

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA
POLÍTICA – PPGPol**

**DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA: os embates
intragovernamentais na transformação do programa em
política pública**

VICTOR HUGO BARBOZA

SÃO CARLOS

2019

VICTOR HUGO BARBOZA

**DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA: os embates
intragovernamentais na transformação do programa em
política pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federação de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientadora: Prof^a. Dra. Simone Diniz

SÃO CARLOS

2019

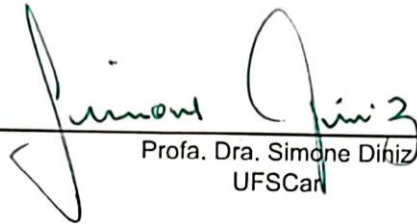


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

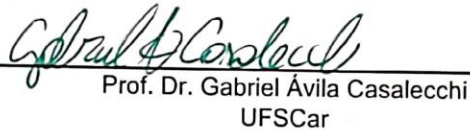
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Victor Hugo Barboza, realizada em 27/06/2019:



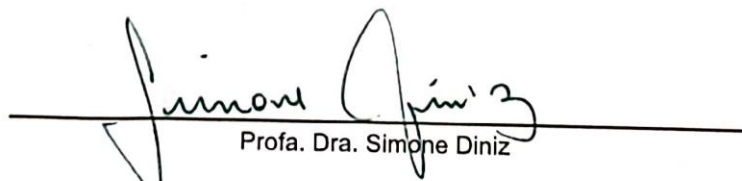
Profa. Dra. Simone Diniz
UFSCar



Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi
UFSCar

Profa. Dra. Karen Artur
UFJF

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Karen Artur e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.



Profa. Dra. Simone Diniz

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à CAPES pela Bolsa que foi fundamental para a realização desta pesquisa. O financiamento foi e sempre será decisivo para o desenvolvimento da ciência no meio acadêmico.

Agradeço também aos professores do PPGPOL, que foram de extrema importância nos ensinamentos das aulas, nos diferentes conhecimentos aplicados nas leituras em aula e pelo amplo debate feito nas mais diversas matérias. Nesta forma, agradeço especialmente os docentes: Gabriel Avila Casalecchi, pela forma interessante de ensinar metodologia de pesquisas e pela paciência e as mais diversas orientações para mexer com programas específicos de manipulação de dados, além das orientações dadas após a qualificação dessa pesquisa; Thales Haddad Novaes de Andrade, que me ajudou desde o início da minha pesquisa, ainda na graduação. Foi meu orientador no TCC e sempre me ajudou, incentivando com bons debates sobre a segurança alimentar no Brasil; e Maria do Socorro Sousa Braga pelas excelentes aulas de terça de manhã de política brasileira, no qual tínhamos intensos debates e uma aula conduzida com uma excelência de quem quer passar o seu conhecimento adiante e instigando os seus docentes à pesquisa.

Meu agradecimento também ao Matheus Hebling, que além de amigo, foi meu professor e me ajudou nas mais diversas formas possíveis academicamente e também na vida pessoal. Sem você esse projeto de vida, que é o mestrado, não teria sido possível.

A minha mãe, Enia Sochor, que sempre foi e será meu “porto seguro”; meu pai, José Carlos, que sempre ajudou das mais diversas formas em todos os momentos; meu irmão, Ricardo Barboza, que apesar da distância (o que torna o dia a dia um pouco mais chato), sempre esteve comigo quando precisei. Rica, você é o meu maior orgulho e exemplo pessoal; e ao Chabal, que sempre foi fiel até o seu último dia de vida. Pode ter certeza de que você será lembrado todos os dias, pois foi você quem sempre trouxe alegria para a nossa família.

Ao professor Dr. Rui Ribeiro de Campos, que foi a primeira pessoa a me mostrar Josué de Castro e o fenômeno da fome do Brasil. Sem os seus conhecimentos, seus

ensinamentos e o seu prazer em falar sobre Josué de Castro, não seria possível ter prazer em pesquisar um tema tão importante, mas ao mesmo tempo tão triste no nosso país.

Aos amigos do Colégio São Carlos, o professor Junior, de História, e o professor Rafael, de Geografia, e também minha coordenadora Silvia Falvo, com quem tenho diversas conversas sobre a política brasileira, principalmente aquelas que envolvem políticas de inclusão escolar e que, com certeza, tiveram influência cada vez maior para que eu pudesse estudar os mais diversos assuntos políticos. Do Colégio São Carlos também agradeço aos diversos alunos, onde aprendo diariamente com cada um deles como ser uma pessoa melhor e também aprendo nos debates dos mais diversos temas debatidos em sala de aula. Se cada dia eu busco mais conhecimento é para levar até vocês.

Por fim, um agradecimento especial a minha orientadora Prof. Dra. Simone Diniz: Além de me orientar nos rumos dessa minha pesquisa, ministrou uma matéria sobre presidencialismo que foi deveras importante no meu modo de ver a Ciência Política e no modo de pesquisar. Mas o mais importante agradecimento à Simone não se deu no mestrado, mas sim ainda na graduação. Foi em suas aulas que eu adquiri o gosto pela Ciência Política e também adquiri a vontade de um dia poder passar esse conhecimento para as outras pessoas da mesma maneira como você passou para mim. Suas aulas e as conversas com você sempre foram fundamentais para a escolha da minha carreira acadêmica. Meus agradecimentos, por mais numerosos que sejam, nunca serão o suficiente para demonstrar tudo o que você me ensinou e a paciência que teve comigo ao longo da pesquisa.

“Denunciei a fome como um flagelo fabricado pelos homens contra outros homens. Assistiremos nos anos futuros ou a integração econômica do mundo ou a desintegração física do Planeta. A paz depende mais do que nunca do equilíbrio econômico no mundo. A segurança social é mais importante que a segurança nacional baseada nas armas, pois só há um tipo verdadeiro de desenvolvimento: o desenvolvimento do homem. Tecnicamente o mundo não morrerá de fome, pois a fome é um problema político. Nem capitalismo, nem comunismo, mas uma outra coisa. Um dia, é possível que a sociedade em conjunto se constitua como um organismo único. Os ingredientes da guerra são o ouro e as bombas atômicas. O ouro acumulado às custas do sofrimento e miséria de dois terços da humanidade, e as bombas produzidas pela aplicação perversa da ciência a serviço da destruição e da morte. Os ingredientes da paz são o pão e o amor. Sou um homem interessado pelo espetáculo do mundo”.

(Josué de Castro)

RESUMO

A presente pesquisa propõe-se a analisar como ocorreu a transformação do principal programa do governo pré-eleição, o Programa Fome Zero, para o Programa Bolsa Família. A análise proposta busca contribuir para a literatura de políticas públicas e escolhas presidenciais através de um programa específico e como a mudança dessa política ocorreu devido a embates dentro do Partido dos Trabalhadores e nos âmbitos ministeriais em um debate entre os eventos ocorridos com as principais teorias de políticas públicas de autores como Kingdon (2003), Hall (1993), Campbell (2002), e Sabatier & Hank Jenkins-Smith (1999). Tal pesquisa, na qual houve a migração de uma política pública para outra, foi necessário buscar os fatores intragovernamentais e as formações de diferentes coalizões dentro do Partido dos Trabalhadores na disputa de poder por uma política pública e analisar as preferências do presidente Lula, procurando entender como ele agiu antes, durante e depois do processo de transformação do Programa Fome Zero para o Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: “Programa Fome Zero”; Programa Bolsa Família; Políticas Públicas”, “Segurança Alimentar”; “Coalizões”

ABSTRACT

The present research proposes to analyze how the transformation of the main pre-election government program, the Programa Fome Zero, to the Programa Bolsa Família occurred. The proposed analysis seeks to contribute to the literature of public policies and presidential choices through a specific program and how the change of this policy occurred due to clashes within the Workers Party and in the ministerial spheres in a debate between the events occurred with the main theories of public policies of authors such as Kingdon (2003), Hall (1993), Campbell (2002), and Sabatier & Hank Jenkins – Smith (1999). Such research, where there was a migration from one public policy to another, it was necessary to seek the intragovernmental factors and the formations of different coalitions within the Workers Party in the power struggle for a public policy and also to analyze the preferences of President Lula, trying to understand how he acted before, during and after the process of transforming the Programa Fome Zero into the Programa Bolsa Família.

Key-Words: “Zero Hunger Program”; “Bolsa Família Program”; “policy”; “food security”; “coalitions”

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon	08
Figura 2 – Brasil: Mapa da Distribuição da População Indigente	24
Figura 3 - Brasil: Distribuição da Produção Nacional de Grãos Alimentícios	25
Figura 4 - Esquemas das Propostas do Projeto Fome Zero	31
Figura 5 – Emprego Formal no Brasil	66
Figura 6 - Tabela dos Valores Nominais do Salário Mínimo	67

LISTA DE SIGLAS

AI-2 – Ato Institucional número dois
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CA – Cartão Alimentação
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP – Declaração de Aptidão
EC – Emenda Constitucional
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
GT – Grupo de Trabalho
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LGBT's – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIN – Ministério da Integração Nacional
MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Ministério Público
MS – Ministério da Saúde
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG's – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAT – Programa de Alimentação ao Trabalhador
PBF – Programa Bolsa Família
PCA – Programa Cupom Alimentação
PDA - Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PFZ – Programa Fome Zero
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PRA - Plano de Recuperação do Assentamento
PRODEA - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT – Partido dos Trabalhadores
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
I- Apresentação	03
II- Referencial teórico	16
III- Objetivos, axiomas e hipóteses	09
IV- Procedimentos metodológicos	10

CAPÍTULO 1 - O PARTIDO DOS TRABALHADORES NO BRASIL E SEUS DIFERENTES GRUPOS CONSTITUTIVOS

1.1- A formação do Partido dos Trabalhadores	12
1.2- As tendências e diversidades político-sociais do PT	14
1.3- Os grupos constitutivos	14
1.3.1- Sindicalistas	15
1.3.2- Movimentos sociais	15
1.3.3- Igreja católica	16
1.3.4- Grupos de esquerda	17
1.3.5- Intelectuais	17
1.3.6- Trabalhadores do campo	18
1.3.7- Pessoas ligadas à segurança alimentar	18
Conclusão	18

CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL

2.1- O novo mapa da fome	21
2.2- O governo FHC e a criação de programas em ministérios setoriais	25
Conclusão	27

CAPÍTULO 3 – O LANÇAMENTO DO PROJETO FOME ZERO NO ANO 2001

3.1-	As políticas estruturais	31
3.2-	As políticas específicas	32
3.3-	As políticas locais	32
3.4-	A confirmação da agenda após a eleição e a formação da equipe de transição do novo governo	35
3.5-	O relatório sobre os programas sociais de distribuição de renda	36
3.6-	O relatório de transição sobre segurança alimentar e nutricional	37
	Conclusão	38

CAPÍTULO 4– O INÍCIO DO GOVERNO LULA E O PROJETO FOME ZERO SE TRANSFORMANDO EM POLÍTICA PÚBLICA

4.1-	O Programa Fome Zero e as discordâncias governamentais	41
4.2-	As disputas entre as coalizões do governo federal	44
4.3-	As discussões econômicas e estruturais do programa	49
4.4-	Análise das disputas entre coalizões e as principais questões colocadas em debate	51
4.5-	A coalizão “segurança alimentar perde força dentro do PT	53
	Conclusão	54

CAPÍTULO 5– AS DIFERENÇAS ESTRUTURAIS ENTRE O PROGRAMA FOME ZERO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

CAPÍTULO 6– AS PREFERÊNCIAS DO PRESIDENTE LULA E AS CONTINUIDADES ESTRUTURAIS DO PROGRAMA FOME ZERO

6.1-	Reforma agrária	64
6.2-	Geração de emprego e renda	65
6.3-	Incentivo à agricultura familiar	67

CAPÍTULO 7– CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

Apresentação

Em um Brasil pós-redemocratização, as políticas públicas apresentadas pelos governos no período eleitoral ganham uma grande importância para obter sucesso ou fracasso eleitoral. Desde então, até a eleição do Presidente Lula em 2002, o Partido dos Trabalhadores havia perdido três eleições. Com a organização da ONU da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, demonstrou-se clara preocupação com a segurança alimentar no mundo todo, na qual o não investimento nesse setor resultaria em sanções aplicadas pela ONU¹. Como a principal preocupação do governo em 1993, de Itamar Franco, e posteriormente do governo de Fernando Henrique Cardoso, era a estabilidade econômica, coube ao "Governo Paralelo", criado pelo Partido dos Trabalhadores, fazer pesquisas e propor políticas públicas nessa área para atuar junto ao governo federal.. (Betto, 2004)

A primeira medida do governo Itamar Franco, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi a criação de um novo Mapa da Fome, no qual constatou-se que havia no Brasil 9 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade. Sendo assim, propôs ao governo trabalhar nas frentes econômicas e sociais para que esse quadro fosse revertido (idem, 2004). Com as informações passadas pelo IPEA, o governo federal criou em 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que tinha como objetivo coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. A parceria entre a sociedade civil e o governo federal, por meio do CONSEA, teve um resultado significativo, pois gerou, em 1994, a Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Essa conferência foi um marco para a construção de uma nova proposta de segurança alimentar para o Brasil, pois as discussões realizadas, tanto na preparação da conferência quanto durante a própria conferência, tornaram evidente

¹ Retirado do site <https://nacoesunidas.org/apos-20-anos-da-conferencia-de-viena-direitos-humanos-sao-maisimportantes-do-que-nunca-diz-onu/>

o diagnóstico de que as concentrações de renda e de terra constituíam os principais determinantes da situação de fome e insegurança alimentar².

O Governo FHC criou medidas polêmicas, como a extinção do CONSEA e a criação do Comunidade Solidária, deixando claro que o combate à fome não seria uma ação prioritária do governo. Com a crescente inflação e o desemprego no Brasil no final do século 20, na segunda metade do segundo governo FHC (2001), teve início uma etapa de criação de bolsas e programas em ministérios setoriais. O Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás foram os principais programas, porém não conseguiram atingir com êxito a população mais vulnerável³.

O Instituto Cidadania⁴, em 2001 apresentou ao Brasil o Projeto Fome Zero, baseado em estudos e pesquisas e apresentando uma proposta de resposta aos estudos da ONU no ano de 2000⁵, que colocavam o Brasil em uma situação de muita vulnerabilidade nos quadros de fome e desnutrição. Foi através desse projeto que o Partido dos Trabalhadores definiu sua principal agenda de governo e obteve sucesso nas eleições de 2002. Com a vitória nas eleições, logo no dia 1º de janeiro, o Presidente assinou a Medida Provisória 103/03, que colocava em vigor o Programa Fome Zero comandado por um ministério próprio, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Como dentro do PT havia vários segmentos e diferentes formas de se pensar a política pública, não demorou muito para que se formassem duas coalizões para discutir o futuro das políticas públicas de segurança alimentar: a coalizão "segurança alimentar", que

² Essa conferência teve algumas resoluções colocadas nas notas finais que são interessantes para o conhecimento, mas que foram tratadas como polêmicas e que deveriam ser discutidas em uma outra oportunidade, como: i) Regularizar a profissão de trabalhador do sexo; ii) Direito da sindicalização para os trabalhadores das forças armadas; e iii) Interromper imediatamente as políticas de privatizações e revisão das já realizadas, causadoras de desemprego.

³ Informações retiradas do site do Ministério do Desenvolvimento Social:
<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>

⁴ O Instituto Cidadania foi uma instituição suprapartidária que surgiu junto com o “governo paralelo” e tinha como objetivo criar atividades de debate, pesquisas, informação e elaboração de políticas públicas em profundidade, assegurando o pluralismo de enfoque. Em 2011, com o término do mandato de Lula, o instituto passou-se a chamar Instituto Lula, sendo responsável por cuidar do acervo histórico e do intercâmbio internacional das experiências políticas do ex-presidente.

⁵ Nesses estudos realizados pela ONU foi que se criou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), onde os líderes das nações da ONU se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos. O prazo para essa meta foi o ano de 2015.

lutava por manter o Programa Fome Zero com o Cartão Alimentação como principal proposta, e a coalizão "Renda Básica", que propunha um novo modelo baseado em um cartão com um aprimoramento monetário dos programas criados pelo Governo FHC (Tomazini, 2016). Nessa disputa entre coalizões dentro do partido, a segunda coalizão ganhou, dando início ao Programa Bolsa Família, sendo a principal vitrine do Governo Lula a partir de outubro de 2003.

Referencial teórico

Para a pesquisa sobre como se comportam os atores políticos e como se deu a formação da agenda política de segurança alimentar no Governo Lula, o trabalho se debruça em quatro referenciais teóricos, sendo que todos eles se conectam em uma tentativa de explicar as hipóteses levantadas ao longo do texto. O primeiro referencial teórico parte de John W. Kingdon (2003), no qual ele trabalha com a mudança da agenda. Para Kingdon, essa mudança de agenda depende dos processos normativos, ou seja, as regras de formação de significados políticos referentes a crises, símbolos e eventos por parte dos atores políticos e sociais. Para o autor, a formação de uma política pública de impacto, como foi o caso do Programa Fome Zero no Brasil, sofre influência de padrões sociais globais no comportamento social e nas políticas públicas. Sendo assim, a formação da agenda de segurança alimentar no Brasil surgiu devido ao assunto estar em extrema evidência no cenário internacional.

Outro ponto complementado pelo autor é a identificação do ator político responsável pela política pública com o problema. No caso do Programa Fome Zero, é clara a identificação do então presidente Lula, pois passou fome na infância, veio de uma família extremamente pobre e não teve acesso a estudos e políticas de qualidade. O segundo referencial teórico do trabalho é o de Peter A. Hall (1993), no qual ele trabalha com a teoria da "aprendizagem social", ou seja, os indivíduos que assimilam novas informações baseadas em experiências passadas e as aplicam em ações imediatas. As mudanças resultam do processo de aprendizagem. No presente trabalho, pode-se dizer que essa teoria se encaixa em dois momentos. O primeiro momento é quando o Programa Fome Zero é feito e implementado, e o segundo momento é quando há a disputa entre as coalizões que resultam na formulação da política do Bolsa Família.

No primeiro momento, o aprendizado se deu a partir das políticas de segurança alimentar anteriores ao governo Lula, que surgiram em 1993 com a criação do CONSEA e foram se aperfeiçoando com a criação de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação. Em um segundo momento, que é a proposta de análise deste trabalho, busca-se entender como essa aprendizagem influenciou na política do Programa Fome Zero para a política do Bolsa Família. O terceiro referencial teórico é oriundo de John L. Campbell (1998) através de ideias cognitivas e normativas. Para o autor, há distinções de debates em primeiro e segundo planos. Nesse debate no âmbito governamental, quem vai ganhar evidência serão as universidades, os think tanks (sejam partidários ou não) e as organizações profissionais que fornecem uma visão de mundo aos formadores de opinião.

Neste trabalho, podemos analisar a clara influência de José Graziano da Silva para a formulação do Projeto Fome Zero, sendo ele um intelectual responsável pelo desenvolvimento teórico do projeto. José Graziano tem um conhecimento teórico e prático profundo sobre o assunto devido às pesquisas feitas no âmbito universitário da Unicamp. ONGs também ligadas ao Partido dos Trabalhadores foram fundamentais para coletar dados e influenciar nas decisões tomadas na formulação do projeto e, posteriormente, na implementação do programa. O último referencial teórico é de Sabatier e Hank Jenkins-Smith (2003), no qual os autores buscam compreender interações nas diferentes coalizões dos atores. É nesse modelo que surge a Coalizão de Defesa, teoria na qual os atores governamentais e não governamentais se reúnem dentro de um determinado setor por compartilharem crenças políticas.

Esse referencial teórico servirá como suporte para buscar a compreensão da disputa das coalizões intrapartidárias nas mudanças das políticas públicas de segurança alimentar. Os atores de dentro do Partido dos Trabalhadores, apesar de compartilharem a mesma crença política, que era a segurança alimentar, possuíam visões diferentes de como esse tipo de política deveria ser implementada. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1999) darão destaque em sua teoria para o conhecimento e produção científica, porém a ênfase sempre estará nos valores e não na produção de conhecimento. Todas essas teorias citadas anteriormente possuem pontos em comum. Um deles é a forma como as elites operam no interior de diferentes subsistemas de políticas públicas, ou seja, como o governo, no exercício do

mandato, trabalhará a sua principal agenda a partir do que é proposto e a partir do momento em que necessita fazer as coalizões dentro dos subsistemas para conseguir cumprir sua agenda.

O segundo ponto em comum é que os atores não estão ligados somente ao próprio interesse, pois aprendem também com o tempo e mudam as direções das políticas. Sendo assim, um ator político, para poder aprovar a sua agenda, tem que ser flexível nas questões de negociações com o legislativo e até dentro do próprio partido, como veremos nessa pesquisa. O terceiro ponto em comum entre os atores é a questão dos paradigmas. Para os autores, em nenhum momento na mudança de uma política pública para a outra há uma mudança de paradigma com a aprendizagem, mas sim novos arranjos oriundos de outros paradigmas pré-existentes ou antigos. No caso da transformação do Programa Fome Zero para o Bolsa Família, é importante salientar que o desenho estrutural sofreu poucas alterações, apenas deixando para segundo plano as políticas estruturais e as políticas específicas que foram propostas e colocando como prioridade a renda mínima.

Essas teorias citadas anteriormente serão importantes ao longo da pesquisa para ajudar a compreender os fatores até agora negligenciados, como a produção de conhecimento gerado por intelectuais do partido durante a disputa das coalizões partidárias do Partido dos Trabalhadores; a expertise, ou seja, a competência ou qualidade dos especialistas da área de segurança alimentar dentro e fora do Brasil, como representantes da FAO; e crenças e representações dominantes compartilhadas por diferentes atores da esfera pública e privada.

O aspecto central deste trabalho consiste em analisar o processo de entrada de novas políticas na agenda governamental e os debates para transformar um projeto que dava prioridade na compra de alimentos para um programa de renda mínima. O presidente Lula, já em seu discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, em 2003, destacou a promessa de campanha e apresentou, entre as prioridades do seu governo, um programa de segurança alimentar que levaria o nome de Fome Zero. Mais do que um compromisso de governo, a questão foi tratada pelo presidente como missão pessoal - "[...] se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida" (Partido dos Trabalhadores, 2002).

O presidente Lula apontou, assim, a prioridade de governo para o tema, ao mesmo tempo em que existia no relatório da equipe de transição sobre a área social um diagnóstico destacando a superposição e fragmentação institucional. Havia programas, em diferentes ministérios, destinados a um público semelhante, de diversos segmentos da população pobre, mas com estratégias de operacionalização e gestão parecidas. Todos esses programas visavam à garantia de renda vinculada à família, à educação e à saúde. O governo criou, então, em abril de 2003, um grupo de trabalho com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda do Governo Federal, buscando uma ação governamental mais bem coordenada e integrada para evitar superposições e fragmentações, para potencializar a atuação de todos os órgãos com efetividade e eficiência em relação aos resultados a serem alcançados, bem como o uso mais eficiente de recursos públicos, combatendo o desperdício e alcançando, de fato, os grupos beneficiários, em uma ação articulada da União, Estados e Municípios.

O objetivo dessa dissertação é verificar como a unificação dos programas surgiu na pauta e na agenda do Governo Lula. Segundo John Kingdon (2003), as agendas governamentais são estabelecidas a partir de três elementos: o de reconhecimento do problema, da formulação de soluções e da política, também conhecido como Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*). Para este autor, o mais importante é analisar quais as condições que permitiram a um determinado item se tornar proeminente na agenda governamental, levando à sua implementação. Tais condições serão apresentadas por meio de três fluxos independentes – de problemas, de soluções e político – que, em determinados momentos, denominados "janelas de oportunidades", podem se encontrar, possibilitando a origem de um novo item de políticas públicas. Kingdon (2003) afirma, também, que as mudanças na agenda de políticas públicas ocorrem tanto de forma repentina como de maneira incremental, significando que em um dado momento há ajustes marginais em uma política previamente existente. O reconhecimento de um problema pode se dar em função de: uma crise ou evento dramático; um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chamam a atenção das autoridades; e acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes. A formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnico-científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas. Estas serão selecionadas sob os critérios de viabilidade

técnica, financeira e política, de acordo com o momento e o contexto em que se dá o processo. E, por fim, uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda pode vir tanto de uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder, como da atuação das forças organizadas da sociedade, que levam suas demandas ao governo.

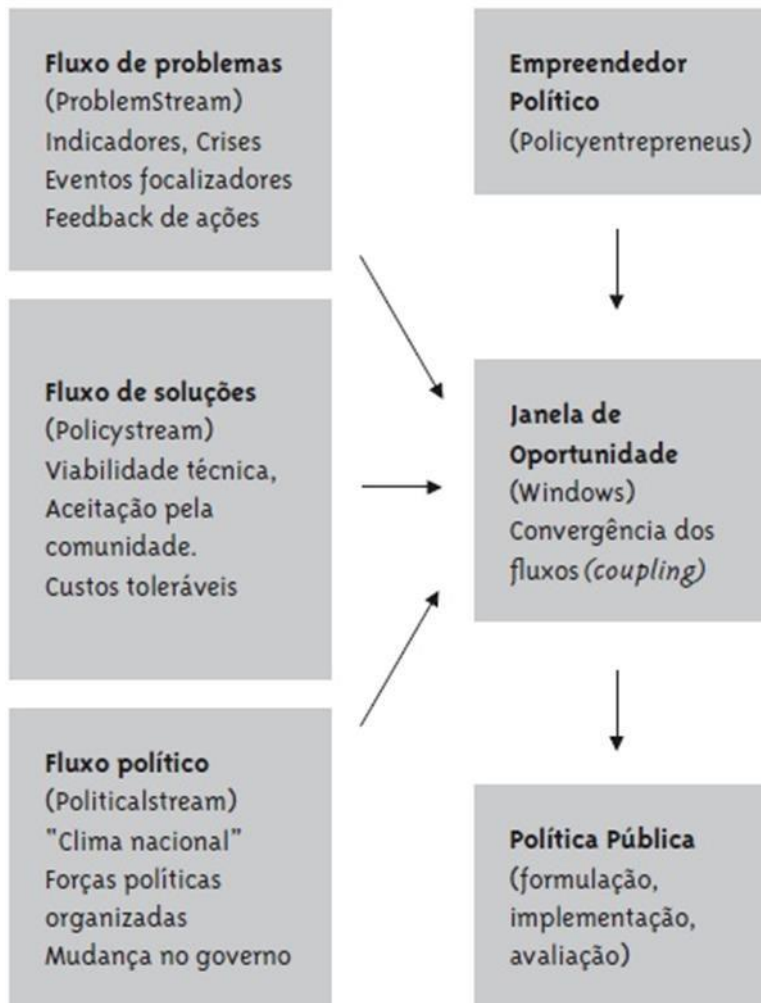
O Modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), desenvolvido em 1993 por Frank Baumgartner e Brian Jones (Capella, 2007), busca explicar de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de inclusão de determinado item à agenda (agenda-setting). Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, de mudanças lentas, são interrompidos por momentos de rápida mudança, abrindo espaço para novos movimentos políticos. Este modelo separa o processo político em duas esferas: macropolítica e dos subsistemas. A macropolítica é o lugar dos aspectos formais – papel do presidente, dos ministros, do Congresso etc. Já os subsistemas são caracterizados como lugar dos especialistas.

Ou seja, quando um assunto é definido como relevante pela macropolítica, nos subsistemas será processado tecnicamente para uma implantação eficaz.

O objeto de estudo em referência contém vários dos elementos citados tanto no modelo de Kingdon (Modelo de Múltiplos Fluxos, 2003) como no modelo de Frank Baumgartner e Brian Jones (Modelo de Equilíbrio Pontuado, Capella, 2007): ocorreu uma mudança significativa de projeto político; havia um diagnóstico que apontava a pobreza como um problema a ser enfrentado; as orientações do programa de governo e do relatório da equipe de transição sobre a área social destacavam as transferências de renda como estratégia de solução; existência de diversos atores políticos e técnicos participando do processo; e, por fim, uma convicção política de que a prioridade no social era fundamental para o novo governo.

Figura 1 – O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon

Figura 1 - O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: adaptado de Capella, 2007: pág. 98 e Zahariadis, 2007: pág. 71.

Fonte: Adaptado de Cappella, 2007: pag.98 e Zahariadis, 2007: pag. 71.

Após a definição do desenho final do programa, outras questões relacionadas à sua implementação também entram na pauta da pesquisa: qual pasta ministerial coordenaria o programa do ponto de vista institucional? Quais deveriam ser as atribuições dos Estados e Municípios, bem como da sociedade civil? Como resolver os problemas oriundos da existência de vários cadastros de famílias beneficiadas pelos diversos programas e que não dialogavam entre si?

Equacionadas estas questões, em outubro de 2003, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família, vinculado à Presidência da República, buscando superar a fome, a pobreza e a vulnerabilidade social dos seus beneficiários.

Objetivos, axiomas e hipóteses

A investigação da pesquisa teve como objetivo principal testar as seguintes hipóteses:

- 1) Dentro do Partido dos Trabalhadores no Governo Lula, houve pessoas com pensamentos e propostas diferentes sobre como construir e gerenciar a principal agenda governamental, que era o combate à fome.;
- 2) Houve uma disputa de poder dentro do Partido dos Trabalhadores para descentralizar o Programa Fome Zero de um Ministério próprio e torná-lo uma política pública interministerial;
- 3) Trocar o desenho institucional dos programas de combate à fome dos governos anteriores ao do Governo Lula geraria incerteza, pois os programas de transferências de renda condicionadas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) já teriam um feedback positivo e serviriam como um meio natural de desenho institucional para uma política pública de transferência de renda de grande porte;
- 4) Os confrontos entre coalizões sobre os paradigmas das políticas públicas ocorreram mais como uma forma de disputar espaço e poder dentro do governo do que propriamente para consolidar uma política pública eficaz.

Dentro dessas hipóteses testadas, é importante, em relação aos objetivos da pesquisa, identificar como e por que o Projeto Fome Zero, que tinha como base o Cartão Alimentação para os beneficiários gastarem o benefício em alimentos, se transformou no Programa Bolsa Família, que tem por fim a renda mínima, com os gastos em geral. Para tanto, é necessário compreender, identificar e descrever as relações entre os atores envolvidos no processo de discussão de como deveria ser o programa no governo Lula: os fluxos de problemas, soluções e alternativas de ação, bem como as condições e contradições políticas que possibilitaram a integração e unificação dos programas de transferência de renda, resultando no surgimento do Programa Bolsa Família.

A pesquisa aqui proposta também dedicará especial atenção à análise dos consensos e dos conflitos estabelecidos no âmbito das discussões técnicas e políticas dentro do executivo, consideradas relevantes para a inserção, com prioridade, do

Programa Bolsa Família na agenda governamental do primeiro governo do presidente Lula.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa é uma revisão integrativa de literatura, com um método específico que irá permitir produzir um mapeamento do fenômeno estudado: a disputa entre coalizões na transformação do Programa Fome Zero em Programa Bolsa Família. Dessa forma, permitindo fazer uma análise sobre o conhecimento já produzido sobre o tema (Mendes; Silveira; Galvão, 2008). Nesse método, realizaram-se todas as fases previstas em uma revisão integrativa, como a identificação do tema, busca na literatura, categorização dos estudos, avaliação e interpretação do resultado e o conhecimento explicitado nos estudos analisados.

Outra metodologia utilizada na pesquisa foi o "Process Tracing", que é um procedimento para identificar etapas em um processo causal que leva ao resultado de uma dada variável dependente de um caso particular, programas de segurança alimentar no Brasil, em um contexto histórico particular, que foi a eleição do presidente Lula (George e Bennet, 2005).

A escolha por utilizar o process tracing foi feita devido ao fato de ser uma nova forma de aprender e avaliar empiricamente as preferências e percepções dos atores, juntamente com seus objetivos, propósitos e valores, bem como as especificidades das situações encontradas por eles no contexto analisado. Com o process tracing, foi utilizada uma metodologia mais analítica, na qual transforma-se uma narrativa histórica em uma explicação causal analítica ancorada em teorias explícitas. Também, em determinados momentos da pesquisa, devido à falta de acesso às informações e de pesquisas sobre as disputas entre as coalizões dentro do partido, buscou-se construir uma explicação mais geral ao invés de delinear um processo causal (idem, 2015).

As fontes utilizadas para a pesquisa foram os relatórios e/ou atas das reuniões do Grupo de Trabalho Unificação dos Programas de Transferência de Renda; as legislações dos programas anteriores; a legislação do Programa Bolsa Família; o projeto Fome Zero de 2001, o programa de governo da campanha do candidato Lula à Presidência da República em 2002, o relatório da equipe de

transição sobre a área social, o relatório da equipe de transição sobre segurança alimentar e nutricional, os discursos de posse no Congresso Nacional e no Parlatório realizados pelo presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva em 1 de janeiro de 2003 e os diversos pronunciamentos do Presidente entre janeiro e outubro de 2003. Tais fontes estão disponíveis para consulta em sites governamentais (Presidência da República, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social) e sociedade civil (Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores) e/ou documentos oficiais impressos, como o Diário Oficial da União.

O trabalho também se baseou em bibliografias específicas acerca de conceitos como "coalizão", "fome", "desigualdade social" e "segurança alimentar".

Capítulo 1 – O PARTIDO DOS TRABALHADORES NO BRASIL E SEUS DIFERENTES GRUPOS CONSTITUTIVOS.

1.1 – A formação do Partido dos Trabalhadores

O Partido dos Trabalhadores, desde a redemocratização, disputou três campanhas eleitorais até a vitória de Lula em 2002. Nessas campanhas mostraram-se diferentes interesses e segmentos intrapartidários que foram importantes para atingir as mais diversas camadas sociais com suas propostas em todas as eleições, até para explicar uma disputa de coalizões intrapartidárias que ocorrerá após as eleições de 2002 quando a principal agenda, segurança alimentar, passou a ganhar uma força maior dentro e fora do Partido dos Trabalhadores (Secco, 2018, p.31-32).

O Partido dos Trabalhadores surge em um movimento da política nacional na segunda metade dos anos 70, no qual as elites políticas militares e econômicas desejavam uma transição para um governo civil sem maiores rupturas, porém mantendo de fora do jogo político atores importantes que surgiam na sociedade brasileira.

Esses novos atores estavam sendo importantes para a sociedade e principalmente para as classes mais baixas por serem influentes nessa política de transição, que era uma atividade reivindicatória. Essa força reivindicatória que fazia uma pressão por novas mudanças políticas tinha como objetivo colocar em cena os novos atores políticos que lutavam não só pelo fim do regime político ditatorial, mas também por direitos sociais dos trabalhadores (idem, 2018, p.44).

Um desses novos movimentos foi o novo sindicalismo, surgido na região do ABC paulista. Meneguelo (1989) vai citar alguns fatores que foram estimulantes para o surgimento desse movimento social. Para Meneguelo, "o incremento do parque industrial brasileiro, concretizado, grosso modo, com a entrada maciça do capital estrangeiro no país promovida pela política econômica dos diversos governos militares, trouxe um substancial aumento da produção industrial brasileira e a modernização produtiva nacional" (idem, p.28-29). Essa modernização trouxe novos papéis para os trabalhadores fabris, como, por exemplo, a estratificação da mão de

obra em níveis de qualificação, remuneração e condições de trabalho, conseqüentemente gerando uma modernização nas relações trabalhistas e a inserção sociopolítica de novos atores que até então estavam marginalizados.

Esse novo operariado industrial, na busca por novos direitos, resultou na atração de outros setores da classe trabalhadora e da classe média urbana que agora eram assalariados, juntando forças nas categorias de médicos, professores etc., que passaram por um rápido processo de sindicalização e, conseqüentemente, na luta por novos direitos dos trabalhadores (Meneguelo, 1989). Esses primeiros movimentos sociais surgiram como uma forma de busca por melhores condições de vida nos centros urbanos que ficaram inchados com a modernização das indústrias, dando novos formatos às cidades com mais pessoas e mais áreas de favela e moradia precária de pessoas que iam para os grandes centros urbanos em busca de trabalho. As primeiras reivindicações eram básicas para o cotidiano, como saneamento básico, moradia, alimentação e saúde. A esses movimentos sociais urbanos, afirma Gohn (2000), somaram-se a luta por outros direitos sociais mais modernos, como o direito das mulheres, direito dos índios, movimentos ecológicos, entre outros. Tanto o novo movimento sindical quanto os novos movimentos sociais passaram, primeiramente, a exercer uma pressão cada vez maior em busca de conquistas específicas para depois lutarem pela redemocratização e por mudanças profundas nas estruturas sociais e econômicas do Brasil.

Havia uma lacuna entre a esfera político-institucional e os movimentos sociais. Enquanto um fazia a lógica da continuidade, o outro fazia pressão por mudanças. Mantendo essa lógica distinta entre elas, era difícil esperar um acerto entre ambos, pois os conflitos geravam atritos irreconciliáveis. Foi nessa lógica de conflito antagônico entre esfera político-institucional e os movimentos sociais que surgiram todas as condições necessárias para a criação do PT. Dessa forma, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion em São Paulo, 101 líderes assinaram o livro de fundação do PT, tendo como principal polo organizador o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (Secco, 2018, p.100).

1.2 – As tendências e a diversidade político-social do PT⁶

A forte tendência de grupos sindicalistas ficou evidente na formação do Partido dos Trabalhadores, sendo parte fundamental nas discussões para as lutas sociais e a fundação do PT. Porém, à medida que outras questões políticas começaram a surgir juntamente com as reivindicações sindicalistas, o sindicalismo foi se ramificando e deixando de defender apenas questões ligadas aos trabalhadores industriais, ampliando sua luta para a defesa dos direitos de todos os trabalhadores assalariados. Isso fez com que uma variedade de grupos com diferentes reivindicações se aproximasse do partido (Meneguello, 1989).

Além dos trabalhadores assalariados, à medida que o Partido dos Trabalhadores se envolvia plenamente na luta pela redemocratização e pela cidadania plena, outros atores passaram a se aproximar do partido e a participar das reuniões dos sindicatos, buscando uma nova participação na representação social por meio de amplos setores sociais. Esses novos atores incluíam estudantes, intelectuais, artistas e parlamentares mais progressistas ligados ao MDB.

Cabe fazer uma análise mais aprofundada dos diferentes grupos dentro do PT que discutiam as ideias e foram fundamentais para formar uma identidade hegemônica do partido. Isso também será explicado neste trabalho a disputa entre as coalizões dentro do governo em relação à principal agenda do governo eleito em 2002: a segurança alimentar.

1.3 - Os grupos constitutivos

O Partido dos Trabalhadores, desde o seu surgimento, sempre teve sua base partidária muito heterogênea, pois na luta pela redemocratização vários grupos se identificaram com as lutas e reivindicações do partido. Dessa forma, cada vez mais o PT buscou a abrangência de sua base eleitoral e de sua militância, indo desde trabalhadores urbanos até trabalhadores rurais, desde reivindicação por maiores

⁶ As tendências e os grupos constitutivos encontram-se no capítulo 4 do livro “A história do PT”, do historiador Lincoln Secco. Nessa parte, ele cita um grupo constitutivo a mais do que na minha pesquisa, que é o grupo dos políticos. Porém, compactuo com a ideia de Meneguello e Gohn que em suas pesquisas tratam dos políticos como atores participantes de todos os grupos do PT.

salários até reivindicações de movimentos sociais na luta pela igualdade. São desses grupos que irão surgir os atores políticos no governo Lula em 2003 e, conseqüentemente, os atores que formaram as coalizões diferenciadas e disputarão poder dentro do governo sobre a principal agenda: Segurança Alimentar.

1.3.1-Grupos sindicalistas

Este primeiro grupo foi fundamental para a formação estrutural do PT e até os dias atuais as ligações dos mais diversos sindicatos, não só dos metalúrgicos, estão claras nas propostas dos programas de partido e dos próprios membros dos sindicatos, como por exemplo a Central Única dos Trabalhadores. No final da década de 70, como citado anteriormente, surgiu o novo sindicalismo, no qual eles apresentavam como proposta uma ampla participação das bases e a independência dos sindicatos em relação ao Estado, às empresas, os partidos políticos da época e seus líderes. Desta forma, buscando a independência e o direito de terem representantes próprios independentes do Estado, os sindicatos se firmaram como uma grande força política na luta pela cidadania plena, ampliando suas reivindicações e reestruturando todo o movimento sindical (Meneguello, 1989).

Já reconhecidos como força política autônoma e de projeção nacional nas lutas pelos direitos dos trabalhadores, os sindicatos perceberam que sua participação na sociedade era restrita às reivindicações de direitos na arena trabalhista, apesar de darem amplo apoio a outros movimentos sociais. Para ampliar suas forças políticas-sindicais, somente utilizar os sindicatos não era suficiente para os trabalhadores. Eles precisavam buscar uma luta política própria, fora da esfera sindical. Assim, iniciou-se um movimento dos trabalhadores que buscavam ingressar na arena partidária-institucional, onde poderiam ter representantes na luta por uma ampla gama de direitos. Isso fortaleceu a coragem dos sindicalistas na fundação do PT como um novo agente político brasileiro. Os principais atores desse grupo eram Lula, Gilson Menezes e Chico Mendes.

1.3.2 – Movimentos Sociais

Impulsionado pelo novo sindicalismo e suas reivindicações, outros movimentos sociais urbanos começaram a se organizar nas lutas pelos seus direitos e pela sua representação social. A principal reivindicação inicial era na luta pela cidadania e redemocratização, pois dessa forma esses grupos poderiam sair apenas da arena de manifestação e passar a ter uma representação política. No começo, houve uma maior adesão de grupos ligados à Igreja, porém outros grupos também foram atraídos pelo projeto de construção de um novo partido com uma identidade política que englobasse seus interesses. Dentre esses movimentos sociais, podem-se citar os movimentos negros, feministas, sociedade amigos do bairro, entre outros (Secco, 2018, p.118).

1.3.3 – Igreja Católica

Os setores mais progressistas da Congregação Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB, fundamentados e influenciados pelos princípios da Teologia da Libertação, demonstravam há tempos a intenção de formular um partido cristão que representasse as ideias ligadas à Teologia da Libertação. Como durante a ditadura militar tal feito não pôde ser alcançado, após o período de redemocratização, essa representação acabou acontecendo via PT. Os principais atores da Igreja Católica eram Frei Leonardo Boff, Dom Pedro Casaldaliga e Frei Beto (idem, 121).

1.3.4 – Grupos de esquerda

Durante o período militar, vários grupos de esquerda se encontravam na clandestinidade, principalmente após a promulgação do Ato Institucional Número Dois (AI-2), em 1965, que pôs fim ao pluripartidarismo e restringiu os direitos políticos dos opositores ao regime. Com a criação de um novo partido de esquerda, esses grupos que antes atuavam na clandestinidade buscaram se aproximar com a intenção de obter uma representação legal na arena eleitoral.

Esses grupos tiveram influências fundamentais para a formação do Partido dos Trabalhadores, trazendo uma visão ideológica específica e contando com uma

militância política muito engajada, o que resultou na formação de diretórios municipais em todo o país. Isso, por sua vez, atraiu um grande número de filiados, o que foi fundamental para a legalização do PT. Os principais grupos de esquerda na fundação do PT foram o Partido Comunista Brasileiro e o Partido Comunista Revolucionário (idem, 2018, p. 129).

1.3.5 – Intelectuais

Os intelectuais brasileiros, apesar da repressão e censura imposta pela ditadura militar, buscaram manter aberta a discussão acadêmica e também desempenharam um papel importante como opositores ao governo.

Esses intelectuais, liderados por Fernando Henrique Cardoso, se uniram a Lula, representante do novo sindicalismo em 1978, com o objetivo de formar um partido socialista nos moldes europeus. A partir desse embate de ideias entre intelectuais e novos sindicalistas, surgiu uma divergência em relação à atuação na arena eleitoral. Alguns intelectuais optaram por defender uma abordagem mais parlamentar, com ação institucional como meio de promover a redemocratização. Outros intelectuais, por sua vez, queriam que essa nova entidade atuasse em conjunto com as bases populares e seus movimentos, principalmente se aliando aos sindicatos. Foi dessa segunda ramificação que surgiram os integrantes do PT. Os principais atores desse segmento foram Sérgio Buarque de Hollanda e Antonio Candido (Meneguelo, 1989).

1.3.6 – Trabalhadores do campo

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) não se ligava ideologicamente aos ideais do Partido dos Trabalhadores em sua função, tendo em vista que o PT tinha um viés mais sindicalista e de defesa de políticas sociais urbanas. Nos anos 90, no processo de oposição ao neoliberalismo, os caminhos do PT e do

MST viriam a se cruzar. Quando eleito em 2002, o MST teve papel fundamental na realização de políticas públicas de Reforma Agrária e no apoio ao PT nas eleições seguintes (Secco, 2018, p.147).

1.3.7 – Pessoas ligadas à segurança alimentar

A temática da fome dentro do PT estará presente desde a primeira campanha eleitoral, em 1989, mas é só em 1993 que atores importantes, como o agrônomo José Gomes da Silva e seu filho José Graziano da Silva, que viria a ser Ministro do Governo Lula no comando do Programa Fome Zero, e o sociólogo Betinho, irão tratar dessa temática e montar um projeto em conjunto com o Governo Federal para combater a fome no Brasil (Betto, 2004).

Conclusão

A ideia de constituir um novo partido político em meio à abertura política brasileira que vinha sendo feita no governo de João Figueiredo veio da ideia de colocar em pauta não só a participação dos novos atores que lutavam pela redemocratização do Brasil, mas também as reivindicações dos trabalhadores, principalmente da região do ABC paulista, através do Sindicato dos Metalúrgicos. Nesse sentido, a formação do PT foi vista por diversos movimentos como um meio de sair apenas das manifestações políticas feitas nas ruas na luta por seus direitos e entrar em um campo político-institucional, onde poderiam fazê-lo através de leis. Sendo assim, como classificou Menguelo (1989, p. 36), o PT foi o primeiro partido de massas brasileiro.

Além de ser um partido de massas, como citado anteriormente por Menguelo (1989), o PT trouxe como pauta assuntos modernos, como o feminismo, os movimentos negros e LGBTs, sendo considerado um partido à frente nessas questões políticas em relação aos partidos existentes, que eram o MDB e a ARENA, sendo o segundo mais conservador. Isso fez com que o Partido dos Trabalhadores agregasse uma gama maior de eleitores e filiados nos mais diversos estados.

Por abranger as grandes massas e os mais diversos tipos de tendências sociais urbanas e rurais, o Partido dos Trabalhadores pôde ter uma aprendizagem social (Hall, 1993), deixando de ser um partido somente ligado ao Sindicato dos Metalúrgicos para, politicamente, atender às diversas agendas, como a reforma agrária, os diversos movimentos sociais, os grupos católicos, os grupos de esquerda e, nos anos 90, duas novas pautas entraram em ação e foram decisivas para a eleição e, posteriormente, o sucesso de Lula em 2002: a agenda dos movimentos do campo ligados à reforma agrária e os grupos que lutavam junto com a ONU para combater a fome no Brasil, criando em 2001 o Projeto Fome Zero no Instituto Cidadania. É nesse sentido que a prática do Partido dos Trabalhadores se juntará à teoria de Hall (1993), na qual os indivíduos assimilam novas informações com base em experiências passadas, que, no caso do PT, foram as eleições, e aplicam ações imediatas, resultando em mudanças decorrentes do processo de aprendizagem.

CAPÍTULO 2– ANTECEDENTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL

Este capítulo faz um panorama histórico dos programas de transferência de renda ao longo das décadas de 1990 e 2000 em nosso país, mostrando como cada programa evoluiu até a criação do Programa Bolsa Família. Por meio de relatórios de transição, são explicados os embates dentro do governo federal que levaram os Grupos de Trabalho na condução do aprimoramento dos programas de transferência de renda no Brasil até chegar no Programa Bolsa Família.

As políticas públicas de segurança alimentar no mundo ganharam saliência no âmbito internacional após a Segunda Guerra Mundial com a criação das Organizações das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 1945. Para a ONU, combater a fome era uma libertação de necessidades e tinha uma noção de segurança nacional, tendo em vista que incentivava cada país a produzir seus alimentos para não haver riscos de guerras (Castro, 1992).

O debate sobre o combate à fome no Brasil tem como referência o estudo de Josué de Castro nas décadas de 1930 e 1940, que mostrou os problemas da fome no Brasil como algo relacionado aos problemas sociais e não aos fenômenos naturais (Pelliano, 2010). Em um país no qual se produzem alimentos em abundância, não se deve tratar de explicar a fome por um meio biológico, que é responsável por saciar as necessidades fisiológicas do nosso corpo, mas sim como um fenômeno social, pois no Brasil a fome só existe devido aos grandes índices de desigualdades sociais. Segundo o autor, o nível de riqueza atingido pelo país seria um fator-chave para a distribuição igualitária de alimentos de todas as espécies e com os nutrientes básicos de uma alimentação saudável. No entanto, nota-se que há áreas de subnutrição, áreas de fome endêmica e áreas de fome epidêmica (Castro, 2001).

Josué de Castro, em seu livro "Geografia da fome", divide o Brasil em três áreas com três tipos diferentes de fome. A primeira, localizada na área denominada por ele como amazônica, são as áreas de fome endêmica. Na área denominada como Nordeste Açucareiro, temos a área de epidemia de fome. Na terceira e última área,

que compreende o Centro-Oeste, Sul e Sudeste do país, temos a área de subnutrição. (Castro, 1992).

Nos estudos de Josué de Castro, é possível observar que as áreas de fome são definidas quando pelo menos metade da população apresenta claras manifestações de carência em seu estado de nutrição. Essas manifestações podem ser permanentes, como nas áreas de fome endêmicas, ou transitórias, como nas áreas de epidemia de fome. A parte mais ao sul do Brasil apresenta apenas subnutrição e não fome, ou seja, as pessoas têm todos os alimentos necessários para comer, mas não fazem o seu uso correto.

A partir dessa definição, foi possível começar a trabalhar de forma mais científica com os problemas de segurança alimentar. No livro "Inquérito sobre as condições de vida das classes operárias no Recife" (Castro, 1932), estabeleceu-se, pela primeira vez, uma relação direta entre a produtividade do trabalhador e a alimentação feita por ele. Além disso, Josué de Castro analisou suas condições de vida, moradia, salário e acesso aos alimentos necessários para não atingir um nível mínimo de fome. A partir desse inquérito, outras investigações também foram realizadas em diversas partes do país com rigor estatístico, mostrando as verdadeiras condições alimentares do nosso povo e fazendo com que crescesse a pressão para a criação de um salário mínimo para a classe trabalhadora.

A conclusão do autor é que a fome se dá mais por motivos socioculturais do que por fatores de natureza geográfica. Com a variedade de clima e solo, seria possível produzir alimento suficiente para nutrir várias vezes o efetivo humano, e os nossos maus hábitos alimentares estão relacionados à estrutura econômico-social, que age de maneira desfavorável para um aproveitamento racional das possibilidades geográficas que o Brasil disponibiliza. Cada área é rica em determinada cultura alimentar, o que não deixaria ninguém em situação de fome, seja ela endêmica, epidêmica ou de subnutrição.

2.1– O novo Mapa da Fome

Durante os anos que se passaram desde o primeiro Mapa da Fome feito por Josué de Castro, os governantes deixaram de priorizar os problemas da fome no

Brasil e passaram a priorizar outras áreas. Mesmo assim, alguns programas pontuais foram feitos em áreas como o semiárido nordestino para diminuir os problemas da fome, como a criação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca, criado na década de 1960 pelos militares. Mesmo com alguns programas pontuais, os programas que visavam combater a fome no Brasil só voltaram a ter mobilização relevante novamente na década de 1990, no período em que Itamar Franco foi presidente do Brasil (Menezes, 2010).

Em 1993, a ONU organizou a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, na qual ficou decidido que os governos que não garantissem acesso à alimentação aos seus cidadãos poderiam sofrer censuras da ONU em nível internacional⁷.

Nesta época houve a retomada das ações sociais para combater a fome no país, na qual a primeira ação foi fazer um novo Mapa da Fome, em 1993, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁸.

No Mapa da Fome, organizado pelo IPEA, utilizou-se como referência famílias cuja renda mensal garantia apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais. Dessa forma, constatou-se que no Brasil havia 32 milhões de pessoas, correspondendo a 9 milhões de famílias, vivendo em condições de indigência. Isso significa que 21% dos brasileiros enfrentavam a fome, sendo a maioria dessas pessoas residente em áreas urbanas. O dado mais preocupante é que 7,2 milhões, ou seja, 22,5% das pessoas que passavam fome viviam na região Nordeste.

Em termos de produção, o Brasil produziu 59 milhões de grãos naquele ano, superando as necessidades internas da população. Os números nutricionais estabelecidos pela FAO eram de 2.242 kcal e 53g de proteínas per capita/dia, enquanto a disponibilidade no Brasil era de 3.289 kcal e 87g de proteínas per capita/dia. Esses números demonstravam para o governo federal que o problema não estava na oferta, mas sim na distribuição e na desigualdade geográfica. Isso porque 90% da produção estava concentrada no Sul e Sudeste, enquanto 60% dos famintos

⁷ Retirado do site <https://nacoesunidas.org/apos-20-anos-da-conferencia-de-viena-direitos-humanos-sao-maisimportantes-do-que-nunca-diz-onu/>

⁸ O Mapa da Fome feito em 1993 foi organizado por Anna Maria Peliano e encontra-se no site <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>

estavam nas regiões Norte e Nordeste, conforme já apontado por Josué de Castro na década de 1940.

A proposta do IPEA ao criar o Mapa da Fome visava que o governo federal atuasse em duas frentes: a primeira era a questão econômica, com o combate ao desemprego, a retomada do crescimento econômico e a melhoria da remuneração dos trabalhadores. A segunda frente era mais voltada para aspectos socioeconômicos, com medidas urgentes para reduzir os custos de alimentos básicos nos mercados varejistas, por meio de um acordo entre o governo e os produtores. Além disso, foram propostas duas ações emergenciais: a distribuição gratuita de alimentos para grupos populacionais específicos e a garantia de merenda escolar e distribuição de leite para crianças desnutridas.

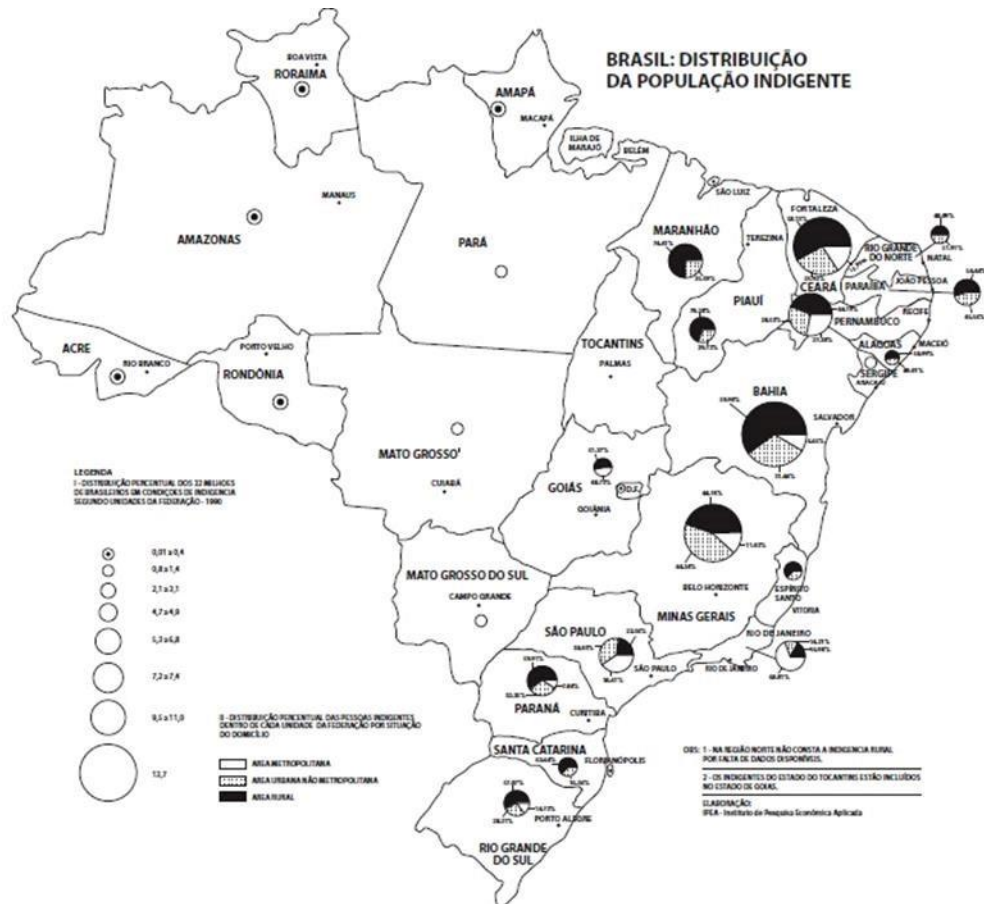
Com base nas informações fornecidas pelo IPEA, o governo federal criou, em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Esse órgão tinha como objetivo coordenar a elaboração e implementação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, além de realizar a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar. O CONSEA contava com a participação de ministros do governo federal e da sociedade civil para elaborar propostas de combate à pobreza e à miséria, bem como discutir as sugestões apresentadas pelo IPEA. A partir dessas discussões, foi delineado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), entre outras iniciativas. Com a criação desse órgão, a segurança alimentar passou a ser vista como um problema do governo e uma questão estratégica diretamente ligada à Presidência da República.

Após a implementação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, o CONSEA estabeleceu algumas prioridades nacionais, que incluíam: geração de emprego e renda; reforma agrária e assentamento de produtores rurais; combate à desnutrição materno-infantil; fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (em consonância com a experiência que já estava ocorrendo em São Paulo); continuidade do uso de estoques públicos para programas de alimentação social; e revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT.

A parceria entre sociedade civil e governo federal, através do CONSEA, teve um resultado significativo ao resultar na realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994. Essa conferência foi marcante para a construção

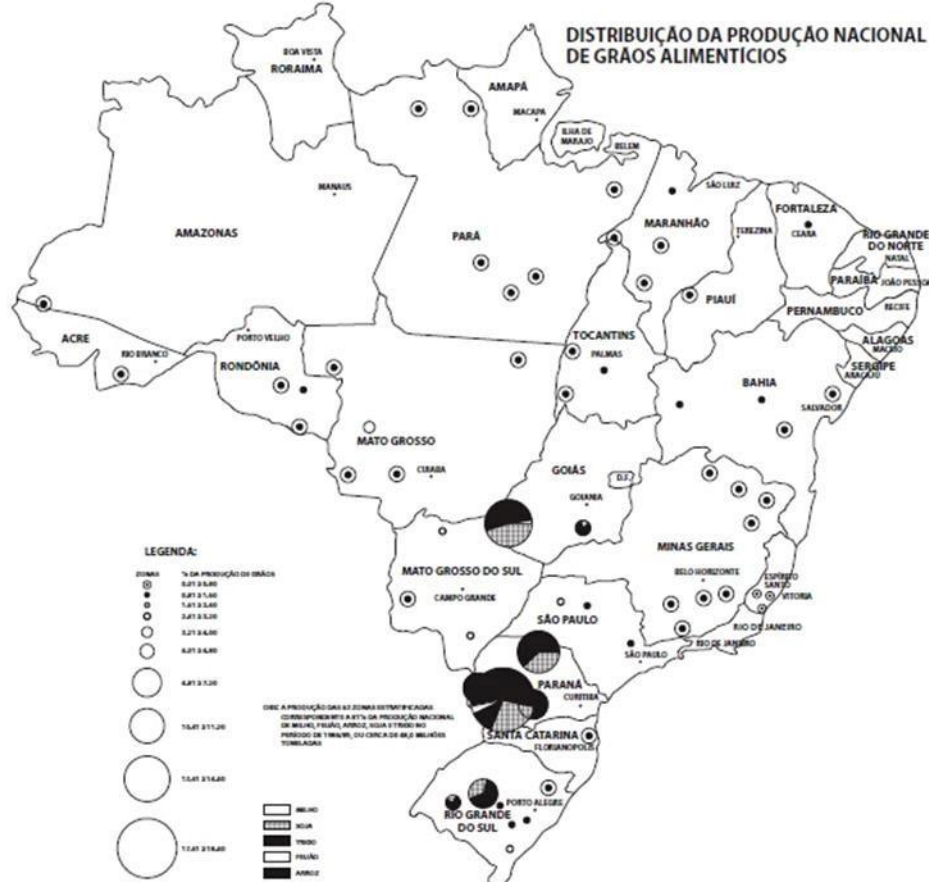
de uma nova proposta de segurança alimentar no Brasil, pois durante as discussões, tanto na preparação quanto durante o evento, ficou evidente o diagnóstico de que as concentrações de renda e de terra eram os principais determinantes da situação de fome e insegurança alimentar, corroborando o que Josué de Castro já havia apontado em seu livro "Geografia da Fome", de 1943.

Figura 2 – Brasil: Mapa da Distribuição da População Indigente



Fonte: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (1993)

Figura 3: Brasil: Distribuição da Produção Nacional de Grãos Alimentícios



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (1993)

2.2 – O Governo FHC e a criação de programas em ministérios setoriais.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), foram tomadas medidas polêmicas em relação às políticas públicas de combate à fome no país, que haviam sido implementadas anteriormente pelo governo Itamar Franco. A primeira medida foi a extinção do CONSEA, e em seu lugar foi criado, em 1995, um novo conselho chamado Conselho da Comunidade Solidária. Esse novo conselho era vinculado à Casa Civil da Presidência da República e era presidido pela antropóloga Ruth Cardoso.

De acordo com os documentos desse novo Conselho, sua meta era ser um "instrumento de diálogo e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão por meio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social" (Conselho da Comunidade Solidária, 1999: 4).

A porta-voz do programa, Ruth Cardoso, pretendia que os programas de combate à fome fossem estabelecidos por meio de parcerias entre o governo federal e a mobilização da sociedade civil, através do Programa Comunidade Ativa. Dessa forma, ela transferia a responsabilidade principal do governo federal na luta contra a fome no Brasil para as mãos da sociedade civil, por meio de programas setoriais que já existiam nos ministérios desde 1942, mas que não funcionavam. Isso poderia resultar em uma regressão do que foi conquistado no governo anterior (Castro, 2010).

Com a crescente inflação e o desemprego no Brasil no final do século XX, na segunda metade do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (2001), iniciou-se uma fase de criação de bolsas e programas nos ministérios setoriais.

O primeiro programa a ser criado foi o Bolsa Escola, pelo Ministério da Educação, que na época era liderado por Paulo Renato Souza. O Bolsa Escola era destinado às famílias com renda per capita de até R\$90,00 (meio salário mínimo naquele período). Para receber esse benefício, os filhos de 7 a 14 anos deveriam estar matriculados na rede regular de ensino e ter uma frequência escolar superior a 85%. O valor do benefício era de R\$15,00 por criança, limitado a 3 crianças por família.

O segundo programa criado foi o Bolsa Alimentação, pelo Ministério da Saúde, liderado na época por José Serra. Esse programa era destinado às famílias com renda per capita de até R\$100,00, que tivessem crianças de até 7 anos de idade, ou mulheres gestantes ou lactantes. Os requisitos para ingressar no programa incluíam manter a carteira de vacinação das crianças em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional da criança através de visitas mensais a um hospital autorizado para avaliação e acompanhamento, além das gestantes comparecerem às consultas pré-natais. O valor do benefício era de R\$15,00 por criança, limitado a 3 crianças por família.

O terceiro programa criado foi pelo Ministério da Integração Nacional, sob a liderança do então Ministro Ramez Tebet. Esse programa era destinado às famílias residentes em municípios afetados pela seca e cadastradas no Cadastro Único ou no cadastro utilizado pelo Bolsa Escola antes da implementação do Cadastro Único. O valor mensal do benefício era de R\$30,00 por família.

O quarto e último programa a ser criado, em 2002, foi o Auxílio Gás, originado do Ministério de Minas e Energia, chefiado na época por Francisco L. Sibut Gomide.

O programa era destinado às famílias beneficiárias do Bolsa Escola ou do Bolsa Alimentação, assim como outras famílias abaixo da linha da pobreza que ainda não possuíam o benefício. O valor destinado era de R\$15,00 por família a cada dois meses.

O modo de recebimento de todos os programas era o depósito em conta da Caixa Econômica Federal e o responsável recebia um cartão magnético para saque.

No final do Governo FHC, em 2001, o Partido dos Trabalhadores, por meio do Instituto Cidadania, lançou o Projeto Fome Zero, que tinha como objetivo dar continuidade aos programas sociais de bolsas criados durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, porém com características distintas e maior visibilidade e importância governamental, caso Lula fosse eleito.

Conclusão

Entre 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de indigentes e 10,1 milhões da condição de pobreza (BARROS, HENRIQUE E MENDONÇA, 2000). Sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda ocorrida em meados dos anos noventa, o que reforça a tese de que os ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica.

Não obstante, sob a ótica das políticas sociais de alimentação e nutrição, a década deixou um legado de experiências que também reforça a visão de que a melhoria dos programas de alimentação e nutrição requer integração e convergência das diversas políticas públicas; descentralização da execução dos programas; eliminação de sobreposições; mobilização, participação e controle social.

No campo dos programas federais, muitos avanços foram observados, tanto na redução das sobreposições quanto na descentralização e convergência de esforços intersetoriais. Assim, foi concentrado no Ministério da Saúde o atendimento aos grupos da população em risco nutricional, universalizando o acesso e acoplando o repasse de recursos para os municípios às transferências do Sistema Único de Saúde – SUS. O combate à desnutrição, efetuado no âmbito local, foi submetido ao controle

dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1999). O Ministério da Educação, por meio do FNDE, descentralizou o programa da merenda escolar até o nível da transferência direta de recursos para as escolas, que são controladas pelos Conselhos da Merenda Escolar, nos quais participam os pais dos alunos. No Ministério da Agricultura, a CONAB estimulou a integração da assistência alimentar às famílias de baixa renda nos municípios mais pobres, juntamente com outras ações de cunho social. As Comissões Comunitárias, exigidas pelo programa de distribuição de cestas básicas, se constituíram em um espaço de parceria entre o governo local e as comunidades para a implantação de programas inovadores. O uso dos estoques governamentais de alimentos e a compra de produtos diretamente das regiões produtoras, de forma incipiente, renovaram as esperanças de utilizar os programas de alimentação como instrumento de apoio ao setor agrícola.

A avaliação realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) nos municípios mais pobres atendidos pela Comunidade Solidária apontou, ainda, avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação (MARINHO 1998). Por exemplo, a distribuição de cestas básicas associada à manutenção das crianças na escola e à vacinação infantil em dia. É a essa integração que se creditou, em grande parte, os resultados obtidos, por exemplo, nos municípios da Comunidade Solidária na área de nutrição: uma queda de 54% das internações e de 68% nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais, no período 1994-1997 (DATASUS/MS, 1998).

Apesar dos avanços, a década se encerrou com a presença de várias dificuldades tradicionais, como falta de prioridade política efetiva, recursos insuficientes para garantir um atendimento adequado à população carente, descontinuidade de programas em andamento, ausência, por parte do governo federal, de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular, falta de flexibilidade administrativa para atender às demandas das comunidades, respeitando as diferenças regionais e locais, dificuldades em promover o monitoramento e a avaliação de resultados e um efetivo controle e participação das comunidades. O terceiro ato se encerra, deixando claro para o espectador que ainda há muito a ser apresentado pela frente.

CAPÍTULO 3 – O LANÇAMENTO DO PROJETO FOME ZERO EM 2001

Antes de entrarmos nas ações governamentais do Governo Lula quando eleito, é necessário entender uma ação não governamental, que é a criação do Projeto Fome Zero e o contexto do Brasil na conjuntura da segurança alimentar no mundo.

No Brasil, no início dos anos 2000, um relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre o direito à alimentação expôs mundialmente o péssimo quadro da fome e da desnutrição de milhares de brasileiros na época⁹.

O projeto Fome Zero surgiu a partir de uma análise feita pelo Instituto Cidadania, que dizia que o Brasil não tinha uma política geral de nutrição e segurança alimentar e que, devido a isso, a fome no Brasil chegaria a atingir 44 milhões de brasileiros. A partir disso, estudiosos relacionaram o problema da fome no Brasil diretamente com o nível de renda populacional. Ou seja, o problema da fome no Brasil que o Projeto Fome Zero destacará estava muito mais ligado à insuficiência de renda da população brasileira do que com a falta de oferta ou a escassez de alimentos (Instituto Cidadania, 2001).

Com esse documento elaborado pelo Instituto Cidadania, as entidades da sociedade civil, parlamentares, religiosos, sindicatos, empresários e especialistas nacionais e internacionais do tema da fome fizeram uma análise detalhada sobre o documento, propondo modificações e um debate aberto para a melhoria da proposta a ser feita com esse projeto. Posteriormente às modificações e debates, o resultado foi a reinserção do tema da Segurança Alimentar e Combate à Fome na agenda nacional (Aranha, 2010).

No Dia Mundial da Alimentação, em 12/10/2001, compareceram a Brasília governadores, líderes da bancada dos partidos, prefeitos de diversas cidades brasileiras, representantes de várias organizações internacionais regidas pela ONU e líderes de várias partes do Brasil do Movimento dos Sem Terra, o MST. O projeto

⁹ Nesses estudos realizados pela ONU foi que se criou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), onde os líderes das nações da ONU se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos. O prazo para essa meta foi o ano de 2015 .

Fome Zero foi lançado em Brasília nesse dia e teve a incorporação da noção do direito à alimentação, sendo que o conceito nacional de segurança alimentar ficou definido como a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo ser realizado em bases sustentáveis (Idem, 2010). Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (BOFF, 2004).

A proposta apresentada no Dia Mundial da Fome era que a questão da fome no Brasil exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico que beneficiasse um crescimento nacional com distribuição de renda, de modo que ampliaria o mercado interno nacional com maior geração de empregos e melhoria dos salários pagos à classe trabalhadora – que era de R\$180,00 o salário mínimo em 2001, incoerente com o preço dos alimentos vendidos (Aranha, 2010).

Dessa forma, pode-se analisar que o eixo estrutural de todo o Projeto Fome Zero estava voltado para as chamadas políticas estruturais, ou seja, a distribuição igualitária de renda, o crescimento da produção de alimentos, a geração de mais empregos, a reforma agrária para impulsionar a agricultura familiar, entre outras políticas de base.

O projeto apresentou dados importantes, dentre os principais, uma metodologia de mensuração de pessoas vulneráveis à fome. O que mais chama a atenção no resultado apresentado é que a maioria dessa população vivia nas áreas urbanas. 29 milhões de pessoas nas áreas urbanas não se alimentavam adequadamente, enquanto 15 milhões de pessoas na área rural viviam com esse problema. Dessa maneira, houve a importante necessidade da criação de um conjunto de políticas públicas específicas para garantir o acesso à alimentação de toda a população brasileira, tanto dos que eram vulneráveis à fome, como também dos outros segmentos da população. Esse tipo de política era inexistente no Estado até 2001 (BOFF, 2004). Outro pressuposto do projeto foi que a segurança alimentar e nutricional deve ser garantida de forma territorial, ou seja, valorizando a dinamização da economia local e regional.

Dessa forma, como representado na figura abaixo e apresentado posteriormente, o Programa Fome Zero dividiu-se em diferentes políticas, buscando atingir todos os grupos sociais. Era uma forma estrutural com o objetivo de criar uma ligação entre o governo federal, estaduais e municipais.

Figura 4: Esquemas das Propostas do Projeto Fome Zero



FONTE: INSTITUTO CIDADANIA, 2001.

3.1– As Políticas Estruturais¹⁰

As políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, são focadas no aumento da renda familiar, na universalização dos direitos sociais e no

¹⁰ <https://acervo.fpabramo.org.br/index.php/instituto-cidadania-projeto-fome-zero-uma-proposta-de-politica-de-seguranca-alimentar-para-o-brasil-sao-paulo-instituto-cidadania-araxa-fundacao-djalma-guimaes-2001-118p>

acesso à alimentação de qualidade, bem como na redução da desigualdade de renda.

3.2– As Políticas específicas

As políticas específicas, ou seja, aquelas destinadas a garantir a segurança alimentar e nutricional e combater de forma direta a fome e a desnutrição da população mais carente do país, apresentaram um programa inovador, chamado Programa de Cupom Alimentação (PCA). Esse programa foi considerado inovador no Brasil devido ao seu caráter massivo, capaz de atingir todas as famílias e pessoas vulneráveis à fome estimadas no projeto. Posteriormente, o programa foi transformado no cartão alimentação, com a proposta de gerar uma ampla demanda por alimentos e, conseqüentemente, aumentar a geração de emprego e renda por meio do aumento da circulação de moeda e da produção de alimentos.

As políticas anteriores, que incluíam a distribuição de cesta básica e a renda mínima, foram comprovadamente limitadas, não gerando o efeito esperado nas economias locais. Além de direcionar a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, o PCA serviria como um programa complementar para outros programas propostos de transferência de renda, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

A implementação do PCA seria feita por meio de um cadastro já existente dos assentados de reforma agrária e de programas de transferência de renda locais criados durante o governo FHC. Isso ocorreria de forma gradual, para que a ampliação da oferta local/regional de alimentos e o comércio pudessem acompanhar o crescimento da demanda, dando prioridade inicial para as regiões afetadas pela seca no Nordeste.

3.3 – As Políticas Locais

A terceira parte, chamada de políticas locais, englobaria todas as esferas do governo no combate à fome por meio dos programas já implantados com sucesso em

muitos municípios, diferenciando-se através das áreas de residências, que são as áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais.

Para as três áreas de residência, houve sugestões. Para a primeira área, áreas urbanas metropolitanas, foram propostas as seguintes ações: multiplicação dos restaurantes populares e dos bancos de alimentos; modernização de equipamentos de abastecimento como varejões, sacolões, compras comunitárias e parceria com supermercados.

Para a segunda área, áreas urbanas não metropolitanas, serão repetidas as mesmas propostas da primeira área, porém acrescentando o incentivo à agricultura urbana através de feiras do produtor e sistema de entregas em domicílio de produtos frescos. Propôs-se também cursos de formação para implantar hortas nas escolas, cadastro de terrenos urbanos que não estavam em uso para a finalidade de produção de hortas para as pessoas interessadas e que não tinham emprego.

Para a terceira área, a área rural, foi desenvolvido um sistema de valorização e apoio à agricultura familiar, com preferência das compras públicas da cidade favorecendo esses agricultores familiares. Outras propostas como assistência técnica, apoio à comercialização, infraestrutura e políticas de apoio à produção para o autoconsumo por meio da doação de sementes, insumos e ferramentas específicas para uso em hortas e jardins também foram propostas importantes para as áreas rurais do Programa Fome Zero. (BETTO, 2004).

Nesse momento, já se observa, por meio do Projeto Fome Zero, que há uma avaliação positiva dos resultados alcançados pelos programas de transferência de renda iniciados em 2001 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, pois estes atingiram as famílias mais pobres, melhorando ainda o desempenho escolar. Porém, como ponto negativo, esses programas, ao gerar a emancipação e o desligamento dos beneficiários, não acabam com o problema da fome. Portanto, em um balanço geral dos oito anos do governo FHC, observam-se no programa o destaque à fragmentação institucional, a focalização excludente e a superposição. Neste instante, o Projeto Fome Zero aponta discretamente para um programa de renda mínima ao mencionar a proposta do Senador Suplicy em uma renda cidadã (Instituto Cidadania, 2001: 87).

No que se refere especificamente à Garantia de Renda Mínima e ao Programa de Combate à Fome, o Partido dos Trabalhadores, em 2002, apresentou as seguintes propostas:

"[...] O Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros já descritos) voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção serão revistos, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos.

No campo da renda mínima, nosso governo atuará em quatro frentes: (a) implementação de programas nos municípios, atendendo à faixa de 0 a 15 anos de idade. A transferência de renda às famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo será feita com a complementação ao valor pago por programas municipais; (b) adoção de bolsas de estudo para jovens entre 16 e 25 anos, provenientes de famílias de baixa renda, para que completem o ensino médio ou superior, com contrapartida de realização de serviços comunitários (c) programa de garantia de renda e valorização profissional de trabalhadores desempregados entre 22 e 50 anos, encaminhando-os para atividades comunitárias e de capacitação ocupacional; a remuneração será garantida com o seguro-desemprego, no caso dos trabalhadores formais, e com um auxílio de renda, para os informais; (d) programa Nova Oportunidade, para desempregados de 51 a 66 anos, oferecendo-lhes uma alternativa de ocupação." (Partido dos Trabalhadores, 2002: 42-43)

Esse discurso do Partido dos Trabalhadores difere do Projeto Fome Zero (2001), pois o Programa de Governo propõe explicitamente que a renda mínima deve ser vista como um grande passo em direção de uma renda básica de cidadania, mesmo que a implementação dessa ação esteja dependente das condições fiscais favoráveis. Vê-se que há uma tensão tênue no campo das propostas de transferência de renda entre o Projeto Fome Zero (2001) e o Programa Fome Zero (2002). Essa tensão irá se amplificar e ficará mais explícita quando a equipe de transição da área social apresentar uma recomendação de unificação dos programas existentes, diferentemente do Projeto Fome Zero, que defende a formação de mais um programa, chamado Cupom Alimentação. Dessa forma, a polêmica da discussão de como deveria ser o Programa Fome Zero, que já vinha ganhando destaque dentro dos diversos setores do Partido dos Trabalhadores, vai ganhar forma no Grupo de Trabalho que discutiu a unificação dos programas de transferência de renda.

3.4 – A confirmação da agenda após a eleição e a formação da equipe de transição do novo governo

Após a vitória nas eleições de outubro de 2002, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva fez um pronunciamento chamado Compromisso com a mudança¹¹, no qual discursa sobre as intenções do seu mandato com a principal agenda sendo o combate à fome, criando uma Secretaria de Emergência social.

Nesse pronunciamento, é possível afirmar que o combate à fome ganha centralidade na agenda, lançando inclusive uma secretaria que seria posteriormente transformada no Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, o MESA. A implementação do Programa Fome Zero como principal agenda do Governo Federal é possível explicar por algumas razões. Primeiramente, o programa é uma resposta política para a área social do novo governo. O mundo passava por um momento de vulnerabilidade na área de segurança alimentar, como mostrou o relatório da ONU do ano 2000, e o presidente eleito utilizou-se desse problema mundial para formular o que viria a ser a principal agenda do seu governo. Foi importante também a criação desse programa para a demanda de esforço de vários ministérios, podendo englobar as diversas atuações ministeriais. O esforço para a implementação do programa foi tanto que o governo criou um ministério exclusivo para gerenciar o programa, que era o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, comandado por José Graziano da Silva. Quando o governo cria um ministério próprio para gerenciar o Programa Fome Zero, a ideia é ingressar instituições especializadas e políticos especializados, os chamados *think tanks*, ligados ao Partido dos Trabalhadores.

Foi nesse momento da vitória que se constituiu uma equipe de transição, formada por colaboradores e especialistas que tinham como objetivo passar ao presidente o retrato do país que ele encontraria desde o primeiro dia de trabalho, além de fornecer um diagnóstico sobre os diversos ministérios, os problemas e como o presidente eleito deveria enfrentá-los nas principais áreas do Governo Federal (Tomazini, 2015). A equipe social, responsável por analisar os problemas que são estudados neste trabalho, ficou com a supervisão de Humberto Costa. Fazendo parte desta equipe, Ana Fonseca ficou responsável por apresentar o relatório dos

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41590.shtml>

programas sociais de distribuição de renda e outra equipe, formada e coordenada por José Graziano da Silva, ficou responsável pela segurança alimentar e nutricional.

3.5 – O relatório sobre os programas sociais de distribuição de renda¹²

Na introdução de seu relatório, Fonseca (2002) afirma que ocorreu uma mudança nos rumos das políticas sociais no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a introdução de programas que oferecem benefícios monetários às famílias pobres com crianças e adolescentes como forma de induzir o acesso às políticas de educação e saúde. No entanto, ela aponta falhas, como por exemplo as chamadas "falhas de mercado", ou seja, as políticas de FHC têm como objetivo corrigir as falhas econômicas causadas em seu governo. Além disso, o programa apresenta a falha de somente ajudar os mais pobres entre os mais pobres, pois o governo destinava poucos recursos para a área social. Dessa forma, o governo não teve sucesso na implementação de políticas universalistas, ou seja, que atendam a todos sem distinção (Fonseca, 2002).

Dessa forma, após os estudos sobre o governo anterior, Fonseca (2002) apresenta recomendações para o novo governo, divididas em dois blocos: No primeiro bloco, serão tratadas questões operacionais que independem do modelo de gestão. Já no segundo bloco, estarão as principais polêmicas no que diz respeito ao modelo de gestão e à inserção institucional para a operação de um novo modelo.

No segundo bloco, Fonseca (2002) apresenta uma proposta polêmica ao programa de governo do Partido dos Trabalhadores, o Projeto Fome Zero, do Instituto Cidadania, ao apontar a unificação dos programas e a existência de um único cartão.

No entanto, Fonseca (2002) faz uma pergunta retórica em seu relatório: como fazer isso? Para o autor, é necessário que todos os recursos do programa estejam em um único fundo, gerando uma articulação dos programas e das instituições governamentais e não governamentais.

¹² <https://fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/Politicassociais-Vol01.pdf>

A conclusão do relatório na área de Programas Sociais de Distribuição de Renda enfatiza a necessidade de priorizar algumas áreas e a criação de critérios técnicos e indicadores de fragilidade e exclusão social, independentemente da situação institucional.

3.6 - O relatório de transição sobre segurança alimentar e nutricional¹³

José Graziano da Silva, responsável por coordenar o Relatório de Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional, abordou os seguintes tópicos: implantação de uma política nacional de segurança alimentar; propostas de um programa de ações emergenciais; e mudanças legais necessárias. Nesse sentido, José Graziano irá apresentar um Plano Piloto para o primeiro semestre de 2003, chamado Cartão Alimentação, conhecido também como Cupom Alimentação, que seria um modo de complementação de renda para as famílias que recebem o Programa Bolsa Renda nas regiões atingidas pela seca e um complemento também ao Programa Bolsa Alimentação. Sendo assim, José Graziano em sua versão do Cartão Alimentação, já possui a abrangência geográfica a ser atingida, que são as áreas atingidas pela seca.

Esse plano-piloto também manifesta a intenção de utilizar o Cadastro Único como forma de analisar as pessoas que possuem necessidade de receber o Cartão Alimentação, assim como também há a manifestação de interesse em estabelecer parcerias entre estados e municípios, criando monitores e um comitê gestor nas localidades. Essa parceria visava trazer gestores comprometidos que pudessem operacionalizar rapidamente o projeto.

Após a apresentação do plano-piloto, José Graziano da Silva (2002), irá apresentar as diretrizes do Cartão Alimentação. Diretrizes essas que desagradaram grande parte dos membros dos Partidos dos Trabalhadores. O Cartão Alimentação destacava duas diretrizes, na qual a primeira dizia sobre como esse cartão deveria ser utilizado:

¹³ http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286223/1/Takagi_Maya_D.pdf

Essa obrigatoriedade de se destinar os recursos do Cartão Alimentação exclusivamente à alimentação mudou a lógica dos programas de transferência de renda iniciados no governo FHC, pois até aquele momento, as pessoas que recebiam os benefícios decidiam quais seriam os gastos a serem realizados, por mais que o objetivo dos programas fosse acabar com a fome e diminuir a desigualdade social. Nas avaliações dos programas, apesar de haver gastos com roupas, bebidas alcoólicas, eletrodomésticos e outros produtos, a maior parte dos recursos era destinada à alimentação. Essa mudança proposta por José Graziano da Silva causou muitos protestos de diversos setores, sendo o mais forte por parte do Senador Eduardo Suplicy, pois ele defendia um programa de renda mínima no qual as pessoas poderiam gastar com liberdade o dinheiro que recebessem e, caso fosse restrito à alimentação, o Cartão Alimentação feriria o direito à liberdade individual previsto na Constituição (Suplicy, 2002). Além do ataque à liberdade individual, outro argumento era a dificuldade da operacionalização desse controle.

A segunda diretriz diz respeito a como se daria o Comitê Gestor do Programa. Para ele, o Programa deveria ser constituído por membros dos conselhos já existentes, que eram os Conselhos da Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente, e por mais duas outras inovações propostas, que eram um técnico por estado, que serviria para acompanhar as atividades realizadas pelos Comitês, e um monitor designado pelas prefeituras para o acompanhamento de cada grupo de 50 famílias.

Conclusão

O Projeto Fome Zero surgiu baseado em um relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU no ano 2000, o qual colocava o Brasil em situação de vulnerabilidade perante a segurança alimentar. Dessa forma, o Instituto Cidadania fez pesquisas nas quais os resultados eram alarmantes: 44 milhões de brasileiros passavam fome.

Com esses dados e o relatório da ONU, o Instituto Cidadania elaborou o Projeto Fome Zero, que tinha em sua proposta trabalhar com três níveis de políticas. As políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, como o aumento

da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade, além da diminuição da desigualdade de renda; as políticas específicas de segurança alimentar e nutricional, que englobavam também as ações emergenciais, mas não se resumiam a elas; e as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município (TAKAGY, 2003).

Após o resultado eleitoral, coube à equipe de transição governamental iniciar a transformação do projeto Fome Zero em uma política de Estado – o "Programa Fome Zero". Em cerca de dois meses e com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil, e de governos estaduais e municipais, foi definido o desenho institucional do programa, que resultou na seguinte estrutura, publicada na Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003:

- Recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República;
- Criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome.
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar.

Este ministério teria como base inicial a estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e teve uma alocação de recursos mediante readequação do orçamento de R\$ 1,8 bilhão para as ações em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal.

Na Lei Orçamentária Anual – LOA, 2003, foram incluídas três ações completamente novas, alocando os R\$ 1,8 bilhão:

- a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero na prática – e a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão.
- b) Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da

Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões

c) Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias, que incorporou outras ações previstas no programa Fome Zero, que ficou com R\$ 200 milhões.

Esta terceira ação incorporou os programas de educação alimentar e os programas municipais de segurança alimentar, como restaurantes populares, bancos de alimentos, além da construção de cisternas no semiárido nordestino, uma das ações estruturantes do programa no primeiro ano.

Com a vitória, o novo governo constituiu uma equipe de transição com o objetivo de passar ao presidente um retrato do país que ele encontraria desde o primeiro dia de trabalho, dividindo-a em duas equipes: A equipe responsável pelo relatório dos programas sociais de distribuição de renda e outra responsável pelo relatório da segurança alimentar e nutricional do Brasil. A primeira foi chefiada por Ana Fonseca e a segunda por José Graziano da Silva.

Na conclusão do relatório das políticas dos programas sociais, Fonseca (2002) diz que os Programas Sociais de Distribuição de Renda apresentam resultados apenas bons, servindo para corrigir as falhas de mercado do Governo FHC. Para isso, ela propõe a unificação dos programas de distribuição de renda em um único cartão e enfatiza a necessidade de priorizar algumas áreas mais fragilizadas pelo fenômeno da fome, baseadas em critérios técnicos.

Na conclusão do Relatório da Segurança Alimentar, José Graziano trabalha com uma proposta ao novo governo, que é a implementação do chamado Cupom Alimentação, que seria um complemento aos outros programas de transferência de renda, com prioridade para as famílias atingidas pela seca e em estado de maior vulnerabilidade. A intenção de José Graziano da Silva (2002) era a implementação de um Cadastro Único e, como forma de fiscalização, quem já recebe outros programas de transferência de renda e quem receberá o Cartão Alimentação, além de uma maior integração entre o Governo Federal, estados e municípios. Em sua conclusão, José Graziano propõe algumas diretrizes, sendo que a obrigatoriedade de destinar os gastos do Cartão Alimentação somente com alimentos foi o aspecto que gerou maior debate dentro do Governo Lula e será essencial nas discussões e transformação do Programa Fome Zero em Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 4 – O INÍCIO DO GOVERNO LULA E O PROJETO FOME ZERO SE TRANSFORMANDO EM POLÍTICA PÚBLICA

4.1– O começo do Programa Fome Zero e as discordâncias governamentais.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, apresentando, em sua campanha, o combate à fome como uma de suas maiores prioridades, posto que a existência de fome em um país que convive com fartura de alimentos era inaceitável.

O projeto Fome Zero representava a proposta central dessa prioridade. Em seu primeiro discurso como presidente eleito, afirmou: "Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão da minha vida" (trecho do primeiro discurso do presidente eleito, em 20/10/2002). Essa declaração trouxe grande impacto em todo o noticiário nacional e deu início à "superexposição" do projeto. Foi o início da implantação do programa Fome Zero pelo governo federal, como política pública. Desde o seu anúncio no primeiro discurso do recém-eleito Presidente da República, a prioridade dada ao combate à fome obteve grande aprovação popular, conforme mostravam as pesquisas de opinião. Segundo pesquisa do Instituto Datafolha, de 9 de abril de 2003, a preocupação da população com o problema da fome aumentou de 6%, em setembro de 2002, para 22%, em abril de 2003, tornando-se a segunda principal preocupação dos brasileiros, depois do desemprego. A mesma pesquisa mostrou que a melhor avaliação do governo Lula nos primeiros 100 dias foi para as ações relativas ao combate à fome e à miséria. Além disso, 69% da população aprovava as ações de combate à fome e à pobreza. As sucessivas pesquisas de opinião da CNT-Sensus sobre a atuação do governo federal também colocavam as ações de combate à fome como as mais bem avaliadas. Mesmo com todas as críticas que sofreu desde o início do governo, as políticas de combate à fome e à pobreza continuaram muito bem avaliadas.

O Programa Fome Zero começou em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória 103/2003, encontrando um ambiente favorável por ser a principal agenda do governo durante as eleições e pela contribuição de todos os setores da

sociedade civil em sua implementação. Tanto o setor público quanto o privado estavam engajados com as propostas, incluindo as grandes cadeias de supermercados (Menezes, 2010). O lançamento do novo programa, o Programa Fome Zero, no segundo mês do Governo Lula, marcou a transição do governo para a sociedade, e isso gerou algumas polêmicas na mídia.

Ao contrário de outros países, onde há "bolsões" de pobreza, no Brasil, a pobreza atingia toda a sociedade (SILVA, 2003). Assim, na opinião de José Graziano, era improvável resolver o problema apenas "ordenando os pobres do mais carente ao menos carente". Tratava-se de um "problema estrutural que requeria a articulação entre os programas sociais e os programas de transferência de renda". Citando o exemplo do Cadastro Único, ele afirmou que "a herança do governo FHC foi um 'carro com pneus quadrados e furados'" (Brasil, 2003c). Para reforçar o argumento, o ministro José Graziano apresentou resultados da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), na qual se verificou que, no Rio Grande do Norte, entre 1 milhão de beneficiários cadastrados, 458.000 tinham alguma irregularidade (cerca de 40%), resultado de problemas no processo de cadastramento, atualização dos dados, além do uso clientelista dele. O ministro sustentou que a revisão do Cadastro Único deveria ser a prioridade número 1, e que esse trabalho deveria ser realizado com a participação da sociedade civil, sendo possível realizar essa tarefa rapidamente nos pequenos municípios, onde, com 10 voluntários, em 15 dias, seria possível verificar todos os beneficiários cadastrados naquela localidade. Na avaliação do ministro José Graziano, tal verificação geraria uma economia de cerca de 50% no montante pago, representando o não pagamento de benefícios a famílias que entraram no cadastro por "motivos eleitoreiros" (Brasil, 2003c).

O ministro da Fazenda, Antonio Palocci, endossou o diagnóstico apresentado pelo grupo, afirmando que os programas da área de trabalho e emprego não focalizavam a questão da pobreza, devido estarem voltados para o setor formal e que os recursos federais eram repassados para entidades determinadas para esse segmento, pois "o pobre nunca teve emprego, nunca foi demitido nem teve acesso aos programas sociais" (Brasil, 2003c). Mencionou que o governo atuava na área social por intermédio de entidades da sociedade civil e que, entretanto, as pessoas em extrema pobreza não têm capacidade de organização e que, portanto, era difícil que a ação governamental chegasse até elas. Ressaltou que o conflito de interesses

associado à mudança do foco de atuação social do governo apontava que "Vamos brigar com muitos de nossos amigos" (Brasil, 2003c).

Ressaltou que, se o problema da focalização não fosse resolvido rapidamente, corria-se o risco de criar novos programas desfocados, citando como exemplo os programas Cartão Alimentação e Primeiro Emprego, e que novos programas não deveriam ser iniciados antes que se resolvesse tal questão. O ministro Palocci sugeriu, ainda, que o grupo de trabalho encarregado de analisar as políticas sociais fosse ampliado e que se tornasse permanente, pois caberia a esse grupo avaliar os novos programas propostos pelos ministérios setoriais (pelo menos os de transferência de renda). Sugeriu, ainda, criar uma "sala de guerra", um "centro de inteligência" em política social (Brasil, 2003c).

Que os ministérios setoriais continuariam a elaborar e acompanhar programas em suas esferas de competência, mas que a estratégia de implementação deveria ser unificada. Para ele, no fundo, o que se recomendaria era a criação de um programa de renda mínima que agregasse na mesma estrutura operacional as especificidades de cada área, devendo-se começar o processo de universalização das políticas sociais pelos mais pobres dentre os pobres, os 24 milhões de miseráveis, dado que os objetivos do governo são o crescimento econômico e a redistribuição de renda (Brasil, 2003c).

E, por fim, salientou novamente que o governo receberia grandes pressões de entidades beneficiadas pelo antigo modelo, como os sindicatos que recebiam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O ministro José Dirceu propôs, a título de encaminhamento, que o grupo de trabalho formado pelo MAPS, MP, Casa Civil e Assessoria Especial do Presidente apresentasse na próxima reunião da Câmara de Política Social o cronograma de atividades e a estratégia para a implementação das propostas discutidas.

Salientou que o objetivo do governo era caminhar para a unificação dos programas federais de transferência de renda, buscando aumentar sua qualidade, evitar a multiplicação de esforços e integrar estes programas com políticas de caráter estrutural. Recomendou que este trabalho fosse feito "em marcha forçada", devido à demanda da sociedade e à necessidade de planejar a ação do governo neste mandato presidencial. (Brasil, 2003c).

Salientou que tanto o diagnóstico quanto as propostas apresentadas deveriam ser discutidas com os ministérios setoriais antes da apresentação de metas e medidas concretas para a próxima reunião da CPS. Disse que o Grupo de Trabalho teria cerca de 30 dias para concluir sua tarefa, afirmando que a prioridade era revisar o Cadastro Único e, ainda, que haveria um pouco mais de tempo para viabilizar a unificação dos programas sociais. O ministro José Dirceu afirmou, ainda, que deveria-se, também, discutir a relação com os entes federativos e a questão da gestão social. Concluiu, afirmando que os programas de transferência de renda em execução consumiam cerca de 6 bilhões de reais e que a integração dos programas possibilitaria a racionalização do uso destes recursos.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva encerrou a reunião determinando a criação de mecanismos para envolvimento dos prefeitos na discussão sobre política social e que a implementação das mudanças deveria ser feita por intermédio das cidades. Como encaminhamento, determinou a ampliação do grupo de trabalho formado pelo MAPS, MP, Casa Civil e Assessoria Especial do Presidente com a participação dos ministérios setoriais (MEC, MS, MESA, MME e MIN) e a apresentação na próxima reunião da Câmara de Política Social do cronograma de atividades e da estratégia para a implementação das propostas discutidas. E que, neste processo, todos os ministérios deveriam ser consultados. Após o cumprimento desta etapa (de consulta aos ministérios), o ministro José Dirceu agendaria a próxima reunião da Câmara de Políticas Sociais para a apresentação e discussão da proposta de unificação dos programas de transferência de renda. Finalmente, atribuiu-se ao Ministério do Planejamento a responsabilidade pela construção do SIVAM Social e do Atlas da Política Social como instrumentos para o mapeamento da pobreza (Menezes, 2010).

4.2– As disputas entre as coalizões do Governo Federal¹⁴

¹⁴ Para mais informações dos debates entre as coalizões, no site a seguir encontram-se as atas de todas as reuniões do MESA e, posteriormente, MDS:

<https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&biblioteca=vazio&busca=autoria:%22BRASIL.%20MINIST%C3%89RIO%20EXTRAORDIN%C3%81RIO%20DE%20SEGURAN%C3%87A%20ALIMENTAR%20E%20COMBATE%20%C3%80%20FOME.%22>

Assim que foi colocado em prática o Programa Fome Zero, as coalizões dentro do Partido dos Trabalhadores passaram a discutir a viabilidade do programa e outros meios para a sua implementação, como uma forma de melhoramento. Sendo assim, o partido dividiu-se na Coalizão da Segurança Alimentar, que era baseada no *food stamp*, ou seja, cupons e cartões eletrônicos que seriam utilizados somente na compra de alimentos; e a Coalizão da Renda Básica, que defendia a transferência de renda em dinheiro. Para esses defensores, os programas como o "Bolsa escola" apresentavam custos menores e já eram consagrados (Tomazini, 2015).

Para tentar entender o surgimento das diferentes coalizões dentro do Partido dos Trabalhadores mesmo após o Programa Fome Zero ser colocado em prática, há algumas hipóteses a serem colocadas. A primeira hipótese é que a "Coalizão Renda Básica" via que trocar o desenho institucional que já vinha sendo feito em governos anteriores poderia gerar incertezas. Para os especialistas dessa coalizão, as transferências condicionadas existentes teriam um feedback positivo de política, servindo como uma ponte natural para o desenho de transferência condicionada de grande porte. A segunda hipótese é que o Programa Fome Zero enfraqueceria os outros ministérios, pois o programa não estava no programa plurianual e somente o MESA arrecadaria anualmente R\$ 1,8 bilhão para usar o cartão alimentação. Dessa forma, os ministros e ministérios que disputavam espaços, recursos e poder dentro do Governo Federal estavam sendo deixados de lado, forçando-os a propor uma política pública diferente na qual haveria uma divisão dos recursos entre os ministérios (Idem, 2015).

Dentro do debate da Coalizão Segurança Alimentar, a principal polêmica foi sobre a proposta apresentada pelo novo ministro José Graziano da Silva, que era sobre a utilização do Cartão Alimentação, no valor de R\$ 50,00 para as famílias do semiárido nordestino, como já havia descrito anteriormente no Relatório de Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional. O embate era para saber se o uso desse dinheiro deveria ser obrigatório para a compra de alimentos ou não. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, José Graziano disse estar seguindo um modelo inspirado no *food stamp*, dos Estados Unidos, no qual o dinheiro só poderia ser retirado para a compra de determinados alimentos, sendo que esse programa obteve sucesso no que diz respeito ao combate à fome (Silva, 2003).

Sobre os limites de gastos do Cartão Alimentação, José Graziano da Silva disse que não existiam alimentos que não poderiam ser comprados, apenas havia

a proibição de adquirir bebidas alcoólicas, cigarros e refrigerantes. A organização local (estados e municípios) deveria incentivar o consumo de produtos locais e a agricultura local, mas sem proibir a importação de alimentos externos (idem, 2003).

Essa obrigatoriedade que vinculava o Cartão Alimentação exclusivamente à compra de alimentos foi muito criticada por integrantes do Partido dos Trabalhadores, especialistas e pelo então ministro da Educação, Cristovam Buarque, que estava vinculado à Coalizão da Renda Básica. O ministro afirmou que dados do Ministério da Educação apontavam que 87% do dinheiro pago pelo Bolsa Escola era gasto com alimentação, sem necessidade de comprovação de utilização desse dinheiro. Vale ressaltar que o então ministro da educação não apresentou oficialmente esses dados, apenas mencionou em entrevista à Folha de São Paulo (Menezes, 2010). Fica claro que a intenção de José Graziano de unificar os programas de combate à fome em um Cartão Alimentação era enfrentar os ministérios que já tinham programas semelhantes e recebiam um alto valor para administrar e redistribuir esse dinheiro.

Outro debate importante sobre o Programa Cartão Alimentação era se ele substituiria ou não os programas de transferência de renda. Segundo o ministro José Graziano (2003), esse cartão substituiria apenas os programas do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério da Integração Nacional (MIN), o Vale Gás e o Bolsa Renda, respectivamente. Sendo assim, os outros programas seriam mantidos até que a unificação coordenada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorresse.

Neste ponto, é importante destacar que a formulação do ministro Graziano inova no seguinte aspecto: no Programa Fome Zero (do Instituto de Cidadania), no Programa ao Governo e mesmo no Plano Piloto não havia menção à complementação, exceto o Cartão Alimentação, que complementava o Programa Bolsa Renda e elevava o valor do benefício para R\$ 80,00. Essa proposta, em relação aos programas de transferência de renda, estava presente no Programa de Governo no sentido de complementar os programas de âmbito municipal e estadual. É importante ressaltar também que o cadastro do programa Auxílio Gás, que caracterizou o período conhecido como "corridas às bolsas", era o mesmo cadastro único dos programas sociais do Governo Federal. Além disso, parte do cadastro dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação ainda estava nas bases de dados dos

respectivos Ministérios da Educação e da Saúde, pois esses cadastros são anteriores à implantação do Cadastro Único.

O ministro da Educação, Cristovam Buarque, falando no dia anterior aos prefeitos, na 6ª Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios, informou que levaria ao presidente uma proposta alternativa ao Programa Fome Zero. Tal proposta, segundo o ministro, significava o aumento do valor do Programa Bolsa Escola e a transformação do pagamento do benefício, que deixaria de ser por criança e passaria a ser por família. Segundo Buarque, o Programa Fome Zero (que neste momento se confundia com o Cartão Alimentação) repassava R\$ 50,00 (cinquenta reais), beneficiando apenas mil famílias em duas cidades do Piauí, enquanto o Programa Bolsa Escola atendia a 5,5 milhões de famílias, com benefícios que variavam de R\$ 15,00 até o limite de R\$ 45,00. Ainda, de acordo com o ministro: "hoje o Fome Zero é o Cartão Alimentação de R\$ 50 que vai chegando aos poucos às famílias. Se elevássemos o valor do Bolsa Escola, custaria apenas a metade do que pode custar a distribuição de mais cartões" (Folha de São Paulo, 2003).

A outra divergência registrada pela imprensa, neste dia, dizia respeito à crítica do assessor especial da Presidência da República, Frei Betto, ao ministro José Graziano, sobre as contas bancárias para receber doações ao programa Fome Zero. É importante destacar aqui mais um elemento da fragmentação institucional: a existência de uma assessoria especial na Presidência com a responsabilidade de coordenar o mutirão nacional de combate à fome, mesmo atuando em conjunto com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Segundo José Graziano, essa assessoria "foi uma escolha pessoal do presidente Lula e que suas tarefas não competiam com o trabalho do MESA" (Frei Betto, 2003).

Assim, na terceira reunião da Câmara de Política Social estão explícitas as divergências no seio do governo. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou a reunião demonstrando insatisfação quanto ao embate entre Buarque e Graziano e entre Frei Betto e Graziano, e afirmando que caberia à ministra Benedita da Silva se manifestar sobre esses assuntos, visto que era ela a coordenadora das políticas sociais do governo (Brasil, 2003b). Afirmou ainda que a discussão sobre a conta bancária do Programa Fome Zero na mídia teria sido uma insensatez: "Estamos desaprendendo a fazer política: Frei Betto disse que não havia uma conta; o ministro Graziano disse que a conta era secreta" (Brasil, 2003b). O presidente enfatizou ainda que seria necessário definir "quem faz o quê e quem anuncia o quê", devendo

ocorrer uma discussão prévia entre os ministros sobre a dimensão a ser dada a cada fato - nenhum membro do governo pode "fazer o jogo sozinho" (Brasil, 2003b). Ele finaliza sua intervenção destacando a necessidade de unificar as políticas sociais, que os ministros de áreas afins deveriam conversar antes de iniciar e anunciar medidas, e que caberia ao Ministério da Assistência e Promoção Social a elaboração de um mapa detalhado sobre as políticas sociais do governo para futura discussão (Brasil, 2003b).

Portanto, o presidente não escondeu sua insatisfação com o debate externo das divergências do governo e com a precária integração entre os ministros. Ressalta-se que pela primeira vez, depois de eleito, ele se manifestou sobre a unificação das políticas sociais e explicitamente delegou ao Ministério da Assistência e Promoção Social a elaboração do diagnóstico (Menezes, 2003).

O ministro José Graziano elogiou a apresentação do grupo, mas afirmou que a discussão sobre a pobreza não poderia ser realizada em termos de renda monetária. Na opinião do ministro, seria necessário considerar as rendas não monetárias e as transferências recebidas pela população carente, pois a pobreza tinha muitas faces. Para argumentar, lembrou que os agricultores de subsistência, por exemplo, não possuíam renda monetária, mas estavam em uma situação de relativa dignidade. Segundo o ministro, as "categorias 'miseráveis' e 'indigentes' eram "abstrações" que dependiam "de onde se traçava a linha da pobreza" (Brasil, 2003c). O cenário, no início do novo governo, em 2003, demonstrou não só uma fragmentação institucional – surgimento de mais dois ministérios setoriais e uma assessoria especial ligada ao presidente –, como também a manutenção da superposição/dispersão dos programas de transferência de renda. Cada ministério, conforme apontou a Mensagem Presidencial enviada ao Congresso em fevereiro de 2003, não só manteve os programas, como constituiu novos (Tomazini, 2015). Esta mensagem sinalizou claramente a demarcação de espaço, superpostos, entre os ministérios da área social. A Câmara de Política Social começou a cumprir seu papel de articulação governamental, sob a coordenação direta do Presidente da República. Para ele, deveria existir apenas o programa do Governo Federal e cada Ministério deixaria de ter os "seus pobres", ou seja, os programas sociais não pertenciam aos ministros, mas ao governo, apontando que a política social deveria criar condições para que os indivíduos superassem as condições de pobreza. Isso aponta para uma disputa interna dentro do Governo Federal.

O problema era a pobreza, a miséria, a fome e a desigualdade social, elementos identificados por diversos indicadores, bem como informações e experiências da execução dos programas existentes que não demonstravam forças para soluções rápidas. Mas esse reconhecimento do problema é socialmente construído pela mídia, pelos atos da sociedade civil, pela caravana do início do governo e pela própria academia. Outro ponto criticado e que levou à discussão entre as coalizões que disputavam o poder do programa de segurança alimentar é um conceito que remete a Campbell (2002), que é a questão do *framing*, ou seja, o oferecimento de símbolos e conceitos que servem de soluções para os problemas das políticas públicas. No caso do Programa Fome Zero, o conceito de segurança alimentar pela palavra Fome foi utilizado para angariar apoio político e um apelo popular para a luta contra a pobreza. Para os especialistas em mídia e que apoiavam a transição do Programa Fome Zero para o Programa Bolsa Família, o Brasil passou uma imagem negativa nacional e internacionalmente, sendo considerado “um país que tem fome” (Suplicy, 2003). Dessa forma, o problema não era apenas estrutural e no modo de fazer políticas públicas, mas também no modo conceitual do nome para “vender” o programa. Enquanto o Programa Fome Zero passava a visão de um Brasil que tem fome e, conseqüentemente, subdesenvolvido, o Programa Bolsa Família passava para a mídia e para a sociedade a ideia de um programa de segurança alimentar positivo, que incluía a família no combate à pobreza e à desigualdade social. O segundo aspecto normativo do programa que se remete à teoria de Campbell é o que ele chama de “sentimento público”. Nesse aspecto, o Programa Fome Zero apontava para uma dicotomia. A mídia fazia reportagens e lançava editoriais contra o programa, enquanto a opinião pública mostrava uma opinião favorável. Para a formulação, o presidente constatou a setorialização do seu governo e lançou mão de um espaço integrador dos seus dirigentes – a Câmara de Políticas Sociais. Buscou especialistas da comunidade técnica, constituindo um Grupo de Trabalho (GT) para desenvolver e apresentar diferentes propostas de unificação.

4.3– As discussões econômicas e estruturais do programa

O Programa Fome Zero, desde a sua criação, possuía um conjunto de ideias intervencionistas estatais, visando uma regulação econômica e um direcionamento

dos gastos através do Cartão Alimentação. Essa ideia mais intervencionista era compreensível na visão do programa, tendo em vista que tinha como principal foco a redução da desigualdade social e, em um segundo momento, o crescimento econômico, aumentando o nível de empregos e dos salários, corrigindo as chamadas falhas do mercado. Fazendo essa intervenção, o governo tinha a pretensão de baratear o preço dos alimentos, gerar uma dinamização da economia local e fortalecer os pequenos produtores por meio da compra e venda dos produtos (SILVA, 2004).

A coalizão de transferência de renda foi contra essas ideias intervencionistas, pois viam a pobreza como um problema de ordem individual, de capacitação e de educação, que deveria ser discutido no âmbito de vários ministérios e não somente no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Para esse grupo, acabar com a rede de proteção social ou a renda mínima seria um desprezo a tudo o que foi feito e testado nos anos anteriores nas prefeituras comandadas pelo Partido dos Trabalhadores em algumas cidades de São Paulo e pelo Bolsa Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação.

Nesse momento, fica clara a disputa interna entre ministros e ministérios para a organização de um programa de segurança alimentar. O objetivo era tirar a centralização do Programa Fome Zero do MESA e gerar um comando dividido entre ministérios, cada um atuando em uma área com um objetivo em comum, que era acabar com a fome no Brasil.

Do ponto de vista estrutural, o Programa Fome Zero foi criticado por exigir um grande esforço de coordenação entre os diferentes ministérios, estados e municípios. O desenho estrutural do programa era complexo para ser cumprido em um curto período, tendo duas estruturas: emergenciais e específicas. Isso gerava uma falta de clareza na sua operacionalização. Para a coalizão da segurança alimentar, o Governo Federal preferiu o pacto federativo em vez da mobilização social. Preferiu favorecer os políticos, que nem sempre sabem fazer bom uso do dinheiro público. Preferiu um modo mais fácil de fazer política, transferindo renda, do que implementar um modelo mais complexo, porém mais efetivo, através dos comitês gestores.

O Programa Bolsa Família representava uma mudança estrutural do programa e o tornava menos complexo. Não tinha a obrigatoriedade de atuar em um sistema estrutural complexo envolvendo a área de geração de empregos e

renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, nem a obrigatoriedade de realizar políticas específicas, como doações de cestas básicas emergenciais, segurança na qualidade dos alimentos, ampliação da merenda escolar, educação para o consumo e educação alimentar, formação de banco de alimentos, agricultura urbana, restaurantes populares, entre outras políticas. O objetivo do Programa Bolsa Família era mais simples e, na visão de seus defensores, mais viável e mais fácil de ser aceito pela população, pois se tratava apenas da transferência de renda para que a população em situação de vulnerabilidade pudesse gastar com alimentação ou qualquer outra necessidade¹⁵.

4.4– Análise das disputas das coalizões e as principais questões colocadas em debate

As principais questões a serem feitas e que precisam ser analisadas de forma mais incisiva pelos pesquisadores desse tema são: por que, mesmo com um sucesso popular, como mostrado nas pesquisas de opinião no início desse capítulo, e o sucesso governamental do Programa Fome Zero, houve esse embate dentro do próprio Partido dos Trabalhadores para que houvesse a mudança de um programa baseado na transferência direta de alimentos para um programa de transferência de renda?

Para isso, procurei destacar alguns pontos que poderiam dificultar a eficácia do Programa em médio/longo prazo. O primeiro ponto é a falta de coordenação institucional, ou seja, como o Programa Fome Zero trabalhava com uma frente de políticas estruturais e duas frentes de políticas específicas, isso poderia gerar uma grande dificuldade na coordenação do programa por parte do Governo Federal, que estava concentrado no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Sendo assim, a dificuldade na coordenação institucional poderia gerar uma dificuldade na execução do programa devido à complexidade da articulação exigida entre os arranjos ministeriais e federais.

O segundo ponto é o paralelismo com outros programas semelhantes de combate à fome e à pobreza e a impossibilidade de financiamento, já que o Programa Fome Zero já demandaria um grande investimento público. A sociedade

¹⁵ <https://www.camara.leg.br/sileg/integras/329724.pdf>

e os políticos poderiam ver como um gasto excedente do PFZ ou dos outros programas, podendo cortá-los do orçamento plurianual.

O terceiro ponto está relacionado ao erro no diagnóstico do problema. Enquanto o Instituto Cidadania apontava que o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza era de 44 milhões, o que representaria 27,8% da população, o IPEA apresentava um número muito menor, a metade do previsto pelo Instituto Cidadania, ou seja, 22 milhões de pessoas, ou cerca de 14% da população. Essa diferença no diagnóstico do problema está relacionada à abrangência da noção de segurança alimentar. O Instituto Cidadania considerou também os indivíduos que vivem com incerteza em relação à sua alimentação no futuro (Tomazini 2010a; 2010b). Estudos destacam que algumas críticas baseadas em estudos encomendados pelo próprio governo ao IPEA questionavam não apenas a metodologia utilizada pelo PFZ, mas também a ideia de priorizar o combate à fome na agenda do governo. Dessa forma, o conflito entre diferentes sistemas de crenças e valores pode ser observado desde os estágios iniciais do programa, tanto no que diz respeito ao desenho e ao diagnóstico do problema, quanto às prioridades da ação do estado (Takagi, 2006).

O quarto ponto está relacionado ao problema de focalização do programa. Como há várias políticas estruturais e políticas específicas, isso dificultaria o foco principal do programa, que é acabar com a fome no Brasil. Um exemplo é quando se foca muito na política de geração de empregos e renda e se deixa de lado o apoio à agricultura familiar, a ampliação da merenda escolar, a segurança e qualidade dos alimentos, entre outros.

O quinto ponto diz respeito à questão do clientelismo político-religioso juntamente com a corrupção local. O Programa Fome Zero tinha como política emergencial atender a região do semiárido nordestino, e a fiscalização dos gastos era de responsabilidade de cada estado e município que recebessem o Cartão Alimentação. A corrupção poderia ocorrer como forma de aumentar as dívidas dos moradores do campo com os coronéis, assim como poderia ocorrer através do não repasse do Cartão Alimentação para as pessoas necessitadas, gerando oposição local ao governo e ao programa.

O sexto ponto é a questão de colocar o Programa Fome Zero como uma ajuda humanitária e não como um direito que a população possui. Os riscos enfrentados nessa disputa são no sentido de que as ações permaneçam no plano

do assistencialismo e do dever moral e humanitário, e não se concretizem como direito. As propostas não rompiam com a visão seletiva e emergencial, com o desenvolvimento de ações paliativas, focalizadas e sem inovações. Portanto, trazer à análise um programa como o Fome Zero, no contexto da refilantropização da questão social brasileira e da despolitização da política social, é enfrentar uma temática complexa, que supõe diversos caminhos analíticos e diferentes ângulos a serem considerados em sua análise.

O sétimo e último ponto é a questão da burocracia do programa. Esperava-se, desde o primeiro momento, que o programa atingisse rapidamente suas metas e que fosse melhor administrado, colocando em prática todas as políticas estruturais e específicas desde o início. No entanto, o governo teve que enfrentar a burocracia para intensificar a reforma agrária, para gerar uma previdência social universal, para fazer acordos com governos estaduais e ampliar as políticas de ampliação da merenda e da educação para o consumo e educação escolar. Nesse sentido, os debates dentro do Partido dos Trabalhadores sugeriam que, para o programa ter um efeito mais imediato no combate à fome, seria mais viável substituir o Cartão Alimentação pelo Programa Bolsa Família, um programa baseado na renda mínima.

4.5– A Coalizão de Segurança Alimentar perde força dentro do PT

No final de 2003, foi criado um Grupo Interministerial para a unificação dos programas de transferência de renda, o que resultou em um enfraquecimento da coalizão da segurança alimentar dentro do Governo Federal. Dentro desse Grupo Interministerial, atores importantes do Estado e da sociedade civil estavam promovendo seus próprios interesses, desviando verbas e a formulação de políticas de segurança alimentar do MESA e repassando para outros ministérios, com o intuito de gerar mais visibilidade e poder entre eles (Tomazini, 2015).

Durante a Reforma Administrativa realizada pelo governo Lula em 2003, decidiu-se extinguir o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, dando lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança

alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania do país. Coube ao MDS a missão de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, como o recém-criado Bolsa Família (idem, 2015).

A extinção do MESA, liderado por José Graziano, e a criação do MDS, liderada por Patrus Ananias, representaram a perda de poder político da coalizão denominada "segurança alimentar" dentro do governo Lula. Logo no início, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome lançou o Programa Bolsa Família, que se tornou a principal vitrine na área social do governo Lula (Aranha, 2010).

Conclusão

Nesta seção, serão apresentadas algumas hipóteses que podem ter levado à perda de força do PFZ e a incorporação do PBF pelo Governo Federal. A primeira hipótese trata-se de uma teoria chamada "dependência de trajetória" (Pierson 2000; 2004), baseada na afirmação de que eventos históricos e/ou escolhas passadas irão delimitar o campo de ação dos atores, cerceando o campo de possibilidades a serem consideradas no futuro. Em entrevista a Tomazini, Patrus Ananias (2009) fala sobre as mudanças que levaram à incorporação do Cartão Alimentação ao Bolsa Família:

“Na ocasião, havia programas de transferência de renda, dispersos e fragmentados. O Bolsa Família assumiu um outro desenho, mais amplo, com foco definido na família, no núcleo familiar. É um programa que superava a fragmentação dos outros e que se apresenta como propósito de atender todas as famílias pobres e muito pobres. Não era possível interromper o pagamento dos benefícios dos outros programas para começar a implementar outro. Costumo usar uma imagem para nosso desafio: tínhamos de trocar o pneu com o carro em movimento.” (Ananias, 2009)

As transferências de renda condicionadas existentes desde o Governo FHC teriam um retorno positivo de política, servindo como uma “ponte natural” para o desenho de um programa de transferência condicionada de grande porte, como o PBF.

Uma segunda hipótese, baseada na autonomia do Estado, feita por Skocpol (1979), é de grande relevância para essa literatura ao tentar entender a crise do

PFZ. No Programa, o poder de agenda de atores como políticos e funcionários públicos seriam grandes, não se limitando nas suas metas e ações a preferências de alguns grupos de interesse, movimentos sociais ou até a luta de classes. Com a estrutura inicial do PFZ, principalmente as estruturas específicas¹⁶, a burocracia estatal seria capaz de não apenas de ser um órgão que organiza e que fiscaliza o Programa, mas seria capaz também de promover a expansão dessas políticas sociais, pois iriam possuir recursos fiscais do Estado para desenvolver a estrutura organizacional. A ideia de José Graziano perante essa política pública, iria de encontro com essa autonomia do Estado (Orloff & Skocpol 1984; Skocpol 1985; Weir & Skocpol 1985) baseado nas políticas específicas do Programa, na qual cada município e Estado teria autonomia para fazer estudos e propor uma mudança no modo de colocar em prática as ideias do PFZ de acordo com as diferenças regionais do país. De certa forma, essa hipótese não se concretiza por dois motivos importantes: a) O PFZ não teve tempo o suficiente para trabalhar com suas políticas estruturais, específicas e locais; b) O PFZ, apesar da ideia de José Graziano de trabalhar com uma fiscalização municipal, dando mais autonomia a esses, ele era diretamente vinculado à Presidência da República e o MESA contava com o acesso e o presidente Lula fazia questão de dar assistência ao Programa, concentrando esse poder no Executivo; c) O Cartão Alimentação abrangia 67% de todos os recursos do programa, deixando pouco espaço para uma mudança na estrutura financeira local.

O confronto entre a coalizão "segurança alimentar" e a coalizão "renda básica" foi o fator chave para a crise e a extinção do PFZ. Algumas pessoas do cargo de confiança da administração do Governo Federal, que já haviam participado da formulação da proposta no Instituto Cidadania, tinham sua própria agenda, ligada ao MESA: colocar em prática o PFZ. Contudo, alguns gestores dos programas de transferência de renda e os atores políticos, que faziam parte da coalizão "renda básica", envolvidos no novo governo, defendiam a consolidação dos programas já consagrados do governo anterior. Nessa coalizão, podem-se destacar três grupos com fortes argumentos para a formação de um novo programa baseado na renda básica. O primeiro grupo estava ligado ao Bolsa Escola e era liderado pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque (Coelho, 2010). O segundo grupo estava ligado

¹⁶ Eram as políticas diretamente ligadas à combater a fome no Brasil

ao Ministério da Assistência Social, que posteriormente se transformaria no MDS, responsável pelo gerenciamento do Programa Bolsa Família (Cunha, 2010). O terceiro grupo, responsável pela unificação dos programas de transferência de renda entre 2003 e 2004, era liderado pela pesquisadora Ana Fonseca, que se baseou no Programa Renda Mínima utilizado como experiência no município de São Paulo nas gestões do PT (Leite & Peres, 2015). Essa disputa, tanto entre atores políticos quanto entre pesquisadores, retoma a ideia de Campbell (1998) que dá importância aos debates em primeiro e segundo planos. Nesse debate, ganham evidência as universidades, think tanks e profissionais que fornecem uma visão de mundo aos formadores de opinião. Em entrevista, o presidente do CONSEA, Francisco Menezes, retoma a teoria da "Aprendizagem social" de Peter Hall (1993), na qual as mudanças ocorrem através do processo de aprendizagem. Para Francisco Menezes (2009), a mudança não ocorreu em termos de prioridade, mas como

“resultado de um amadurecimento sobre a política pública a ser aplicada. O Fome Zero tinha como principal instrumento o Cartão Alimentação, com obrigação de uso do recurso na compra de alimentos. Foi feita uma revisão nessa proposta e com o Bolsa Família deixou-se à livre escolha do beneficiado a finalidade de uso do recurso” (Menezes, 2009)

Essa fala do presidente do CONSEA tem a ver com a visão econômica do PFZ, na qual estava baseado em um conjunto de ideias mais intervencionistas. Essa ideia iria contra as ideias dominantes do paradigma 'capital humano', onde a desigualdade social é vista como um problema de ordem mais individual, de capacitação populacional e de educação para a competição no mercado de trabalho. Ou seja, o Cartão Alimentação, destinado à compra somente de alimentos, iria contra o sistema capitalista de livre escolha de gastos.

Os atores responsáveis pela teorização e debate da transferência de renda condicionada diziam que o governo federal desprezava os 'avanços na estrutura de combate à pobreza ocorridos em anos anteriores, como a chamada Rede de Proteção Social, que continha, entre outros programas, o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola' (Neri, 2005, p.44). Para esses atores, o Bolsa Família 'representa uma tentativa de retomar o uso de tecnologias sociais de ponta, de dar maior consistência e sistematicidade às ações do governo federal' (idem, 2005, p.44).

A coalizão "renda básica" era favorável aos programas de transferências condicionadas e apresentava essa ideia como uma modernidade na questão de políticas sociais. Portanto, as divisões internas do governo e o desgaste nos debates dessas coalizões, junto com a continuidade dos programas sociais vindos do Governo FHC e a dificuldade de implementar o PFZ já no seu início, contribuíram para a erosão do PFZ. Em entrevista, Frei Betto revela o caráter conflituoso quanto às crenças sobre o papel da sociedade e do Estado na implementação do programa: "ao descartar o Fome Zero e optar pelo Bolsa Família, o governo federal escolheu o pacto federativo em detrimento da mobilização da sociedade. Portanto, descartou os Comitês gestores e favoreceu os prefeitos, que nem sempre primam pelo bom uso dos recursos públicos". Francisco Menezes (2009), a esse respeito, aponta que

De fato, com o Bolsa Família ocorre essa inflexão, abandonando-se os antigos comitês gestores do Fome Zero e privilegiando-se a relação com os poderes públicos estaduais e municipais. Este foi um dos pontos mais polêmicos na implantação do programa, já que a perda de poder dos comitês gestores foi muito sentida por aqueles que estavam investidos dessa responsabilidade e os municípios não aceitavam submeter-se ao controle desses comitês gestores. (Menezes, 2009)

Essa perda de poder dos comitês gestores gerou uma falta de confiança no paradigma da segurança alimentar e não se via mais o PFZ como uma referência dominante nas políticas públicas na luta contra a desigualdade social. Dessa forma, através das análises e propostas dos atores defensores da renda condicionada, via-se esta como um programa menos complexo, mais simples e viável na formulação e implementação como política pública. Como o PFZ foi apresentado com várias estruturas e visto como uma forma mais complexa, até pela população, os oponentes apontaram como característica negativa do PFZ a falta de clareza das propostas e da implementação.

Outra hipótese é apontada por Campbell (1998) e diz respeito ao framing das políticas públicas. Porém, como *frames*, as ideias parecem ter contribuído de forma importante na crise do PFZ, pois o nome Bolsa Família transmitia uma sensação de maior segurança e acolhimento familiar. O processo de framing, que "oferece aos atores símbolos e conceitos que servem de soluções aos problemas de políticas públicas em termos normativamente aceitáveis por meio da transposição e da bricolagem" (idem, p.394), ocorreu, sobretudo, com a estratégia de simplificar o conceito de segurança alimentar por meio do uso do termo "fome". A questão da

fome, além de dar sentido simbólico ao programa social, apontava para o fracasso das propostas de combate à pobreza previamente apresentadas. Combinada com outros apelos, como mobilização e solidariedade, a fome foi citada nos discursos e pronunciamentos de forma a angariar apoio político para o programa. Além da ênfase na fome em detrimento da campanha pela "segurança alimentar", também foram utilizadas imagens de seca e figuras históricas de prestígio, como Betinho, por exemplo. No entanto, a estratégia de utilizar o termo "fome" nos meios de comunicação pode ter contribuído para a incompreensão dos objetivos do programa e para apelar ao direito à alimentação. Muitos especialistas em políticas de combate à pobreza criticaram a orientação da segurança alimentar e a disseminação da imagem de um "Brasil que tem fome".

Dentro do segundo aspecto normativo de Campbell (1998), há uma dicotomia de imagens. As grandes mídias passavam uma imagem negativa do PFZ, enquanto o sentimento público, mensurado por pesquisas de *surveys*, mostrava que a opinião pública via a principal agenda do governo como algo positivo (Tomazini, 2010b). Em pesquisa realizada pelo Datafolha em 2003, a fome e a miséria foram apontadas como o segundo principal problema do país por 15,1% dos entrevistados, ficando somente atrás do desemprego (31,7%). Nessa pesquisa, os dois mandatos do Fernando Henrique com relação ao combate à fome e à miséria foram avaliados como péssimos (31,3%), ruins (22,2%) e regulares (29,1%). Do total de entrevistados, 46,6% avaliaram que o governo Lula seria bom nessa área, seguidos de 31,3% bom e 15,2% regular. O programa permaneceu bem avaliado no ano seguinte. Segundo pesquisa do Ibope realizada em setembro de 2004, a área de combate à fome e à pobreza foi apontada como a área de melhor desempenho do governo Lula (25,2%). Um resultado consideravelmente acima das demais áreas avaliadas, como as ações para reduzir o desemprego (8,8%), ações na área da saúde (7%) e da educação (6,2%). Apesar da pressão midiática contrária, as pesquisas de opinião apontam para um sentimento público favorável à permanência desse programa.

Como escrito nos argumentos anteriores, os principais atores envolvidos no processo de crise do PFZ, tanto do Estado como da sociedade civil, não visavam apenas promover seus interesses, mas estavam também defendendo suas crenças e causas distintas. Portanto, nesse caso, o recurso ao poder não deixa de ser uma

importante análise. A coalizão segurança alimentar foi perdendo cada vez mais espaço político dentro do governo Lula com a criação do Grupo Interministerial, que tinha como objetivo unificar todos os programas de transferência de renda anteriores e fazer um rearranjo baseado nas propostas do PBF. Essa perda de força política fez com que o principal programa dentro do PFZ, o Cartão Alimentação, perdesse a autonomia. Ao longo do primeiro ano de governo, os principais formuladores de políticas contrárias ao PFZ que estavam dentro do governo, Antonio Pallocci (Ministro da Fazenda), José Dirceu (Ministro da Casa Civil) e Cristovam Buarque (Ministro da Educação) (Tomazini 2010a; 2010b; 2015), tinham uma posição de poder privilegiada para combater o PFZ, que ficou sendo defendido somente por José Graziano da Silva. Com isso, após a reforma ministerial no final de 2003, a coalizão segurança alimentar perdeu mais força, pois o MESA foi extinto e criou-se uma pasta: o Ministério do Desenvolvimento Social, que colocou o PBF como a principal vitrine na área social do governo Lula.

Sendo assim, a criação do Bolsa Família como política pública remete aos teóricos Kingdon (2003), Hall (1993), Sabatier P. & Hank Jenkins Smith (1993) e Campbell (1998). Tudo foi analisado como a forma que as elites operam no interior de diferentes subsistemas de políticas públicas quando ocorre a disputa interministerial e uma disputa ideológica intrapartidária sobre como o programa de segurança alimentar mais efetivo para o Brasil deveria ser. Analisa-se também, com base nesses teóricos, que os atores não estão ligados somente a seus próprios interesses, pois aprendem também com o tempo e mudam as direções políticas. Essa teoria encontrada nos atores fica clara quando se vê o apoio incondicional dos atores políticos do PT antes de ganhar as eleições e a mudança de rumo que eles tomaram após a vitória de Lula e ao longo do ano de 2003.

Outro ponto importante a ser citado e que relaciona a teoria desses autores com esse projeto é que não há mudança de paradigmas com a aprendizagem. Ou seja, no caso da agenda política, o paradigma continuou sendo acabar com a fome e a desigualdade da população brasileira, mas foram feitos novos arranjos e associações que são oriundas de outros paradigmas pré-existentes ou antigos. Dessa forma, essas teorias ajudam a entender fatores negligenciados em outros estudos, como a produção de conhecimento das diferentes coalizões sobre a segurança alimentar, a competência e a qualidade dos especialistas políticos e não políticos, e as crenças e

representações dominantes compartilhadas por diferentes atores, tanto na esfera pública como na privada.

O debate entre os diferentes grupos do partido foi de grande importância para o fortalecimento partidário e para mostrar que um partido coeso e com uma formação mais sólida pode trabalhar junto, mesmo com ideias divergentes. Nesse debate entre coalizões, têm-se os principais atores, como citado nesse capítulo, mas por trás desses atores havia os diferentes grupos que tinham suas preferências e apoiavam determinadas ideias.

Um exemplo claro disso são os trabalhadores rurais, que viam no Programa Fome Zero uma forma mais estruturada e benéfica para essa classe trabalhadora. Já o grupo dos intelectuais e políticos viam no Programa Fome Zero um programa que colheria resultados em médio prazo, sendo ruim para o governo e para o partido, que teria que mostrar resultados rápidos e ganhar cada vez mais pessoas dentro dos sistemas executivo, legislativo e judiciário.

CAPÍTULO 5 – AS DIFERENÇAS ESTRUTURAIS ENTRE O PROGRAMA FOME ZERO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Com a vitória da coalizão "renda mínima" no governo, foram implementados vários diferenciais na forma de combate à fome dentro do governo. Apesar dos objetivos finais serem os mesmos, que era acabar com a fome e diminuir as desigualdades sociais no Brasil, os meios para se chegar são opostos.

A primeira mudança e a mais essencial é a troca do Cartão Alimentação, proposto por José Graziano, para a transferência de renda através de um depósito em conta bancária e o saque feito por um cartão magnético disponibilizado pelo banco. Esse valor inicial foi de R\$50,00 por família e cada família poderia acumular até três benefícios, no qual em seu primeiro ano teve um gasto médio de R\$80,00 por família (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).

Os objetivos dos dois cartões eram opostos. Enquanto no Programa Fome Zero o Cartão Alimentação era destinado apenas para a compra de alimentos, o cartão bancário do Bolsa Família foi destinado para gastos livres, pois, como defendeu Cristovam Buarque em entrevista à Revista Veja em 2003, do dinheiro que as famílias recebiam do Bolsa Escola, cerca de 80% eram gastos com alimentos. Cristovam Buarque nunca apresentou os números reais e comprovação sobre esses números (TAKAGY, 2006, p. 183).

Outra diferença estava na questão de como fazer a política funcionar. O Programa Fome Zero era mais complexo, contando com políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais que englobavam não apenas a questão da alimentação, mas também áreas de saúde, educação, agricultura, economia, entre outras. O Programa Bolsa Família era menos complexo que o Fome Zero, pois tinha como meio para combater a fome e a desigualdade social as pré-condições para receber o benefício inicial de R\$50,00. Esses benefícios eram:

- No caso de existência de gestantes, o comparecimento às consultas de pré-natal;
- Participação em atividades educativas organizadas pelo Ministério da Saúde (MS) sobre o aleitamento materno e alimentação saudável;
- Manter em dia o cartão de vacinação de crianças de 0 a 7 anos;

- Acompanhamento da saúde das mulheres de faixa etária de 14 a 44 anos;
- Garantir frequência mínima de 85% na escola, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.

Além disso, o Bolsa Família incluía em sua estrutura benefícios variáveis. O primeiro benefício era o Benefício Básico, de R\$50,00 por pessoa; o segundo benefício era o benefício variável, no qual as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que são compostas por mães gestantes, nutrizes e com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos poderiam receber um benefício de R\$35,00 por mês, podendo cada família acumular até três benefícios por mês, chegando a R\$105,00. O terceiro benefício era o chamado Benefício Variável Jovem destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício era de R\$ 35,00 por mês e cada família podia acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 70,00. O último benefício era o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, destinado às famílias em situação de extrema pobreza. Cada família poderia receber um benefício por mês. O valor do benefício varia até os dias atuais em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família.

Tendo em vista os pontos acima colocados para serem analisados, o Programa Bolsa Família era muito mais simples de ser realizado do que o Programa Fome Zero. O Bolsa Família, além de deixar as responsabilidades para as famílias cumprirem os pré-requisitos para poder receber o benefício, não necessitava tanto do engajamento de vários ministérios, ficando mais ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Saúde. A escolha do governo pelo Programa Bolsa Família estava nos resultados imediatos do programa, tendo em vista que é muito mais fácil para a sociedade e para a mídia analisar as famílias que recebem os benefícios e como elas se utilizam desses benefícios na luta contra a fome e a desigualdade social do que analisar as políticas estruturais e específicas que o Programa Fome Zero propunha, as quais dependem de um conjunto de fatores e podem não ter uma resposta imediata para acontecer, além de um esforço interministerial.

Portanto, houve uma simplificação do programa como forma de obter um resultado mais rápido e positivo, devido ao *framing* citado no capítulo anterior. Com a simplificação do programa, perde-se uma política macroeconômica que visava trabalhar em várias frentes, para uma política mais simplificada que tinha como meio de acabar com a fome e a desigualdade social apenas a transferência de renda para as famílias cadastradas.

O que se perdeu na simplificação do programa foi uma maior participação de governos estaduais e municipais nas políticas mais estruturadas do Programa Fome Zero. Como veremos no capítulo cinco, o programa se tornou muito mais simples, apenas com a transferência de renda e alguns pré-requisitos. Vemos também que, talvez se não houvesse a persistência do presidente Lula em investir de forma paralela nas políticas que estavam englobadas no Programa Fome Zero, talvez o Programa Bolsa Família não obteria sucesso.

Os grupos pró e contras sabiam dos ganhos e perdas de mudança de um programa para o outro, mas viram maior benefício no momento em adotar um programa de resposta popular imediata.

6 – AS PREFERÊNCIAS DO PRESIDENTE LULA E A CONTINUIDADE ESTRUTURAL DO PROGRAMA FOME ZERO

Durante todo o tempo da disputa entre as coalizões dentro do Partido dos Trabalhadores, o presidente Lula sempre se posicionou a favor da coalizão da Segurança Alimentar e do Cartão Alimentação. Quando Lula e José Graziano lançaram o Projeto Fome Zero no Instituto Cidadania, eles escreveram que para haver acesso aos alimentos, não era necessário apenas a distribuição de renda, como vinha sendo feito pelo então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, mas também uma mudança estrutural na sociedade que permitisse tirar as pessoas da extrema pobreza.

Quando a coalizão "segurança alimentar" perdeu o embate dentro do Partido dos Trabalhadores para a coalizão "renda mínima", Lula continuou a incentivar e promover as políticas estruturais do Programa Fome Zero, pois os programas de segurança alimentar deveriam ser uma escada para o desenvolvimento e não apenas um meio de tornar a população dependente do Estado por meio da transferência de renda.

Os números mostram um desenvolvimento significativo das políticas estruturais propostas no Programa Fome Zero quando o Bolsa Família foi implementado. Essas políticas estruturais incluíram a geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar e intensificação da reforma agrária.

6.1– A Reforma Agrária¹⁷

Uma série de medidas foram tomadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para tentar acelerar o processo de Reforma Agrária, fazer frente às pressões dos movimentos sociais e interromper a escalada de ocupações. As ações mais importantes, levantadas pelo Boletim de Políticas Sociais do IPEA, são as seguintes:

¹⁷ Dados retirados do site do INCRA: <http://www.incra.gov.br/>

- Redução de 14 para 7 meses do tempo médio para a desapropriação de imóveis rurais, e, elevação do valor pago a cada família assentada ao ocupar o seu lote (crédito instalação) de R\$ 7.700 para R\$ 16.100, significando um aumento de 109%.
- Diminuição das exigências de documentação da propriedade e a ampliação da autonomia das superintendências regionais, com o objetivo de agilizar o andamento dos processos desapropriatórios.
- Aumento nos créditos para assentamentos fixados pela Norma de Execução n. °6, publicada no Diário Oficial da União, em 05 de abril. Os recursos serão disponibilizados para elaboração de projetos, construção de moradias, instalação de infra-estrutura e preservação ambiental.
- Criação de novo benefício para o manejo de recursos naturais, por volta de R\$ 1.000,00 por família.
- Aumento no prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) de 2 meses para 12 meses.

Os números apresentados pelo INCRA ao final do Governo Lula, mostra um crescimento significativo na Reforma Agrária brasileira. De 2003 até 2010 o Governo Federal incorporou 48,3 milhões de hectares para as áreas de assentamento, beneficiando um total de 614 mil famílias, atingindo 95% da meta do II Plano Nacional de Reforma Agrária. (INCRA)

6.2– Geração de Empregos e Renda¹⁸

Nessa política estrutural estava a geração de novos empregos, o aumento do salário-mínimo e o aumento do poder de compra da sociedade brasileira em todas as esferas sociais. Durante o governo Lula, foram criados 15,3 milhões de empregos para os trabalhadores brasileiros (2010, Relação Anual de Informações Sociais). No primeiro mandato, a geração de empregos foi de 6,4 milhões de empregos formais, levando o número de trabalhadores com vínculo a 35,2 milhões, o que correspondia a 40% do total de trabalhadores brasileiros. Já no segundo mandato, houve um aumento percentual de 25,3% de empregos formais, com a criação de 8,9 milhões

¹⁸ Dados retirados do site do RAIS: <http://www.rais.gov.br/>

de postos de trabalho, encerrando o governo Lula com a criação de 15,3 milhões de empregos formais.

O Relatório do Ministério do Trabalho mostrou que o emprego, em termos relativos, cresceu nos estados mais pobres, porém não se comparado com os estados mais desenvolvidos, como São Paulo e Rio de Janeiro. O salário médio mais baixo no período de 2003 a 2010 foi de R\$ 887,83 nos estados mais pobres, enquanto a renda média mais alta estava em São Paulo, com R\$ 1.443,05.

Figura 5: Emprego Formal no Brasil



Fonte: Relatório Anual de Informações Sociais – Rais (2017)

O Produto Interno Bruto (PIB) teve uma leve variação durante os oito anos do Governo Lula, com um crescimento médio de 4% no período 2003/2010.

O Salário-mínimo teve um aumento de R\$240,00 do primeiro ano do governo Lula, com um valor diário de R\$8,00 e o valor hora de R\$1,09 para R\$510,00, com um valor diário de R\$17,00 e o valor hora de R\$3,32, como descrito na tabela abaixo.

Figura 6: Tabela dos Valores Nominais do Salário-Mínimo

TABELA DOS VALORES NOMINAIS DO SALÁRIO MÍNIMO

VIGÊNCIA	VALOR MENSAL	VALOR DIÁRIO	VALOR HORA	NORMA LEGAL	D.O.U.
01.01.2019	R\$ 998,00	R\$ 33,27	R\$ 4,54	Decreto 9.661/2019	01.01.2019
01.01.2018	R\$ 954,00	R\$ 31,80	R\$ 4,34	Decreto 9.255/2017	29.12.2017
01.01.2017	R\$ 937,00	R\$ 31,23	R\$ 4,26	Decreto 8.948/2016	30.12.2016
01.01.2016	R\$ 880,00	R\$ 29,33	R\$ 4,00	Decreto 8.618/2015	30.12.2015
01.01.2015	R\$ 788,00	R\$ 26,27	R\$ 3,58	Decreto 8.381/2014	30.12.2014
01.01.2014	R\$ 724,00	R\$ 24,13	R\$ 3,29	Decreto 8.166/2013	24.12.2013
01.01.2013	R\$ 678,00	R\$ 22,60	R\$ 3,08	Decreto 7.872/2012	26.12.2012
01.01.2012	R\$ 622,00	R\$ 20,73	R\$ 2,83	Decreto 7.655/2011	26.12.2011
01.03.2011	R\$ 545,00	R\$ 18,17	R\$ 2,48	Lei 12.382/2011	28.02.2011
01.01.2011	R\$ 540,00	R\$ 18,00	R\$ 2,45	MP 516/2010	31.12.2010
01.01.2010	R\$ 510,00	R\$ 17,00	R\$ 2,32	Lei 12.255/2010	16.06.2010
01.02.2009	R\$ 465,00	R\$ 15,50	R\$ 2,11	Lei 11.944/2009	29.05.2009
01.03.2008	R\$ 415,00	R\$ 13,83	R\$ 1,89	Lei 11.709/2008	20.06.2008
01.04.2007	R\$ 380,00	R\$ 12,67	R\$ 1,73	Lei 11.498/2007	29.06.2007
01.04.2006	R\$ 350,00	R\$ 11,67	R\$ 1,59	MP 288/2006	31.03.2006
01.05.2005	R\$ 300,00	R\$ 10,00	R\$ 1,36	Lei 11.164/2005	22.04.2005
01.05.2004	R\$ 260,00	R\$ 8,67	R\$ 1,18	MP 182/2004	30.04.2004
01.04.2003	R\$ 240,00	R\$ 8,00	R\$ 1,09	MP 116/2003	03.04.2003

Fonte: Guia Trabalhista (2019)

Com o aumento do salário mínimo e a inflação em queda, chegando a ficar em 3,4% no ano de 2006, o poder de compra do povo brasileiro aumentou, sendo essencial para o desenvolvimento do Programa Bolsa Família e para a popularidade do governo Lula, que se reelegeu com 60,83% dos votos válidos, mesmo após o escândalo do Mensalão em 2005.

6.3– Previdência Social Universal¹⁹

Outro ponto da política estrutural do Programa Fome Zero foi trabalhado durante o governo Lula, que era a Previdência Social Universal, que tinha como objetivo "garantir a previdência de um salário mínimo para as pessoas que já têm direito a esse acesso" (Instituto Cidadania, 2001).

Os últimos números da Previdência Social, que são de 1999, calculavam 2,9 milhões de pessoas com idade acima do necessário para obter os benefícios da

¹⁹ Dados retirados do site da Secretaria da Previdência: <http://www.previdencia.gov.br/>

Previdência. O custo em 2003 para atender a toda essa demanda seria de 6,4 bilhões de reais, o que atualmente daria cerca de 26 milhões.

Com esses números, Lula apresentou durante o seu primeiro governo a EC 41/03, que concentrava as mudanças no setor público, podendo ser destacados:

- Cálculo das aposentadorias e pensões de servidores públicos com base na média de todas as remunerações;
- Cobrança de 11% de contribuição previdenciária dos servidores já aposentados;
- Criação de teto e subteto salarial nas esferas federais, estaduais e municipais.

Em 2005, a EC 47 instituiu novas regras, sendo possível destacar algo inédito até então, que era a previsão de um sistema de cobertura previdenciária com contribuições e carências reduzidas para beneficiar trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a famílias de baixa renda, com garantia do benefício de um salário-mínimo.

O percurso da reforma encaminhada no governo Lula foi bem mais breve e tranquilo. Em abril de 2003, no início de seu primeiro mandato, o governo apresentou uma PEC concentrada no setor público, taxando servidores inativos e fixando idade mínima para a aposentadoria de funcionários públicos.

Foram quatro meses de tramitação na Câmara, que a aprovou com modificações em agosto, e mais quatro no Senado, nas quais incorporou novas alterações e foi aprovada em dezembro.

6.3– Incentivo à Agricultura Familiar²⁰

Junto com a Reforma Agrária, o incentivo à agricultura familiar era um ponto de extrema importância para a principal agenda do presidente Lula, pois era por meio da agricultura familiar que se geravam empregos, renda e abastecimento de alimentos saudáveis para a população brasileira. Esse ponto da política estrutural era fundamental para que as políticas específicas dessem certo. Dentro das políticas específicas, o incentivo à agricultura familiar impactava nas doações de

²⁰ Dados retirados do site do INCRA, Ministério da Agricultura e Ministério da Educação.

cestas básicas emergenciais; segurança e qualidade dos alimentos; ampliação da merenda escolar e também a educação para o consumo e a educação familiar. Nas políticas locais, o incentivo à agricultura familiar impactava no apoio à produção para o autoconsumo, banco de alimentos, parceria com varejistas, agricultura urbana e restaurantes populares.

Para que a agricultura familiar acontecesse, o Governo Lula criou três programas essenciais e que posteriormente foram reconhecidos pela ONU como modelos em políticas de segurança e soberania alimentar: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Criado em 2003, no âmbito do Fome Zero, o PAA tem como finalidade promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Funciona por meio da compra de alimentos que são produzidos pela agricultura familiar, dispensando licitações, e são destinados a pessoas em situações de insegurança alimentar e nutricional. Com isso, o programa impulsiona a renda das famílias produtoras e permite o crescimento dos negócios da agricultura familiar, além de combater a fome e a pobreza.

O PNAE, também conhecido como programa da merenda escolar, é a maior política de alimentação gratuita do país. Ele repassa recursos do Governo Federal para municípios, estados e escolas federais para a alimentação escolar e o incentivo a ações que promovem a educação alimentar e nutricional. O programa foi criado em 1997, mas em 2009 foi definido que 30% da merenda escolar deveria vir da agricultura familiar.

O Programa Nacional de Alimentos (PAA) tem como características duas finalidades básicas: promover acesso fácil à alimentação e fomentar a agricultura familiar. Para que esse programa obtenha sucesso e seja menos burocrático para melhor eficácia, o programa compra os alimentos produzidos pela agricultura familiar sem a necessidade de licitação, repassando para as pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Dessa forma, os benefícios desse programa são diversos, como o fortalecimento de circuitos locais e regionais e de redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica, que não são prejudiciais ao meio ambiente, como o agronegócio; incentiva hábitos alimentares saudáveis; ajuda financeiramente os trabalhadores do campo e diminui o desemprego; e incentiva o cooperativismo.

O PAA é executado através de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes (colocar referência do site do MDS).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo suprir de forma parcial as necessidades nutricionais dos alunos beneficiados pelo programa, através da oferta de no mínimo uma refeição diária, tendo em vista atender os requisitos nutricionais referentes ao período escolar. Em 16 de julho de 2009, o então presidente Lula, através da Lei n. 11947, colocou em prática que no mínimo 30% dos recursos repassados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deveriam ser utilizados para a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais.

Dessa forma, o PNAE queria atingir seus objetivos, que eram aumentar a produção da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais, diminuindo o desemprego no campo e combater os latifúndios; melhorar as condições fisiológicas do aluno para que ele possa atingir melhor desempenho escolar; promover a educação nutricional a nível nacional no âmbito escolar, reforçando a importância de bons hábitos alimentares; e reduzir a evasão e a repetição dos alunos, já que alunos que são alimentados de maneira correta irão apresentar um equilíbrio no seu desenvolvimento físico e psíquico.

Esse modelo do PNAE de 2009 foi tomado como referência pela FAO como um modelo de combater a fome nos países desenvolvidos e, principalmente, nos subdesenvolvidos, pois é um programa que resolve diversas questões de forma simples, mas abrangente (Colocar referência do relatório da ONU de 2010 e de 2012). Por último, temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que é um programa de financiamento para os pequenos agricultores do campo, que tinha o objetivo de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família, de forma que se integrassem à cadeia do agronegócio, proporcionando um aumento de renda ao agricultor familiar, dando maior valor ao seu estabelecimento, além da modernização da forma de produção e também da profissionalização desses agricultores.

Segundo o levantamento do INCRA (2010), cerca de 394 mil moradias foram reformadas ou construídas com esse recurso. Com a alta demanda de recursos do

PRONAF, o Governo Federal junto com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES dividiu o programa das seguintes maneiras²¹:

Pronaf Agroindústria: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas, e a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural.

Pronaf Mulher: financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf, independentemente do estado civil.

Pronaf Agroecologia: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.

Pronaf ECO: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando a sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva.

Pronaf Mais Alimentos: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sua estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e à elevação da renda da família.

Pronaf Jovem: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento nas atividades de produção, desde que os beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos, entre outros requisitos.

Pronaf Microcrédito (Grupo "B"): financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 20 mil, nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

²¹ Informação retiradas do site do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): <http://www.bndes.gov.br>

Pronaf Cotas-Partes: financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro.

CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável a importância que o Programa Bolsa Família teve e os resultados que ele colheu. O programa, em 10 anos, reduziu cerca de 20% da desigualdade social existente no país. Estimulou o aumento do giro de capital devido ao acesso dos mais pobres ao dinheiro, tendo como consequência também o aumento do PIB do país. Em cada R\$1,00 investido no programa, o estímulo ao crescimento do PIB é de R\$1,78. Houve também o aumento do empreendedorismo, sendo que em 2012, 10% dos microempreendedores eram beneficiários do programa. Contribuiu para a diminuição da mortalidade materna e infantil devido aos pré-requisitos para se obter o dinheiro e aumentou a emancipação feminina, sendo que 93% dos que detêm o cartão para o recebimento são mulheres. Dessa forma, elas não dependem mais dos repasses de renda dos companheiros ou ex-companheiros (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL).

Não há como negar que a simplificação do programa foi um dos fatores para a obtenção de sucesso a curto prazo, pois viam na distribuição de renda uma resposta imediata aos problemas econômicos das famílias e também nos pré-requisitos uma forma de maior acesso à saúde pública.

É importante para poder entender a transição do Programa Fome Zero para o Programa Bolsa Família que o primeiro não pode ser visto apenas como um mero programa passageiro, uma nota de rodapé ou somente um primeiro momento do segundo, mas o Programa Fome Zero serve para compreender o jogo político e os problemas gerenciais do novo governo, juntamente com a disputa de ideias e paradigmas de atores que buscavam influenciar o presidente Lula nos programas de segurança alimentar e de combate à pobreza. A mudança de programas de segurança alimentar em um curto período de tempo e no mesmo governo pode servir também para estudar o aprendizado político.

A maioria dos artigos, teses e livros falando sobre os programas de segurança alimentar no Brasil trata o Fome Zero como um programa que não deu certo ou somente uma passagem para um programa maior que é o Bolsa Família, conhecido mundialmente. Além da transição dos programas servir para entender as disputas governamentais, partidárias, ministeriais e de poder, serve também para analisar como o presidente gerenciou essa mudança.

Nesse último caso, nota-se claramente a preferência do presidente Lula pelo modelo estrutural do Programa Fome Zero. No capítulo 6 da pesquisa “As preferências do presidente Lula e a continuidade estrutural do Programa Fome Zero”, nota-se que ele vai além de mexer no salário-mínimo, educação, geração de emprego e saúde. Dentro do próprio governo, criam-se programas específicos que ligam diretamente as mais diversas áreas com a questão da alimentação. Um exemplo disso são os pré-requisitos para receber o Programa Bolsa Família, no qual um deles é "participação em atividades educativas organizadas pelo Ministério da Saúde (MS) sobre o aleitamento materno e alimentação saudável" (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL). O incentivo pela educação alimentar foi fomentado e bem articulado ao longo dos 8 anos do governo, com resultados não sendo vistos logo nos anos iniciais, mas reconhecidos nos anos finais e nos primeiros anos do Governo Dilma Rousseff.

Mas dentre as modificações estruturais que o Governo Lula manteve ao longo dos seus oito anos e que estavam dentro das políticas estruturais do Programa Fome Zero, destacam-se a parte que relatava o incentivo à agricultura familiar. Foram nessas áreas e nos programas como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que ficaram reconhecidas pelo principal órgão da ONU, a FAO, e se tornaram exemplos e modelos de políticas públicas de combate à fome no mundo, tanto em países ricos como em países mais pobres.

Em 2015, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação repassou R\$ 3,5 bilhões para beneficiar 42,6 milhões de estudantes da educação básica.

Consolidado durante o governo de Lula, o Pronaf, na safra de 2012, por exemplo, teve um aumento de 72% nos investimentos em relação ao ano anterior. Mas os números mostram um crescimento contínuo ao longo dos 13 anos dos governos petistas.

Outros programas emergenciais para auxiliar no âmbito da agricultura familiar, como o "Água para todos", foram essenciais para enfrentar as secas frequentes do Nordeste. O programa possibilitou a instalação de cisternas para captação de água da chuva e, em alguns locais, a perfuração de poços artesianos, que coletam água do subsolo. A água serve tanto para consumo quanto para viabilizar a própria produção.

Dessa forma, o Programa Fome Zero pode ser considerado fundamental para o sucesso do Programa Bolsa Família. Sem as mudanças estruturais e o investimento nas mais diversas áreas, principalmente no investimento na agricultura familiar, somente a transferência de renda seria uma continuidade dos programas do Governo FHC, nos quais não houve um combate real à fome e às desigualdades sociais. Houve um aumento de 32 milhões de pessoas em 1994 para 42 milhões em 2000, segundo o IPEA e o Instituto Cidadania.

Assim, em relação às hipóteses, pudemos confirmar a primeira, pois o PT, desde a sua formação, abrangia grupos heterogêneos que, ao chegarem ao poder, discordavam de maneira ideológica sobre a forma de combater a fome no Brasil. Os embates entre as coalizões "Segurança Alimentar" e "Renda Básica" englobavam mais pessoas dos grupos de intelectuais, como José Graziano e Maya Takagi, que representavam a primeira, e dos políticos, como Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque, que representavam a segunda.

Sendo assim, a segunda hipótese liga-se à primeira e também se confirma. Com a criação do Programa Fome Zero e a sua deliberação em janeiro de 2003, logo no primeiro mandato do Governo Lula, a coalizão opositora dentro do partido já se manifestou, devido a toda a verba para a segurança alimentar no Brasil ficar concentrada no MESA com José Graziano. Isso enfraqueceu outros ministérios tanto na questão orçamentária quanto na questão de poder e tomada de decisão, pois o programa não estava no programa plurianual e somente o MESA arrecadaria anualmente R\$1,8 bilhão para usar o cartão alimentação. Os Ministros da Educação, Fazenda e Casa Civil sentiram que estavam sendo deixados de lado, cabendo a eles propor um novo modelo de política pública de Segurança Alimentar, que foi o Programa Bolsa Família. Esse novo programa iria compartilhar recursos e distribuir poder e influência dentro do governo entre os ministérios.

A terceira hipótese não pôde ser comprovada, pois o Programa Fome Zero ficou apenas 9 meses em vigor, sendo substituído pelo Programa Bolsa Família em outubro de 2003. Os confrontos entre coalizões sobre os paradigmas das políticas públicas ocorreram mais como uma forma de disputar espaço e poder dentro do governo do que propriamente para consolidar uma política pública.

A alegação de que o Programa Fome Zero possuía um desenho estrutural complexo e que poderia causar uma impressão ruim do governo e de que a criação de um programa de transferência condicionada como continuidade dos programas do

Governo FHC, mas com a diferença de que seria a junção de todos os programas só em um e com um aumento, causaria um impacto positivo populacional desde o começo, pois as pesquisas do Instituto Datafolha comprovaram uma preocupação em relação à segurança alimentar. Em um ano a preocupação com a fome no Brasil subiu 16%, ficando atrás apenas da preocupação com o desemprego. A mesma pesquisa mostrou que a melhor avaliação do governo Lula nos 100 primeiros dias foi para as ações relativas ao combate à fome e à miséria. Além disso, 69% da população aprovava as ações de combate à fome e à pobreza. As sucessivas pesquisas de opinião da CNT-Sensus sobre a atuação do governo federal também colocavam as ações de combate à fome como as mais bem avaliadas.

A criação do Programa Bolsa Família, pode-se supor então, que como uma resposta imediata à população sobre o problema da segurança alimentar no Brasil e serviria de vitrine como o carro chefe do Governo Lula, tendo em vista que o Programa Fome Zero tinha um modelo estrutural mais complexo e que dependia de outros fatores e não apenas da distribuição de renda, ou no caso, do Cartão Alimentação.

A hipótese não se sustenta no sentido de que os dois programas poderiam ter convivido lado a lado com objetivos diferentes.

Por fim, pode-se analisar que se o Presidente Lula não se preocupasse em dar preferência para as políticas estruturais, cumprindo 95% da proposta para a Reforma Agrária, tendo a criação de 15,3 milhões de empregos, aumento do emprego formal, aumento médio do PIB de 4% ao ano, aumento de R\$270,00 do salário mínimo nos 8 anos de governo, baixa inflação e aumentando o poder de compra do povo brasileiro, o Programa Bolsa Família, que apresenta apenas transferência de renda condicionada e pré-requisitos mais limitados e simplificados do que o Programa Fome Zero propunha, o Programa Bolsa Família não teria tido tanto êxito ou talvez nenhum êxito. Pode-se concluir que o Programa Fome Zero não foi deixado de lado e nem serviu de ponte para o Bolsa Família, mas serviu como base para os programas feitos ao longo dos oito anos do Governo Lula.

No final deste trabalho, algumas questões no combate à fome são importantes para poder entender e até sustentar cada vez mais a tese de que as preferências do presidente Lula foram fundamentais para o sucesso do programa e para que o Brasil saísse do Mapa da Fome da ONU. Essas questões são importantes, pois em 2018, 9 anos após Lula sair do poder e 4 anos após o Brasil sair do Mapa da Fome, José Graziano da Silva, em entrevista ao site UOL, disse que o Brasil, devido ao baixo

crescimento econômico e ao pouco investimento em programas sociais e na reforma agrária, pode fazer o Brasil voltar ao Mapa da Fome.

Como em 2018 vimos que o Brasil corre o risco de voltar ao Mapa da Fome e sabendo que os diferentes presidentes posteriores a Lula tiveram diferentes agendas, confirma-se a tese de que as escolhas estruturais do presidente foram fundamentais para o sucesso do Programa Bolsa Família e que a fragilidade do programa foi mostrada quando o programa deixou de receber a devida atenção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANANIAS, Patrus. *Direito à Alimentação, Assunto de Política*. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/artigo/direito-a-alimentacao-assunto-de-politica-patrus-ananias>

_____; SILVA, J. G; TAKAGI, M. *Políticas de combate à fome no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n. 4, p. 119-129, dez. 2001.

BELIK, Walter. *A Medida da Pobreza*. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BETTO, Frei. *A Fome como Questão Política*. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BETTO, Frei. *O Programa Fome Zero*. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Org.). *Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2004.

BOFF, Leonardo. *O Ethos que se solidariza*. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. Decreto nº 4.714 de 30 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995: dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências, no Art. 10 revoga o Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993.

_____. Exposição de Motivos Interministerial nº 346/Medida Provisória 76 Civil-PR, 02 de outubro de 2002. In: BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm>.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Política econômica e reformas estruturais. Brasília, abril, 2003, p. 14. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases>>. Acesso em: 5 dez. 2018. 2003a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Bolsa Família. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Memorando 689, de 10 de junho de 2003. Assinado pelo secretário-executivo, Flávio Borges Botelho Filho. Brasília, DF, 2003b.

_____. Memorando 690, de 10 de junho de 2003. Assinado pelo secretário executivo, Flávio Borges Botelho Filho. Brasília, DF, 2003c.

_____. Presidência da República. Nota Técnica da Assessoria Especial do Presidente (AESP), de 12 de junho de 2003. Elaborada por Miriam Belchior para o Presidente da República. Brasília, DF, 2003d.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Vila Irmã Dulce, Teresina/PI: em 10/01/2003. Disponível em <http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm>. 2003b.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar-CONSEA, realizada Palácio do Planalto, 25 de fevereiro de 2003. Disponível em <http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm>. 2003c.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional em 1 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm>. 2003d.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo.

Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy. *Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade: sete lições da experiência da Comunidade Solidária*, 2001. Disponível em: <www.comunidadesolidaria.org.br/ref/referencia.htm>.

CASTRO, Josué. *Geografia da Fome: o Dilema Brasileiro – Pão ou Aço*. 11º ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

COHN, Amélia. *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000.

COMUNIDADE ATIVA. *Uma estratégia de indução ao desenvolvimento local, integrado e sustentável*. Brasília: Presidencial da República, 1999.

CONSEA. Discurso realizado no Palácio do Planalto, 30 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm>. 2003a.

DATAFOLHA, 2003. Avaliação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. DATAFOLHA/BRASIL03.JUN-01836. In _____. Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. CESOP-UNICAMP. Disponível em: http://www.cesop.unicamp.br/busca/CESOP/pesquisa_usuario. Acesso em: 21 novembro 2013.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 26 abril 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/1995/D1366.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

HALL, A., 2006. *From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula*. *Journal of Latin American Studies*, 38(4), pp.689-709. DOI: 10.1017/s0022216x0600157x

HALL, P., 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp.275-296. DOI: 10.2307/422246

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001, IPEA. Nota técnica sobre a queda da desigualdade no Brasil. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/sites/002/2publicações/notastecnicas>>. Acesso em: 20 out. 2010. IPEA/SEDH/MRE. *A segurança alimentar e o direito humano à alimentação*. Brasília: 2002.

KINGDON, J., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins

ORLOFF, A.S. & SKOCPOL, T., 1984. *Why not Equal Protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920*. *American Sociological Review*, 49(6), pp.726-750. DOI: 10.2307/2095527

SABATIER, P. & JANKIS-SMITH, H., 1993. *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview.

_____, 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview

SECCO, L. *História do PT*. 5ª edição. São Paulo. Ateliê Editorial. 2018.

SILVA, J. G.; Belik W. & Takagi, M., 2002. *Para os críticos do Fome Zero*. Teoria e Debate, 51, 1 jun. 2002. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/para-os-criticos-do-fome-zero>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____, 2006. *Os desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil*. In A. Cimdamore; D. Hartley & J. Siquiera,

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

TOMAZINI, C. G. *A disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula: o caso dos comitês gestores do cartão alimentação*, In: E. Carlos; O.P. Oliveira & W.M. Romão, eds. Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2015.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

TAKAGI, Maya. *A Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas: UNICAMP, 2006. Tese de Doutorado.