar a expansão do programa em 2004, estipulando a meta para 6,5 milhões de famílias (Fonseca e Roquete, 2005, p.22). A rápida expansão aliada a resultados provocaram um crescimento vertiginoso do programa, que se tornou o maior do mundo, atendendo, em 2013, a 13,8 milhões de famílias, ou um quarto da população brasileira (Campello e Neri, 2013, p.11).

Diante do que foi apresentado aqui, observamos que o Programa Bolsa Família nasce, no Partido e no governo, como uma proposta de unificação dos diversos programas de transferência de renda existentes, a partir do relatório de uma equipe de especialistas que vinham realizando uma experiência bem-sucedida de implantação de programas de renda mínima no município de São Paulo. Claro está que o programa está inserido em um contexto maior de discussões nacionais e internacionais sobre o advento dos programas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza, com orientações políticas distintas, a depender da arena onde é formulado/ proposto. Assim, podemos afirmar que este projeto, no governo Lula, se dá a partir da junção dos programas que já estavam em curso – com o objetivo de tornar os programas mais eficientes – articulado a uma estratégia de universalização, tendo como pano de fundo as discussões acerca da possibilidade de converter-se em renda básica de cidadania, inspirada pelas propostas de Eduardo Suplicy.

3. A Política de Assistência Social

O projeto que o campo político dos defensores da assistência social como direito foram construindo desde a Constituição de 1998, calcado na ideia de direito, está intrinsecamente ligado ao Sistema de Seguridade Social inaugurado com a Constituição de 1988, de forma que, para compreender o que foi a proposta do SUAS, é fundamental contextualiza-lo nas no conjunto mais amplo das inovações propostas pela Seguridade Social no país, ao colocar-se como desafio a construção de um sistema de proteção social no qual “os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e vulnerabilidades sociais” (Yazbek, 2008, p. 3).

Essa proposta inova porque pela primeira vez na trajetória³² das políticas sociais, a proteção social é concebida como universal. No entanto, é importante lembrar que as inovações trazidas pela Constituição de 1988 serão negociadas, na década de 1990, no contexto adverso de ajustes estruturais da economia e de refluxo dos direitos sociais – o que explica, em parte, a dificuldade da assistência em se constituir efetivamente como política no momento imediatamente posterior à regulamentação da Loas. Assim, se por um lado, a Constituição de 1988 representa uma grande inflexão para a política de assistência social, ao iniciar seu trânsito para o “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (Yazbek, 2004, p. 13) por outro, rema contra a maré no contexto de baixa segurança dos direitos sociais (Fonseca e Roquete, 2005) e intensificação de políticas focalizadas de combate à pobreza.

No caminho de afirmação da assistência social enquanto política de direito, vemos que um de seus principais desafios consiste em superar o passado assistencialista já que essa política nasce atrelada a práticas filantrópicas, assistencialistas, clientelistas. Assim, o processo de afirmá-la como direito é, antes de mais nada, um processo de separação da relação entre assistência social e a benemerência. Nesse processo a política busca, também, superar o preconceito que sofre enquanto intervenção assistencialista, não emancipadora – preconceito enfrentado inclusive dentro do PT:

Pertenço a um significativo grupo de petistas que luta por uma política pública de assistência social não contributiva. Infelizmente, ainda há uma grande dificuldade para que dirigentes petistas entendam a diferença entre assistencialismo e assistência social como política pública indenizatória e não compensatória. (...) Aqui deveríamos abrir uma longa discussão para nos opor aos petistas que ignoram tais avanços e, pior ainda, retiram programas avançados no âmbito da assistência social e os batizam sob outras rubricas para mostrar que ‘não são assistencialistas’, como se a assistência social fosse necessariamente uma política assistencialista. (Sposati, 1999, p.103)

Assim, é no campo do direito que opera a proposta que foi sendo construída e defendida pelo movimento pela assistência social, nas experiências de gestão local, no partido e na esfera da sociedade civil³³. Nesse caminho por constituir-se como direito, percorre

³² Cohn (2004) percorre essa trajetória mostrando que a pobreza sofre uma trajetória peculiar enquanto questão social no Brasil, desde a era getulista, quando se funda o nosso sistema de proteção social estreitamente ligado à legislação trabalhista e sindical (Idem, p. 1)

³³ Para um estudo detalhado acerca da construção da política de assistência social em governos petistas, ver Gutierrez, 2015.

também o caminho de se estabelecer como uma política específica³⁴ de caráter universal, por meio da construção de um sistema descentralizado, que, combine cobertura universal com políticas específicas:

É necessário superar o desenho das políticas sociais que opõem universalização e focalização, para integra-las a um projeto articulado que responda a direitos dos cidadãos com políticas públicas universais permanentes e continuadas, cujas ações focalizadas são ativadas mediante as necessidades emergenciais que se apresentem em distintas conjunturas políticas. (Raichelis, 1998, p.111)

Nesse contexto, o movimento pela assistência social apresenta à equipe de transição do recém-eleito governo Lula, em 2002, um documento elaborado pelo Setorial Nacional de Assistência Social, no qual constam a proposta de estruturação de um sistema descentralizado e participativo, o detalhamento dos programas e ações estruturantes, a forma de financiamento federal e as propostas de interface entre a LOAS e o Programa Fome Zero. O documento recuperava, ainda, as principais deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social já realizadas.

Como a proposta apresentada neste documento já foi abordada no capítulo 4, aqui cabe apenas retomar que o documento ressaltava a necessidade de um comando único das ações da política de assistência social, a conceituação das necessidades geradoras do direito à assistência, e a devida conceituação de padrões de qualidade do atendimento, bem como a padronização dos níveis de atenção, à exemplo da Saúde. Dentre as ações indicadas, propunha a extinção do Programa Comunidade Solidária, a criação de um Ministério para a Assistência Social e a reativação do CONSEA. Sobre benefícios monetários, o relatório enfatizava a focalização e a baixa cobertura dos programas do âmbito da assistência social –BPC³⁵, PETI e Agente Jovem³⁶ – mas não avançava na especificação de propostas relacionadas a outros programas de transferência de renda.

³⁴ Como vimos no capítulo 2, o debate entre política específica versus política transversal esteve presente na construção da proposta da assistência social como direito desde os anos 1990, e foi expresso pelo debate entre Aldaíza Sposati e Potyara Pereira, também tratado no capítulo 2.

³⁵ Segundo Dulci, (2010), o BPC corresponde mais claramente ao conceito de renda básica do que o Programa Bolsa Família, uma vez que não é condicional. A única condição, para o BPC é estar abaixo da linha de corte de renda.

³⁶ Segundo o relatório, considerando os critérios adotados para o BPC (idosos acima de 67 anos e com renda familiar per capita mensal abaixo de ¼ de salário mínimo; deficientes com renda familiar per capita mensal abaixo de ¼ de salário mínimo) apenas 15,82% dos idosos e 30 % dos portadores de deficiência do universo da proposta original da Loas (corte de 65 anos e ½ salário mínimo de renda per capita familiar mensal em ambos os casos) estavam contemplados em 2002. Em relação ao PETI, a cobertura era de 25,7% das crianças que trabalhavam em e estavam dentro dos critérios para recebimento do

O relatório, que trazia também um diagnóstico da situação de implantação da política em 2002, apontava a existência de uma estrutura com 4559 conselhos e fundos de assistência social, que, apesar de frágeis do ponto de vista institucional, revelavam-se como “uma potente estrutura capaz de desenvolver as ações pretendidas no campo sócio-assistencial, e contribuir efetivamente na implantação de muitas medidas, em especial aquelas propostas pelo Programa Fome Zero”(p. 11). Nesse sentido, é importante notar a existência de uma estrutura de assistência social com capilaridade nacional, ao mesmo tempo em que se propunha a possibilidade de articulação da política já instituída com as ações propostas pelo Programa Fome Zero³⁷. Este documento, no entanto, teve pouca influência no Governo de Transição, posto que não havia, dentre a equipe, especialistas da política de assistência social – o relatório foi encaminhado a pedido do Setorial, que requisitou uma audiência junto ao Governo de Transição para acompanhar a Comissão de Políticas Sociais, sem no entanto ter participado diretamente dessa equipe.

Devido à forma como se deram as disputas em torno da assistência social durante o ano de 2003, vimos que o movimento pela assistência social não participa do início do mandato, na construção e planejamento das primeiras estratégias para a área social; vale notar, que, como veremos a seguir, no governo a política de assistência social não terá um destaque no primeiro ano do governo, apesar de ter sido criado o ministério específico, tal qual a recomendação do documento apresentado pelo Setorial à equipe de transição. Durante o primeiro ano, quem representava a política de Assistência Social no governo era o Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS), na figura da ministra Benedita da Silva, e seu secretário executivo, Ricardo Henriques.

Nos primeiros meses de governo, que foram de grande efervescência na área social em torno da definição dos rumos das políticas sociais, o MAPS participa ativamente, junto à Comissão de Política Social (CPS), já citada. Sobre a CPS, é importante assinalar, como mostra Monteiro (2011), que havia a expectativa, por parte do presidente Lula, de que a Ministra Benedita da Silva assumisse a coordenação das políticas sociais do governo³⁸.

benefício, em 1999. Quanto ao Agente Jovem, o relatório considerava “mais um programa focalizado, com pequeno alcance, [que] atende hoje cerca de 1120 mil jovens no Brasil” (Documento do Setorial Nacional de Assistência Social, 2002, p. 15).

³⁷ O documento dedicou um capítulo às interfaces entre a LOAS e o Programa Fome Zero, que será retomado no tópico seguinte.

³⁸ Monteiro (2011) que Lula expressa a expectativa de que a Ministra Benedita da Silva assumira a coordenação das ações sociais logo na primeira Caravana contra a Fome, realizada em janeiro de 2003 no

A Ministra Benedita da Silva, no entanto, não cumpre a expectativa do presidente, limitando, nas reuniões da CPS, onde se encaminhavam os debates acerca da unificação dos programas sociais do governo federal, a apresentar propostas setoriais da área da assistência social num momento em que se pediam esforços de unificação de programas (Monteiro, 2011, p.67). Nesse momento, seu secretário executivo, Ricardo Henriques, toma um rumo contrário ao da Ministra, apresentando um diagnóstico que apontava para a desintegração das políticas sociais e necessidade de articulação, que apontou elementos nos rumos esperados pelo presidente, que a partir dali, constituiu um Grupo Técnico de Trabalho para avançar no diagnóstico e proposta de integração.

Ricardo Henriques participa deste Grupo Técnico e ganha espaço no governo. Observa-se, pelo relato feito por Monteiro desse processo de trabalho em torno da unificação dos programas de transferência de renda, que o secretário executivo do MAPS procura atender à expectativa do presidente³⁹, de que a Assistência Social coordene esse processo; no entanto, nos meses seguintes, a Ministra Benedita não lidera essa coordenação.

Deste modo, quando as militantes do Setorial chegam ao governo, em junho de 2003 – a proposta de unificação dos programas de transferência de renda já vinha sendo gestada na Câmara de Políticas Sociais. Podemos afirmar, com isso, que o movimento pela assistência social passou ao largo das discussões e embates vividos pelo núcleo dirigente do governo durante o primeiro ano de mandato. Afinal, mesmo depois de junho, quando chegam ao governo, o movimento vai fazer o embate interno, buscando negociar com a ministra Benedita suas concepções em relação aos rumos da política de assistência social, ao mesmo tempo em que se mobilizavam na sociedade civil, via Fórum e organizando a estratégia de chamar a IV Conferencia. Observava-se que nesse momento, o movimento, como vimos no capítulo 4, vive uma disputa que ainda era feita dentro do partido, para pautar de fato o projeto do SUAS junto ao MAPS.

Diante disso, o que observamos é que a Assistência social teve pouca expressão em 2003 – sendo que o maior destaque no governo foi a participação do MAPS no debate e construção da proposta de unificação dos programas de transferência de renda. Por

Piauí, em que ele a apresenta como a Ministra que vai “articular todas as políticas sociais do nosso governo” (Silva, 2003b *apud* Monteiro, 2011, p. 58) e depois, nas primeiras reuniões da CPS, nas quais reforça essa incumbência à Ministra.

³⁹ Ana Fonseca, em entrevista, afirma que antes de ser convidada, que acreditava que Ricardo Henriques fosse se tornar o Secretário Executivo do Bolsa Família (Entrevista com Ana Fonseca, junho de 2015). Lula, no entanto, resolveu por não alocar essa secretaria em nenhum dos ministérios, como vimos anteriormente.

outro lado, o projeto do movimento da assistência social, de política de seguridade social estruturante das demais ações de governo, não concorre como proposta no processo decisório junto ao núcleo dirigente do governo.

Diante disso, ao considerarmos que o projeto do movimento pela assistência social não foi formalmente representado no Governo de Transição, e que passou o primeiro ano do mandato de Lula disputando espaço no partido e no Ministério, sem no entanto participar dos momentos decisivos em que a política social sofreu reorientação no governo, podemos afirmar que a assistência social ganha enormemente, quando enfim consegue pautar a deliberação do SUAS na quarta conferência e fazer implantar o Sistema Único de acordo com suas reivindicações. Mas quando é implantado, já se faz em um cenário em que a orientação pela unificação dos programas de transferência de renda, que vão se constituir como carro chefe das políticas sociais, já havia sido discutida e formatada. Então, quando se forma o MDS tem-se início a difícil tarefa de articulação entre Assistência Social e as demais políticas do novo ministério, como veremos a seguir.

4. Considerações Finais

Neste artigo, explicitamos e analisamos os diferentes projetos que concorreram para a condução das políticas de enfrentamento à pobreza e desigualdade no início do governo Lula, moldando o cenário das políticas sociais que se desenvolveram nos anos seguintes no país.

Nossa análise nos permitiu observar que, em termos das concepções dos projetos, o Programa Fome Zero foi o que encontrou mais dificuldades para se afirmar durante o primeiro ano de governo. Seja pela proposta ousada de realizar políticas estruturais – mais difíceis de serem implementadas, porque implicavam um “novo modelo de desenvolvimento” – seja pela intensa repercussão e conseqüente expectativa sobre o programa e ainda pelas disputas políticas a que esteve exposto. O programa, que inaugura o Governo Lula colocando a questão da fome e da pobreza como centrais na agenda de governo, naufraga enquanto política estruturante, tendo no MDS um espaço reduzido de atuação.

Nesse cenário, ganham espaço os programas de transferência de renda condicionada, que, por um lado, contavam com a experiência de já vir se desenvolvendo, tanto no contexto federal como municipal, em que pese a importante experiência de São Paulo, que vai influenciar o processo de unificação, tendo inclusive incorporado quadros do partido que implantaram os programas em São Paulo para conduzir o Programa Bolsa

Família no Governo Federal. Diante do contexto econômico e das reformulações dos modelos de política social, observamos que esse programa também estava mais alinhado a diretrizes por focalizar as políticas sociais nas camadas mais pobres da população, como forma de minorar a desigualdade e a pobreza.

A política de assistência social, que compareceu no primeiro ano de Governo do Presidente Lula com pouco destaque, só vai iniciar a implantação de um projeto sistêmico para a área no segundo ano de governo, com a proposta do SUAS, que concretizava o projeto político defendido por um movimento de ativistas que defendiam essa política no PT e que, durante o primeiro ano de governo, esteve envolvido em criar espaço de atuação, no partido e no Governo. Como vimos, o SUAS foi implantado em um contexto no qual importantes definições acerca dos rumos das políticas sociais haviam sido encaminhadas, fazendo com que a política nacional de assistência social disputasse protagonismo com o Bolsa Família, que vinha se firmando como carro-chefe das políticas sociais.

No que se refere ao impacto do peso da dimensão estatal na passagem do projeto defendido pelo movimento em defesa da assistência social para a esfera do Governo Federal, vimos que a necessidade de resultados imediatos, por parte do Governo, para fazer frente às cobranças que recebia; as disputas internas entre os Ministros que mantinham práticas setorializadas e desarticuladas, contrárias às demandas do Presidente; e, por fim, a experiência de implantação dos programas de renda mínima em São Paulo, que legitimaram a medida como uma saída viável para a reorganização das ações sociais do Governo Lula são variáveis que interferiram na forma como o projeto se desenvolveu no primeiro ano de governo.

Vale lembrar, ainda, que a forma como Lula conduziu as decisões acerca dos rumos das políticas sociais na Câmara de Políticas Sociais se encaminhou para uma estratégia de diluir as disputas entre políticas setoriais e, deste modo, também, a primazia de alguma política setorial sobre aquela política que se tornou o carro chefe de seu governo. Assim, o que se observa é que o projeto que prevalece na disputa no campo das políticas sociais é o projeto menos sistêmico em face das propostas do Fome Zero e do SUAS.

Assim, a condução das políticas de enfrentamento da pobreza e desigualdade se deu em um cenário das disputas internas entre projetos que convivem no mesmo partido/governo, além de conviver com a direção que o partido dá às suas ações como forma de garantir sua autopreservação, mediante legitimação na sociedade, e com vistas a resultados que influenciam a disputa eleitoral, já que, diante dos impactos do

programa, o Bolsa Família se tornou uma marca do Governo Lula e praticamente intocável, mesmo no discurso da oposição em campanhas eleitorais.

Bibliografia

ALMEIDA, C. 2006. O marco discursivo da ‘Participação Solidária’ e a nova agenda de formulação e implementação de ações solidárias no Brasil”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

BETTO, Frei. 2003. A fome como questão política. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48.

BETTO, Frei. 2007. *Calendário do Poder*. Rio de Janeiro: Rocco.

BICHIR, R. M. 2011 *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). 2013. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. IPEA, Brasília.

COHN, A. 2012. *Cartas ao Presidente Lula: bolsa família e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, (org.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

DULCI, O. 2010. *Bolsa Família e BPC: a formação de uma agenda governamental de avaliação*. In: 13º CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA/BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.

FONSECA, A.; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In: VIANA, A. L.; ELIAS, Eduardo (org.) *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec Editora

GUTIERRES, K. A. 2015. *Projetos Políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese Doutorado, Departamento de Ciências Sociais, Unicamp.

LEITE, C.; PERES, U. 2013. *Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes federativas da criação do Programa Bolsa Família*. In: 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Aguas de Lindóia, Minas Gerais.

LEITE, C.; PERES, U.; BELLIX, L. 2013. Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: LUKIC, M. R.; TOMANIZI, C. (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá.

MARQUES, R. M. 2013. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 2 (131), p. 298-314, abril-junho de 2013.

MONTEIRO, I. 2011. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Dissertação de Mestrado. Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas – FGV-RJ

RAICHELIS, R. 1998. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez.

SILVA, M. 2007. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*. [online]. 2007, v. 12, n. 6, p. 1429-1439.

SILVA, M. O.; YAZBEK M. C.; GIOVANNI G. *A política brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. 1999. Políticas sociais nos governos petistas. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. & TREVAS, V. (orgs.) *Governo e cidadania*. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. 1ª reimpressão [1ª Edição 1999]; p. 82 - 107. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

TAKAGI, M. 2006. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese de doutorado, Campinas, IE/Unicamp.

TAKAGI, M., DEL GROSSI, M. E., SILVA, J. G. 2006. O Programa Fome Zero dois anos depois. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, Porto Rico, março de 2006.

TERRA. 2002. Combate à fome é o principal objetivo do governo Lula. 28/10/2002. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/interna/0,5625,OI64737-EI307,00.html>. Acesso em maio/2015.

VILLATORO, P. 2010. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista CEPAL*, Número Especial em Português, p. 127-140, maio 2010.

YAZBEK. 2004. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, ano XXV, n. 77, p. 11-29, agosto. São Paulo: Cortez.

_____. 2008. Estado e políticas sociais. *Política Social e Serviço Social: elementos históricos e debate atual*. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 18.