

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

DENISE NUNES DE SORDI

Reformas nos Programas Sociais brasileiros:
Solidariedade, Pobreza e Controle social (1990 – 2014)

UBERLÂNDIA

2019

DENISE NUNES DE SORDI

Reformas nos Programas Sociais brasileiros:
Solidariedade, Pobreza e Controle social (1990 – 2014)

Texto apresentado à banca de Defesa do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Uberlândia (MG) como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor(a) em História.

Área de Concentração: História Social

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Paulo Morais.

UBERLÂNDIA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

D467r
2019 De Sordi, Denise Nunes , 1988-
Reformas nos Programas Sociais brasileiros [recurso eletrônico] :
Solidariedade, Pobreza e Controle social (1990 – 2014) / Denise Nunes
De Sordi. - 2019.

Orientador: Sérgio Paulo Morais.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa
de Pós-Graduação em História.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.615>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. História. 2. Programas de sustentação de renda - Brasil. 3.
Programa Bolsa Família (Brasil). 4. Brasil - Política social. I. Morais,
Sérgio Paulo, 1972- (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-Graduação em História. III. Título.

CDU: 930

Gerlaine Araújo Silva - CRB-6/1408

DENISE NUNES DE SORDI

Reformas nos Programas Sociais brasileiros:
Solidariedade, Pobreza e Controle social (1990 – 2014)

Texto apresentado à banca de Defesa do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Uberlândia (MG) como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor(a) em História.

Área de Concentração: História Social

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Paulo Morais.

Uberlândia, 28 de fevereiro de 2019.

Prof. Dr. Sérgio Paulo Morais
PPGHI/INHIS/UFU (Orientador)

Profa. Dra. Dilma Andrade de Paula
PPGHI/INHIS/UFU

Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima
PPGED/FACED/UFU

Profa. Dra. Raquel Varela
IHC/UNL

Prof. Dra. Sara Granemann
ESS/UF RJ

AGRADECIMENTOS

Devo um enorme agradecimento ao Prof. Dr. Sérgio Paulo Morais. Sua orientação e amizade, ao longo de todos esses anos, tornaram minha vida acadêmica mais desafiadora, intelectual e profissionalmente mais rica. Trabalhar com ele me ensinou muito sobre ensino e pesquisa guiados pela colaboração, autonomia e liberdade crítica. Registro a ele meus mais sinceros agradecimentos por todo o apoio e orientação.

Meus agradecimentos à Profa. Dra. Dilma Andrade de Paula do PPGHI/UFU e ao Prof. Antonio Bosco de Lima do PPGED/UFU que aceitaram compor as bancas de qualificação e defesa. Os comentários e indicações bibliográficas de ambos auxiliaram na resolução de questões que estavam colocadas para essa pesquisa. Durante a banca de qualificação me inspiraram e incentivaram a ir adiante. Muito obrigada. Meus agradecimentos à Profa. Dra. Sara Granemann da ESS/UFRJ que aceitou compor a banca de defesa.

A dedicação exclusiva a esta pesquisa só foi possível porque tive o apoio financeiro da Capes.

Importantes para o desenvolvimento deste trabalho foram também as contribuições dos professores da Linha de Pesquisa Trabalho e Movimentos Sociais (TMS) e dos professores do PPGHI com os quais tive aulas e seminários. Registro a eles meus agradecimentos.

Devo registrar ainda um grande agradecimento à Profa. Dra. Raquel Varela do IHC/UNL pelo aceite em compor a banca de defesa e por sua coorientação durante o ano em que estive no IHC para a realização de Doutorado Sanduíche. No IHC, junto ao Grupo de Investigação História Global do Trabalho e dos Conflitos Sociais – coordenado por Varela, tive a oportunidade de aprimorar minhas técnicas de pesquisa, participar de seminários de investigação e conhecer pesquisadores com diferentes interesses e formas de pensar. Foi um período de rico aprendizado e de construção de minha autonomia como pesquisadora que guardarei para sempre com apreço. Registro ainda meus agradecimentos aos membros do Grupo de Investigação com os quais partilhei ideias, amizade e dos quais guardo saudades: Jorge Fontes, Maria Augusta Tavares, Britta Baumgarten, Ricardo Lara, Fátima Queiroz, Fernando Leitão Rocha Junior, Patrícia Laura Torriglia e Rodrigo Albuquerque Serafim. Esse período de aperfeiçoamento profissional só pôde ser realizado devido ao apoio financeiro e

institucional que recebi da Capes via PDSE.

Durante o período de Sanduíche tive a alegria de conhecer a Amanda de Mattos Mano, amiga querida a quem registro um grande agradecimento pelo apoio durante todo esse tempo. Durante esse mesmo período contei com o apoio e amizade da Cassiana Grigoletto, a quem agradeço por todas as experiências e carinho. Devo também agradecer ao apoio dos *coolest housemates* que eu poderia ter tido durante todo o ano em que estive em Lisboa: Ana Martins e Tijan L Bah, registro aqui minha admiração e carinho por eles. A Afonso Ferreira e Predrag Savić pela amizade, convivência e conversas inspiradoras.

Na UFU, por muitos anos, me senti em casa. Foi nesse ambiente estimulante que conheci e convivi com pessoas incríveis, seria impossível agradecer a todas de forma justa neste espaço. Ao longo do período de realização de meu doutoramento tive a sorte e a alegria de contar com o apoio e incentivo dos amigos do Grupo de Pesquisa Experiências e Processos Sociais (GPEPS) - coordenado por Moraes. As reuniões e cursos que realizamos permitiram espaços de trocas de experiências e debates que contribuíram para a concretização dessa pesquisa. A eles registro meu carinho e agradecimentos. Em especial gostaria de agradecer a amizade e parceria de trabalho do Douglas Gonsalves Fávero amigo que me ajudou e apoiou inúmeras vezes no decorrer do doutoramento.

Junto a momentos muito incríveis, enfrentei algumas dificuldades bastante duras durante esse curso, por sorte pude contar com a ajuda e amizade do Auricharme Cardoso de Moura, do João Gabriel Nascimento Nganga e da Miriam Mendonça Martins. Meus agradecimentos e carinho aos amigos Aline Martins Coelho e Vilmar Martins Junior.

Quero agradecer ao meu companheiro Pedro do Prado Möller por todo o apoio que me foi dado para que essa pesquisa pudesse acontecer. Ele passou muitas horas me ajudando a revisar rascunhos, textos e debatendo ideias. Devo meu agradecimento a ele por ter me apoiado integralmente quando precisei sair de um emprego para fazer esse curso e depois mudar de país por um ano para a realização do Doutorado Sanduíche. Esses gestos foram muito importantes assim como os demais que me ajudaram a viabilizar a realização do Doutorado. Obrigada por me incentivar a ir adiante. A ele meus mais sinceros agradecimentos, amor e carinho.

RESUMO

A análise realizada nesse trabalho tem como fio condutor o processo social que instituiu o Programa Bolsa Família (PBF). Investigou-se como e por quais interesses ocorreram reformas nos programas sociais brasileiros, a partir da compreensão de que estas impuseram-se como substrato à formulação deste programa, em oposição a outras formas que existiam enquanto possibilidades. A preocupação que perpassa esse enfoque encontra-se na construção de uma explicação sobre como foi possível avançar socialmente sem necessariamente mudar concepções estruturantes em torno da fome e da pobreza. Estes termos expressam-se enquanto permanências frente as mudanças que ocorreram nas formas de gestão da vida social. No período analisado (1990-2014), a pobreza foi elevada à centralidade das ações nos programas sociais, assim feita com a apropriação dos significados da ideia de solidariedade social enquanto um projeto que levaria adiante uma identidade política social de confronto, traduzindo-a em expressão da negociação e conciliação política e do controle social. Nota-se, portanto, que tal identidade assumiu diferentes características e papéis em torno dos objetivos de mobilização social e projeção de mudanças nas dimensões econômica e política. A partir da análise acerca das reformas dos programas sociais nos anos 2000 evidenciou-se que com o uso da técnica social - da focalização e do estabelecimento de condicionalidades – enquanto normativa para ações sociais, deslocou-se a centralidade da ideia do trabalho como elemento de configuração da dignidade para a noção de bem-estar ligada ao consumo alimentar, de bens e para condições de moradia, identidade, composição e características familiares. As reformas nos programas ocorreram mediadas por mecanismos culturais para os quais referências morais de interpretação sobre os pobres e a pobreza se impuseram de modo a coadunar concepções do PBF, enquanto programa nacional, com concepções de gestão da pobreza existentes a nível local. A observação desse processo social permitiu notar a ordenação política em torno da compreensão e da explicação acerca de tais mecanismos culturais que estabeleceram categorias de análise e de entendimento para condições materiais de vida. Estas, anteriormente estiveram compreendidas na esfera das relações de produção, mas passaram a ser pautadas pela fome e pela pobreza a partir de um tipo de apelo à solidariedade. Nessa ambiência política o PBF foi promovido enquanto forma exemplar de programa social de transferência condicionada de renda a trabalhadores empobrecidos. A pesquisa evidenciou que o PBF representou a reorganização institucional dos programas sociais existentes à época de sua criação, enquanto opção política feita em adequação a outras possibilidades de ordenação das estruturas e práticas sociais.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Programas Sociais. Pobreza.

ABSTRACT

The analysis carried out in this work is based on the social process that established the “Bolsa Família” Program (PBF). It was investigated how and for what interests reforms occurred in Brazilian social programs, from the understanding that these were imposed as a substrate to the formulation of that program, as opposed to other forms that existed as political possibilities. The concern surrounding this approach aims to explain how it was possible to advance socially without necessarily changing structuring conceptions around hunger and poverty. These terms were persisted in a context of changes that have occurred in the forms of social life management. In the analyzed period (1990-2014), poverty was elevated to the centrality of actions in social programs, thus made with the appropriation of the meanings of the idea of social solidarity as a project that would carry forward a social-political identity of confrontation, translating it into an expression of political negotiation, social control and conciliation. It is noted, therefore, that such identity assumed different characteristics and roles around the objectives of social mobilization and projection of changes in the economic and political dimensions. From the analysis of the reforms of social programs that occurred in the 2000s, it was possible to show that the uses of social techniques - focalization and conditionalities - as normative for social actions, it displaced the centrality of the idea of work as an element of configuration of the dignity for the notion of well-being linked to food consumption, goods, and conditions of housing, identity, composition and family characteristics. Program reforms were mediated by cultural mechanisms for which moral references for interpretation of the poor and poverty were imposed in order to bring together PBF conceptions as a national program with conceptions of poverty management at the local level. The analysis of this social process allowed to note the political ordering around the understanding and the explanation about such cultural mechanisms that established categories of analysis and understanding of material conditions of life. These, previously, was included in the sphere of the relations of production, however, they were characterized by hunger and poverty in an appeal to social solidarity. In this political conjuncture, the PBF was promoted as an exemplary form of the conditional cash transfer to impoverished Brazilian workers. The research showed that the PBF represented the institutional reorganization of existing social programs at the time of its creation, as a political option made as an adjustment of other possibilities to ordering the social structures and practices.

Keywords: “Bolsa Família” Program. Social Policies. Poverty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIEN	Basic Income Earth Network
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEPES	Centro de Documentação e Pesquisa Sócio-Econômica
CGI	Conselho Gestor Interministerial
CMP	Central dos Movimentos Populares
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
E.M.	Exposição de Motivos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FNS	Fundo Nacional de Solidariedade
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Econômicas
ICASU	Instituição Cristã de Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEP	Movimento Pela Ética na Política
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória

MST	Movimento Sem-Terra
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RPS	Rede de Proteção Social
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UOMENS	Unidades de Orientação ao Menor

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fome Zero. Brasil no Combate à fome.	96
Figura 2: “Fome – A grande vergonha nacional”.	211
Figura 3: Fluxograma de Atendimento Uberlândia.	260

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POLÍTICA, FOME E POBREZA	27
1.1 – FILANTROPIA, ATIVISTAS E MILITANTES: FOME E CRIANÇAS NA RUA	31
1.2 – SOLIDARIEDADE TRANSVIADA: PARTICIPAÇÃO POPULAR E ECONOMIA REAL NÃO COMBINAM	51
1.3 – “UMA UTOPIA REALISTA”: RENDA BÁSICA OU RENDA MÍNIMA?	72
1.4 – FOME ZERO: “A FOME NÃO PRODUZ REVOLUCIONÁRIOS, PRODUZ PEDINTES”	86
2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, CONCILIAÇÃO E CONTROLE	103
2.1 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: “UMA NOVA CULTURA INSTITUCIONAL”	105
2.2 – LULISMO: “É BARATO E FÁCIL CUIDAR DOS POBRES”	125
2.3 – CIDADANIA: “ESTAMOS, JUNTOS, DANDO O PEIXE E, AO MESMO TEMPO, ENSINANDO A PESCAR”	141
2.4 - CONDICIONALIDADES: A EXPERIÊNCIA SOCIAL NA MEDIDA DAS VULNERABILIDADES	154
3. TRABALHO E POBREZA: ANTAGONISMO E CONCILIAÇÃO	187
3.1. – EMPOBRECIMENTO EM UBERLÂNDIA (MG): TRABALHO, DELINQUÊNCIA E DISCIPLINA	194
3.2. – ALIMENTOS E ATIVISTAS: POLÍTICA SOCIAL ORGANIZADA PELA FOME	210
3.3. – “ATESTADO DE POBREZA”, BAIXOS SALÁRIOS E EDUCAÇÃO FORMAL	223
3.4. – NORMATIZAÇÃO DA POBREZA E GENERALIZAÇÃO DOS POBRES	243
CONSIDERAÇÕES FINAIS	266
REFERÊNCIAS	281
ANEXOS	311
ANEXO 1 – LINHAS DE POBREZA E EXTREMA POBREZA DO PBF	311
ANEXO 2 – COBERTURA DO PBF	312
ANEXO 3 – PROGRAMAS SOCIAIS EM UBERLÂNDIA (MG)	313

INTRODUÇÃO

“Temos muito o que celebrar, mas também falta muito a fazer”¹

Em 2014, registrou-se que entre os anos de 2001 a 2012 a pobreza no Brasil havia sido reduzida de 24,3% para 8,4% e que a pobreza extrema havia caído de 14% para 3,5%. A retirada do país do Mapa da Fome, divulgado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) neste mesmo ano, registrava que, pela primeira vez no país, havia menos de 5% da população ingerindo quantidade menor de calorias que o recomendável.²

A saída do Mapa da Fome foi classificada pelo governo brasileiro como um “feito histórico”. A então Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, destacou em comunicado, que tais mudanças haviam sido possíveis por um “conjunto de políticas públicas que garantiram o aumento da renda dos mais pobres e um aumento da oferta de alimentos, que consolidaram a rede de proteção social”. Para exemplificar, citou medidas como a revalorização “do salário mínimo, investimentos em agricultura familiar e programas de transferência de renda”.³

Com tais notícias, registrava-se um momento social incomum na história brasileira. A ideia que emergiu nesse contexto, pautada pela melhoria das condições de sobrevivência e de consumo da população, referia-se às expectativas que indicavam que o país estava no rumo da construção de uma sociedade um pouco menos desigual.

No conjunto de medidas que se expressaram enquanto políticas públicas, está localizado o Programa Bolsa Família (PBF).⁴ Atualmente, é mundialmente considerado uma experiência de sucesso no caso dos programas sociais de transferência de renda condicionada. Nesse sentido, sublinha-se um tipo de afirmação recorrente que apresenta o processo de consolidação deste programa como referência política; esta indica que o PBF: “se tornou uma aparente unanimidade, sendo defendido pela maioria dos

¹ Fala de Tereza Campello registrada em EXAME. *Sair do Mapa da Fome da ONU é histórico diz governo*. 16 set. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>>. Consultado em: 28 abr. 2018.

² EXAME. *Sair do Mapa da Fome da ONU é histórico diz governo*. 16 set. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>>. Consultado em: 28 abr. 2018.

³ EXAME. *Sair do Mapa da Fome da ONU é histórico diz governo*. 16 set. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>>. Consultado em: 28 abr. 2018.

⁴ O PBF foi criado em 2003 pela MP n°132, convertida na Lei n°10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n° 5.209 de 17 de setembro de 2004.

anteriores. Na medida em que sua criação ocorre com base no compromisso do governo petista, eleito no início dos anos 2000, de elevar o combate à pobreza a assunto de prioridade nas políticas de desenvolvimento social.

Por ter sido legitimado enquanto um marco na instituição de uma nova lógica de desenvolvimento social para o país, o processo social de constituição do PBF, enquanto um programa social, é o fio condutor desta pesquisa. A preocupação que perpassa esse enfoque encontra-se na construção de uma explicação sobre como foi possível avançar socialmente sem necessariamente mudar concepções estruturantes em torno da fome e da pobreza.

A interrogação que se faz é: como foi possível que o PBF, enquanto um programa que está alinhado às políticas neoliberais de alívio e gestão – e não de transformação - da condição de pobreza, fosse legitimado politicamente e aceito socialmente, ainda que em meio a constantes críticas.

A investigação aqui apresentada observa o processo histórico – os acontecimentos e sua inter-relação com fenômenos díspares –⁸ organizando-os a partir de práticas sociais e políticas que sustentaram reformas nos programas sociais.

O que a pesquisa evidenciou é que o PBF representou a reorganização institucional dos programas sociais existentes à época de sua criação. Essa foi a opção política feita em preferência a outras possibilidades de ordenação das estruturas e práticas sociais. Por essa via, foi possível compreender como ocorreu a desagregação de categorias explicativas em torno dos direitos sociais relacionadas à ideia do trabalho-que foi pautado não enquanto ato social, mas enquanto referência moralizante.⁹

A “nova cultura institucional” do PBF permitiu a significação social do aceitar a transferência de renda condicionada como forma de acesso ao alívio material imediato frente a baixos salários e desemprego indicados como condição transitória.

Esse processo de significação social abriu espaços para que, em certa medida - não completamente determinante - relações sociais já instituídas, pautadas por certo conservadorismo, se manifestassem nas formas de controle social e gestão institucional de parcela da população identificada como pobre. Por sua vez, tais formas de controle e

⁸ THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria* – ou um planetário de erros (uma crítica ao pensamento de Althusser). trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 28.

⁹ Para uma discussão ampliada sobre a ideia de como as políticas sociais se constituíram em oposição a formas mais amplas de igualdade social e como foram moldadas para responder ao trabalho e ao capital com a ocorrência da divisão entre direitos trabalhistas e sociais V.: GRANEMANN, S. Para uma Crítica Marxista das Políticas Sociais. In: Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática. UFF – Niterói, RJ. *NIEP MARX*. 28/11/2011 a 01/12/2011.

gestão estão legitimadas a partir da relação dos programas sociais com impressões e mediações em torno de ações significadas pela solidariedade, pela cidadania e pela noção de carência.

A pesquisa evidenciou que as formas de legitimação dos mecanismos de controle e gestão do PBF estão delineadas no corpo do programa enquanto arranjos morais que sustentam sua própria legitimidade política e social. Tais arranjos permitem que o que foi projetado como expectativa de normatização faça com que o PBF funcione em meio ao que é vivido; na forma das relações políticas - por meio da negociação de interesses e manutenção de certo *status* - e das relações sociais - que passaram a ser mediadas pelo recebimento do benefício. Tais relações possuem características particulares, mas que estão localizadas na generalização do que se identifica como “pobres”.

A interrogação que guiou a análise de práticas sociais e políticas, dialogou com o que pontua o historiador E. P. Thompson – ao investigar processos de agitação social e seu significado - de que não se pode assumir correspondências diretas entre a dinâmica do crescimento econômico e a dinâmica da vida social ou cultural.¹⁰ O autor argumenta que a forma pela qual os fatos se desenrolam ocorre sob “(...) um complexo particular de relações humanas: direito, propriedade, poder (...)” e que em meio a alegações acerca de flutuações do ciclo econômico:

existe uma estrutura de relações sociais que fomenta certas formas de expropriação (renda, interesse e lucro) e descarta outras (roubo, direitos feudais), legitimando certas espécies de conflito (competição, guerras) e inibindo outras (sindicalismo, motins reivindicando pão, organização política popular) - uma estrutura que pode parecer, simultaneamente bárbara e efêmera para um observador do futuro.¹¹

Com o intuito de interrogar “a estrutura de relações sociais” em torno do que se encaminhou para as questões da fome e da pobreza¹² a temporalidade dessa pesquisa parte dos anos da década de 1990. Nesse período ocorreu uma intensa disputa entre diferentes interesses por determinados projetos de sociedade e de controle da agitação

¹⁰ Cf. THOMPSON, E. P. *A formação da Classe Operária inglesa* - A maldição de Adão. [v. II] / E. P. Thompson; tradução Renato Busatto Neto, Cláudia Rocha de Almeida. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

¹¹ THOMPSON, E. P. *A formação da Classe Operária inglesa* - A maldição de Adão. [v. II] / E. P. Thompson; tradução Renato Busatto Neto, Cláudia Rocha de Almeida. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 30.

¹² A tais termos foram atribuídos diferentes tratativas de acordo com os repertórios políticos e sociais que estavam dados, muitas vezes, foram interpretadas enquanto sinônimos para guiar ações sociais.

social que foi organizada a partir das questões que se expressavam em torno dos números da fome e das características da pobreza, termos que foram então utilizados quase como sinônimos no processo de organização institucional de ações denominadas de combate à pobreza.

A análise sobre como as relações sociais em torno na fome e da pobreza foram significadas e organizadas lida com o fato de que os governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso operaram importantes mudanças nas formas de significação social da pobreza enquanto condição de vida e de forma estruturante das relações produtivas. Estas foram mediadas por um projeto neoliberal que foi articulado como horizonte de organização política e social que ordenou formas de gestão do processo de expropriação dos direitos sociais historicamente legitimados e então materializados na Constituição Federal de 1988.

Foi a Constituição que inaugurou um novo padrão de política social.¹³ Como pontua Bichir, em diálogo com Draibe, era um processo de crítica ao que havia sido realizado anteriormente nessa área com um padrão de “(...) forte centralização no governo federal, por processos fechados de decisão, gestão centralizada em grandes burocracias, fragmentação institucional e pela iniquidade do ponto de vista da distribuição dos serviços e benefícios”. Como afirma Bichir, ocorreu assim, a “(...) redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência da capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios”.¹⁴

Entrementes, o Capítulo 1: “Política, Fome e Pobreza” aborda como foram geridas ações filantrópicas e solidárias destinadas aos pobres, bem como os programas sociais frente ao contexto no qual postulados neoliberais pretendiam ordenar diferentes formas para as relações sociais e políticas. No período, houveram diversos avanços nos

¹³ “O processo de democratização do Brasil promoveu, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma importante reforma do sistema de proteção social no país. A CF/88, ao instituir o primeiro programa assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como ao equiparar os benefícios urbanos e rurais, além de fixar em um salário mínimo o valor-base dos benefícios previdenciários, forneceu uma arquitetura institucional básica para as políticas de garantia de renda do país. O grande avanço do BPC decorreu do fato de estar desvinculado de um critério distributivo, reconhecendo a necessidade de amparar pessoas (no caso, idosos e pessoas com deficiência) que não poderiam, no âmbito do mercado de trabalho, buscar uma renda de sobrevivência. Após o importante marco que representou a adoção do seguro-desemprego – em 1986 –, portanto, a CF/88 avançava na criação de mecanismos extramercado de garantia de renda para os cidadãos. Ademais, a CF/88 avançou na incorporação do trabalhador da agricultura familiar à Previdência.” POCHMANN, Marcio. Apresentação – IPEA. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. p. 7.

¹⁴ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*. CEBRAP, 87, julho 2010. p. 117.

índices econômicos, sociais e nas formas institucionais e políticas. No entanto, como pontua o historiador Perry Anderson eles permaneceram modestos frente aos danos causados pela política macroeconômica levada a cabo por Fernando Henrique Cardoso.¹⁵

De acordo com o assistente social Carlos Montañó as políticas de ajuste foram organizadas em torno da prática justificada em seu “argumento (*ideológico*) (...) contrário”, de acordo com o autor, “não se mostrou o novo projeto (econômico-político) como causa da (contra-) reforma do Estado; apontou-se a burocracia, ineficiência e corrupção do Estado como as supostas causas para sua reforma”. Nesse sentido, para tal projeto, a Constituição de 1988 seria a responsável “pela inoperância do Estado”, portanto, “sua reforma se tornaria necessária”. Como registrou o autor: a Carta Cidadã – “resultado de um dos maiores avanços sociais” - estava sendo acusada de “um novo populismo patrimonialista”.¹⁶

Nesse sentido:

Este caminho segue-se mediante a substituição da lógica presente na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que responde à vontade do constituinte em 88, pela lógica do Programa Comunidade Solidária, dirigido pela primeira-dama [Ruth Cardoso], acompanhado pela *privatização* de áreas de ação social, a partir da transferência de sua responsabilidade do Estado para o mercado ou o chamado ‘terceiro setor’...¹⁷

Ainda de acordo com avaliação desenvolvida por Montañó, há a leitura basilar da operacionalização do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), realizada por Bresser Pereira, de que existiam até então duas “gerações” na reforma do Estado. A primeira caracterizada por Pereira então como “neoliberal”, “numa aliança entre a direita conservadora e ultraliberal e a centro-esquerda”, teria ocorrido nos anos de 1980 ao perseguir orientações para o mercado. A segunda,

¹⁵ “(...) The state apparatus has in certain respects undergone genuine modernization, rendering it less opaque and more efficient. Levels of corruption, though still high, have fallen. Statistical information is somewhat more reliable, budgetary controls are tighter, regional pork-barrels are fewer. All this has eroded the archaic oligarchies of the North-East: forces that helped Cardoso to power, but have weakened him – perhaps the most important long-term change of these years. If it is a mistake to dismiss these gains, they remain modest compared with the damage inflicted by the Government’s macroeconomic politics”. ANDERSON, Perry. *The Cardoso Legacy. London Review of books*. Vol. 24, n. 24, dez. 2002, pp. 18-19.

¹⁶ Citações de: MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. pp. 40-41.

¹⁷ Citações de: MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p.45.

promovida pelo próprio Pereira nos anos de 1990, foi “denominada supostamente longe da lógica conservadora neoliberal” da “Reforma Gerencial”, já que estaria então articulada na aliança entre a “centro-direita e a centro-esquerda ‘social-democrática’”. Sendo esta última voltada para diminuir o Estado, torná-lo eficiente e corrigir as falhas do mercado. Ou seja, como observa Montaña isso era “pura retórica”: “ao caracterizar de forma tão bizarra o neoliberalismo, sua proposta pareceria surgir como oposto, como contrária; pareceria ‘social-liberal’ ou até vinculada a uma suposta ‘terceira via’, nem keynesiana nem neoliberal, nem estatista nem mercadista”.¹⁸

Essa lógica operou criticamente a caracterização dos programas sociais. Nesse período, iniciativas de organização popular e política comunitária que tinham apelo solidário para a organização social foram transmutadas de seu sentido - que intencionava encaminhar certa identidade política - para ações de parceria entre “Estado” e “Sociedade Civil” na forma de atuação de um suposto “terceiro setor”. Como pontua Montaña, contrariamente ao entendimento da sociedade civil em seus termos gramscianos – de totalidade social -, ocorreu a intencionalidade de defesa do “terceiro setor” por autores de “intenção progressista” que têm sua aposta neste como o caminho para a democratização da sociedade, ao passo que para Montaña,

O problema, que revela a clara *funcionalidade* desta proposta com o projeto neoliberal, consolida-se na despolitização operada no ‘terceiro setor’, na retirada das condições de classe (que estão presentes no conceito gramsciano de sociedade civil), na sua desarticulação com as esferas estatal e infra-estrutural e, portanto, no efeito de encobrir a lógica ‘liberal-corporativa’ que termina assumindo essa proposta supostamente ‘democratizadora’, dando (resignadamente) como fato a retirada do Estado das respostas à ‘questão social’ e a ‘flexibilização’ (ou esvaziamento) de direitos sociais, econômicos e políticos, historicamente conquistados e garantidos pelo Estado democrático e de direito (nos países centrais), ou a maior precarização, descentralização e focalização da já reduzida intervenção social do Estado (nos países periféricos).¹⁹

No argumento de Montaña, a desresponsabilização do Estado em relação à “questão social” só pode ser compreendida em “sua articulação com a *auto-responsabilização dos sujeitos carenciados* e com a *desoneração do capital* na

¹⁸ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. pp. 43-44.

¹⁹ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 129.

intervenção social, no contexto do novo projeto neoliberal”.²⁰

Estas ações ocorreram no que estava dado como um grande terreno, fertilizado por aspectos da filantropia e suas relações com ativistas e militantes frente ao drama social da fome e das crianças na rua; adubado por um tipo de solidariedade constituída em seu sentido mais antigo, mas que foi transviada pela tentativa de espremer em um canto a participação popular e dar mais espaço à uma economia Real.

Ademais, como pontua Bichir, na década de 1990, “as políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo”.²¹ Nesse contexto, experiências locais de programas sociais adensaram o debate incluindo a educação como instrumento de moralização dos pobres, em referência a ideia do trabalho e da inserção produtiva aliada ao desenvolvimento econômico. Esse debate foi inspirado na ideia de uma Renda Básica de Cidadania, mas acabou por ser fixado nos projetos de Renda Mínima que previam contrapartidas por parte das famílias beneficiadas. Nos anos iniciais de 2000, foram as experiências locais que informaram as práticas sociais para a nacionalização do programa Bolsa Escola.

A fome e a pobreza enquanto descrição da condição de vida de pessoas pobres, durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, com a organização do Programa Comunidade Solidária (PCS), permaneceu silenciosa na dimensão do governo federal. Porém, voltou à cena como o mote da campanha eleitoral petista, e foi amplamente utilizado como compromisso pessoal por Luiz Inácio Lula da Silva em seu primeiro ano de mandato em 2003. Como elemento de mobilização e participação social aos moldes do que havia sido feito no início dos anos de 1990. Esses termos assumiram o tom de obrigação estatal e chamaram ao compromisso com o programa Fome Zero, que, por sua vez teve vida institucional curta enquanto programa que organizaria as ações sociais do governo.

²⁰MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. pp. 234-235. Na crítica ao “terceiro setor” feita pelo assistente social Carlos Montaña, o Programa Comunidade Solidária (PCS) ao encaminhar a parceria entre o Estado e as “organizações sociais”, representou a “desresponsabilização do Estado da resposta à ‘questão social’ e sua transferência para o setor privado (privatização), seja para fins privados (visando o lucro), seja para fins públicos”. Para o autor, o processo de “publicização” (que é o processo de privatização e descentralização) entre os conceitos de sua operacionalização (descentralização, organização social e parceria), operou a organização social através do conceito de “terceiro setor” enquanto que tal parceria matiza os custos sociais, pois não se trata de uma “lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e reponsabilidade sociais” (pp. 47-48).

²¹BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*. CEBRAP, 87, julho 2010. p. 117.

O Fome Zero implicou um projeto político que intencionava direcionar sob bases alternativas os programas sociais. No entanto, foi pressionado por interesses e crises políticas, pelo argumento da crise econômica e pela urgência de um projeto social que intencionou lidar com a pobreza pelo viés do desenvolvimento social e econômico. O Fome Zero foi deslocado de seu *projeto* original, constituído ao longo da década de 1990, que havia composto o *programa* do governo em 2003, para se transformar em uma *estratégia* de políticas públicas sociais com o lançamento do PBF.

Considera-se que, como afirma Mauriel, o que se define como política social é o que está “(...) determinado por processos políticos, culturais e ideológicos particulares”.²² Nesse sentido, as relações sociais que constituíram o substrato para o que se organizou como o PBF, são significativas de seu caráter ambíguo e politicamente conciliatório. Sua própria formulação foi subsidiada pela dimensão de experiências políticas e sociais do Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo dos anos de 1990 e pela disputa que ocorreu em torno destas quando este partido chegou à presidência. Programas sociais já existentes, então guiados pelo objetivo prioritário do desenvolvimento econômico, tiveram grande peso na estruturação dos programas sociais petistas que se comporiam mediados pelo controle dos antagonismos entre classes.

Assim, no Capítulo 2: “Programa Bolsa Família, Conciliação e Controle”, o processo que é observado, pelo período de 2003 a 2014, é o de constituição e legitimação política e aceitação social do PBF. Quais foram as decisões políticas e formas de identificação colocadas para as relações sociais que trilharam mudanças nas concepções de igualdade social e de valores sociais. Estas se desenrolaram nas formas que conceberam este programa social como a expressão de “uma nova lógica institucional” que foi significada pelo tom do lulismo.²³

A interrogação centra-se no caráter ambíguo dos usos em torno da ideia de solidariedade que permitiu que esta operasse enquanto um valor de mobilização. Este

²² MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p.33.

²³ Em síntese, “Lulismo” tem sido o termo corrente - cristalizado pela pesquisa de André Singer (*Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012) para descrever o fenômeno do realinhamento das bases eleitorais do PT após a chegada de Lula à Presidência quando ocorreu o desenvolvimento de um tipo de “reformismo fraco” envolvendo uma gama de políticas econômicas e sociais. Outros autores, utilizaram o termo para demonstrar a construção de certas concepções hegemônicas que alteraram as bases políticas e princípios do partido e o conduziram ao poder, nessa última abordagem não há consenso sobre o marco temporal.

encaminhou a coexistência de projetos geridos nas esferas de governo municipais, estaduais e municipais. No contexto de que se propunha a centralização da gestão em prol da eficiência e da técnica para o uso racional dos recursos que seriam ou que estavam a ser destinados ao “combate à pobreza”. Nesse ínterim, buscou-se compreender como o discurso da eficiência de gestão institucional e do gasto público foram relacionados à cidadania e aos valores da solidariedade de uma forma que não era nem completamente diferente, mas tampouco igual, ao que havia ocorrido nos anos da década de 1990.

Para que tal processo de organização política ocorresse, em meio ao processo de concerto social do país, foi preciso situar a ideia de programas sociais de combate à pobreza como uma forma “barata e fácil”, em longo prazo, de gestão administrativa.

As práticas sociais – enquanto formas culturais -²⁴ foram embasadas na ideia de que a solidariedade promoveria a parceria do engajamento político nas ações desenvolvidas, com contrapartidas e políticas intersetoriais que provocariam o desenvolvimento social com todos “juntos, dando o peixe e, ao mesmo tempo, ensinando a pescar”. O desenrolar do que foi projetado pelo governo federal se coadunou com particularidades políticas locais por meio da medida que estabeleceu para cada “vulnerabilidade social” vivida, uma condicionalidade a ser operada para permitir o acesso aos direitos sociais e ao consumo por meio da transferência de dinheiro às famílias atendidas.

Nesse sentido, são evidenciadas questões em torno das condicionalidades - mecanismo de legitimação política e social do PBF – que permitem notar que é nesse campo que a forma dos programas sociais segue em disputa e que as formas de gestão e controle social²⁵ podem ser evidenciadas. Tais questões estão reguladas por práticas que são mais pessoais e mais sutis do que as normativas propostas, que não estão inscritas em indicações formais de conduta e que são pressionadas por diferentes aspectos da vida em sociedade.

Assim, foi possível notar que o que aparece, em geral, como “problemas” de

²⁴ Cf. WILLIAMS, Raymond. A Cultura é algo comum [Trad. e notas por Maria Elisa Cevasco]. In: *Recursos da Esperança: cultura, democracia, socialismo.* / Raymond Williams; editado por Robin Gable; introdução de Robin Blackburn; tradução Nair Fonseca; João Alexandre Peschanski. – 1 ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2015. pp.3-28.; Do mesmo autor, na mesma obra, V. o artigo “A ideia de uma cultura comum”, pp. 49-57.

²⁵ Para um debate sobre como as políticas e programas sociais podem ser aplicados ao longo do tempo com a intencionalidade de gestão e controle social Cf. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade.* Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

funcionamento na execução local do PBF, não parecem ser, necessariamente “problemas” do programa. Considera-se que indicam as formas pelas quais a configuração de padronização das contrapartidas do PBF em nível nacional - articuladas junto as formas de gestão técnica e social do programa - organizam a ideia do programa social e sua articulação com os direitos sociais em meio a uma cultura de assistência social local já consolidada em seus próprios termos e particularidades políticas, na dimensão das relações de produção dadas. Não se trata apenas de “baixa cultura republicana” ou de “diversidade política”, mas de campos de conflitos nos quais os antagonismos entre classes podem ser notados.

O Capítulo 3: “Trabalho e Pobreza: Antagonismo e Conciliação”, intenciona lidar, a partir da observação e análise crítica de fontes, com as expressões de tais conflitos que foram reguladas entre os anos de 1990 e 2014. Esse capítulo parte de uma abordagem que tem como recorte espacial a cidade de Uberlândia (Minas Gerais). As noções constituídas em torno do trabalho – não como prática, mas como ideia que mobiliza sentidos de moralização aos pobres - e da pobreza na cidade são observadas em estreita relação com ações políticas nacionais. Nesse sentido, essa relação trata da noção de empobrecimento associada à delinquência e à necessidade de disciplina para parcela da população de trabalhadores empobrecidos, em um processo que significou ações de distribuição de alimentos por ativistas que foram organizadas pelo argumento da fome que, por sua vez, assumiam interpretações diferentes em Uberlândia.

A interrogação presente neste enfoque é organizada com base no abordado nos capítulos anteriores; de que as condições precárias das relações de reprodução social foram categorizadas como experiências de pessoas pobres. Na dimensão dos debates sobre a pobreza tal categoria foi levada adiante como algo a ser internalizado e interpretado em meio a práticas sociais.

As formas pelas quais os programas sociais funcionaram mediante particularidades políticas locais mostraram ter relação com diversos fatores, dentre eles, a manutenção de determinado *status* político que ordena aspectos da vida social. Portanto, não se tratou apenas de abordar o curso assumido por um projeto econômico neoliberal, mas como este assumiu especificidades na dimensão das políticas sociais de combate a pobreza frente às pressões e interesses políticos locais e nacionais.

Notar mudanças sociais a partir de um viés local relacionado a dimensão nacional evidenciou como as práticas de atendimento e de seleção para os programas sociais nacionais normatizaram e generalizaram concepções a nível local, utilizando-se

do significado atribuído à ideia do trabalho – dissociado do sujeito – como critério moral para o merecimento de atendimento por programas e ações de iniciativas individuais. Com essa dissociação, a ideia do trabalho permaneceu enquanto referência a um tipo de filtro cultural que permitiu que condições relacionadas a baixos salários, ao desemprego, concentração de renda, condições precárias de moradia e de trabalho fossem lidas, no corpo dos programas sociais, de forma retórica, pelo viés da desigualdade social, da carência, da ausência de educação formal e por atribuições aos pobres de negligência no trato com os filhos ou de certa ignorância social.

Tais condições, com a entrada dos governos petistas, passaram a ser geridas pela maior aproximação de organizações e entidades sociais do governo. Isso ocorreu a partir de um viés de normatização do atendimento socioassistencial que generalizou a identificação de relações vividas em torno da condição de pobreza. Nesse processo, certa imagem acerca dos pobres precisou ser construída com a intermediação da referência sócio-cultural da condição de “carência”, de modo a ajustar as expectativas de atendimento locais àquelas colocadas pelo governo federal e pela própria população atendida.

Para a construção desta pesquisa foram utilizadas fontes coletadas em centros de documentação, acervos públicos e privados, em arquivos institucionais do governo brasileiro e no Arquivo Público de Uberlândia. A seleção delas considerou que se trata de um tipo de conhecimento que é inscrito temporalmente.²⁶ Essas fontes permitiram compreender e explicar como alguns sujeitos transitavam em diferentes espaços políticos em um mesmo período e como dialogavam com diferentes projetos, negociando expectativas e perspectivas, que eram muitas vezes, divergentes. A análise de livros, artigos e entrevistas produzidas por ou a partir de personagens que eram ativos politicamente, permitiu notar alguns dos motivos pelos quais determinados aspectos e possibilidades foram preferíveis a outros que estavam disponíveis.²⁷

Teses, dissertações e pesquisas monográficas compuseram esse quadro de investigação. Auxiliaram no diálogo interrogativo pois, permitiram apreender as discussões que foram feitas importantes no decorrer do período analisado, e como determinadas interpretações e leituras acerca das formações sociais foram sobrepondo-

²⁶ Cf. ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método* / Julio Aróstegui ; tradução Andréa Dore ; revisão técnica José Jobson de Andrade Arruda. – Bauru, SP : Edusc, 2006.

²⁷ ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método* / Julio Aróstegui ; tradução Andréa Dore ; revisão técnica José Jobson de Andrade Arruda. – Bauru, SP : Edusc, 2006.
p.80

se umas às outras. Os trabalhos de investigação dos autores e autoras evidenciaram – cada qual a partir de suas próprias áreas de pesquisa - aspectos importantes dos projetos que estavam em disputa para as políticas de assistência social.

O processo de recomposição das fontes e das referências utilizadas se deu a partir do entendimento de que “(...) é no decorrer da aprendizagem das técnicas de construção do discurso histórico que se aprende esse mesmo discurso, e não o contrário, deve-se, certamente, aprender os fatos, mas sobretudo como se estabelecem os fatos”.²⁸ Nesse sentido, a investigação que inter-relacionou diferentes fontes só foi possível porque esteve amparada por uma bibliografia que possibilitou compreender a lógica de muitas decisões, escolhas e processos a partir de diferentes categorias de análise.

A quantidade de produções institucionais acerca do PBF é significativa. A partir de fins da primeira década dos anos 2000 torna-se abundante. Reunir e analisar a maior parte dessas produções evidenciou que, a lógica do Programa, ao fazer as noções em torno de pobres e da pobreza como questões públicas da vida social e como categorias prioritárias de sua linguagem, incorreu na autorização de termos para a análise de um processo histórico específico que passa a ser lido, por conseguinte, em seus próprios *termos*.

É frequente que essa autorização seja empenhada na análise dos “impactos do programa”, que é feita a partir de suas próprias categorias, e dos seus mecanismos de gestão social. A partir de um quadro de análise guiado por tais categorias e noções, em geral, segue-se em busca de notar os resultados do programa e sua influência na vida dos beneficiários.

Nesse sentido, sublinha-se o que pontua Berhan, de que é preciso questionar a reprodução da pobreza, pois, sem isso, fica-se à condição de “(...) aceitá-la como aberração do sistema e não como resultado do funcionamento do mercado e do Estado capitalistas”. Ao passo que a autora chama a atenção ao risco de: “(...) a investigação sobre a pobreza (...) construir conhecimento sobre medições minuciosas (...) onde se fazem centenas de estudos sobre a pobreza endêmica nos países”. Deste modo, o que a pesquisa permitiu evidenciar acerca das produções institucionais sobre o PBF, compõe uma prática que se apresenta alinhada à:

²⁸ ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método* / Julio Aróstegui ; tradução Andréa Dore ; revisão técnica José Jobson de Andrade Arruda. – Bauru, SP : Edusc, 2006. p. 41. e p. 53.

ideia de que o conhecimento científico é a chave para resolver os problemas tornou-se uma verdadeira máquina antipolítica. O poder financeiro global, através de fundações e da banca (o Banco Mundial é o centro internacional da investigação sobre pobreza) define a agenda de investigação sobre a pobreza, estipulando que ela deve ser ‘relevante para os programas’, ‘científica’ e ‘livre de ideologias’. (...) o modelo corrente da investigação sobre a pobreza alheia-se das distorções da distribuição dos recursos económicos e do poder político. (...) oferece soluções ‘puramente técnicas’ que não ameaçam as elites que se beneficiam das estruturas e das relações vigentes.²⁹

Cabe observar que esse é um tipo de análise que apresenta importantes, e reais, resultados sociais positivos nos parâmetros estabelecidos: pessoas passaram a se alimentar, crianças frequentam a escola e junto com gestantes e nutrizas são atendidas pelo sistema público de saúde – não há o que questionar sobre a importância de tais resultados. No entanto, em geral, em meio a esse tipo de análise, há também - por suas próprias características - um clima marcado por um sentimento que pode ser traduzido pela frase que pondera: “temos muito o que celebrar, mas também falta muito a fazer”.³⁰

²⁹ BERHAN, Maria João. Ser pobre, ser-se pobre, reflexão crítica sobre os números da pobreza. In: *A Segurança Social é sustentável*. Trabalho, Estudo e Segurança Social em Portugal. Raquel Varela (coordenação). Lisboa: Bertrand Editora, 2013. pp. 285-286.

³⁰ EXAME. *Sair do Mapa da Fome da ONU é histórico diz governo*. 16 set. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>> . Consultado em: 28 abr. 2018.

1. POLÍTICA, FOME E POBREZA

O significado de desenvolvimento social assumido pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva,³¹ eleito à Presidência em 2002³² pelo Partido dos Trabalhadores (PT), consolidou determinadas interpretações e mecanismos sociais no tocante ao tema da pobreza na trajetória da história política recente do país.

Tem-se em conta que a agenda da política de assistência social petista foi construída no percurso das experiências das mobilizações sociais que marcaram os anos de 1990. Nestes anos figurou a centralidade de ações que elevaram o tema da pobreza e da fome à agenda política nacional.

Compreender a organização e fundamentos de ideias constituídas acerca da “fome” e da “pobreza”, que aparecem quase como sinônimos ao longo desse período, constrói um caminho de análise particular ao objeto. Este confere a possibilidade de localizar o encadeamento de um movimento político e social pelos anos de 1990 que se configurou em uma ampla gama de iniciativas da sociedade civil, de movimentos sociais, entidades filantrópicas e institucionais.

A partir deste entendimento, o movimento textual deste capítulo tem como fio condutor a criação do Programa Bolsa Família (PBF) mas, segue em retrospectiva a fim de compreender o paralelo entre a moral e a política como significativas na construção das formas de lidar e conceber pobres e pobreza.

Assim, a pergunta que se faz é sobre como se chegou ao corpo e ao formato estabelecidos para o PBF enquanto política de caráter assistencial estabelecida na via da transferência direta de renda como a possibilidade exemplar que sintetizou essa gama de experiências e conquistas sociais.

A pergunta é motivada pelas contradições do processo histórico manifestado no PBF: como experiências que buscaram construir uma via cidadã para a resolução da fome e da pobreza foram desdobradas na via institucional que promoveu a ideia da saída da condição de pobreza a partir da complementariedade da renda? Como o

³¹ Em 1982, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu a fundação do PT autorizando Lula a disputar as eleições. Ele concorreu ao governo de São Paulo e: “incorpora[ou] o apelido ao sobrenome, passando a assinar Luiz Inácio Lula da Silva para que as cédulas preenchidas com o nome ‘Lula’ fossem validadas”. VANNUCCHI, C. Cronologia de Luiz Inácio Lula da Silva. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam / Luiz Inácio Lula da Silva* [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. pp. 202-203. Deste modo, neste texto nos referimos à Luiz Inácio Lula da Silva simplesmente por “Lula”, como é popularmente reconhecido na política e história brasileiras.

³² Luiz Inácio Lula da Silva, metalúrgico, foi eleito Presidente do Brasil por dois mandatos sucessivos, entre 2003-2006 e 2007-2010.

exercício da cidadania com condicionalidades se tornou aceitável?

Delinear respostas não implicou percorrer por uma estrada clara. O PBF emergiu de experiências de governo e dos movimentos sociais com o Fome Zero e foi elevado ao papel central da política de assistência social do período de 2003 em diante. Tal trajetória, fincada nas iniciativas sociais dos anos 90, pode ser compreendida a partir das narrativas que constam em avaliações institucionais do programa, produzidas, em grande parte a partir de 2010, quando muito do contexto político da década anterior – ao longo da qual se fez a agenda de mobilização social que guiaria o PT no campo das políticas sociais - já havia sido revirado e reavaliado por seus personagens, num cenário que já tinha em conta a própria reformulação política do partido e o lulismo como um fenômeno da política brasileira.

A análise retrospectiva que se propõe aqui para compreender como se chegou ao PBF tem em conta que as ações anteriores ao programa não necessariamente caminhavam para este rumo, mas foram significativas para as escolhas políticas e econômicas que reordenaram valores para as políticas de assistência social.

Compreende-se que as características centrais do PBF: política social; transferência de renda; intervenção no núcleo familiar; e as condicionalidades; permitem notar como núcleos maiores ou menores de ideias que circulavam na teia social e política entre o período de 1990 a 2001 foram sendo adequados a um contexto social que pode ser caracterizado pela intensificação da exploração do trabalho, do aumento do número de trabalhadores pobres e da proposição de programas para a assistência social. Valores relativos a composição das famílias dos trabalhadores, solidariedade, cidadania e mobilização política evocaram papéis diferentes ao longo desse período e foram materializados no corpo de gestão institucional e das condicionalidades para o controle social – ou de classes, pelo PBF.

Neste campo, a análise de tais características do PBF, enquanto produtos de um processo histórico, permitiu identificar, três diferentes momentos que influenciaram as formas de pautar a questão da pobreza neste programa e que, portanto, guiam esse capítulo. Vale salientar, que estes correram em paralelo e em simultâneo: as formas pelas quais se pautou a pobreza enquanto, de fato, uma questão, estão aqui lidas como momentos porquê foram iniciativas que aconteceram em um mesmo período e ambiência política. E, muitas vezes, foram marcadas por grande tensão política não sendo nem consensuais nem completamente divergentes já que os agentes transitavam pelas mesmas esferas de organização política, mas diferenciavam-se pela compreensão

das escolhas a serem feitas.

O primeiro momento parte dos anos de 1990 e refere-se a como se chegou ao Fome Zero em 2001. Este processo de desenvolvimento é demarcado pelas atividades no interior do Instituto Cidadania³³ do PT em simultâneo às campanhas promovidas pelo sociólogo Herbert José de Souza, o Betinho.³⁴ Por esta linha depreende-se que o formato governista do Fome Zero foi influenciado pela instalação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993 que, por sua vez, centrou-se em propostas e estudos sobre a fome e a segurança alimentar no país. As concepções mais fortes em torno do Fome Zero eram guiadas pela ampla participação social e que se apoiavam na força mobilizadora do setor progressista da Igreja Católica, pautado pela Teologia da Libertação, e de outros segmentos sociais que apoiavam o PT.

O segundo momento é lido como o qual o PBF emerge de uma ruptura política na estrutura institucional que até então guiava a execução do Fome Zero em 2003. Constitui o processo de institucionalização das ações aos pobres enquanto centro da política de assistência social e marca do próprio governo. Sob o selo da eficiência da gestão, da transferência de renda e das condicionalidades, o PBF foi financeiramente apoiado por organismos internacionais, foi centrado no controle social quanto à distribuição dos benefícios e, largamente apoiado na fiscalização dos beneficiários pela via do Estado no corpo da assistência social e dos gestores municipais do programa. Nesse aspecto, a focalização instituída pelo programa definiu os pobres a serem atendidos e articulou a eles as condicionalidades como contrapartida organizada na moralidade e nessa identidade definida a partir da pobreza, características suportadas pelo apoio da fiscalização.

O terceiro momento, centra-se na ação política parlamentar e é definida pela iniciativa de Eduardo Matarazzo Suplicy, então Senador do PT, na proposição da renda básica de cidadania, em 1991. Fundada na teoria econômica clássica, a ideia orbitou em

³³ O Instituto Cidadania, ligado ao PT, foi transformado em Instituto Lula em 2011. V. nota n° 6, p. 27 em: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018.

³⁴ O sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, fundou o Ibase em 1981 e, na década de 1990, tornou-se símbolo de cidadania no Brasil ao liderar a campanha contra a fome. (...) Em 1992, fez parte do Movimento pela Ética na Política, que culminou com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. O movimento serviria de base para a mobilização da campanha contra a fome. (...) Betinho resistiu ao golpe de 1964 e à ditadura que se instalou no Brasil. Quando a repressão intensificou-se, partiu para o exílio em 1971. (...) Betinho retornaria ao Brasil em 79 e criaria dois anos depois, junto com os companheiros de exílio Carlos Afonso e Marcos Arruda, o Ibase. (...) Em 2012, a história de Betinho foi reconhecida pela Unesco como parte importante da memória mundial. (...). *IBASE*. Betinho símbolo de cidadania. Disponível em: < <http://www.ibase.br/pt/perfil-betinho/> > . Acesso em 14 set. de 2014.

torno da universalização da distribuição de renda. Essa iniciativa, de certa forma, conceitualmente, dividiu os argumentos políticos que pairam sobre a criação do PBF pelo PT, principalmente pelo fato de estar intimamente relacionada à criação dos programas pioneiros de transferência condicionada de renda. Um desses argumentos diz respeito ao PBF como o primeiro passo para o projeto de universalização da renda. Para todos os efeitos, identificou-se que essa narrativa universalista está alinhada à defesa do projeto inicial petista, fincado nos anos 90, feita já em período revisionista posterior. O outro argumento diz respeito ao projeto de renda básica como algo em separado do PBF, enquanto iniciativa de Suplicy. Enfoca diretamente na questão da distribuição de renda universal ao suprimir os aspectos da concentração de renda e ao afetar a resolução de questões sociais ao ter como pressuposto que a riqueza é, e sempre foi coletiva e socialmente produzida e deve, portanto, ser igualmente distribuída.

Assim, localizar historicamente esses momentos para delinear o que se acentuou como ações aos pobres implica na abordagem do campo político sobre como se chegou à iniciativa institucional do Fome Zero e como o PBF se transformou em sua expressão maior, pelo menos, pelos dez anos que seguem à sua criação enquanto programa emblemático de, e para nossas questões sociais.

Apesar da imagem autônoma que atingiu desde que veio a público com sua regulamentação em setembro de 2004, o PBF deve ser compreendido como uma ação de um dos eixos do que se tornou a “Estratégia” Fome Zero. Há um entendimento na literatura sobre o tema³⁵ de que o Fome Zero inaugurou uma virada na forma de se conceber o horizonte da pobreza. Isto se deve ao fato de ter sido elaborado em um terreno institucional marcado pelo assistencialismo e pelo clientelismo e, em certa medida, por ter introduzido a transferência de renda direta orientando-a pelo acesso aos alimentos e, diferente de programas anteriores, por ter incluído famílias sem filhos.

Vale frisar que essa virada identificada no Fome Zero é delineada a partir de uma análise do campo institucional que, de fato, estava ainda centrado em ações assistencialistas, organizadas pelo clientelismo e pela atuação das primeiras damas. A medida temporal aqui é importante, pois o Fome Zero avaliado dessa forma diz respeito a sua inauguração em 2003, mas seu formato estava dado pelo que se assumiu como seu modelo de gestão inicial organizado a partir do acúmulo da mobilização social ao longo

³⁵ V. a esse respeito, por exemplo, ROCHA, S. *Transferências de renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. ; SPOSATI, Aldaiza. *Bolsa Família: Um programa com futuro(s)*. In: *Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. v 2. pp. 267-299.

dos anos 90 e que compôs o mote da pobreza e da fome na campanha presidencial de Lula em 2002. Assim pode-se acrescentar que o Fome Zero foi significativo também na medida em que buscava discutir soluções para a superação da insegurança alimentar em bases coletivas através da organização de “comitês gestores” que se apoiavam no exemplo de organização de núcleos populares pela ala militante da Igreja Católica.

Como esclarecem Graziano e Tavares, o Fome Zero foi inaugurado em 2001 como um projeto, adquirindo o *status* de programa em 2003 e de estratégia em 2005.³⁶ É possível avaliar que tais mudanças em seu *status* tem muito a ver com a transformação nas formas de gestão do programa, compreendidas no contexto de incompatibilidade entre a organização popular e as metas do governo: entre um governo transformador e um governo reformista.

Tal transformação nas estruturas do Fome Zero materializou uma mudança nas formas de pautar a pobreza expressando uma reorganização das expectativas políticas em torno do governo petista. Tal reorganização, por sua vez, é materializada com o lançamento do PBF no âmbito do Fome Zero. Foi-lhe atribuído destaque por unificar os programas sociais nacionais de Renda Mínima vinculada à educação “Bolsa Escola” (2001), o Renda Mínima vinculado à saúde “Bolsa Alimentação” (2001) e o “Auxílio Gás” (2002) - gestados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)³⁷ e, o programa de Acesso à Alimentação “Cartão Alimentação” como ação do Fome Zero em 2003 durante o governo Lula. De acordo com o próprio Lula, com esse movimento, o Programa Bolsa Família tornou-se a iniciativa mais conhecida e notada dentre todas as do Fome Zero.³⁸

1.1 – Filantropia, ativistas e militantes: fome e crianças na rua

O *status* de projeto do Fome Zero foi forjado em meio a experiências de mobilização social nos anos 90. Neste período, a fome e a pobreza foram formuladas quase como sinônimos. Enquanto uma questão social que se buscava fazer visível, mediada pela expectativa de composição de um projeto de governo não assistencialista,

³⁶ V. nota nº 1 em SILVA, José Graziano da ; TAVARES, Lucas. Sobre o Futuro do Bolsa Família. In: *Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto*. Brasília: Ipea, 2010. v 2. p. 235.

³⁷ Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, exerceu o mandato de Presidente do Brasil entre os anos de 1995-1999 e 1999-2003.

³⁸ SILVA, Luiz Inácio Lula da. Prefácio. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org. : Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

que atribuísse à fome o caráter de elemento aglutinador em meio a um campo político diverso.

Esta forma de abordagem foi amplamente baseada na experiência da Caravanas da Cidadania realizada entre 1993 e 1996. A expedição partiu de Garanhuns no Estado de Pernambuco e totalizou seu percurso com a passagem por trezentas e cinquenta e nove cidades em vinte e seis estados.³⁹ José Graziano da Silva registrou a dimensão de organização das Caravanas:

nós levantávamos um trajeto em função dos atores sociais e das demandas recebidas e checávamos esse trajeto com alguma antecedência (...) recebíamos um roteiro da equipe precursora e identificávamos os temas – por exemplo, se fôssemos passar uma região produtora de arroz, íamos discutir o tema do arroz na alimentação (...). Fazíamos uma lista e levantávamos informação a partir de uma rede de colaboradores espalhados por todo o Brasil, que nos municavam com dados e propostas. Seguíamos com as fichas sobre esse sistema, malas e malas, literalmente, de papéis impressos naquelas impressoras matriciais que levavam dias para imprimir. Dessa forma, para cada trajeto entre uma cidade e outra tinha uma aula para as pessoas do ônibus sobre o que esperávamos encontrar naquela região específica. (...) Fazíamos uma reunião e as pessoas do local contextualizavam e explicavam o que tinham contra ou a favor. (...) Tudo isso gerou um grande acúmulo de material no Instituto e percebemos que uma das questões recorrentes era o tema da fome.⁴⁰

A Caravanas da Cidadania estava inserida no espaço do Instituto Cidadania que emergiu da composição do Governo Paralelo do PT em 1990. Inspirado no *shadow cabinet* inglês, o Governo foi composto logo após a vitória presidencial de Fernando Collor de Mello em 1989 e, com a efetivação do *impeachment* de Collor em dezembro de 1992 voltou-se para a realização de estudos de diversos temas relativos às questões nacionais, dentre elas a questão da fome. No entanto, como registra Silva, de acordo com as avaliações no interior do campo de atuação do partido:

nem os prefeitos, nem o Lula com as caravanas conseguiam colocar o tema [da fome] na agenda nacional. Havia um bloqueio do tema da fome, que era tratado com desdém, pois consideravam que a solução era a distribuição de cesta básica (...) essa foi a matriz original do

³⁹ História. *Instituto Lula*. Disponível em: < <http://www.institutolula.org/historia>>. Consultado em: 30 jul. de 2017. De acordo com o Instituto a experiência das Caravanas foi repetida em 2001 passando por sete estados e quarenta e sete cidades. Sobre as Caravanas, dentre outros, há o registro no livro de Kotscho, Ricardo. *Caravana da Cidadania: Diário de Viagem ao Brasil Esquecido*. São Paulo: Scritta, 1993.

⁴⁰ SILVA, José Graziano da. Entrevista. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 97.

projeto: como combater a fome sem cair no assistencialismo.⁴¹

Assim, de acordo com Silva, as ações que viriam a ser nomeadas em conjunto por Fome Zero só tomam esse corpo de projeto quando o partido começa a articular experiências locais contra a fome. Em retrospectiva, numa linha temporal que serve a uma narração organizada posteriormente, localizou-se o caráter de projeto ao Fome Zero nesse período pois foi a partir de tais experiências locais que se gerou um acúmulo que foi passado aos candidatos petistas a prefeitos à época, o que promoveu a organização de uma espécie de plataforma com ações semelhantes a nível nacional.⁴²

Rudá Ricci, em diálogo com o sociólogo Emir Sader, observa que o Instituto Cidadania foi uma das formas de vincular os intelectuais filiados ao PT. Os estudos realizados por eles objetivavam dar sustentação aos programas de governo das campanhas de Lula à presidência – atribuição que, na leitura de Ricci, já era expressiva das mudanças das formas de deliberação do partido tanto que, por este caminho, o Instituto perdeu visibilidade após a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro.⁴³ A Carta garantiu a vitória presidencial de Lula em 2002 ao firmar o compromisso do candidato com a manutenção dos contratos e o estímulo da economia de mercado.

O processo de transformação dos princípios políticos do PT, expressos na Carta ao Povo Brasileiro, corre lado a lado com o processo social que forja as políticas de assistência social brasileiras pelo período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. A reelaboração dos pressupostos de um projeto político construído a partir de expectativas de justiça social e mobilização popular, significou - no campo institucional, a reorientação das possibilidades de saída para questões sociais.

No cenário político dos anos de 1990 estavam em pauta as atividades do Governo Paralelo, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a proposição do plano de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pelo PT, a instalação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) por Itamar Franco⁴⁴ em 1993 até 1994, sua substituição pelo Programa Comunidade Solidária (PCS) por Fernando

⁴¹ SILVA, José Graziano da. Entrevista. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 97.

⁴² SILVA, José Graziano da. Entrevista. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 97-98.

⁴³ Cf. nota n° 5 em RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira*. / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. p.66.

⁴⁴ Itamar Franco, engenheiro, era vice-presidente de Fernando Collor (1990-1992) e assumiu a Presidência pelo período entre 1992-1995 após o *impeachment* de Collor.

Henrique Cardoso em 1995 e, a implantação de programas de transferência de renda em âmbito nacional a partir desse mesmo ano.

O enfoque sobre as experiências populares em torno da fome e da pobreza esteve fortemente influenciado nessa época pelas experiências de mobilização da classe média presente tanto nos partidos, então de oposição, quanto na ampla mobilização civil em campanhas com bases solidárias e características filantrópicas. Segundo Schwartzman, “a nova agenda da pobreza caracteriza-se pelo forte tom moral de seus proponentes e pela crença no poder redentor da vontade política e da mobilização comunitária”.⁴⁵

É importante notar o clima de ideias e disputas no qual estavam inseridos o SAN e a campanha nacional contra a fome, materializada na “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” - liderada pelo sociólogo Betinho. Tais iniciativas são significativas da trajetória política que se materializou no CONSEA – que uniu intenções e reivindicações e foi responsável por inscrever na agenda política nacional os temas da fome e da pobreza.

Na avaliação de Betinho, a Ação da Cidadania teve início com “algo de particular com o momento histórico vivido pelo Brasil, e algo geral, que se referencia diretamente à vida de todos nós, tanto habitantes do terceiro mundo quanto daqueles que vivem nos países desenvolvidos”:

Em 1992, a sociedade civil brasileira se mobilizou contra a corrupção desenfreada promovida pelo governo Collor. Sua proposta neoliberal de reduzir a ação do Estado, ao mínimo possível, serviu para estimular e encobrir um dos maiores saques já vistos contra o Tesouro Nacional. O orçamento público quebrou empresas estatais e desarticulou os serviços públicos. A indignação correu o país. O povo foi às ruas e manifestou-se favorável à saída do presidente da República. A pressão foi forte demais para que o Congresso Nacional fugisse da missão histórica que o povo lhe determinava cumprir. O presidente foi impedido, mas a indignação nacional permaneceu.⁴⁶

Vale notar, como registram as pesquisadoras Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling, que Itamar Franco assumiu a Presidência com um cenário marcado pelo PIB

⁴⁵ SCHWARTZMAN, S. Brasil: A agenda social. In: Bethell, L. *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro / organização*, Leslie Bethell; tradução Maria Beatriz de Medina. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.87.

⁴⁶ Entrevista: Herbert de Souza ‘Betinho’. Fonte original: Ação, 55, dez., 1993. Publicado em 01 jan. 2015. Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB). Disponível em: <<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/95348/Entrevista-Herbert-de-Souza-%27Betinho%27>>. Consultado em: 24 set. 2018.

em queda, com uma taxa de “(...) desemprego que atingia 15% da população economicamente ativa só na região metropolitana de São Paulo”, e com a “inflação que Collor prometera derrubar” localizada “acima do patamar de 20% ao mês – e assim permanecia havia quase dois anos”. Como avaliam as autoras: “A inflação atinge todas as classes sociais, mas tem efeito especialmente perverso sobre a população pobre (...). Ela sabota o futuro, e seus efeitos colaterais são escassez, desemprego e violência – muita violência”.⁴⁷ Nessa conjuntura o processo de *impeachment* de Collor, como primeiro presidente eleito pelo voto após a longa ditadura militar, foi também um desafio para as forças políticas que haviam lutado pela Constituição de 1988.

Nesse cenário, há um embate travado pelos quadros políticos que viviam então a transformação do Movimento Pela Ética na Política (MEP),⁴⁸ de 1992, originado pelo processo de *impeachment* de Collor. De acordo com a socióloga Maria da Glória Gohn, para as “forças políticas do país” era um momento de “trégua, um pacto de manutenção das regras mínimas democráticas” após o *impeachment* com a “expectativa de uma transição gradual até 1994” quando ocorreriam novas eleições.⁴⁹

Franco, na articulação pela estabilidade de seu governo, incorporou o plano de combate à insegurança alimentar do PT e abriu espaço para um programa de mobilização nacional, num arranjo político do qual emergiria o CONSEA. A mobilização nacional, materializada na Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, fez uso das estruturas locais do MEP espalhadas pelo país, articulou comitês e lançou a “Carta da Ação da Cidadania: democracia e miséria não são compatíveis”. Nesse documento base, de acordo com Gohn, a miséria aparece como principal elemento articulador, que é depois deslocado para o combate à fome. Na leitura da autora, a personalização da Campanha em Betinho decorreu de “um esforço para caracterizá-la exclusivamente como uma ação da sociedade civil”, nesse sentido, “o próprio Betinho” teria atuado para relacionar “a origem da Ação da Cidadania exclusivamente ao Movimento pela Ética na Política, deixando de lado a participação inicial da sociedade política”, ou seja, isolando da campanha a influência do PT que era

⁴⁷ Trechos citados são de: SCHWARCZ, Lília Moritz. *Brasil: uma biografia*. / Lília Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling – 1° ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 496.

⁴⁸ Para uma análise sobre a atuação tática do PT nesse momento V. MARTUSCELLI, Danilo Enrico. *A crise do Governo Collor e a tática do PT*. Dissertação. IFCH/ UNICAMP. Campinas, SP: 2005.

⁴⁹ GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. pp. 29-30 e p.34.

forte tanto no cenário eleitoral quanto no de oposição ao governo.⁵⁰

Na avaliação de Betinho, à época:

As entidades que formavam o então Movimento pela Ética na Política (ONGs, Centrais Sindicais, Igrejas, Movimentos Sociais etc), continuaram a se reunir e deliberamos que era chegada a hora de se rediscutir as prioridades nacionais. Os trinta e dois milhões de brasileiros atingidos pela fome têm negadas as condições mínimas de exercício da cidadania. O movimento pela Ética na Política resolveu organizar-se como Ação pela Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Hoje, o movimento, iniciado em abril deste ano, conta com mais de 3000 comitês funcionando em todo o país. Ele se funda na organização solidária, descentralizada e ativa da cidadania, quer em sua rua, seu local de trabalho ou onde quer que seja.⁵¹

De acordo com Gohn, com a organização da Campanha, ocorreu uma importante mudança naquilo que antes amalgamava as articulações que existiam entre os movimentos sociais “desde os anos 70” que era o “político-partidário, ou [o] político-ideológico” como forma de compor a “articulação ou participação em movimentos sociais”. Nesse sentido, duas das três singularidades do primeiro comitê da campanha no país que marcaram seu perfil apartidário foram a participação de “entidades públicas, especialmente do setor bancário; e a heterogeneidade de entidades”.⁵² Na avaliação de Betinho: “A Ação da Cidadania reúne[ia] pessoas das mais diferentes origens políticas, ideológicas, sociais e econômicas”, essa heterogeneidade se expressou nos:

comitês formados por igrejas que jamais conversaram entre si, correntes sindicais antagônicas [que] estão na mesma linha de frente, partidos concorrentes se unem. Isso tudo, é claro, com certa tensão, que vai sendo superada com maior ou menor facilidade. A solidariedade, antes somente teórica, passa a ser praticada.⁵³

⁵⁰ GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza / Organização de Luiz Inácio Gaiger*. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. pp. 29-30 e p.34.

⁵¹ Entrevista: Herbert de Souza ‘Betinho’. Fonte original: Ação, 55, dez., 1993. Publicado em 01 jan. 2015. Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB). Disponível em: <<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/95348/Entrevista-Herbert-de-Souza-%27Betinho%27>>. Consultado em: 24 set. 2018.

⁵² A outra singularidade elencada pela autora trata da localização do primeiro Comitê no Rio de Janeiro. Todos os trechos citados são de GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza / Organização de Luiz Inácio Gaiger*. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p. 31.

⁵³ Entrevista: Herbert de Souza ‘Betinho’. Fonte original: Ação, 55, dez., 1993. Publicado em 01 jan. 2015. Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB). Disponível em: <<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/95348/Entrevista-Herbert-de-Souza-%27Betinho%27>>. Consultado em: 24 set. 2018.

Os Comitês da Ação da Cidadania, tinham por tarefa primeira

fazer um mapeamento da miséria em sua localidade, organizando a coleta solidária de alimentos e distribuição dos mais necessitados. Descobrimos que a caridade não pode ser somente um ato de assistência, mas ela pode se transformar em um ato de solidariedade. Dessa maneira, como ação solidária, aos que estão morrendo de fome, nos ligamos a eles, podemos nos transformar em um só. A solidariedade é transformadora, ela nos remete, necessariamente, às causas da pobreza e da miséria, nos força a discutir e agir.⁵⁴

Como fatos de um processo histórico, nota-se que por cada grupo político, há o relato sobre como se estruturaram as ações contra a fome. O que pode também ser lido enquanto relato dos projetos políticos que disputavam entre si e as formas que assumiram ao serem lidos naquela conjuntura específica.

Carlos Alberto Libanio Christo – Frei Betto, narrou que, em 1991 Lula encarregou o Instituto Cidadania de elaborar um programa de segurança alimentar e nutricional. Este, de acordo com Frei Betto, teria sido a base para a massiva campanha da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” lançada em 8 de março de 1993,⁵⁵ que, tanto na leitura de Céli Regina J. Pinto quanto na de Gohn se configurou como um dos maiores movimentos cívicos que o país viveu.⁵⁶

Nas palavras de Frei Betto: “participei da reunião no Instituto Cidadania (...). Na ocasião, Lula encarregou Betinho (...) de levar a bandeira às ruas, dando ensejo à Ação Cidadania”.⁵⁷ Esta narrativa deve ser compreendida no escopo de articulações do próprio Betinho no Instituto Brasileiro de Análises Econômicas (IBASE) – do qual foi um dos fundadores em 1981 – e da proximidade deste Instituto com setores da Igreja Católica e desta com o próprio PT. Este último, como catalisador de propostas, naquele momento, fora da base do governo de Itamar Franco.

⁵⁴ Entrevista: Herbert de Souza ‘Betinho’. Fonte original: Ação, 55, dez., 1993. Publicado em 01 jan. 2015. Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB). Disponível em: <<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/95348/Entrevista-Herbert-de-Souza-%27Betinho%27>>. Consultado em: 24 set. 2018.

⁵⁵ PEREIRA, Thiago Fernandes dos Santos. *Ação da Cidadania: Betinho e sua concepção de democracia* / Thiago Fernandes dos Santos Pereira. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015. p. 80. Vale notar que há divergências nas fontes bibliográficas quanto ao mês de lançamento da campanha.

⁵⁶ PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, p. 209, jan./abr. 2005.; GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p. 23.

⁵⁷ BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 133.

Assim, a Ação da Cidadania foi articulada num espaço de reivindicação pela promoção de uma política pública, portanto, pronunciada com bases na mobilização da sociedade civil com a atuação conjunta de articulações políticas.⁵⁸ Nesse sentido, as versões sobre esse período acerca das campanhas por uma política social e pela continuidade da Ação da Cidadania guardam, em alguma medida, certo consenso em torno da ação coletiva, pois em geral, estão circunscritas nas relações entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁵⁹ com a divulgação do “Mapa da Fome” e o Instituto Cidadania, pela figura de Lula como intermediador da ponte entre ação social - com base no plano de SAN - e o governo de Itamar Franco.⁶⁰

Tais versões tendem a apontar dois caminhos diferentes como precursores da mobilização social e institucional que provocaram a instalação do CONSEA por Franco. A saber, uma destaca o engajamento do PT e outra preserva o foco na figura de Betinho e na expressão social da solidariedade como protagonistas desse momento.

A economista Nathalie Beghin narrou em entrevista⁶¹ que Betinho desafiou o presidente Itamar Franco a apontar quantas eram e onde estavam as pessoas que passavam fome no país, o que levou o Presidente a solicitar ao IPEA o desenvolvimento do Mapa da Fome no Brasil que apontou 32 milhões de pessoas vivendo em insegurança alimentar.⁶² O Mapa foi apresentado num cenário no qual se avaliava a existência de,

indicações claras de que o combate à fome foi incorporado pelo

⁵⁸ PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, pp. 208-9, jan./abr. 2005.

⁵⁹ Criado nos anos de 1960, o IPEA é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Tem por objetivo realizar pesquisas sociais e econômicas e subsidiar a avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas.

⁶⁰ Na avaliação de Martuscelli com a apresentação de propostas ao governo de Franco: “(...) os petistas procuravam articular uma política intervencionista do Estado na economia, por meio dos incentivos fiscais oferecidos às empresas brasileiras, da criação de emprego, da criação de políticas sociais, visando à superação das desigualdades mais agudas no país. Havia (...) em certo sentido, um questionamento das medidas neoliberais, mas a tática do PT parecia responder apenas aos seus efeitos. (...) Tratava-se, dessa forma, de combater o fisiologismo, as irregularidades que se contrapunham aos termos previstos pela Constituição de 1988, e não, à política neoliberal e à orientação de classe desta.” MARTUSCELLI, D. E. O PT e o impeachment de Collor. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, n°2, nov. 2010, pp. 565-565.

⁶¹ *Carta Maior*. 20 anos sem Betinho, um grande parceiro do Inesc na luta contra a fome e por direitos. Direitos Humanos. 9 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/20-anos-...e-parceiro-do-Inesc-na-luta-contra-a-fome-e-por-direitos/5/38639>>. Consultado em: 16 ago. 2017.

⁶² As controvérsias em torno da metodologia do Mapa da Fome que suscitaram questionamentos acerca dos dados apresentados são abordadas em PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 26-40.

governo federal como a grande prioridade nacional. Através de uma proposta de mobilização conjunta de esforços do setor público, dos partidos políticos e da sociedade civil, a questão da segurança alimentar deverá assumir uma nova feição no Brasil, com uma importância proporcional, espera-se, à dimensão e à gravidade do problema. A manifestação concreta dessa prioridade é a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (presidido pelo próprio presidente da República), que se responsabilizará pelo encaminhamento da Política Nacional de Segurança Alimentar.⁶³

A comparação entre a proporção da população divulgada pelo “Mapa da Fome” e a população da Argentina teve bastante repercussão na mídia ao ser articulada às reações de espanto e sensação de urgência de Franco com tais resultados apresentados em reunião com o corpo de seu governo que trataria de temas como a seca no Nordeste, privatizações dentre outros.⁶⁴ Não são poucas as chamadas propagadas pela Agência Estado aos jornais de circulação regional nas quais Franco alertava, antes mesmo da divulgação do Mapa, durante reuniões com Betinho, para possíveis “convulsões sociais” e o estado de “calamidade do país”.⁶⁵ Nesse sentido, a institucionalização de ações contra a fome assinala a convergência entre a mobilização da campanha da Ação da Cidadania que se iniciava, a proposta do PT por um plano de SAN e o Mapa da Fome do IPEA enquanto possibilidade de mobilização política em torno de um mesmo objetivo.

Conforme pontua Resende, as ações emergenciais do governo envolveram, a “distribuição descentralizada de 100 mil toneladas de feijão provenientes dos estoques públicos” e o início de um Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM).⁶⁶ Essa primeira ação, acrescenta-se, foi uma ótima forma de lidar com a regulação do preço dos grãos e com a liberação dos estoques do governo.

⁶³ IPEA. *Documento de Política n°14*. O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Anna Maria T. M. Peliano (coord.). Março de 1993. p.5. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>. Consultado em: 18 set. 2017.

⁶⁴ MARTINS, Tania. *Correio*. Itamar quer rápido combate à seca. n°16.200. 19 março de 1993. p. 5. e; Itamar exige projeto contra a miséria. n°16.200. 19 março de 1993. Capa. Ambos em: ArPU *Correio* n° 169.

⁶⁵ *Correio*. Discurso promete justiça social. n°1993. 30 maio de 1993. p. 9. ArPU *Correio* n° 172.; *Correio*. Combate à pobreza passa a ser prioridade. Política. n° 16.136. 31 dez. de 1992. p. 10. e; *Correio*. Itamar fala pela primeira vez como presidente. Política. n° 16.136. 31 dez. de 1992. p. 9. Ambas em ArPU *Correio* n°166.; *Correio*. Itamar diz que miséria pode gerar convulsão social. n° 16.146. 14 jan. de 1993. Economia. p. 6. ArPU *Correio* n° 167.

Os alardes feitos por Franco com ares de previsões encontram similaridade com as teorias econômicas e arranjos de ajuda pública que conceberam as políticas sociais como instrumentos de assistência limitada e de ordenação social.

⁶⁶ RESENDE, Luis Fernando de Lara. *Texto para discussão n° 725*. Comunidade Solidária: uma alternativa aos Fundos Sociais. IPEA, Brasília, maio de 2000. p.8.

No âmbito da mobilização social, a campanha da Ação da Cidadania foi caracterizada pela organização de comitês locais descentralizados para a arrecadação e distribuição dos alimentos com grande apelo à solidariedade que entrou como elemento aglutinador das ações individuais. Maria da Glória Gohn captou o enredo deste tipo de mobilização nos anos 90,

parte das ações que têm mobilizado grandes coletivos de pessoas, nos anos 90, surge antes de um chamamento à consciência individual do que à consciência coletiva. Estão centradas em valores baseados mais na solidariedade humana e pouco alicerçadas em projetos político-partidários, como nos anos 80, ainda que a questão da solidariedade, por si só, seja um projeto político. Outra diferença usualmente observada nas ações coletivas dos anos 90 é que se apresentam mais como “Campanhas” do que como movimentos sociais.⁶⁷

De acordo com análises sobre o período, tais mobilizações geraram tensões entre os partidos e a promoção da ação voluntarista. Nesse contexto, e diferentemente da avaliação sobre o pouco engajamento pelas campanhas com projetos políticos, Betinho defendia que a solidariedade e a mobilização individual a favor de anseios coletivos diferenciavam-se de ações assistencialistas justamente porque compreendiam a mudança social,

Eu acho que o assistencialista não quer acabar com a miséria, ele quer perpetuá-la de outra forma. Na verdade, ele é uma espécie de gigolô da miséria e não quer promover quem ajuda. Eu acho que a solidariedade é uma coisa completamente diferente. E foi exatamente a confusão que muita gente estabeleceu, entre uma coisa e outra, que nos prejudicou muito no início da campanha. Porque eu dizia assim: “quem tem fome, tem pressa” e se você não oferece comida a quem está morrendo de fome hoje, não adianta você pensar na reforma estrutural daqui a 10 anos, porque não vai ter população para viver a reforma. Aí as pessoas diziam: “mas isso é assistencialismo”, principalmente a esquerda. A esquerda tinha uma reação meio furiosa com a Campanha da Fome, porque ela dizia: “você está atrapalhando a revolução”.⁶⁸

Essa diferenciação entre a ação coletiva e ação individual - importando a segunda - é sintética do espírito de Betinho após sua experiência no exílio político

⁶⁷ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p.306.

⁶⁸ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Herbert de Souza*. 23 dez. 1996. p.3. Disponível em: <
http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/363/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1996.htm>.
 Consultado em: 16 ago. 2017.

durante o qual reformulou suas concepções sobre formas de organização social.⁶⁹ Como analisa Gohn, a Campanha se destacou de outras ocorridas no Brasil ao longo do século XX por várias características, dentre elas, tratava-se “de uma campanha nomeada, com um ‘pai’: Herbert de Souza, o Betinho”.⁷⁰ Sob as frases “quem tem fome tem pressa” ou “quem tem fome não pode esperar” foi orientada pelo impacto dos dados divulgados pelo Mapa da Fome e utilizou-se de comitês locais para a distribuição de alimentos, além de chamar os empresários para a contribuição ativa. As ações no sentido da promoção da solidariedade como forma de organização para fins de uma anunciada transformação estrutural eram significativas dos impasses e disputas vividos à época pelos partidos de esquerda no tocante às formas de organização em torno de pautas aglutinadoras.

Representativo desta questão é o fato de o projeto de SAN, apresentado pelo PT a Franco ter também impulsionado a criação do CONSEA, o que indica um ato significativo de ação para a manutenção estrutural articulada ao largo do campo popular, mas com o apoio da Ação da Cidadania. No contexto das campanhas eleitorais municipais, em 1996, Betinho demarcou no programa Roda Viva a importância da atuação de Lula e de Franco para a Ação da Cidadania:

O Itamar é um personagem surpreendente, porque vocês sabem que tudo isso começou com uma proposta que o PT levou para [ele], de criar um conselho de segurança alimentar. Foi o Lula. Aí, o Itamar falou assim: “está certo, aceito. Venha trabalhar no governo.” Aí o Lula falou: “não, eu não vou trabalhar no governo.” E indicou três nomes (...) Aí eu entrei e fiz uma nota para o Itamar com cinco pontos, um deles era o seguinte: "declaro que a luta contra a miséria é prioridade absoluta do meu governo, mobilizo todo o meu governo para essa luta etc", vários pontos. Então, ele convocou uma reunião com todo o Ministério e, para minha surpresa e espanto (...) ele leu essas notas como decisão do presidente e eu levei o maior susto, porque eu tinha dado simplesmente idéias.⁷¹

⁶⁹ PEREIRA, Thiago Fernandes dos Santos. *Ação da Cidadania: Betinho e sua concepção de democracia* / Thiago Fernandes dos Santos Pereira. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015. p. 14 e a seção 3.7 “Experiência da campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria pela Vida” na p. 78 em diante até o final do capítulo 4 na p. 126. V. também *O Brasil de Betinho* / organizadores: Dulve Pandolfi, Augusto Gazir e Lucas Corrêa ; ilustrador: France Martin; apresentação: Cândido Grzybowski. – Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. p. 138 e pp.162-173.

⁷⁰ GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p.54.

⁷¹ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Herbert de Souza*. 23 dez. 1996. p.3. Disponível em: <
http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/363/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1996.htm> .
 Consultado em: 16 ago. 2017.

É uma história contada por diversos autores que tratam do tema, como Lula, ao entregar o plano de Segurança Alimentar a Franco, foi por este convidado para compor o governo e – seguindo as diretrizes do partido de não composição - recusou indicando vários nomes, dentre eles, o de Betinho que, por sua vez, declinou e indicou Dom Mauro Morelli que assumiu a presidência do CONSEA. Na avaliação de Betinho, o CONSEA compunha “um espaço de parceria com o governo” para a discussão das políticas públicas pois “por mais organizada que esteja a cidadania não faz tudo”.⁷²

De acordo com Costa *et. al.* o CONSEA, operacionalizado no corpo do PCFM, coordenado por Morelli, tinha por composição e objetivos:

Composto por oito ministros de Estado e por 21 membros da sociedade civil, o órgão teve como um dos principais objetivos desenvolver uma nova experiência de cooperação e parceria entre governo – nas instâncias federal, estadual e municipal – e sociedade civil no combate emergencial à fome e à pobreza. Sob a coordenação de d. Mauro Morelli, o Consea estabeleceu cinco programas básicos de atuação:

- 1) o atendimento às crianças desnutridas e às gestantes sob risco nutricional, assegurando principalmente a complementação de leite integral, bem como a prestação de serviços básicos de saúde, especialmente nas áreas do Nordeste e Sudeste;
- 2) garantia de merenda escolar para todos. Promovido pelo Ministério da Educação, este programa abrangeu a ampliação de recursos e a descentralização da merenda escolar, cuja distribuição ficou a cargo dos Estados e municípios;
- 3) Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), dirigido principalmente às famílias atingidas pela seca do Nordeste;
- 4) Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que objetivava melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores de baixa renda;
- 5) o assentamento de trabalhadores rurais.⁷³

É possível indicar, que tais objetivos do CONSEA contemplaram, ainda que em partes, algumas das medidas que foram propostas para a área social no documento de 1992 intitulado “O Partido dos Trabalhadores, o *Impeachment* de Collor de Mello e o governo Itamar Franco”. Seu conteúdo programático e reivindicatório tinha por objetivo propor alternativas de gestão para o governo de Franco. De acordo com Martuscelli, os

⁷² Entrevista: Herbert de Souza ‘Betinho’. Fonte original: Ação, 55, dez., 1993. Publicado em 01 jan. 2015. Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB). Disponível em: <<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/95348/Entrevista-Herbert-de-Souza-%27Betinho%27>>>. Consultado em: 24 set. 2018.

⁷³ Costa, Valeriano M. Ferreira; Vita, Álvaro de; Pralon, Eliana Marcondes. Cadernos CEDEC – Reforma das políticas sociais num contexto de descentralização: o papel dos programas municipais de Garantia de Renda Mínima no combate à pobreza. *Cadernos CEDEC*, n° 65. São Paulo: 1998. p.20.

pontos programáticos propostos perdiam sua operacionalidade em meio ao cenário político no qual, “(...) a correlação de forças políticas, engendrada pelo próprio movimento pró-*impeachment*, limitou a ação das lutas sociais à sustentação da legalidade burguesa”. Em diálogo com o autor, é possível indicar, que esse tipo de postura propositiva aparecia nas já ambíguas ações do campo petista frente ao cenário eleitoral futuro e ao enfrentamento dos efeitos de medidas do projeto neoliberal.⁷⁴ Nesse ínterim, cabe notar, que o projeto de SAN do PT esteve presente, como registrou Frei Betto,⁷⁵ nas campanhas concorridas por Lula nos anos de 1994, 1998 e 2002.

É certo que houve uma confluência de interesses e pautas nas mobilizações entre as várias frentes de oposição ao governo que trabalharam a questão da fome. Mas, é importante notar que há um tipo de avaliação posterior que coloca Lula como catalisador dessa temática enquanto Presidente, já em uma análise à luz do Fome Zero, esta narrativa assume outro tom:

Em 1991, como resultado do trabalho realizado pelo chamado “governo paralelo”, então liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto alternativa ao governo de Collor de Melo, foi elaborada uma proposta de Política de Segurança Alimentar. Esta foi entregue dois anos depois ao novo presidente Itamar Franco, que tomara posse diante do impeachment de Collor. Nela, já estava prevista a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, como de fato ocorreu em maio de 1993. Esta proposta do “governo paralelo”, que incluía a criação do CONSEA, coincidiu com toda uma movimentação que se iniciou na sociedade, como desdobramento do Movimento pela Ética na Política, de mobilização contra a fome. Inicia-se, então, a chamada Campanha contra a Fome, liderada pela Ação da Cidadania (...).⁷⁶

Por este viés o encadeamento dos fatos adquire aspecto de criação de projeto político que teria mediado a convergência de diferentes ações frente a um cenário que levou à mobilização da Campanha Contra a Fome.

No balanço realizado por Pinto sobre tais ações, a autora destaca que o modelo descentralizado da Campanha contribuiu para o desperdício e para a não racionalização

⁷⁴ Documento mencionado e trechos utilizados foram citados em e por: MARTUSCELLI, D. E. O PT e o impeachment de Collor. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, n°2, nov. 2010, p. 563 e p. 564

⁷⁵ BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p.133 e; *O Brasil de Betinho* / organizadores: Dulve Pandolfi, Augusto Gazir e Lucas Corrêa ; ilustrador: France Martin; apresentação: Cândido Grzybowski. – Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. p. 170.

⁷⁶ MENEZES, Francisco. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p.121.

da distribuição das cestas básicas arrecadadas e que, apesar de nunca ter oficialmente acabado, as ações foram descontinuadas em grande escala. Para a autora, “os brasileiros com fome continuaram na mesma situação, após um ano de campanha” e, os efeitos levados a cabo pela ação, como o exercício de cidadania, foi proporcionado somente aos grupos já incluídos.⁷⁷ Na avaliação da economista Sonia Rocha, a despeito de os objetivos de “solidariedade e justiça social” estarem presentes, a campanha foi marcada pela urgência do tema e resultou em ações de “caráter predominantemente filantrópico”.⁷⁸

Como foi notado, há neste processo uma permanente tensão entre caminhos de mobilização da sociedade civil – voluntarista - e soluções políticas de iniciativas no campo da política de governo – intermediadas por grandes movimentos que chamem a sociedade civil, o que, como veremos adiante, permanecerá nos anos 2000 como uma das preocupações quanto ao formato e identidade dos programas que serão desenvolvidos no governo Lula.

Apesar de a Ação da Cidadania ter se estruturado no corpo já mobilizado do MEP, o processo de rediscussão das políticas de assistência social interligadas ao ativismo civil e empresarial já fervilhava na pauta nacional entre 1990 e 1992. À época, Betinho expressava a conexão entre a pauta da pobreza com o debate acerca das crianças em situação de rua. Esse debate tinha como pano de fundo, principalmente, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990.⁷⁹

Betinho ressaltou em uma entrevista ao Programa Roda Viva que o ECA foi uma conquista dos setores engajados da Igreja católica, de movimentos sociais e de grupos militantes pelos Direitos Humanos. Essa dimensão de atuação da sociedade civil e movimentos sociais por uma regulamentação dos direitos das crianças e dos adolescentes remete aos anos 80 com a frente de atuação organizada pela Igreja católica na Pastoral do Menor.⁸⁰ Na avaliação de Betinho, a visibilidade dos menores de rua teria evidenciado uma sociedade pautada por um tipo de privilégio construído pela via do desmonte das estruturas públicas sociais e de valores morais que negam direitos a população pobre:

⁷⁷ PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, pp. 209-210 e p. 222, jan./abr. 2005.

⁷⁸ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.80

⁷⁹ Lei n° 8.069, de 13 de jul. de 1990.

⁸⁰ FENELON, Déa. Resenha do livro História Social da Criança Abandonada. *Anos 90*, Porto Alegre, n.11, p. 192, jul. de 1999.

Porque privatizar foi isso [referindo-se ao período da ditadura militar], fazer dois sistemas de saúde, um para os ricos, privado e pago, outro para os pobres, gratuito e ruim. Uma escola pública gratuita e ruim e escolas para quem pode pagar. Hoje o Brasil, na verdade, é um *apartheid* social. Ou você pertence ao mundo que tem (...) saúde, educação, informação etc. etc. perspectiva, renda, riqueza e até felicidade, e uma outra grande que vive nesse *apartheid*. (...) Eu acho que os ricos brasileiros acham que pobre não deveria existir, portanto nem reproduzir. O que eu acho uma espécie de uma expressão máxima de preconceito. (...).⁸¹

Essas discussões e opiniões vão reverberar por toda a década de 90 e podem ser identificadas nos preceitos que organizaram as políticas assistenciais na área da educação e na proposição de políticas locais para controle de natalidade nas famílias de trabalhadores, sendo esta última relacionada a uma das críticas infundadas⁸² e com efeito midiático mais recorrentes quanto ao PBF provocar que “as famílias tenham mais filhos para receber mais benefícios”. A natalidade das famílias de trabalhadores era um tema em voga à época, como expressaram os telespectadores do referido Roda Viva com Betinho,

Jorge Escosteguy: (...) Betinho, sempre que se fala sobre menores, menores de rua etc, surge aquela questão, controle da natalidade. Tem 3, 6 ou 7 telespectadores que levantam essa questão. Cleber Maia Marinho, aqui de São Paulo: “O que você acha do controle da natalidade?”; Roberto Mazolin, de São Caetano: “Por que o governo não impõe o controle de natalidade, como na China?”; Odilon Kovesi, de São Paulo: “Por que as classes inferiores não fazem planejamento familiar?”; Derli Silveira, de Assis: “O que você acha do controle de natalidade imposto pelo governo?” e [...], de São Paulo, gostaria que você falasse sobre controle da natalidade e aborto.

Herbert de Souza: (...) Primeiro, que é uma coisa divulgada, mas pouco conhecida, é que as pessoas que são muito preocupadas com o controle de natalidade podem se despreocupar. Esse problema já foi resolvido. O Brasil hoje está com uma taxa de crescimento demográfico de 1,5 por cento. Isso é uma taxa européia, isso é a taxa da França, isso é uma taxa de país que começou a envelhecer. (...) o

⁸¹ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Herbert de Souza*. 6 jan. 1992. p.4 e p. 8. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/494/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1992.htm>. Consultado em: 16 ago. 2017.

⁸² São inúmeros os estudos que mostram que o PBF não provocou o aumento do número de filhos e que apontam que a queda da taxa de fertilidade é uma tendência nacional. Um ex. de estudo bastante completo com apresentação de dados a partir de 1991 é o texto de ALVES, José Eustáquio Diniz. CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as Taxas de Fecundidade no Brasil. In: *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília : Ipea, 2013. pp. 233 – 245. ; V. ainda ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza / Sonia Rocha*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 144.

IBGE fez pesquisas nesse sentido e constatou que em certas regiões, em certas cidades, cerca de 60 por cento das mulheres em idade fértil, que eu acho que é de 14 a 50 anos ou 14 a 45 anos, tinham sido esterilizadas, ligadura de trompa. Uma boa parte sabendo e querendo, porque era a única forma que elas tinham de paralisar o processo reprodutivo, e uma outra parte que ninguém sabe se até sabia que tinha sido esterilizada, dado o altíssimo nível de cesarianas praticadas no Brasil. Bom...

Jorge Escosteguy: (...) quando fazia a cesariana o médico fazia a ligadura de trompa.

Herbert de Souza: Fazia a ligadura de trompa. Bom, essas campanhas de esterilização maciça têm várias entidades internacionais e nacionais conhecidas que foram financiadas e que fizeram esse programa.⁸³

A associação livre entre a ideia de famílias pobres numerosas e o aumento da pobreza e da violência é significativa do processo histórico que constituiu o lugar da criança pobre na sociedade brasileira. Como a historiadora Déa Fenélon bem destaca ao resenhar o livro escrito por Maria Luiza Marcílio em 1998: “História Social da criança abandonada”, ainda no século XIX houve a identificação do termo “criança” com os filhos das famílias bem estabelecidas socialmente ao passo que, o termo “menor” acompanhou o deslocamento do trato com as crianças abandonadas para as esferas da justiça e do trato não filantrópico, de modo que se tornou sinônimo de delinquência, vadiagem e carência.⁸⁴

Vale frisar que o planejamento familiar foi tema na área da saúde reprodutiva brasileira nos anos 80 e 90 quando se discutia a regulamentação ao acesso aos métodos contraceptivos no contexto das pautas feministas e de ampliação do Sistema Único de Saúde (SUS) frente as políticas de privatização da saúde.⁸⁵ Em que pese a importância desse debate, a associação da pobreza ao aumento da taxa populacional apresenta forte influência da visão malthusiana.

O economista Amartya Sen⁸⁶ debate amplamente essa questão no cenário dos

⁸³ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Herbert de Souza*. 6 jan. 1992. p.7. Disponível em: <
http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/494/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1992.htm>. Consultado em: 16 ago. 2017.

⁸⁴ FENELON, Déa. Resenha do livro História Social da Criança Abandonada. *Anos 90*, Porto Alegre, n.11, pp. 186-193, jul. de 1999.

⁸⁵ COELHO, E. A. C. *et al.* O planejamento familiar no Brasil contexto das políticas de saúde: determinantes históricos. *Rev. Esc. Enf. USP*, v. 34, n. 1, p. 37-44, mar. 2000.

⁸⁶ Para uma abordagem sobre o fundamento teórico dos trabalhos de Amartya Sen e como sua revisão dos postulados liberais influenciaram as características da ideia de combate à pobreza no âmbito dos programas do Banco Mundial V. o “Cap. VI – Fundamentos do Combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano” na tese de MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

países menos desenvolvidos e alerta para o fato desta concepção que alia o desenvolvimento econômico ou social à taxa de fecundidade contrastar com as teorias sociais que consideram mudanças nas tendências de natalidade a outros fatores sociais. Sen exemplifica a questão com destaque ao rápido declínio da fecundidade em Bangladesh entre os anos de 1980 e 1996 devido a associação do planejamento familiar e em especial à maior disponibilidade de conhecimento e recursos: “Essa realização desmente a crença de que as pessoas não adotarão voluntariamente o planejamento familiar nos países menos desenvolvidos”.⁸⁷

É interessante notar - ainda que no contexto brasileiro isso demande observações mais cuidadosas - o que Sen pontua sobre a tradição no interior da teoria malthusiana de a família ser concebida enquanto unidade de decisão incorruptível, ser um fato que reflete diretamente nas escolhas do público para as políticas de assistência social.⁸⁸ Esta observação pode ser válida no contexto nacional se se considerar que, como registram Coelho *et al.*, os EUA eram influentes na entrada de entidades internacionais para o controle de crescimento populacional e trouxeram esta tendência de abordagem social malthusiana para os países sob sua guarda embasando o tipo de organização realizada por longos períodos nas iniciativas que construíram as políticas públicas de saúde e educação.⁸⁹

Em “Darwinismo Social”,⁹⁰ Raymond Williams mapeia como as formas e princípios das teorias biológicas aplicadas nas teorias sociais, desde um período anterior ao próprio Charles Darwin, delinearão “soluções” aos menos favorecidos ou até mesmo explicações para sua existência social. O autor chama a atenção aos modos como tais teorias constituíram determinados sentidos de imperialismo e de superioridade, principalmente, na formação histórica dos EUA e da Inglaterra. Williams atenta para o fato de as “soluções sociais” contidas em argumentos evolucionistas, demográficos ou revolucionários construídos na intersecção entre a biologia e a teoria social ignorarem - repetidas vezes - que contém em si a proposta à tal solução pela via do poder, do controle e da dominação, desconsiderando que a sociedade é produto da ação e das escolhas humanas.

⁸⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. - São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.279.

⁸⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. - São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.278.

⁸⁹ COELHO, E. A. C. *et al.* O planejamento familiar no Brasil contexto das políticas de saúde: determinantes históricos. *Rev. Esc. Enf. USP*, v. 34, n. 1, p. 37-39, mar. 2000.

⁹⁰ WILLIAMS, Raymond. *Cultura e materialismo* / Raymond Williams; tradução André Glaser. - São Paulo: Editora Unesp, 2011. pp. 115-137.

A análise acerca destas concepções, no contexto de reflexão em torno dos critérios das políticas de assistência social brasileiras, faz sentido na medida em que as políticas para diminuição da pobreza estiveram articuladas às ações de saúde e educação, por sua vez, fortemente influenciadas por aquelas teorias de ampla ressonância na opinião pública. Sposati nota que, no Brasil, a limitação do número de crianças a ser cobertas pelos benefícios transferidos às famílias remete a “preocupação em não estimular a fecundidade [que] foi fortemente introduzida pela Bem-Estar Familiar no Brasil (Benfam), no período ditatorial”.⁹¹

Nos anos de 1990, o debate sobre o ECA e as taxas de natalidade se inseria no contexto dos altos índices de violência, de crianças e jovens vivendo nas ruas e da ocorrência de chacinas. Cabe a lembrança do episódio conhecido como Chacina da Candelária, ocorrido no Rio de Janeiro em 1993 - sede do primeiro Comitê da Ação da Cidadania - quando em “23 de julho, seis policiais militares saltaram de dois carros, em frente à Igreja da Candelária, (...) e abriram fogo contra quarenta crianças e jovens moradores de rua que dormiam nas escadarias”.⁹² Diz-se que a matança foi um ato de represália às crianças que haviam jogado pedras no batalhão em protesto pela prisão de dois amigos no dia anterior.⁹³

É importante lembrar que as condições de vida da população empobrecida entraram no debate público brasileiro a partir, não apenas da mobilização voluntariosa de agentes políticos, mas, principalmente, pela mobilização de sujeitos nas periferias a partir de associações organizadas localmente para reivindicar melhorias e acesso à serviços públicos, à direitos e ao poder de decisão política ainda nos anos de 1970 e 1980. Eram movimentos políticos que, nos termos do sociólogo Eder Sader, irromperam com a entrada de novos personagens em cena.

Sader registrou que as análises correntes sobre movimentos de trabalhadores em 1970 compreendiam suas mobilizações como “expressão das ‘contradições brasileiras’, como resposta popular à carências sociais ditadas pelos padrões de desenvolvimento vigentes, pela ausência de canais institucionais de manifestação” que fazia desaparecer “os padrões comunitários, [e] uma particular formulação das noções de justiça e direito,

⁹¹ SPOSATI, Aldaíza. Bolsa Família: Um programa com futuro(s). In: *Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. v 2. p. 284.

⁹² SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Brasil: uma biografia*. / Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling – 1º ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p.496.

⁹³ Memória Globo. Chacina da Candelária. Disponível em: <<http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/chacina-na-candelaria/jornal-nacional-sobre-a-chacina.htm>>. Consultado em 31 ago. 2018.

a aversão pelo que é considerado política (...) que”, por sua vez, “aparecem como simples ‘traços conjunturais’ de um processo genérico (...)”.⁹⁴ A crítica de Sader para notar os novos personagens pontuou que a “noção de ‘necessidades objetivas’” é teoricamente pressuposta como elemento central do impulso dos “atores sem as mediações simbólicas que as instituem enquanto necessidades sociais”.

Pelo estudo das atribuições de significados, Sader argumentou que em geral, “uma *ausência* é definida como *carência* e como *necessidade*, e pelos quais certas ações sociais são definidas correspondendo aos *interesses* de uma coletividade”.⁹⁵ Referenciado, dentre outros, no historiador Edward Palmer Thompson, o autor pontuou o necessário olhar para a totalidade das relações produtivas e para a esfera da reprodução social de modo que se possa identificar as experiências elaboradas que geram identificação entre “coletividades políticas, sujeitos coletivos, movimentos sociais”.⁹⁶

Ao olhar para os sujeitos coletivos que se organizavam nas periferias e nos sindicatos, Sader contestou a ideia de passividade ou de preservação frente a determinadas condições de vida pontuando a agência política que era até então compreendida por simples reação e não como relação de elaboração frente às condições vividas que estão dadas.

No entanto, apenas com o desenrolar dos acontecimentos, após a longa batalha pela redemocratização, com a Constituição de 1988 e o contexto democrático, estariam por fim previstos instrumentos formais para a participação dos sujeitos e para o reconhecimento político de suas demandas e direitos sociais.

Se essa então nova dinâmica impressa nos anos de 1990 constituiu um espaço ampliado “da relação Estado-sociedade” pautado por princípios de “ética da solidariedade, enquanto valores motores de suas ações” que resgataram “as relações pessoais, diretas, e as estruturas comunitárias da sociedade (...)”⁹⁷ isso não ocorreu pela elevação desses princípios de solidariedade como confronto à esfera formal; como havia acontecido no período analisado por Sader. Em 1990, os conflitos e a elaboração de

⁹⁴ SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp. 38-39.

⁹⁵ SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 42 e 43 (marcações em itálico do autor).

⁹⁶ SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 45.

⁹⁷ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 301.

resistências continuavam a existir, mas as condições políticas para seu tratamento eram outras.

Como abordado, nos anos iniciais de 1990, reivindicações sociais foram traduzidas pela relação com o Estado, intermediada por agentes como Betinho através de ONGs e campanhas, em uma linguagem que associou fome, miséria e uma visão de que um certo tipo de contratualidade vigoraria entre Estado, entidades e atendidos. A fundação do PT - junto à articulação com os movimentos sociais - também havia ampliado o espaço de diálogo como catalisador das disputas. Em outra mão, as formas de reprodução social precisavam ser controladas em nome do desenvolvimento social e, principalmente, econômico. Nesse período, os espaços de debate público foram transmutados ao corpo do associativismo e do voluntarismo, a ação coletiva voltou assim à esfera da consciência individual - do ponto de onde tinha parado; que é antes do período que o sociólogo Francisco de Oliveira denomina como de reinvenção política (1978-1988). Neste período, o tema da “pobreza” teria sido retirado de cena, abrindo espaço e atenção à ação coletiva. No entanto, nos anos de 1990, como nota Oliveira, a “pobreza” volta à cena enquanto uma “categoria política”,⁹⁸ no contexto das práticas democráticas organizadas pela Constituição de 1988.

Como registrou a assistente social Rute Gusmão, os princípios da Constituição de 1988 estavam imbuídos da ideia de solidariedade, no entanto: “(...) foram profundamente atingidos pela lógica neoliberal, que elegeu o mercado como regulador das necessidades sociais”.⁹⁹ Esse é o significado maior a ser retido desses primeiros pontos abordados sobre uma pauta estruturada em torno da fome, da política e da pobreza nos primeiros anos de 1990. Com as ações que foram empreendidas, a “pobreza” volta à cena, mobilizada pelos significados da solidariedade. Porém, uma solidariedade que organizou grupos e interesses em um sentido diverso do que buscava explicitar os antagonismos entre classes; de mediação e urgência e que - aliado ao discurso de estabilidade econômica - seria rapidamente furtado do que ainda tinha de seu sentido transformador e universal.

Foi em meio a estes debates que as diversas ações contra a fome e a pobreza foram delineadas. O foco nas crianças e nas famílias, marcado pela concepção nuclear

⁹⁸ Como pontuado por Singer em: *O lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1° ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p.18. De modo geral, essa perspectiva pode ser encontrada no conjunto de textos da autoria de Francisco de Oliveira no livro: *A Era da indeterminação* / [Francisco de Oliveira, Cibele Saliba Rizek, organizadores]. – São Paulo: Boitempo, 2007.

⁹⁹ GUSMÃO, Rute. A ideologia da solidariedade. *Serviço Social & Sociedade*, n° 62. São Paulo: Cortez, 2000. p. 95.

de assistência social guiou grande parte das ações que ocorriam e o tom dos projetos que então se delineavam.

1.2 – Solidariedade transviada: participação popular e economia Real não combinam

O impacto da instalação do CONSEA por Itamar Franco pode ser medido por ter colocado a fome na agenda política nacional. Mas, esta foi uma agenda prontamente reformulada em seus princípios que passaram da questão da segurança alimentar para o combate à pobreza no ano de 1995, da posse de Fernando Henrique Cardoso à Presidência, quando este, por avaliar que a fome não era a melhor abordagem à agenda política e econômica, cancelou o CONSEA¹⁰⁰ e instalou, o Programa Comunidade Solidária (PCS) sob a direção da antropóloga e primeira dama Ruth Corrêa Leite Cardoso.

É importante compreender o papel que a campanha liderada por Betinho teve na reorganização das formas e valores para se fazer o combate à pobreza no país. O contexto de crise política e social em que ocorreu, com seu forte apelo à mobilização individual e ações descentralizadas, a transformou, como captou Gohn, em um “modelo de ação social. E, como tal, foi copiada enquanto programa governamental, (...) no programa Comunidade Solidária”.¹⁰¹

Nesse sentido, cabe observar que, de certa forma, o CONSEA inaugurou em sua estruturação a ideia de reunir programas já existentes e de centrar foco em sua melhoria e ampliação. No caso, como registrou Anna Peliano, foram elencados como prioridade os programas de “Combate à Desnutrição Materno-Infantil, Merenda Escolar, Alimentação do Trabalhador, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assentamentos de Trabalhadores Rurais e de Geração de Renda”. A autora avalia que o grande peso das ações do CONSEA no âmbito do combate à fome foi, por fim, a mobilização social,

¹⁰⁰ Vale notar que junto com o CONSEA foi extinta a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro pra a Infância e a Adolescência (CBIA) ao passo que, para fins da assistência social, foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS), conforme registrado por Thais Helena de Alcântara Peres no artigo Comunidade Solidária – A proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. *Civitas*. Porto Alegre, v.5, n. 1, p. 110, jan./jun. 2005.

¹⁰¹ GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p.23.

pois, em essência, as ações acabaram por figurar como políticas compensatórias.¹⁰²

Vale destacar que apenas um ano antes de sua extinção, em 1994, o CONSEA avançava junto às ações da Ação da Cidadania com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Esse ato, colocava pautas interligadas ao conceito de Segurança Alimentar que incluíam: “(...) a relação Estado-sociedade, ações locais de cidadania, a questão agrária e o desenvolvimento rural, política agrícola, saúde, educação, geração de empregos e políticas de renda”.¹⁰³ Conforme registrado pela socióloga Vera da Silva Telles de acordo com,

Antonio Ibanez Ruiz, membro do CONSEA e representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras no Movimento pela Ética na Política (...) muito do que era percebido como o sentido político inovador do evento: ‘a importância estratégica de todo esse processo que levará à conferência nacional é deixar muito claro que a discussão do que foi chamado de ‘segurança alimentar’ passa por uma revisão profunda do atual modelo de desenvolvimento, substituindo-o por outro, que nasça desse amplo e intenso debate popular, e que permita o crescimento sustentável da economia com equidade social. Isto implicará necessariamente a existência de políticas públicas integradas, traduzidas em medidas concretas nos vários campos da estrutura social, da educação à saúde, da habitação ao transporte, e, sobretudo, ao pleno emprego que assegure a todo homem, toda mulher, a todas as famílias, as condições mais dignas possíveis de existência.¹⁰⁴

Pontua Telles que com o início do Plano Real¹⁰⁵ e do governo de Cardoso

¹⁰² PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 35-36.

¹⁰³ TELLES, Vera da S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de modernidade. In: *Pobreza e Cidadania / Vera da Silva Telles*. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 153.

¹⁰⁴ Citado por Telles de: Ruiz, Antonio Ibanez. A gente não quer só comida. Folha de S. Paulo, pp. 1-3, 14 abril 1994 em: TELLES, Vera da S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de modernidade. In: *Pobreza e Cidadania / Vera da Silva Telles*. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. pp. 154-155.

¹⁰⁵ O Plano Real, lançado por Cardoso, é frequentemente registrado como um de seus trunfos políticos por ter retido a inflação e a instabilidade do país. Fez muito sucesso entre todas as camadas da população que entre os anos de 1980 e 1993 (ano de criação e implantação do Cruzeiro Real), havia tido a experiência de quatro tipos de moedas e nove planos de estabilização econômica, congelamentos e remarcação de preços, alto desemprego e índices alarmantes de miséria (SCHWARCZ, L. M., 2015. p. 496.). No entanto, vale notar que, como apontado por Safatle: “A experiência inflacionária dos anos 1980 legitimou que o PSDB impusesse ao país um programa de ajustes (o Plano Real) que preparou o país para ser um entreposto de valorização do capital internacional através de uma política de choque internacionalmente utilizada.” (SAFATLE, V., 2017. p. 70). Eurelino Coelho argumenta que foi no governo de Franco, sob o Ministério da Fazenda, que uma das formas de instituição da hegemonia burguesa no governo de Cardoso teria se iniciado. Na avaliação do autor: “O Plano Real, mais do que um plano de estabilização monetária, foi a construção de um instrumento político de hegemonia que habilitou

ocorreu um “curto-circuito” nos processos organizados “desde baixo”, de modo que a experiência dessa forma de organização política foi privada de sua potência organizativa e simbólica.

A partir da avaliação feita por Peliano já em 2010, nota-se que o mote da fome, incorporado pelas ações do CONSEA, na prática, sobressaiu-se como registro de tais ações apesar do objetivo de uma política pública relacionada ao combate solidário da pobreza. Rocha pontua que isso se deve ao fato de que o debate “do acesso aos alimentos pelos mais pobres no início dos anos 1990”, como avaliou a autora: “tinha marcado profundamente a opinião pública”.¹⁰⁶ Para Telles, debater a experiência do CONSEA tratava de discutir “a erosão das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e reponsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível”.¹⁰⁷ Nesse sentido, o tema da fome enquanto veículo de organização política e questão urgente, permaneceu em subterrâneo na sociedade a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso com o desenvolvimento de políticas sociais de combate à pobreza – materializadas em um abundante “terceiro setor”-¹⁰⁸ pela via do PCS e só será retomada, ainda que em outros termos, como ponto expressivo da agenda política nacional com a eleição de Lula à Presidência nos anos 2000.

Como narrou Ruth Cardoso em entrevista ao Roda Vida, o PCS teve como objetivo principal a formação para o trabalho voluntário. De acordo com Cardoso o programa se caracterizou por uma “(...) interação entre a sociedade civil e o Estado (...)” e “(...) não é [era] um programa de assistência (...)”, seu objetivo enquanto presidente do PCS era “(...) mostrar que se pode trabalhar nas questões sociais de uma maneira diferente, (...) reunindo os esforços da sociedade civil e do governo (...)”, de modo a

um grupo político a pleitear o comando dos interesses gerais do país”. Para Coelho, “embora a crise econômica tenha se aprofundado, a década de 90 alterou profundamente a correlação de forças em favor da burguesia no Brasil”. Teria ocorrido a construção de um “consenso produzido em torno do governo FHC [que] foi tanto uma expressão quanto um mecanismo de construção desta nova hegemonia”. (COELHO, E., 2005. p. 442).

¹⁰⁶ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 80.

¹⁰⁷ TELLES, Vera da S. *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p.10.

¹⁰⁸ V. MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. O autor contesta a ideia de um “terceiro setor” nos termos de sucesso em que é divulgado apontando sua funcionalidade ao projeto neoliberal e desconstruindo sua característica de ser algo posto “fora” do Estado e na esfera de uma sociedade civil que não seria, nos termos do “terceiro setor”, espaço privilegiado de conflitos.

“(...) mostrar que essa outra maneira de trabalhar, às vezes, é mais eficiente”.¹⁰⁹

A ideia de eficiência havia sido expressa como uma marca do governo de Fernando Henrique Cardoso e estava contida no projeto de reforma do Estado. Neste contexto, como nota a socióloga Thais H. A. Peres, políticas sociais expressivas foram transformadas em entidades públicas não-estatais.¹¹⁰

Os projetos do PCS foram voltados amplamente para o envolvimento de empresas e instituições privadas no gerenciamento e financiamento das ações estruturantes das políticas sociais. E, como registra Resende, o PCS teve “como estratégia central a articulação em torno de quatro grandes princípios: *parceria, solidariedade, descentralização e integração e convergência de ações*”.¹¹¹ Vale frisar as características de funcionamento do programa em paralelo ao CONSEA registradas por Suplicy e Margarido Neto:

Para administrar este programa, foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil. Não possui prerrogativas executivas, e suas finalidades estão mais voltadas à mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza. Nesse sentido, o Programa Comunidade Solidária não se distingue substancialmente do CONSEA, criado no governo Itamar Franco por sugestão do presidente do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, que teve em Betinho e D. Mauro Morelli as referências necessárias para galvanizar as iniciativas da sociedade civil. D. Mauro Moreli, após dois anos de experiência como secretário executivo do CONSEA, acabou não sendo convidado para participar do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária.¹¹²

Da característica deste corpo de gestão e do programa neoliberal do governo de Cardoso, o PCS foi criticado por transferir responsabilidades da dimensão das políticas

¹⁰⁹ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Ruth Cardoso*. 8 março 1999. pp.11-12. Disponível em: <
http://www.rodaviva.fapesp.br/materia_busca/445/ruth%20cardoso/entrevistados/ruth_cardoso_1999.htm
> . Consultado em: 25 set. de 2017.

¹¹⁰ PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária – A proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. *Civitas*. Porto Alegre, v.5, n. 1, p. 117, jan./jun. 2005.

¹¹¹ RESENDE, Luis Fernando de Lara. *Texto para discussão n° 725*. Comunidade Solidária: uma alternativa aos Fundos Sociais. IPEA, Brasília, maio de 2000. p. 4. Este texto, escrito em um contexto de reestruturação de programas sociais, apesar de localizar o PCS como expressão do CONSEA, contém interessantes referências que podem guiar a leituras mais aprofundadas sobre o PCS.

¹¹² SUP LIC Y, Eduardo M. ; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, n°12, p. 41, jun./dez. de 1995.

sociais universalistas do Estado para o Terceiro Setor. Neste ponto centram-se as maiores críticas que estabelecem paralelo entre o PCS e o CONSEA. Costa *et. al.*, registraram as três críticas recorrentes à época aos resultados que eram entregues pelo PCS: 1) apesar do objetivo de atenção global à questão social, as ações “não passam de iniciativas localizadas e limitadas, as quais, através de forte campanha realizada na mídia, acabam criando a ilusão de um combate efetivo à pobreza e à exclusão”; 2) crítica quanto à representatividade do PCS pois as “principais organizações da sociedade – entidades civis, movimentos populares, sindicatos etc. – não estariam ali representadas, nomeando-se, em seu lugar, personalidades notórias, como artistas e intelectuais”; 3) crítica ao caráter implicitamente “pró-filantropia” do PCS que promoveu a seletividade e ações em lugar da universalidade das ações.¹¹³

A prescrição delineada pelo Conselho Consultivo do PCS conserva a ideia de que a pobreza somente poderia ser erradicada com o crescimento econômico e estratégias macroeconômicas de desenvolvimento nacional. Tal tese remete à escola sociológica de formação intelectual do próprio Fernando Henrique Cardoso, e na forma da atuação político-econômica do governo que se materializava na prática de ações emergenciais e na atuação circunscrita nos programas do PCS, inseridas que estavam nas reformas do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).¹¹⁴ Estes elementos localizavam-se junto a estabilização da moeda com o Plano Real.

¹¹³ Costa, Valeriano M. Ferreira; Vita, Álvaro de; Pralon, Eliana Marcondes. Cadernos CEDEC – Reforma das políticas sociais num contexto de descentralização: o papel dos programas municipais de Garantia de Renda Mínima no combate à pobreza. Cadernos CEDEC, n° 65. São Paulo: 1998. pp. 26-27.

¹¹⁴ A Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso foi realizada nos preceitos do Consenso de Washington e guiada por Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). De acordo com Montañó, a reforma era composta por três dimensões: “Uma dimensão primordial que é *institucional-legal*, baseada na criação de instituições normativas e organizacionais, como agências executivas e organizações sociais, que constituem unidades descentralizadas de gestão. Uma segunda dimensão *cultural*, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais. Uma última *dimensão-gestão*, para pôr em prática as novas ideias gerenciais (...)”. Pereira, regido por tais critérios gerenciais, preferia o “cidadão-cliente” de serviços ao “cidadão-usuário” de direitos, pois o critério do primeiro seria o melhor atendimento ao “cidadão-cliente” a um custo menor”. Para Montañó, a despeito do discurso com ares de inovação de Pereira – frente ao suposto e alardeado engessamento burocrático da Constituição de 1988 -, as propostas de reforma do então ministro: “mostram claramente a *continuidade* do ajuste fiscal e a *subordinação* da reforma gerencial às necessidades econômicas e financeiras deste ajuste. Estamos, portanto, frente a um programa de “reforma administrativa” que se depreende da política econômica e nela se insere. Longe de se tratar de uma ‘reforma *técnica*’, ela é *política* e subordinada às questões *econômicas*. Trata-se de readequar a Constituição brasileira aos ditames do grande capital, de subordinar a Constituição de 88 aos ditames do FMI, BM, OMC e aos postulados do Consenso de Washington. Como afirma Netto [1999] (p. 80), ‘esta orientação *tomou corpo na política econômica de FHC*: ele fez do ‘Plano Real’, como instrumento de estabilização monetária, o primeiro passo para uma inteira *abertura do mercado brasileiro* [...] ao capital internacional’, articulada à *reforma do Estado*, que lhe retirava parcialmente o papel empresarial (via privatização) e que reduzia os fundos públicos para o financiamento das políticas sociais.” (marcações em itálico do autor). MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 42 e pp. 44-45.

Observa-se, entretanto, que, apesar das diferenças de desenho entre os programas, a ideia de solidariedade e ação coletiva, como vimos, amplamente propagadas pela mobilização social apenas algum tempo antes, encontraram expressão nesta nova proposta de uma “Comunidade Solidária”; os programas mais propagandeados pelo PCS levavam o nome, por exemplo, de “Universidade Solidária”, “Artesanato Solidário” e “Alfabetização Solidária”.¹¹⁵ Apesar de Dom Mauro Morelli, antes figura central na articulação dos comitês da Ação da Cidadania não ter assumido funções no PCS, Betinho – apoiador do surgimento de inúmeras ONGs no Brasil - incorporou seu quadro de gestão do qual se desligou em 1996 por divergir quanto as escolhas de alcance social deste “(...) O corpo da miséria era muito grande e o cobertor da política social era pequena (...) em nome da Comunidade Solidária.”¹¹⁶

De acordo com Anna Peliano – uma das chefes executivas do PCS – foram incorporados os programas que haviam sido considerados prioritários pelo CONSEA, com o objetivo de estimular o diálogo entre a sociedade civil e o Estado. A autora ressalta que, durante o período de vigência do PCS (1994-2002) “de fato, os temas da fome e da segurança alimentar se diluíram na proposta de combate à pobreza”.¹¹⁷

Na avaliação de Gohn, o perfil de atuação do PCS insere-se no contexto das transformações ocorridas no interior e com os movimentos sociais a partir dos anos 90. Estas foram influenciadas em âmbito nacional pelo crescimento da economia informal e seu suporte pela política econômica vigente, pela relação entre desenvolvimento econômico e a criação e atuação das ONGs junto a brusca deterioração das condições de vida dos trabalhadores. Em um contexto internacional, pelo processo de globalização, a primazia do mercado sobre um Estado oligopolizado, pela intensa abertura ao capital financeiro especulativo e pela economia da ilegalidade. Para Gohn, estas características manifestaram as tendências de “(...) faces complementares das novas ênfases das políticas sociais contemporâneas, particularmente nos países industrializados do Terceiro Mundo (...)”. Na avaliação da autora, “(...) trata-se de novas orientações voltadas para a desregulamentação do papel do Estado na economia, e na sociedade

¹¹⁵ Foi executado ainda o programa de Capacitação de Jovens.

¹¹⁶ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Herbert de Souza*. 23 dez. 1996. p.3. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/363/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1996.htm>. Consultado em: 16 ago. 2017. pp. 6- 7.

¹¹⁷ PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp.37-38

como um todo”.¹¹⁸

Neste contexto, os movimentos sociais, por diversos caminhos e motivos, aderiram ao modelo de resolução de conflitos e de negociações. Incorporaram expressões de interesses do Estado integrando-se às suas estruturas a partir de ações propositivas baseadas em diagnósticos e resultados. Ainda de acordo com Gohn, os movimentos sociais “perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem[iam] a interlocução com organizações institucionalizadas”.¹¹⁹

No corpo destas mudanças nas formas de mobilização social, o PCS estava alinhado ao traço do governo de desregulamentação do Estado. Tal desregulamentação, no campo da organização social, se expressou nos modelos de instâncias participativas e deliberativas centralizadas em conselhos com membros a convite – como o caso do conselho do PCS – de modo que viabilizou as parcerias com movimentos sociais e da sociedade civil, pautados em seus interesses e com disposição para atuar junto ao Estado, acentuando o papel das ONGs em preferência aos partidos e movimentos populares, sendo o poder público fiscalizador das atividades desenvolvidas. De fato, Fernando Henrique Cardoso expressava essa tendência no interior do governo: “(...) não pode se confundir com um partido, porque, sendo partido, necessariamente, vai atacar e disputar com o governo”.¹²⁰

Vale notar, que, no cenário econômico internacional, a atividade de ONGs teve grande pressão e influência sobre as características das políticas desenvolvidas pelo Banco Mundial, sendo em 1991 que “(...) o envolvimento das ONGs foi ilustrado (...) num *paper* sobre política pública que foi submetido à diretoria do Banco – “*Assistance Strategies to Reduce Poverty*”- e, em seu conteúdo estava a ideia de parceria com as representações da ‘sociedade civil’ para a empreitada do combate à pobreza”.¹²¹

¹¹⁸ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. pp. 309-310.

¹¹⁹ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 297.

¹²⁰ TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O Presidente Segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 326. A respeito desta entrevista ocorrida em meio a campanha de FHC pela reeleição é interessante a leitura do artigo de MEUCCI, Simone. O presidente segundo o sociólogo, de Roberto Pompeu de Toledo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 12, pp. 183-186, jun. 1999. que trata dos usos da imagem de FHC enquanto sociólogo como expressão de elementos considerados constituintes da sociedade brasileira. Sobre a transformação do caráter das ONGs atuantes no Brasil no período do governo de FHC V. artigo de PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, pp. 212-221, jan./abr. 2005.

¹²¹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 220. Ainda como pontua a autora, é no início da década de 1990 que o Banco Mundial

O PCS condensou os princípios de mobilização que haviam partido do campo da ética, da política e da participação popular expressos nas mobilizações do início dos anos de 1990 e no CONSEA ao processo de escolhas políticas que redefiniram o papel do Estado nas áreas da vida social.

A tendência que se materializou no PCS enquanto escolha política pode ser identificada na proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Intitulada “Mãos à obra, Brasil: proposta de governo” anunciava a “(...) parceria Estado-Sociedade (...)” como “(...) uma das suas características marcantes (...)” a partir do argumento de “(...) profunda crise institucional, funcional e organizacional (...)” do Estado brasileiro que estavam a interferir de “ (...) forma dramática (...)” na oferta “(...) com eficiência [d]os serviços públicos indispensáveis ao bem-estar do povo”. Além das propostas pela criação de meios de “(...) participação e controle público (...)”, da “(...) multiplicação de espaços de negociação de conflitos (...)”, foi projetada a “(...) parceria entre os diferentes níveis de governo (...)” e, com destaque, a proposta por:

sobretudo, apoiar e desenvolver formas amplas e criativas de parceria entre o Estado e a sociedade, de modo a permitir, por um lado, que diferentes instituições da sociedade como as empresas, os sindicatos, as universidades assumam a co-responsabilidade por ações de interesse público; por outro, que a comunidade organizada estabeleça suas prioridades, administre os recursos comunitários de forma honesta, transparente, racional e eficiente e desenvolva a capacidade de cuidar de si mesma.¹²²

A forma que estas parcerias assumiram resultou não apenas em uma reconfiguração dos modelos de gestão e implementação das políticas sociais que se pretendia fazer públicas e universalistas. Mas também em mudanças nos mecanismos sociais das próprias formas de atuação e articulação dos movimentos sociais historicamente legitimados.

Há ainda que se observar que o PCS operou de forma que rompeu com o previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – vetada por Collor e aprovada por Franco em 1993 – quanto a organização de um sistema descentralizado para as

passa a incorporar as formulações do UNICEF para fornecer uma “face humana” aos ajustes de implementação de medidas de focalização e privatização das políticas sociais. Sendo a “face humana”, “definida pela ênfase na aquisição de atributos pessoais pelos indivíduos, pois o desenvolvimento social se percebe como aumento da liberdade individual pelo incremento de oportunidades singulares” (p. 228).

¹²² Todos os excertos no corpo do parágrafo e o que se lê em recuo constam no livro: CARDOSO, F. H. *Mãos à Obra, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>. O primeiro excerto no corpo do texto está na p. 92, todos os seguintes na p. 91 e o excerto em recuo nas pp. 91-92.

políticas de assistência social no âmbito das políticas públicas. Como observou Justo, a LOAS foi considerada um marco por ter colocado “(...) a assistência social [como] um dos pilares do sistema de seguridade social brasileiro, juntamente com a previdência e a saúde”.¹²³ Fruto de uma conquista social, foi instituída como o oposto das práticas filantrópicas e assistencialistas. Assim, a LOAS foi de encontro com as práticas da Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942 no contexto da Segunda Guerra. É importante ressaltar que a LBA fez escola quanto as formas de se gerir a filantropia e a pobreza por ter se inserido na assistência social a partir de parcerias com empresas e utilizado recursos públicos para suportar suas ações. Quando da aprovação da LOAS em 1993 a LBA estava ativa em quatro mil municípios.¹²⁴ Num sentido de oposição às práticas da LBA, vale lembrar, que a Ação da Cidadania engendrou um processo de rompimento com tal lógica, então ativa no campo institucional. Como avaliou a socióloga Ilse Scherer-Warren, a Ação da Cidadania atribuiu novos significados na relação entre uma tradição cultural de ajuda assistencial e novos modelos de intermediação e engajamento de agentes de movimentos sociais e ONGs.¹²⁵

Rocha chama a atenção que, enquanto uma das “heranças da era Vargas” (1930-1945), a LBA foi atuante como mecanismo central das ações do governo para a proteção social aos pobres. E, ainda que marcada por processos rústicos de gestão e escândalos de corrupção, esteve presente como local de ação das primeiras damas até sua extinção em 1995 por Cardoso no primeiro dia de seu governo.¹²⁶ No entanto, ao criar o PCS, de acordo com a socióloga Marilena Jamur, o objetivo era “tornar inoperantes os mecanismos de democratização do poder, de acesso e participação em decisões sobre política social previstos na Constituição de 1988 e regulamentados pela Loas em 1993”.¹²⁷

É significativo das mudanças na forma de mobilização e participação social

¹²³ JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)* / Tese . Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, Campinas, SP, 2007. nota n° 12. pp. 5-6.

¹²⁴ AMÂNCIO, Júlia Moretto. *Para além do neoliberalismo: os dilemas, ambiguidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado* / Campinas: [s.n.], 2008. Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. p. 38.

¹²⁵ SCHERER-WARREN, Ilse. A ação cidadã no combate à pobreza. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p.15.

¹²⁶ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 17 e nota n° 27 na mesma página. V. nota n. 37 sobre a extinção da LBA e outro órgãos.

¹²⁷ JAMUR, Marilena. Solidariedade: uma noção tensionada entre o privado e público. *RAP*, Rio de Janeiro 39 (3), p. 491, maio/jun. 2005.

deste período como o PCS, ao propor uma via alternativa de continuidade, ao menos em teoria, ao CONSEA e a ruptura completa com os princípios da LBA operou às margens da LOAS - que continuou a conduzir as demais políticas de assistência social – por ter centralizado em seu quadro de gestão a participação social e a deliberação acerca das ações sociais. Fora do escopo das políticas sociais universalistas, o PCS foi focado em segmentos de problemas específicos, como a fome, o analfabetismo, o desemprego etc. De modo que assumiu uma forma nebulosa quanto a constituição prática ou não de direitos.

A proposta de um corpo diretivo junto ao Estado, mas não integrado a ele, pode ter alterado significativamente as possibilidades de participação cidadã quanto às questões sociais daí em diante. Isto é, se considerarmos que muito das experiências de articulação do PCS será aplicado, a partir de uma reincorporação de programas e ações, ao CONSEA quando de sua reativação e ao Fome Zero nos anos de 2000; muito embora seja preciso destacar que isso não implicou em continuidade completa (o que nem seria possível em meio a outro contexto e diferentes escolhas políticas) visto que as iniciativas desenvolvidas no interior do PCS a partir de 2002 seguiram seu próprio caminho na organização da sociedade civil de interesse público *Comunitas*.¹²⁸ Na avaliação de Rocha, a concepção aplicada ao Fome Zero, de fato, substituiu o PCS ao propor também atos integrados para “ações antipobreza”.¹²⁹

Ruth Cardoso ressaltava essa dinâmica de gestão um tanto quanto heterogênea de condução das iniciativas ao afirmar que o PCS não era a “política social do governo” e, ao mesmo tempo, decisões eram tomadas a partir de diagnósticos feitos pelo conselho consultivo.¹³⁰ Suplicy e Margarido Neto chamaram a atenção em texto de 1995 quanto a esse formato do programa que tinha como sustentáculo a organização da sociedade civil e sua impossibilidade, pela própria inexistência de representações organizadas, de incorporar às ações o acompanhamento das regiões mais pobres, portanto, mais necessitadas de atendimento, tendendo a reforçar práticas clientelistas e

¹²⁸ FHC e RUTH. *Ruth Cardoso*. Fundação Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <<http://fundacaoofhc.org.br/ruth-e-fhc/ruth-cardoso>>. Consultado em: 26 set. de 2017. Desde 2009 está em atividade o “Centro Ruth Cardoso” que, assim como a *Comunitas*, conta com parceiros do cenário empresarial nacional e toca os projetos “AlfaSol” e “UniSol”. Disponível em: <<http://www.centroruthcardoso.org.br>>. Consultado em 28 jun. 2018.

¹²⁹ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 80.

¹³⁰ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. *Ruth Cardoso*. 8 março 1999. p.11. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia_busca/445/ruth%20cardoso/entrevistados/ruthz_cardoso_1999.htm>. Consultado em: 25 set. de 2017.

assistencialistas.¹³¹ Anna Peliano, em avaliação feita já a luz do Fome Zero, registra que a estratégia adotada à época foi de “integrar esforços em municípios mais pobres” e que esta iniciativa guarda semelhanças com programas desenvolvidos depois no governo de Lula.¹³² Sobre esta questão, vale ressaltar a avaliação feita por Gohn quanto a esse tipo de gestão distanciada da dinâmica do social e seus efeitos em relação ao estabelecimento dos patamares de cidadania no longo prazo:

Nos locais onde não havia movimentos organizados nem população minimamente aglutinada em torno de interesses coletivos, os novos programas sociais de parceria têm se implantado como “serviços sociais”, ou seja, não como direitos mas como prestação de serviço, despolitizando totalmente os programas, desvinculando-os de qualquer conteúdo político, retrocedendo a problemática da cidadania de seus termos coletivos para os antigos patamares da cidadania individual.¹³³

Este tipo de prestação de serviço pode ser exemplificado nas palavras de Ruth Cardoso ao contar sobre o funcionamento do “Universidade Solidária”:

são os estudantes universitários que vão para o Nordeste, para cidades mais pobres do Nordeste, levar seus conhecimentos e levar um programa educativo. (...). Os estudantes universitários não vão lá dar consulta, nada disso. Eles vão criar uma relação positiva com essa população, ouvir essa população, e só isso eu já diria que é um resultado muito positivo. E levar cuidados de prevenção da saúde, como participar da sociedade, como fazer uma associação, como criar uma associação de pais e mestres, etc.¹³⁴

A ideia de estabelecer relações positivas, esclarecer como participar da sociedade e como criar estruturas representativas parece fortemente inserida nos processos de controle do outro frente a sua própria existência social. Não se tratava de transformar as condições de existência da população, mas de estímulo ao voluntarismo e

¹³¹ SUPPLY, Eduardo M.; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 12, pp. 42-43, jun./dez. de 1995.

¹³² PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p.37.

¹³³ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 316.

¹³⁴ Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta ; Labjor ; Nepp. Ruth Cardoso. 8 março 1999. p.12. Disponível em: <
http://www.rodaviva.fapesp.br/materia_busca/445/ruth%20cardoso/entrevistados/ruthz_cardoso_1999.htm>. Consultado em: 25 set. de 2017.

da criação de um tipo de solidariedade específica para sustentar a ideia de responsabilização individual, por si mesmo e pelo outro. Soma-se a isto o fato do não investimento, reconhecimento ou promoção dos direitos sociais nas regiões para as quais era levada “ajuda” ou “escuta” o que implica também na depreciação destas. Há uma reorganização da lógica da solidariedade cidadã, em seu papel catalisador da ação política enquanto um valor fundamental para a democratização do Estado. O deslocamento da responsabilidade coletiva para a responsabilidade individual atende a um dos termos do projeto neoliberal por meio do qual “o capital, assim, se desonera da contribuição compulsória”, de modo que, “sua intervenção na ‘ação social’ assume a forma voluntária de ‘doação’ - segundo sua ‘consciência cidadã’ e sua ‘responsabilidade social’ -, não de obrigação”.¹³⁵

A cidadania passa a ser construída a partir da ideia de capacidade de organização individual. Os direitos ainda não se fariam presentes, pois faltaria conhecimento aos indivíduos sobre como acessá-los. Para lembrar o que pontuou Sader ao notar formas de análise da ação pelos sujeitos; a ausência impõe uma necessidade e análises externas interessadas estabelecem um campo de ação e ordenação da vida. Da fome, do analfabetismo e da pobreza como responsabilidades coletivas e políticas, a intervenção deixa de ser social e passa à esfera individual, privada. A cidadania é assim, circunscrita à capacidade de encaminhamento das questões sociais e coletivas pela esfera das possibilidades individuais. É justamente pela necessidade relacional que a prática voluntária estabelece que os sujeitos serão integrados. É um processo que se expressa, como pontua Gohn, na propagação de um tipo de desenvolvimento econômico que “legitima a exclusão como forma de integração”.¹³⁶

O debate em torno da problemática das parcerias com o nomeado terceiro setor está centrado na impossibilidade de pleno acesso a direitos e exercício da cidadania. Políticas de assistência social geridas e executadas por entidades, ONGs ou iniciativas privadas não permitem que o público atingido fiscalize, acompanhe ou reivindique melhorias, isto é, impedem que os direitos sociais, de fato, sejam universalizados. Como argumenta Pinto, a “(...) ação de uma organização da sociedade civil pode ter seu êxito computado a partir do número de pessoas envolvidas (...)” mas para a autora, há que se considerar que “sempre está sendo perdido o caráter de direitos da população atendida.

¹³⁵ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 236.

¹³⁶ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 297.

Os cidadãos só podem exigir seus direitos à saúde, à educação, à alimentação ao Estado (...)", a importância deste debate está em reconhecer que "(...) a política pública tem um princípio de igualdade e universalidade que não faz parte da natureza (...)" de tais ações.¹³⁷

Esse processo, na avaliação de Telles, descaracterizou as formas de mediação social, os direitos assim postos, "(...) não têm como ser formulados, não têm como ser reivindicados e são privados das mediações pelas quais o litígio pode ser configurado (...)"¹³⁸ As formas de gestão explícitas neste processo em muito se baseiam em regras subjetivas de convivência que acabam por definir a qualidade do acesso ao serviço, justamente por se configurar enquanto um serviço a ser oferecido e não como um direito. Como coloca Telles,

além da retórica edificante da solidariedade, essas novas formas de gestão do social terminam também por descaracterizar a própria noção de cidadania e direitos: a cidadania passa a ser entendida como participação comunitária e no lugar de sujeitos de direitos, entra em cena a figura do usuário de serviços.¹³⁹

Assim, a solidariedade foi transmutada à categoria dos serviços, regulada pelas escolhas políticas para o desenvolvimento econômico, portanto, com uma finalidade implícita que não prioriza a ação social reivindicadora como elemento de transformação ao instituir novos repertórios culturais às formas de ação social. Há que se notar a coexistência desse processo de institucionalização da solidariedade com o discurso de um tipo de solidariedade cidadã. Desse convívio podem ser observados indícios das formulações de valores presentes nas políticas sócio assistenciais dos anos 2000 que habilitaram um tipo de acesso condicionado aos direitos sociais.

Nessa direção, estão redefinidas as formas de ser solidário. As mudanças quanto ao sentido do doar são operadas no escopo do discurso da parceria entre o Estado e o voluntarismo. Instala-se ainda, a compreensão de que o doar precisa gerar um resultado eficaz e de responsabilização individual. Que condicione as formas de se sentir contemplado pelos direitos sociais e os modos pelos quais as condições materiais de vida serão geridas e reproduzidas no equilíbrio da regulação social.

¹³⁷ PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, p. 199, jan./abr. 2005.

¹³⁸ TELLES, V. da S. *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 161.

¹³⁹ TELLES, V. da S. *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p.161.

Essa teia de relações históricas, que aqui se expressa na análise dos processos envolvendo a Ação da Cidadania, o Mapa da Fome, o plano de SAN, o CONSEA e o PCS, permite avaliar o cenário das disputas em torno das políticas de assistência social e do tipo de acesso que se consolidaria aos direitos sociais pelos anos seguintes. Apesar da presença de termos como solidariedade, e os objetivos de lidar com dimensões específicas da condição de pobreza nos programas e projetos da época, foi um tipo de solidariedade específico que suplantou outros que estavam no horizonte político e social. À época, a organização e instituição do chamado terceiro setor cumpriu um importante papel nesse processo, ao ser imposto como local privilegiado de interlocução a partir da mobilização social de caráter individual, impulsionada pela solidariedade conciliatória que marcou oposição na relação com os tipos de mobilização dos movimentos sociais historicamente constituídos, para os quais a solidariedade adquiria o sentido de organização e reivindicação.

O contexto em que se deu a extinção da LBA – avaliada positivamente sob a ótica do rompimento com práticas filantrópicas e inócuas para efeitos de reversão do quadro da pobreza – em prol do PCS acabou por instituir um novo tipo de prática voluntarista com a desregulamentação do Estado sem necessariamente construir um caráter público e político para as políticas de assistência social com o isolamento da LOAS; sem a integração de ambas. Assim, seria justo apontar que os próprios valores iniciais da Ação da Cidadania, inicialmente tido como modelos ao governo de Cardoso, também foram suplantados pela institucionalização de suas práticas no PCS. Há uma tendência a se dizer que a Ação da Cidadania, de certa forma, foi continuada no seio do Fome Zero, mas o que foi gerido entre a mudança de seus três *status* ao destaque atribuído ao PBF também foi algo diferente das expectativas iniciais de organização e participação cidadãs.

Nesse sentido, o caderno das “Bases do Programa de Governo Lula Presidente – Uma revolução democrática no Brasil” do PT em 1994 em seu “Capítulo IV – Mudar a Vida” com propostas para a “Seguridade Social” - pela expressividade do partido enquanto oposição e por suas bases de sustentação à época - permite notar as avaliações acerca de outro tipo de solidariedade e assistência social possíveis até então; a partir da mesma conjuntura política e econômica na qual o PCS se baseou:

A reforma do Estado, prevista para o governo Lula, provocará profundas rupturas na tradição conservadora da assistência social, que

tem sido um pólo de manutenção do paternalismo, do patrimonialismo, fisiologismo e do elitismo na sociedade brasileira e deverá superar a dicotomia entre política de atenções e de direito nesse campo social. Há um acúmulo de forças favoráveis a essa ruptura, catalisado no processo nacional de elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social que está a exigir vontade e ousadia política para romper com a tradição de órgãos federais que operam neste campo desde o Estado Novo, como a LBA.¹⁴⁰

Nessa proposta, apoiada em mobilizações sociais, expressa-se a rejeição a uma política social desequilibrada entre a urgência e o longo prazo. O projeto progressista para o reequilíbrio desta relação tinha por base as ações e conquistas sociais correntes e decorrentes da Constituição Federal de 1988, além do projeto de Suplicy pelo Programa de Renda Mínima (PGRM) - ao qual retornaremos adiante:

Expressões desse novo caminho já estão presentes na sociedade brasileira através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na Campanha pela Ética e pela Cidadania Contra a Miséria a Fome e o Desemprego e por propostas, como o Programa de garantia de Renda Mínima (PGRM). A LOAS—lei federal 8.742, de 7/12/93—possibilita plena implantação dessa proposta, até porque ela é resultante de forte mobilização de setores progressistas da sociedade. A manifestação da solidariedade da sociedade brasileira na Campanha Contra a Fome e a Miséria confronta com as práticas corruptas e personalistas do exercício da benesse e mostrou a capacidade de construir o caráter público na cultura política da assistência social.(...).¹⁴¹

Nesse ínterim, o papel das entidades de organização civil não estava descartado na projeção de uma “Nova relação Estado e sociedade”,

instaurar política de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil fundada na garantia de direitos sociais e no caráter público da ação, de modo a superar o conceito de fins filantrópicos para o de ação solidária no enfrentamento da miséria e da pobreza da população brasileira.¹⁴²

¹⁴⁰ PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. p. 107. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

¹⁴¹ PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. p. 107. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

¹⁴² PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. p. 108. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

Destaca-se desta um diferente tipo de articulação do que o que foi consolidado com o PCS. O caráter público e a garantia de direitos sociais seriam os guias para a transição da filantropia às ações solidárias, porém de caráter abrangente à “população brasileira” não aos pobres, aos analfabetos ou outros segmentos específicos.

Assim, as causas da condição de pobreza não eram compreendidas como naturais ou particulares a grupos. Em diálogo com o diagnóstico do Mapa da Fome, o programa destacou que a desigualdade social era “(...) gerada pela expropriação e concentração da riqueza (...)” e que, na compreensão de que este não era um processo a ser tomado como natural seus mecanismos eram “(...) reversíveis já que resultam do modo perverso como se dá a distribuição da riqueza e do elitismo no exercício do poder político na sociedade brasileira”.¹⁴³

Nesse sentido, o projeto político neoliberal – grosso modo, expresso na desregulamentação do Estado com perda de direitos - também não era um contexto político obrigatório, havia a possibilidade de inverter a subordinação ao econômico no projeto de desenvolvimento social pela via evocada como a “radicalização da democracia política através da expansão da democracia econômica e social do país”:

Este é o programa de um governo que submeterá todos seus objetivos à meta central de combater a pobreza e a indigência que atingem metade da população brasileira. Para atacar a exclusão social, concentraremos nossas iniciativas no combate à fome, ao desemprego, ao abandono dos menores, ao descabro da educação e da saúde, a ausência de moradia e de saneamento. É a partir destes objetivos de combate à exclusão social que se organizará o conjunto da ação governamental, especialmente sua política econômica.¹⁴⁴

Tais propostas, como vimos, foram vencidas em 1994 com a eleição de Fernando Henrique Cardoso pelo PSDB com 55,22% dos votos válidos em primeiro turno e no plano institucional pela reforma de governo que se medrou.¹⁴⁵

¹⁴³ PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. p. 106. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

¹⁴⁴ PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. p. 5 para o excerto em recuo e 4 para o anterior. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

¹⁴⁵ O contexto em que correram as eleições é uma narrativa a parte. Neste espaço, cabe registrar que eram candidatos à presidência em 1994, elencados por ordem de votação recebida: FHC (PSDB) 55,22%, Lula

No entanto, expressam as possibilidades sociais que circulavam nos processos internos do campo da mobilização social antes do resultado das eleições. No enredo desta simultaneidade de propostas e tensões percebidas no tecido social, deve-se ter em conta as ações que continuaram a pautar reivindicações por melhorias sociais e a fazer oposição ao governo – não obstante da proximidade com este e das novas dinâmicas de luta instituídas - nos setores populares organizados na Comissão Pastoral da Terra (CPT), nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), nos movimentos sociais como a Via Campesina, no Movimento Sem-Terra (MST), no movimento sindical, nos personagens dos partidos engajados socialmente, na Central dos Movimentos Populares (CMP), pelos próprios trabalhadores organizados ou não, nos movimentos de minorias, ecológicos e tantos outros.

O PCS teve, em tese, oito anos para estabelecer suas práticas e novos mecanismos no interior da participação e gestão democráticas para as políticas de assistência social que foram instituídas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – a “Constituição Cidadã”; assim chamada justamente por ter universalizado a seguridade social, os direitos sociais, promovido a descentralização da política e a participação social.

De acordo com a cientista política Sônia Draibe as políticas de enfrentamento da pobreza no período do governo de Fernando Henrique Cardoso caracterizaram-se na abordagem integrada por um contexto macroeconômico e o desenvolvimento de políticas intersetoriais, localizados no que a autora chama de segundo ciclo de reformas da área social brasileira, estas definidas pelo conjunto dos dois mandatos de Cardoso a partir das experiências originárias do primeiro ciclo de reformas então circunscrito ao período da redemocratização (1985-1988).¹⁴⁶

Draibe identifica três eixos principais de atuação que foram expressivos da condução das políticas para a área, estes foram definidos pela divisão entre os serviços universais, programas básicos e o programa de enfrentamento a pobreza, em estratégia

(PT) 39,97%, Eneas Ferreira Carneiro (PRONA) 2,10%, Orestes Quercia (PMDB) 1,24%, Leonel de Moura Brizola (PDT) 2,06%, Esperidião Amin Helou Filho (PPR) 1,63%, Carlos Antonio Gomes (PRN) 0,47% e Hernani Goulart Fortuna (PSC) 0,26%. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado das Eleições 1994* – Brasil. Resultado final exterior – 1º turno. Quadro atualizado em 1 maio de 1999. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil/resultados-das-eleicoes-1994-brasil>>. Consultado em: 27 set. de 2017.

¹⁴⁶ DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 68-72, 2003.

divulgada pelo governo em 1996.¹⁴⁷ O PCS, integrado ao eixo de enfrentamento a pobreza durante o segundo mandato, como informa a autora, foi redefinido e passa a denominação de programa “Comunidade Ativa”¹⁴⁸ quando passou a “estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), *programas de desenvolvimento* local nos municípios mais carentes (...)”.¹⁴⁹

Vale ressaltar aqui um ponto de virada entre a concepção de uma Comunidade Solidária e uma Comunidade Ativa, como significativo das escolhas políticas que conduziram a plataforma de ações do governo e que podem ser identificadas no programa “Avança Brasil: uma proposta de governo” para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. A proposta de integração de ações entre as esferas pública e privada foi expressivamente inserida no projeto de desenvolvimento econômico para “a competitividade”:

A enorme dívida social que o país acumulou ao longo dos séculos pode e deve ser resgatada – agora. O Brasil está entre as dez maiores economias do mundo. Nenhum dos outros nove países do grupo exibe um perfil social tão desigual como o nosso. Mudar essa realidade é um imperativo não só de ordem moral, mas também de ordem prática: no mundo de hoje simplesmente se tornou impossível manter aquela posição, para não falar em novos avanços, sem vencer a miséria e a ignorância, a doença e a exclusão social. O preço desse incalculável desperdício de riqueza potencial são o atraso e a perda de competitividade.¹⁵⁰

Tal estratégia, inserida no “Objetivo n° 3 – Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda” parece se conectar com o objetivo de uma “Nova Ordem econômica”¹⁵¹ expressa no “Objetivo n° 1 – Consolidar a estabilidade econômica”, o pressuposto desta nova ordem “(...) econômica e a redefinição das atribuições do Estado e das empresas privadas na construção do modelo de desenvolvimento (...)” conduziria, por estar integrado no sucesso do modelo, “(...) o

¹⁴⁷ DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73, 2003.

¹⁴⁸ DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 87, 2003.

¹⁴⁹ DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p.87, 2003.

¹⁵⁰ CARDOSO, F. H. *Avança Brasil*: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 72. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

¹⁵¹ CARDOSO, F. H. *Avança Brasil*: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 12. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

poder público a dar prioridade aos desafios no campo social, a fim de superar as profundas desigualdades que o padrão anterior de intervenção do Estado não só não conseguiu atenuar, como muitas vezes agravou (...).¹⁵²

Parece importante que esta redefinição, ou definição mais clara, do modelo de ação em relação ao programa de governo expresso em 1994 “Mãos à obra, Brasil” expresse o clima político e os caminhos atingidos pela experiência de gestão da política social anterior. Frente a este contexto, vale notar, uma expressão que praticamente atribuiu o tom do programa de governo do PT na campanha de 1994: “revolução democrática”,¹⁵³ em referência ao princípio de gestão democrática do organismo do Estado para se atingir um modelo de desenvolvimento social mais elevado, com foco na construção ativa da cidadania.

A ideia geral deste princípio foi registrada no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso sob a expressão de “radicalização da democracia”, porém, ainda que delineado pelas experiências prévias de articulação com a sociedade, sob um enfoque diferente daquele que preza pela aceleração da gestão democrática. A reversão do quadro de uma “baixa cultura cívica”¹⁵⁴ no país se daria pela conquista de “(...) um amanhã melhor (...)” que só seria possível “(...) na democracia e pela democracia (...)” a radicalização neste sentido teria por objetivo “(...) alcançar as bases da sociedade (...)”. Os termos que expressam os meios para essa conquista focam-se em ações para: “promover”, “aprofundar”, “levar adiante”, “multiplicar”, “apoiar”, “reforçar”, “estimular” e “intensificar” iniciativas já existentes desde as áreas da administração, artes e cultura, sindicatos, combate às drogas, e Judiciário, das quais se destaca para a área das políticas de assistência: “incentivar a participação comunitária e a solidariedade social em suas múltiplas formas, tanto no controle social das instituições públicas e privadas, como na filantropia e no serviço social voluntário”.¹⁵⁵ Nota-se que os termos expressam ações que sugerem o acompanhamento das atividades exercidas e não

¹⁵² Trechos citados em CARDOSO, F. H. *Avança Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 12. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

¹⁵³ PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

¹⁵⁴ CARDOSO, F. H. *Avança Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 9. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

¹⁵⁵ Todos os trechos em CARDOSO, F. H. *Avança Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 10. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

necessariamente a execução de profundas mudanças impulsionadas pelo próprio governo.

A Carta Compromisso de Lula para 1998, já em um tom menos enfático que a de anos anteriores, expressa o combate à miséria em paralelo com a garantia dos “(...) direitos de cidadania e de participação na democracia de todos os brasileiros que hoje são marginalizados e excluídos”.¹⁵⁶ A ideia da gestão democrática permaneceu, mas diluída no tom das diretrizes previstas no caderno “União do Povo – Muda Brasil”.¹⁵⁷ As diretrizes gerais de desenvolvimento estavam atreladas à distribuição de renda e são expressas por termos ativos, que abarcam a ação direta da articulação do governo. Pela característica das mudanças propostas, é possível detectar que isso se daria com base no apoio social por meio da participação ativa: “fortalecerá”, “fará”, “assegurarà”, “apoiará”, “defenderá”, “ampliará”, “estimulará”, “redefinirá”, “reformulará”, “aumentará”, “promoverá”.

É certo que o que estava posto nestes programas era, também, o sentido de rompimento pela disputa entre uma proposta vigente e uma que assim se pretendia fazer. É preciso também lembrar que os marcos temporais deste rompimento se diferenciavam pelo lugar social que organizaria suas concepções. Os personagens envolvidos não estavam ausentes do conflito social, suas ideias seguiam determinada lógica definida por debilitar algumas práticas e instituir outras, mas não por substituir suas formas estruturantes como um todo.

A expectativa entre uma proposta e outra estava no campo da atribuição dos lugares e papéis sociais. A chave de leitura colocada é a da disputa – que é uma relação - pelos sentidos do lidar com a pobreza por caminhos diferentes, mas que partem de um mesmo chão social. Neste, despontavam tipos de projetos distintos com uma definição certamente divergente quanto ao lugar da participação do povo e da solidariedade nas formas de gestão da pobreza e dos sentidos da justiça social. A partir disso, os usos em torno da solidariedade que estavam postos não são peça menos importante. A

¹⁵⁶ PT. *13 Lula Presidente – Vice: Brizola*. Carta Compromisso. Partido dos Trabalhadores. 1998. p.3. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>> . Consultado em 27 set. de 2017.

¹⁵⁷ PT. *União do Povo – Muda Brasil*. Diretrizes do Programa de Governo. Partido dos Trabalhadores. 1998. pp. 5-6. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>> . Consultado em 27 set. de 2017.

solidariedade, compreendida enquanto base de toda a ideia de segurança social,¹⁵⁸ permite notar, pelo uso que se faz dela, as pontas que amarravam as lutas sociais, o tipo de resposta que se forjava a elas e, principalmente, os modos pelos quais a apropriação da riqueza coletiva continuariam a ocorrer.

Apesar do cenário geral para as mudanças no interior dos movimentos sociais, como Gohn aponta, ter centrado nas questões de uma reforma econômica operada em meio aos princípios da globalização, é importante considerar o que Telles chama a atenção como a questão posta para este cenário ser a da “(...) erosão das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e responsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível”.¹⁵⁹

É uma marca deste período que as propostas em torno da questão da pobreza – em terreno fertilizado pelos princípios da Constituição Federal de 1988 - dentre todas possibilidades e embates sociais vigentes, tenha sido transfigurada em tema e problema subordinado ao econômico. Vale destacar, para lembrar o historiador Christopher Hill, que as ideias fluem na realidade, pois funcionam para as necessidades de grupos significativos de suas sociedades.¹⁶⁰ Nesse sentido, as formas culturais da solidariedade, que haviam produzido grande apelo com a Ação da Cidadania e o CONSEA, foram institucionalmente apropriadas e transformadas, em consonância com o projeto político e econômico em questão, o que contribuiu diretamente para a sua sustentação ao organizar as formas das relações políticas e sociais. Esse processo se consolidou em uma relação de oposição àquela solidariedade política e mobilizadora que, em alguma medida, colocava em xeque “(...) as doutrinas liberais clássicas do individualismo auto interessado, de autossuficiência e da pobreza como estímulo”,¹⁶¹ pois ainda permitia algum espaço para a organização política ao se mover entre diferentes movimentos e mobilizações sociais.

¹⁵⁸ JORDÃO, João; VARELA, Raquel; PEREIRA, Rui V. Segurança Social: Fundo Universal de Solidariedade ou Mercado Privado de Capitais? Entrevista com Sara Granemann. In: VARELA, Raquel. (coordenação). *A segurança social é sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand Editora, 2013. pp. 151-170. Sobre o conceito de solidariedade em suas diversas formas por uma análise sociológica V. JAMUR, Marilena. Solidariedade: uma noção tensionada entre o privado e público. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, pp. 471-504, maio/jun. 2005.

¹⁵⁹ TELLES, V. da S. *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2ª ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 10.

¹⁶⁰ Cf. HILL, Christopher. Introdução. In: *Origens intelectuais da revolução inglesa* / Christopher Hill; tradução Jefferson Luiz Camargo. – São Paulo: Martins Fontes, 1992. – (Coleção o homem e a história). pp. 7 – 24.

¹⁶¹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 250.

1.3 – “Uma utopia realista”: Renda Básica ou Renda Mínima?

Em meio a esse cenário de embates ao longo dos anos 90, ocorreram experiências locais de combate à pobreza pelo viés da renda mínima. Tais iniciativas acabaram por moldar a ideia de uma renda mínima que foi instituída a nível nacional em fins dos anos de 1990 e que foi, de uma forma ou de outra, adotada nos programas dos governos posteriores.

É preciso destacar o papel que o projeto de lei apresentado em abril de 1991, pelo economista e, à época, Senador Eduardo M. Suplicy, do PT, que objetivou criar o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), teve em mobilizar o debate público sobre a redistribuição de renda e combate à pobreza. A proposta de uma renda mínima já vinha sendo defendida no Brasil, pioneiramente, nos anos de 1970 pelo economista Antônio Maria da Silveira que auxiliou Suplicy a articular politicamente o projeto em 1990.¹⁶²

O projeto de Suplicy partiu de um debate já pautado por ele no interior do PT, desde a época da fundação do partido em 1980, e foi aprovado por unanimidade no Senado em 1992. A época, Fernando Henrique Cardoso, enquanto Ministro da Fazenda, pronunciou-se a favor do projeto por este ser “uma utopia realista”.¹⁶³ No entanto, mesmo com parecer favorável em 1993, o projeto não chegou a ser votado na Câmara dos Deputados.

A argumentação de Suplicy em defesa do projeto baseou-se na proposta de imposto de renda negativo e esteve ancorada na teoria de Milton Friedman e de J. K. Galbraith. Foi desenvolvida em diálogo com os valores de Martin Luther King Jr., Thomas Paine, Philippe Van Parijs, Amartya Sen e outros. Apoiada no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 que institui como objetivo da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”¹⁶⁴ e no

¹⁶² SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 21. e; Nota de falecimento: Antonio Maria da Silveira. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 5, Mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000100001&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000100001>.>. Consultado em 28 set. de 2017.

¹⁶³ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 122-124.

¹⁶⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. p. 13.

princípio de todos partilharem a riqueza da nação sem discriminação.¹⁶⁵ Para Suplicy, o PGRM poderia substituir “‘com muito mais êxito’ os programas sociais ‘comprovadamente ineficientes’”.¹⁶⁶ O argumento passava por considerar que: “O programa de renda mínima seria uma opção aos projetos assistencialistas de distribuição de alimentos às famílias carentes”, conforme noticiado: “Suplicy lembrou que esses programas já consomem cerca de 2% do PIB e representam a maior fonte de corrupção no governo”.¹⁶⁷

Um traço interessante da formulação original da proposta de Suplicy, apesar de não ter permanecido nos programas que se seguiram por ela motivados, era a promoção da autonomia a partir do entendimento de que a renda deveria ser um direito dos homens e mulheres e não deveria estar centrado na organização da família.¹⁶⁸ Como narra o próprio Suplicy em seu livro “Renda de Cidadania: A saída é pela porta”¹⁶⁹ esta característica original, foi substituída pela ideia de o benefício equilibrar a renda das famílias. Tal substituição ocorreu, basicamente, a partir de um entendimento de que deveria ser assegurada a manutenção das crianças na escola e que para isso a família seria instrumento central. Vale ter em mente, como vimos, que o ECA já havia sido aprovado em 1990 e a atenção às crianças em situação de risco estava em pauta no cenário político e social.

O argumento sobre a focalização na família e o acesso à educação, já havia sido aventado em um encontro do PT e foi desenvolvido pelo economista José Márcio Camargo na coluna “Opinião Econômica” publicada no jornal Folha de S. Paulo no final de 1991.¹⁷⁰ Com elogios ao Programa de Renda Mínima, Camargo sugeriu à

¹⁶⁵ O trabalho de Suplicy representou uma importante abertura para a possibilidade de transferência de renda com base nos direitos sociais da Constituição de 1988 e, renovou uma discussão que já ocorria desde 1975. Vale ressaltar que a prática de transferir renda já existia no Brasil desde os anos de 1970. No entanto, tanto a Renda Mensal Vitalícia (RMV) de 1974 e o Funrural estavam no âmbito da Previdência. Uma análise sobre tais programas pode ser encontrada em ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. pp. 1-20. e em Fonseca, Ana Maria Medeiros da.; Roquete, Claudio. *Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família*. In: Lilia Montali (org.). *Caderno de Pesquisa NEPP*. Proteção Social e Transferência de Renda. Edição Especial em Homenagem à Ana Fonseca, n. 86, jun. 2018, pp. 9-31.

¹⁶⁶ *Correio*. AE. Projeto de Suplicy será analisado. *Economia*, p. 6. 21 dez. 1993. n° 16.440. ArPU *Correio* n° 178.

¹⁶⁷ *Correio*. AE. Suplicy recebe aval para renda mínima. p. 6. 12 fev. 1993. n° 16.171. ArPU n° 168.

¹⁶⁸ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 122.

¹⁶⁹ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 125.

¹⁷⁰ CAMARGO, José Márcio. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. *Opinião Econômica*. Dinheiro. *Folha de S. Paulo*, 26 dez. de 1991. Acervo Folha Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/resultados/?q=josé+márcio+camargo+&site=fsp&periodo=acervo&x=13&y=13>>. Consultado em: 29 set. de 2017.

Suplicy que a força de trabalho de crianças pobres teria um valor maior que a das crianças ricas devido as características do mercado de trabalho brasileiro que forçavam o baixo padrão de renda para as famílias de trabalhadores. Para Camargo, a pobreza no país era causada por sua própria capacidade de se auto reproduzir, pela ineficiência do sistema educacional, pela concentração de terra, pela estrutura fiscal e pela legislação trabalhista, que, em sua avaliação, promoveria contratos de emprego curtos, mal remunerados e não vincularia o trabalhador às empresas. Com elogios a não promoção pelo Programa de uma burocracia de distribuição de bens e, pela possibilidade de rompimento com o ciclo de entrada precoce em empregos aliada a diminuição da evasão escolar - frente ao diagnóstico feito - Camargo encaminha duas sugestões para o Programa.

A primeira era de que o Programa deveria centrar-se nas crianças e não nos mais velhos como havia sugerido Suplicy. A segunda de que por, em sua visão, o Programa estimular a informalidade, deveria ser restrito aos trabalhadores com carteira assinada ou criar um programa que complementaria a renda de todos os trabalhadores com a condição de que os seus filhos estivessem em escola pública. Neste ponto, Camargo é enfático ao finalizar a Coluna com o alerta de que a complementação deveria ser para todos os filhos e não para cada filho.

Estava colocada nesse debate a característica que permaneceu em todos os programas de transferência de renda condicionada desde então. O foco¹⁷¹ nas famílias de trabalhadores empobrecidos e no acesso à educação foi instituído como a melhor abordagem e encontrou eco nas sugestões e experiências de organismos internacionais. Apesar de todas as causas contextuais elencadas por Camargo como responsáveis pela condição material de pobreza, a ação que se materializou no escopo de articulações possíveis do projeto foi a de um tipo particular de parceria com as famílias dos trabalhadores. A proposta estava no campo das possibilidades políticas à época quando, segundo Rocha, apenas 88% das crianças em idade escolar obrigatória frequentavam as

¹⁷¹ É importante se ter em mente que o projeto da focalização estava em pauta à época e cumpria um papel fundamental em como se daria o trato social. Para Soares, na disputa da focalização com o princípio de universalização que pressupõe a simultaneidade entre transformação produtiva e justiça social, este foi “desqualificado como ‘utópico’ ou ‘irrealizável’, de modo que o princípio da universalidade foi subordinado às chamadas ‘restrições’ econômicas. Para Montaña a focalização cria “um sistema diferenciado de atendimento às necessidades individuais segundo o poder aquisitivo”. Trechos citados respectivamente de SOARES, Laura Tavares. Focalização versus Universalização. In: *Enciclopédia Latino Americana*. São Paulo: Boitempo. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/f/focalizacao-versus-universalizacao>>. Consultado em: 26 jul. 2018. e de MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 190.

escolas na área urbana e apenas 78% na área rural.¹⁷²

Com elogios e críticas, em meio a todas as mobilizações sociais durante esse período e, em consonância com a pressão das campanhas pelo combate à fome,¹⁷³ o debate da proposta encaminhou – pelo interesse social que promoveu - a aplicação de sua ideia como uma ampliação de redes de proteção já existentes por governos locais.

Sob o nome de Bolsa Escola, em Brasília (DF), empreendida por Cristovam Buarque - à época - do PT, e, de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) em Campinas (SP) por Roberto Magalhães Teixeira, do PSDB estas são as duas experiências ¹⁷⁴ compreendidas como pioneiras na literatura analisada.

Como desenvolvimento de uma das propostas de sua campanha para governador, iniciado o mandato em 1995, Cristovam Buarque implementou o Programa Bolsa Escola¹⁷⁵ a começar pelas cidades satélites de Brasília. Para Buarque, os programas Renda Mínima e Bolsa Escola estavam vinculados em seu nascimento, porém, haviam se desenvolvido com base em uma lógica completamente diferente. Como registram Silva *et al.* a proposta de uma renda mínima escolar, já havia sido elaborada por Buarque em seu livro “A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética”, junto de propostas à proibição do trabalho infantil, pelo

¹⁷² ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 23.

¹⁷³ BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. Publicações Pólis. / Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Selva Ribas Bejarano, Carlos Henrique Araújo, Nair Heloísa Bicalho de Sousa. São Paulo, PÓLIS, 1998. p. 2.

¹⁷⁴ Não é objetivo aqui apresentar detalhadamente os aspectos e avaliações acerca desses programas na medida em que importam os mecanismos culturais que foram instituídos a partir deles. Para uma leitura inicial sobre esses e outros programas e seus resultados, dentre as centenas de produções existentes, creio que os livros de SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2014; e de ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013 oferecem um excelente panorama que permite ao interessado compreender os aspectos políticos e técnicos e assim, seguir no debate. E para a avaliação a nível local creio que a tese de JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiá, Santo André e Santos (1995-2006)* / Tese. Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, Campinas, SP, 2007, proporciona uma perspectiva comparativa, com o corte analítico entre prefeituras do PT e do PSDB, bastante interessante sobre o desdobramento dos usos políticos e técnicos dos programas em algumas das cidades que são constantemente referidas em outros trabalhos. Um estudo de caso realizado em 1998 sobre esses programas considerados pioneiros pode ser encontrado em: Costa, Valeriano M. Ferreira; Vita, Álvaro de; Pralon, Eliana Marcondes. Cadernos CEDEC – Reforma das políticas sociais num contexto de descentralização: o papel dos programas municipais de Garantia de Renda Mínima no combate à pobreza. Cadernos CEDEC, n° 65. São Paulo: 1998. p. 30 em diante.

¹⁷⁵ O Bolsa Escola do Distrito Federal, como ficou conhecido, foi colocado sob a gestão da Secretaria de Educação do DF e tinha como critério que as crianças entre 7 e 14 anos estivessem na escola, ser residente no DF por cinco anos consecutivos e ter renda *per capita* inferior a 1SM.

atendimento de crianças em idade escolar e pela criação de uma poupança-escola,¹⁷⁶ esta última acabou instituída como complemento ao Programa Bolsa Escola.¹⁷⁷

Durante a “Conferência Internacional sobre a Renda Mínima: Discussões e Experiências”, realizada em Brasília, em 1998, Buarque exemplificou a diferença entre o Renda Mínima e o Bolsa Escola. Para ele, o Renda Mínima “(...) parte do problema de que a pobreza é falta de renda e ao garantir a renda mínima as pessoas sairão paulatinamente da pobreza (...)” e o Bolsa Escola conserva “(...) a lógica de que as pessoas são pobres porque não têm educação e não têm educação porque não têm renda e as crianças têm que trabalhar”.¹⁷⁸

A lógica do programa, descrita por Buarque como algo simples, é de que se paga para as crianças estudarem de modo a complementar não a renda, mas a educação. Para essa lógica funcionar o Bolsa Escola foi implantado em Brasília com a condição de que “(...) todas as crianças em idade escolar estejam matriculadas e nenhuma delas falte mais do que duas aulas naquele mês. Se dos três filhos apenas dois tiverem matriculados não entra na Bolsa-Escola”. Para Buarque, essa condição seria o ponto diferencial entre o Bolsa Escola e os programas tidos como assistencialistas. Por esta via, com essa regra, Buarque afirmou que o governo estava “(...) usando a lógica do mercado”.¹⁷⁹

Sobre o Bolsa Escola no DF destaca-se o fato de a transferência do benefício ter sido feito prioritariamente às mulheres pelo entendimento de que assim se faria melhor uso da renda. Esse princípio guarda uma crítica, pois ao mesmo tempo em que interferiu nas relações dos núcleos familiares ao conferir poder de decisão sobre o uso do dinheiro às mulheres, também se observa a atribuição de uma responsabilidade a mais para essas ao passo que a vigilância social também recaiu mais sobre elas. Nesse ponto, não é

¹⁷⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2014. pp.77-78.

¹⁷⁷ A poupança-escola tinha por objetivo, de acordo com Buarque: “(...) no final do ano, cada uma das crianças que passar de ano recebe R\$100,00 em uma caderneta de poupança, que ficará preso até que ela termine a 4ª série e vá para a 5ª, quando ela poderá retirar a metade. Ela só voltará a retirar quando completar a 8ª série e for para o 2º Grau, retirando só a metade. Ao terminar o 2º Grau ela retirará tudo. (...)”. In: SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

¹⁷⁸ SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

¹⁷⁹ SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

preciso, por ora, seguir com esse debate.¹⁸⁰ Fato é que esse se tornou também uma das marcas – acompanhada pela crítica - dos programas que seguiram.

Outro aspecto que vale ressaltar quanto ao Bolsa Escola Federal, por ter forjado um argumento que também teve continuidade, inclusive, na defesa pelo governo em torno do PBF nos anos 2000, é o que Buarque chamou de “(...) colocar de cabeça para cima o processo da dinâmica econômica (...)”.¹⁸¹ O Bolsa Escola permitiu o desenvolvimento prático, ainda que dentro de suas próprias limitações, da ideia de aquecimento do mercado interno. Neste ponto está a observação, defendida por Buarque, sobre o efeito multiplicador de se fazer a transferência direta de renda e seu custo basicamente zero em uma perspectiva de longo prazo. Nas palavras de Buarque,

E essa criança custará mais ainda se abandonar a escola. Então, quando analisamos a economia total, verificamos que esse programa é grátis. (...) a maior tragédia brasileira é que pensamos na dinâmica econômica pelo topo (...) pois bem, a economia vai do topo à base. Se (...) dermos Bolsa-Escola para o flanelinha, ele poderá comprar comida, quem vendeu comida para ele poderá montar um negócio, quem montou o negócio, comprou equipamentos e terminará comprando um automóvel também. Temos de colocar de cabeça para cima o processo da dinâmica econômica (...)¹⁸²

Esse discurso sobre um tipo de “círculo virtuoso da economia” esteve muito presente nos governos petistas como forma de alavancar a economia junto ao desenvolvimento social compondo um elemento de convencimento e estabilidade do pacto que ajudou a manter as políticas sociais desse governo. Atrelar a transferência de renda a alguma atividade também foi um elemento que permaneceu nos próximos programas, muitas vezes, não necessariamente pelo componente educacional ou outro que tenha sido estabelecido, mas pelo pressuposto de visibilidade e controle social. No caso da escola, acabou por se instituir uma rede de observação em torno das famílias atendidas, facilitando assim a correção na aplicação de benefícios distribuídos indevidamente. Há aqui um componente crítico relacionado às formas de percepção sobre os costumes e hábitos de consumo que caracterizariam as condições de vida de

¹⁸⁰ As questões colocadas por essa discussão serão abordadas junto às condicionalidades do PBF, no Capítulo 2.

¹⁸¹ SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

¹⁸² SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

uma ‘pessoa pobre’. Apesar do apelo técnico e ‘eficiente’ as formas de avaliação estão, em geral, definidas mais por impressões ligadas ao consumo do que por critérios de fato. Um breve caso relatado por Buarque na referida Conferência pode ilustrar essas formas de percepção,

A cada ano eu fazia uma avaliação das famílias e eliminava aquelas que melhoravam de vida. Percebemos que o critério de considerar melhora de vida não é suficiente para garantir a criança na escola. Existem casos até anedóticos, se não fossem dramáticos e trágicos, como o de uma família que perdeu a Bolsa-Escola porque a fiscal descobriu que ela tinha um telefone na casa. Depois, descobriu-se que o telefone era um enfeite que a patroa havia dado para a mãe da criança e esta o botou em cima da mesa. Resolvemos isso adiando para cada dois anos pelo menos a avaliação porque fiquei preocupado com as crianças que perdiam a Bolsa-Escola (...)¹⁸³

A avaliação das condições materiais das famílias foi uma prática que perdurou nos programas locais e nacionais que seguiram, com a instrumentalização do serviço social em vigilância socioassistencial enquanto instrumento “de controle e intervenção na vida cotidiana da população”.¹⁸⁴ Não há muito espaço para a “transição” entre a pobreza e a não pobreza nesse aspecto.

O Bolsa Escola no Distrito Federal foi encerrado em 1999 e substituído pelo Programa Sucesso no Aprender, pelo governador Joaquim Roriz (PMDB). Como registra Suplicy, este programa significou um retrocesso nas metas atingidas pelo Bolsa Escola de Buarque, principalmente porquê operava de modo que “(...) todo estudante de baixa renda passará a receber (...) uma mochila com material escolar, além de uniforme, uma cesta de alimentos por mês, e a cada dia as crianças de até 6 anos receberão um litro de leite e dois pães”.¹⁸⁵ Nota-se que mesmo com o sucesso político do Bolsa Escola em seus moldes originários a tensão e a disputa política sobre as formas de gerir a pobreza não foram diminuídas ou atingiram determinado consenso nesse período.

Em Campinas o PGRFM foi criado em 1995 pelo então Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, do PSDB, como complemento às ações caritativas e filantrópicas

¹⁸³ SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

¹⁸⁴ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 231.

¹⁸⁵ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta / Eduardo Matarazzo Suplicy*. – São Paulo : Cortez : Fundação Perseu Abramo, 2002. pp. 132-133.

que já eram desenvolvidas na cidade¹⁸⁶ e continuou em funcionamento com algumas mudanças.

O PGRFM foi posto sob a direção da Secretaria Municipal de Assistência Social. Foi fundamentado na LOAS para a destinação dos recursos orçamentários e no ECA para o cumprimento do poder público no tocante aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes e, para a articulação e suporte ao programa com unidades de atendimento. Como registrou a assistente social Regina Maria H. Baldin, responsável pelo PGRFM em Campinas, durante a “Conferência Internacional sobre a Renda Mínima: Discussões e Experiências”, o princípio do programa fundamentava-se em que “(...) a família fortalecida e incluída numa rede de proteção, ela mesma, pode desencadear melhoria na qualidade de vida e proporcionar ambiente de proteção e desenvolvimento de seus filhos.”¹⁸⁷

A diferença com o Bolsa Escola estava, além do componente educacional, na contrapartida do acompanhamento da saúde das crianças nos postos de saúde e na participação das famílias nos chamados Grupos Socioeducativos. Assim, o PGRFM inaugurou a transferência de renda articulada à política social na área da saúde e maior integração com o corpo de assistência social. Como registram Silva *et al.* o apoio para a transferência do dinheiro se dava, à época, pela emissão de cheques nominais pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil que eram entregues aos beneficiários durante reuniões sócio educativas.¹⁸⁸

O que se destaca aqui com essa breve exposição sobre o Bolsa Escola e o PGRFM são os mecanismos culturais e políticos que foram instituídos e permaneceram em outros programas desenvolvidos em várias iniciativas ao longo dos anos de 1990 e nos programas dos anos 2000. Assim, o foco na família e a transferência de renda articulada com o acesso à educação e à saúde têm sido avaliados como as principais

¹⁸⁶ O PGRFM tinha por critérios ser destinado às famílias com renda *per capita* inferior a R\$35,00, residentes há no mínimo dois anos e com filhos menores de 14 de idade. Sobre as outras ações que estavam em andamento V. ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 26.

¹⁸⁷ SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

¹⁸⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2014. p. 60. O impacto destas reuniões no controle do uso do dinheiro pelas famílias é muito claramente apresentado e debatido por JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)* / Tese. Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, Campinas, SP, 2007.

inovações introduzidas por esses programas frente ao original de Suplicy.

Tais inovações, no entanto, expressaram a tendência econômica engenhosa que promoveu o encontro entre o desenvolvimento econômico e o individualismo, processo conhecido como enfoque no desenvolvimento de capital humano. Tal enfoque, que se tornou característico das políticas sociais, se deu, conforme registrado por Mauriel, quando:

o sentido das políticas sociais foi reconduzido na direção do alívio da pobreza, na tentativa de responder aos processos de precarização generalizada de vida da maioria da população mundial que depende da venda de sua força de trabalho, sem, no entanto, mexer na dinâmica contemporânea de acumulação de riqueza.

O alívio da pobreza em si torna-se, gradualmente, admissível na atuação de organismos multilaterais, a partir da década de 1960, porque se configurou não pela existência da pobreza em si, mas “como um instrumento de crescimento econômico”, esse preceito solapou o “paradigma econômico que priorizava o crescimento econômico e direcionou crescentes atenções para a redução direta da pobreza”.¹⁸⁹

O conceito de “capital humano”, por sua vez, foi criado nos anos de 1950, na Universidade de Chicago. De acordo com Mauriel, “sugeriu que o capital físico, considerado como um ‘fator residual’, tinha um papel pequeno na explicação do crescimento da renda per capita nos Estados Unidos e que fatores como educação, criatividade e empreendedorismo eram as chaves do fenômeno”, transformar esses fatores no termo “capital humano” tornou-os mais aceitáveis de modo que foram estendidos a ações ligadas à saúde. No ano de 1991, quando o Banco Mundial declara o alinhamento oficial de sua agenda com o objetivo de combate à pobreza “(...) a ênfase foi dada no bem-estar a curto prazo e em investimentos nos recursos humanos, especificamente subsidiado pela teoria do capital humano, no sentido de complementar os esforços de estabilização”¹⁹⁰

Ao se observar o desenvolvimento de outros programas assistenciais nos anos 2000 pode-se acrescentar aos pontos vinculantes da educação e da saúde, as concepções

¹⁸⁹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 28, p. 139 e 140. Esse cenário, como pontua Mauriel, tem relação com a transformação dos paradigmas de econômicos e da reconfiguração do BIRD.

¹⁹⁰ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 217.

sobre os motivos e as soluções para a condição de pobreza. Nesse sentido, a vigilância e controle sociais sobre os beneficiários, e o acompanhamento sócio educativo sobre as dificuldades de inserção social e produtiva das famílias, passam a figurar como aspectos predominantes. Estes articularam valores sociais sobre como gerir a pobreza que viabilizaram, na junção com a prática econômica, a aceitação desse tipo de política de assistência social.

As regras morais que passaria a reger largamente os programas se constituíram no campo cultural enquanto um mecanismo social de acesso aos direitos e às formas de sociabilidade; operacionalizando a organização de lugares sociais para os pobres que seria então mediado por algum tipo de fiscalização. Deste lugar, definido por tais regras, jogar o jogo das políticas sociais com seus valores definidos por condicionalidades ou contrapartidas implicou reformular os valores da cidadania e, portanto, das formas de ser ver cidadão. Como bem nota Telles em discussão acerca dos sentidos da destituição, o comportamento esperado dos pobres passa a se constituir em algo situado num limiar de mediações transformadas entre a deferência e a assistência em relação com experiências da dimensão da reprodução social:

Numa fórmula quase lapidar, o pobre é aquele que tem que provar o tempo todo, se fazer ver e reconhecer a si próprio e à sociedade a sua própria respeitabilidade num mundo em que os salários insuficientes, a moradia precária, o subemprego e o desemprego periódicos solapam suas condições de possibilidade. Nesse caso, seria possível dizer que a condição de pobreza se traduz na experiência de uma liminaridade real ou virtual entre a ordem e a desordem, experiência que transcorre nas frágeis fronteiras que separam o “trabalhador honesto” do “pobre”, que vive a desordem moral como fado, e do “marginal”, que faz dessa desordem uma estratégia e um estilo de vida.¹⁹¹

A conexão entre o individualismo, a compensação através da transferência de renda e a fiscalização se expressa, ainda que não somente, na mudança de comportamento do “pobre” que para ter acesso à algum direito, precisa, ao menos simbolicamente, interpretar e incorporar a expectativa da focalização que atua, por princípio, para otimizar recursos e retornos.

Na ausência do critério de seleção de vinculação a empregos formais, a focalização conta com a prática da medida moral para a identificação e fiscalização dos trabalhadores empobrecidos. Essa medida se dá de modo relacional, pois tem influência

¹⁹¹ TELLES, V. da S. *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 82.

na aceitação social desse tipo de política assistencial compensatória já que é possível que os não beneficiados julguem “com seus próprios olhos” se os recursos estão devidamente aplicados às pessoas que deles “necessitam”.

Nessa linha, se compreende questões estruturais como incapacidades individuais, portanto, só é possível atuar em casos e grupos específicos e esses precisam “parecer” realmente merecedores, de modo que precisam, como argumentou Telles: se provar o tempo todo.

Os programas citados marcaram também a diferença entre a opção por uma renda básica ou uma renda mínima - sendo esta última a que acabou por prevalecer nos programas brasileiros. A renda básica se baseia no pressuposto da inclusão social pela via da distribuição de renda a todos que necessitarem e valoriza a autonomia como um elemento do desenvolvimento humano. A renda mínima estabelece um público alvo a partir de cortes de renda de modo a atenuar os efeitos das precárias ou insuficientes condições materiais. Esse entendimento, como observam Silva *et al.*, tem como orientação “(...) a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho”, o que, nesse sentido tem por impacto “a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza”.¹⁹²

Em meio ao contexto de disputa política e de reorganização das orientações do Estado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, os princípios de tais programas inspiraram uma das linhas de frente da gestão do governo. Já em seu segundo mandato, Cardoso partiu da distribuição de renda e do apoio aos municípios para que aderissem ao Bolsa Escola que foi instituído como um programa nacional em 2001.

Em meio a apresentação de vários projetos de lei na Câmara e no Senado inspirados nas experiências do Bolsa Escola, à véspera da reeleição, em 1997, Cardoso promulgou a lei n° 9533 para a promoção do acesso à educação que permitia ao governo custear cinquenta por cento das ações em municípios mais pobres considerados como os alvos iniciais do programa.

Em que pese esse ato não ter sido responsável pela reeleição de Cardoso¹⁹³ ele suplantou as possibilidades de aprovação do projeto de Suplicy em seus termos originais ao elencar a perspectiva de uma renda mínima como opção para a gestão da

¹⁹² SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2014. p.45.

¹⁹³ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. pp. 48-52.

pobreza.

Em seus moldes iniciais, na lei nº 9.533, o programa Bolsa Escola fracassou. No entanto, foi reformulado no escopo das ações previstas no programa “Avança Brasil: proposta de governo”. O programa foi editado em 2001 pela lei que instituiu o Bolsa Escola Federal e passou a ser vinculado diretamente ao Ministério da Educação - com contrapartida dos beneficiários de frequência escolar de oitenta e cinco por cento. Sendo a contrapartida pelo governo federal - junto aos governos estaduais e municipais - da cobertura universal do público alvo de crianças entre seis e quinze anos com a oferta de ações sócio educativas.

Outro ponto importante desenvolvido a partir do programa foi a implantação da transferência da renda via cartão magnético e a criação, em 2001, do Cadastro Único para compor a base informacional dos programas. Ambas as medidas tinham por objetivo evitar falhas e desvios nos repasses e, após várias reformulações, permaneceram nos programas desenvolvidos no governo Lula.

Cabe ressaltar que a ideia de vinculação à educação passou por transformações. Se, no argumento que a originou, o acesso à escola realmente se constituía um problema, quando o Bolsa Escola Federal foi implantado já não era mais um problema urgente, pois, como registra Rocha,¹⁹⁴ em 2001, noventa e seis por cento das crianças na faixa etária alvo frequentavam a escola. Isso, ressalta-se, a despeito da qualidade com que esse dado era atingido.

Vale notar que a articulação entre o acesso à educação e a renda foi posta pelo viés do acesso à educação subordinado ao desenvolvimento econômico, de forma condicionada ao argumento de mobilidade social. Daí, grosso modo, pode-se compreender o descompasso entre a ampliação do acesso e o montante de investimentos; a qualidade não figurou junto ao acesso pois o ensino também foi instrumentalizado “em meio de treinamento de força de trabalho sem ônus para o capital”.¹⁹⁵

Pontua-se aqui o mecanismo que operou o enfoque dado à educação com destaque para a criação de fundos contábeis no contexto das reformas de Cardoso. Como pontua a antropóloga e cientista política Eunice Durham, os problemas da qualidade do ensino já eram apontados desde os anos 80, nesse sentido, o governo de

¹⁹⁴ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. pp. 62-63.

¹⁹⁵ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 231.

Cardoso responderia – na avaliação da autora - não pela queda da qualidade do ensino, mas pelo início de sua medição e publicização dos dados a respeito. Ainda segundo Durham, há que se considerar nesse sentido, medidas que foram desenvolvidas no sentido de resolver questões relativas ao financiamento da rede de educação, a exemplo da criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).¹⁹⁶

A solução do financiamento da educação, frente às exigências constitucionais, por meio da criação de um fundo contábil implicava, apesar da avaliação de Durham, problemas de descentralização da gestão do ensino, do atendimento apenas ao ensino fundamental, aumento irreal do número das matrículas, e da definição do custo por aluno. Com o passar dos anos de vigência do FUNDEF o governo acumulou uma dívida bilionária com o fundo.

Como pontuou o filósofo Vladimir Safatle: “Há certa ironia em lembrar como as privatizações foram inicialmente vendidas à população”, durante o governo de Cardoso, “como esforço de capitalizar o Estado para investir nos setores sociais, isso em um governo que, ao final, entregou ao país universidades sem dinheiro para pagar a conta de luz”.¹⁹⁷

Entrementes, depreende-se que o componente educacional - agora atrelado a um fundo contábil - junto às ações socioeducativas, começa a permanecer nos programas de renda mínima como um aspecto moral de seu desenvolvimento e missão governamental de matricular as crianças nas escolas. A ideia de uma contrapartida – que implica o caráter contratual - ligada à frequência escolar parece então estar intimamente relacionada com o clima das ações de assistência social desenvolvidas, principalmente a partir de 1995 com o PCS. Da mesma forma, o componente da fome voltará à cena enquanto forte argumento moral pela via da campanha eleitoral do PT, mas não mais ancorado na problemática real quanto ao acesso aos alimentos.

Vale notar que durante os mandatos do governo Cardoso estavam em pauta os

¹⁹⁶ Cf. DURHAM, Eunice R. A política educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 88, nov. 2010. pp. 153-179. O governo Lula criou o FUNDEB para o atendimento à toda a educação básica com validade até 2020, no entanto, sem corrigir completamente as distorções orçamentárias decorrentes do ajuste fiscal. Quando de sua criação, como lembrou o deputado Ivan Valente: “Vale destacar que o governo antecipou o pagamento ao FMI -de 15,5 bilhões de dólares, cerca de quatro vezes o montante de recursos novos previsto com o Fundeb nos quatro primeiros anos (8,6 bilhões de reais)”. VALENTE, Ivan. Fundeb: avanços e recuos. Opinião. *Folha de S. Paulo*. 09 fev. 2006. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0902200610.htm> >. Consultado em: 5 set. 2018.

¹⁹⁷ SAFATLE, Vladimir. *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 70.

modos pelos quais ocorreria a consolidação do sistema de seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988. Como lembra Draibe, os únicos aspectos desse sistema que já tinham modelos delineados eram os definidos pela LOAS e pelo modelo de gestão ancorado no SUS.¹⁹⁸ A gestão da vida de parcela da população identificada como pobre, desvinculada dos princípios constitucionais e isolada da LOAS, permitiu que a pobreza permanecesse como um campo aberto de disputa e gestão política. Nesse sentido, ancorada nos significados e obrigações estipulados sobre o dar e o receber, por sua vez, fincadas em um entendimento liberal de como os pobres devem “parecer” pobres e dos motivos que os definem como pobres.

Estavam no campo da disputa social os acordos políticos, econômicos e sociais que guiariam o acesso à educação e de gestão da pobreza em meio às políticas neoliberais e os interesses intermediados na reforma do sistema educacional frente ao que havia sido instituído pela Constituição de 1988. Estes estavam sendo definidos pela via institucional em separado dos mecanismos de gestão democrática e com as possibilidades de ação dos sujeitos coletivos pautadas pela ação dos sujeitos enquanto indivíduos com interesses vistos pela tematização das questões sociais.

Mediante esse contexto, conjectura-se que essa tematização encontra significado também nas políticas promovidas por Cardoso a partir de seu segundo mandato. Neste período o governo passou a articular, a partir das ações já previstas em seu programa, o que instituiu como Rede Social Brasileira de Proteção Social. Esta Rede abrangia diversas ações com o objetivo de combater a pobreza enquanto um fenômeno multisetorial. Tal fator abriria espaço ainda para o deslocamento das dimensões da reprodução social. No campo dos programas assistenciais, isso significou que para cada “setor” desenvolveu-se um programa específico – como tematização da questão social – não necessariamente relacionados entre si em sua gestão.

Alguns dos programas¹⁹⁹ que compuseram essa Rede eram o próprio Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, ambos de 2001, complementares entre si pela faixa etária que atendiam, sendo o Bolsa Alimentação articulado ao componente da área da saúde; o

¹⁹⁸ Cf. DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 63-101, 2003.

¹⁹⁹ Além dos programas citados no texto (que são os frequentemente referenciados na literatura analisada porquê foram unificados no PBF posteriormente) os programas que compuseram a Rede Social Brasileira de Proteção Social conforme registra Draibe, eram: o Programa do Agente Jovem, a Bolsa-Qualificação, o Benefício Mensal – Idoso, o Benefício Mensal – Portadores de Deficiência, a Renda Mensal Vitalícia, o Bolsa-Renda, as Aposentadorias Rurais, o Abono Salarial PIS/Pasep e o Seguro-desemprego. DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 88, 2003.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996 e inicialmente aplicado em áreas com maior incidência de trabalho infantil, expandido para o país todo em 1999²⁰⁰ e; o Programa Auxílio Gás, criado em 2002 frente ao fim do subsídio do botijão de gás. O Auxílio Gás foi o primeiro destes programas a ser ofertado a toda uma população pobre definida pelo critério de renda, o que, como registra Rocha, inaugura o que se consolidou como o caráter universal à uma parcela da população no PBF.²⁰¹

Em 2001 a articulação da campanha eleitoral de Lula teve início mediante esse contexto forjado ao longo dos anos 90 no tocante as políticas sociais, e, com a vigência desses programas e seus mecanismos de atuação. É importante notar que muitos dos personagens que entraram em cena com a articulação e desenvolvimento do programa de governo do PT para as eleições de 2002, como visto, nunca saíram de fato desta.

Havia muita movimentação social ocorrendo no sentido de disputar as políticas sociais e econômicas do governo Cardoso. O Instituto Cidadania continuava ativo, o PT compunha a oposição, muitos de seus militantes compunham quadros políticos regionais. Alguns programas desenvolvidos no guarda-chuva do Bolsa Escola eram tocados por prefeituras petistas, a exemplo de Belo Horizonte (MG), e ocorriam com base nas discussões sobre uma economia solidária na contramão do que propunha o PCS e o Bolsa Escola Federal. A própria formulação do projeto de renda básica, apesar de suplantado pelo governo com a renda mínima, continuava em disputa por Suplicy no interior do PT²⁰² mediada pela visibilidade política atingida pelo Bolsa Escola Federal e pela nova proposta do Fome Zero elevado então ao *status* de projeto para a campanha petista.

1.4 – Fome Zero: “A fome não produz revolucionários, produz pedintes”²⁰³

²⁰⁰ O PETI articulava-se ao Bolsa Escola em alguns momentos, como quando, por exemplo, o UNICEF lançou, em 1999, a “(...) campanha Criança no Lixo, Nunca Mais, um apelo nacional pela erradicação do trabalho infantil nos lixões e na coleta de lixo nas ruas. A campanha deu visibilidade a esse tema até então oculto no País. Mais de 15 mil crianças que viviam essa realidade passaram a participar do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com pagamento de bolsa-escola para suas famílias.” Unicef – Brasil. Histórico. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.html > .Consultado em: 15 nov. 2018.

²⁰¹ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.70.

²⁰² Cf. SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. pp. 127-147.

²⁰³ Frase dita por Lula e relatada por Patrus Ananias de Sousa em: Entrevista. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 109.

Ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso as ações para a distribuição de cestas básicas haviam sido praticamente descontinuadas ou estavam sob a acusação de suportarem esquemas de desvios e o acesso à alimentação como um todo vinha sendo tratado como tema municipal, a ser resolvido localmente.

Com o acúmulo de experiências do PT para a promoção do acesso aos alimentos pelas vias de uma economia solidária – com a formação de cooperativas, bancos do povo e programas de renda mínima -²⁰⁴ e a aproximação das eleições, o Instituto Cidadania estava mobilizado em torno do encontro com o que seria a agenda da campanha eleitoral e a agenda política governamental.

Desta mobilização, pautou-se o “Projeto Fome Zero: Uma proposta de combate à fome no Brasil”,²⁰⁵ com propostas possíveis de serem executadas por uma agenda governamental. A prioridade dada à fome não foi consensual no interior do PT e guardou críticas aos moldes de funcionamento do Fome Zero, mesmo este tendo sido elevado a bandeira de campanha após entrevista de Lula – enquanto candidato - ao *Jornal Nacional*.²⁰⁶ Nesse sentido, vale ter em mente que o tema da fome entrou como um elemento aglutinador político e de oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

²⁰⁴ SINGER, Paul. Um novo conceito de socialismo. *Folha de S. Paulo*. Opinião. 6 nov. de 2001.p. A3. Acervo Folha. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/resultados/?q=Fome+Zero&site=fsp&periodo=acervo&x=11&y=10>>. Consultado em: 1 out. de 2017.

²⁰⁵ Como será abordado no Capítulo 3, apesar do enfoque crítico atribuído ao Fome Zero pelo jornal de Uberlândia (MG) “Correio”, há uma interessante matéria no Caderno de Política / Cidadania com ares de reivindicação da origem mineira do Programa Fome Zero, que de fato, foi articulado com a Fundação Djalma Guimarães: “(...) a proposta de se fazer uma política de segurança alimentar para o Brasil surgiu numa visita que o então candidato petista à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, fez a Araxá em 1991. Na época, Lula, que já se preparava para a sua segunda disputa presidencial, se reuniu com o diretor geral da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), José Alberto de Camargo, que, anos mais tarde, demonstrou interesse pela proposta. (...) Por intermédio de seu órgão de afirmação social – a Fundação Djalma Guimarães – a empresa patrocinou todo o projeto Fome Zero, que foi desenvolvido pelo Instituto Cidadania. A equipe multidisciplinar foi coordenada pelo atual presidente e diretor da companhia, que ainda patrocinou outros programas que o governo Lula tem pretensão de implantar. (...) O conteúdo do programa Fome Zero está num livro de 100 páginas, também lançado pela empresa. A versão final só foi concluída em 2001, no entanto, a base do projeto é praticamente a mesma discutida há mais de dez anos. (...) a empresa fará uma contribuição financeira ao programa. (...) Ano passado, pouco depois de divulgado o resultado das eleições, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acompanhado do vice José Alencar, retornou a Araxá, permanecendo um fim de semana na casa de hóspedes da CBMM. (...)”. TORRES, Wallace. Fome Zero tem origem em mineradora de Araxá. *Correio*. Política, Cidadania, p. A 4. 16 fev. 2003. n° 19.300. ArPU n° 288.

²⁰⁶ “(...) Essa fala do Lula no *Jornal Nacional*, que a prioridade era acabar com a fome, coincidiu com uma série de reportagens da emissora [sobre a fome] (...). Começamos a juntar as peças: o CONSEA tinha acabado, a cesta básica tinha acabado e existia uma concepção arraigada no governo FHC de que a questão da alimentação não era um tema público, mas sim privado. (...)” SILVA, José Graziano da. Entrevista In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 99.

Se se considerar o contexto recente de articulação desse projeto e o ambiente político dos anos 90 - e o espaço de atuação propositiva e articuladora que movimentos sociais populares, como o MST e setores da Igreja possuíam junto ao PT - a fome, pela via da argumentação da segurança alimentar, figurou como um conceito que seria capaz de articular diversas pautas sociais atrelando produção, consumo e aquecimento dos mercados locais com o uso dos mecanismos descentralizados de transferência de renda. De fato, consta das bases do projeto do Fome Zero, que a “Conferência Nacional de Segurança Alimentar”, realizada em Brasília, em julho de 1994 pela via do CONSEA, havia representado um “resultado significativo dessa parceria entre sociedade civil e Governo Federal”, de modo que estabeleceu o entendimento de que a construção de uma proposta de segurança alimentar para o país baseava-se no “diagnóstico de que as concentrações da renda e da terra constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar”.²⁰⁷

É preciso pontuar que a pobreza na agenda nacional a partir da instalação do CONSEA por Franco havia criado a abertura de um campo de mobilização não somente aos setores agrupados da classe média. Para a execução dessa agenda fora, principalmente, dos grandes centros urbanos - onde as ações filantrópicas mobilizavam maiores recursos - estavam os movimentos do campo, a Cáritas e a Teologia da Libertação – pelas mãos da Comissão Pastoral da Terra (CPT) - a mobilizar a organização política e a educação popular. Como notou Schwartzman: “No campo, a maior parte da agenda da pobreza é executada pela Igreja Católica e pelo movimento dos sem-terra, que denuncia a imoralidade da concentração de terra e levanta a bandeira da agricultura familiar”.²⁰⁸

Os movimentos do campo, como lembra Stedile,²⁰⁹ nascem da Igreja Católica entre as décadas de 60 e 70, e sempre tiveram um papel articulador abrangente e

²⁰⁷ Instituto Cidadania. Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001. p. 24. Citado por: Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV. p. 35.

²⁰⁸ SCHWARTZMAN, S. Brasil: A agenda social. In: Bethell, L. *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro / organização*, Leslie Bethell; tradução Maria Beatriz de Medina. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.87.

²⁰⁹ João Pedro Stédile: Lula e a reforma agrária. In: MANZO, Paolo. *Lula, o Presidente dos Pobres*. Um ex-operário à frente do Brasil. Tradução por Inês Guerreiro. Prefácio por Gilberto Gil. Coleção Campo da Actualidade – 69. Porto: Campo das Letras, 2004. p.59. Como registra Gohn, “Na origem, nos anos 70, o MST esteve associado à CPT (Comissão Pastoral da Terra). Nos anos 80 passou a contar com dirigentes ligados à CUT e ao PT, e a fundamentar seu projeto no socialismo marxista”, em: GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 305.

importante junto aos setores populares. Entrementes, a agenda da fome teria cumprido um papel importante pois aproximou a pauta do campo e da cidade ao longo da década de 90.

As questões públicas, da fome e da pobreza, encontram-se na militância dos agentes políticos e sociais mediadas por suas pautas nesse período. O que, ao permitir a aglutinação em torno de projetos políticos, chamava a atenção e mobilizava para questões estruturais. Cabe lembrar, conforme registrou Gohn, que além do que a autora identifica como a primeira fase da Ação da Cidadania como a de ações caritativo-doativas, houve ainda uma segunda fase relacionada à geração de empregos sendo esse corte estabelecido no marco da extinção do CONSEA. A Campanha, então remodelada internamente devido a vários problemas, deslocou sua atuação para a reforma agrária, segundo a autora:

a Ação foi pensada para ter um caráter permanente e não sazonal, como seria o normal em uma campanha. Ela foi programada para ser desenvolvida em etapas, todas ao redor da questão da miséria e dos excluídos, indo do emergencial para o estrutural, da fome para a geração de empregos, do urbano para o rural, para os sem-terra, para o *locus* onde estão os conflitos sociais mais violentos, onde se dá a continua expulsão do homem do campo para as periferias e guetos de “apartação” social das cidades. Recolocando a reforma agrária, nunca realizada, na agenda dos problemas nacionais, a Ação da Cidadania entrou em nova etapa.²¹⁰

Foi ainda nos anos 90 que os movimentos do campo receberam mais atenção e que o MST, em particular, reformulou suas estratégias para uma política de assentamentos produtivos, de economia solidária²¹¹ que era então apoiada por Betinho, pela Igreja e pelos militantes do PT. Foi em meados dos anos 90 que o MST se configurou como o maior movimento popular do Brasil²¹² e, apesar de que a pauta da Reforma Agrária fosse defendida por Betinho no âmbito de suas campanhas,²¹³ esta, enquanto uma frente de atuação nos setores populares, ganhou força como bandeira do

²¹⁰ GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p.29.

²¹¹ GUIMARÃES, Joel dos S.; QUENTAL, Paula. Economia solidária se aproxima das origens do socialismo, diz Paul Singer. 12 jan. 2015. (Do Brasil Debate). Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2015/01/12/economia-solidaria-se-aproxima-das-origens-do-socialismo-diz-paul-singer.html>>. Consultado em: 11 abr. 2018.

²¹² GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais* – Paradigmas clássicos e contemporâneos. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 304

²¹³ *O Brasil de Betinho* / organizadores: Dulve Pandolfi, Augusto Gazir e Lucas Corrêa; ilustrador: France Martin; apresentação: Cândido Grzybowski. – Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. pp. 145-150.

MST entre os anos de 1994 e 1997.

Na linha da proposta de assentamentos em uma economia de mercado, pela via da FAO, como registrou Silva, “(...) os incentivos à agricultura familiar não colidem com o fortalecimento da agricultura empresarial”, o desenvolvimento da agricultura poderia ocorrer pela introdução “(...) de uma demanda adicional por alimentos (...)” como um “(...) instrumento de inclusão econômica e produtiva”.²¹⁴ A expectativa por alavancar demandas históricas dos movimentos sociais pela via do Fome Zero - enquanto um projeto de governo que, na avaliação de seus idealizadores, poderia inverter a máxima de crescer o desenvolvimento econômico para então distribuí-lo gerando o alívio gradual da pobreza – foi reforçada com o apoio dos movimentos sociais. A perspectiva era de que o aquecimento do mercado interno, designado como “o verdadeiro desafio de Lula”,²¹⁵ se daria em relação estreita com a reforma agrária.

Como registraram Stedile e Gorgen em texto publicado em 2004, a expectativa era de que: “(...) finalmente teremos um governo comprometido em atacar o pior e mais grave problema de nossa sociedade: a pobreza e a desigualdade social!”, para os autores, o Fome Zero “(...) é uma bela proposta. (...) Não só apoiaremos, mas nos engajaremos, contribuindo de todas as formas para combater as causas da pobreza e da fome, que são o latifúndio e o modelo neoliberal na agricultura. (...)”.²¹⁶ O Cartão Alimentação que viabilizava o Fome Zero estava associado “(...) à adoção, de forma integrada e em cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios e a sociedade civil, de ações voltadas para o desenvolvimento local e para a superação de insegurança alimentar”, a saber:

I - Ações Específicas:

- a) educação para o consumo alimentar e nutrição;
- b) orientação básica de saúde e higiene;
- c) alfabetização e elevação do nível escolar de jovens e de adultos;

II – Ações Estruturais:

- a) reforma agrária e programas de geração de emprego e renda;
- b) qualificação profissional;
- c) recuperação e ampliação da infra-estrutura educacional;
- d) construção de obras de irrigação e de abastecimento de água;

²¹⁴ SILVA, José Graziano da. A agricultura contra a fome. In: *Fome Zero: textos fundamentais* / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. pp. 52-53. Silva era representante regional para América Latina e Caribe da ONU/FAO.

²¹⁵ Celso Furtado: os desafios econômicos de Lula. In: MANZO, Paolo. *Lula, o Presidente dos Pobres*. Um ex-operário à frente do Brasil. Tradução por Inês Guerreiro. Prefácio por Gilberto Gil. Coleção Campo da Actualidade – 69. Porto: Campo das Letras, 2004. p.80.

²¹⁶ STEDILE, João Pedro; GORGEN, Frei Sérgio. Trégua Zero. In: *Fome Zero: textos fundamentais* / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 148.

- e) saneamento básico e melhoria das vias de acesso;
- f) construção ou reforma de habitação.²¹⁷

Nesse ínterim, a proposta do projeto Fome Zero vinculado a um tipo de desenvolvimento econômico que partiria da economia solidária colidiu com a proposta de Suplicy ao PT por uma Renda Básica incondicional. A via sustentada foi de que a transferência de renda por si só não era suficiente para desencadear determinado processo de emancipação social. Assim, o modelo de acesso à renda para promover a segurança alimentar acabou por ser um dos pontos de maior polêmica na dimensão do projeto do Fome Zero. A avaliação era de que a integração de mecanismos já em vigor seria mais eficiente pois,

Não basta[ria] assegurar às famílias pobres uma renda, o que é absolutamente necessário dada a miséria em que vivem milhões de famílias brasileiras. A superação do círculo de ferro da pobreza pressupõe uma inteiração entre indivíduo e comunidade. Por isso é fundamental embutir contrapartidas emancipatórias nos programas sociais – como alfabetização e frequência escolar – mas é imprescindível também incluir mecanismos de indução de demanda que estimulem os circuitos locais de produção.²¹⁸

Confluem nesse projeto do Fome Zero os mecanismos que já estavam sendo praticados, principalmente, no âmbito do Bolsa Escola Federal com as noções de condicionalidades e aquecimento do mercado interno. Entretanto, a esta altura, pelas mãos de uma agenda que se faria popular, a partir da concepção de emancipação pela economia solidária.

No entanto, é preciso notar que a distribuição da renda, em seu ponto polêmico, passava nesta proposta, pela distribuição de cartões ou cupons que só poderiam ser utilizados pelos beneficiários para a aquisição de alimentos. Esse modelo foi sugerido por Silva ao Instituto Cidadania com base na experiência observada por ele quanto aos *food stamps* praticados nos EUA desde a crise de 1929 – inicialmente, com o objetivo de movimentar estoques de alimentos parados.

Conforme registra Silva o grupo do Instituto Cidadania dedicado ao projeto do Fome Zero tinha “(...) consciência de que dar o dinheiro nas mãos de pessoas podia não

²¹⁷ Todos os trechos citados do Decreto: BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos Decreto nº4.675, de 16 de abril de 2003. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%204.675-2003?OpenDocument>. Consultado em 17 jun. 2018.

²¹⁸ SILVA, José Graziano da. A agricultura contra a fome. In: *Fome Zero: textos fundamentais* / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 15.

dar certo”.²¹⁹ O modelo forjado foi o da entrega do Cartão Alimentação aos beneficiários. Nos textos em que publicou acerca do Fome Zero, Frei Betto, foi assertivo quanto ao uso do cartão apenas para a compra de alimentos, em 2004 afirmava: “(...) estão excluídos da lista de compras bebidas alcoólicas, refrigerantes e fumo (...)”, quanto a comprovação da compra “(...) não se exige nota fiscal (...) pede-se apenas que o produto comprado e o valor pago sejam registrados numa caderneta fornecida pelo programa, de modo que se possa acompanhar a variação de preços no município e a evolução nutricional dos beneficiários (...)”.²²⁰

É de se supor que como Betto representava um grande elo na organização popular, sua fala decorria em parte de certo tipo de prevenção contra possíveis acusações fundadas na ideia, bastante difundida, de que os pobres não saberiam lidar com o próprio dinheiro evitando assim desgastes na imagem do Fome Zero. Por outro lado, nota-se nesta abordagem defensiva que a autonomia das famílias não estava em alta conta pois também estava em jogo a organização política e pedagógica dos movimentos populares.

Para Silva a questão acerca da comprovação estava ligada não necessariamente ao uso que as famílias fariam do dinheiro, mas ao modelo do *food stamps*,

A ideia de que era necessário algum tipo de comprovação vem dos Estados Unidos, do *food stamps*, que foi o programa inspirador do Cartão Alimentação do Fome Zero. É um cartão eletrônico que é usado no caixa dos supermercados: pode comprar o que quiser, mas só é debitado no cartão o que é alimento. Era um pouco o que imaginávamos fazer no Brasil, mas não tínhamos os instrumentos necessários na época.

Suplicy, que estava atento a autonomia – como um dos elementos fundantes da Renda Básica - e as vontades dos beneficiários dos programas já existentes de renda mínima, argumentou contrariamente a ideia do Cartão Alimentação nos moldes propostos:

Se a ideia é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho

²¹⁹ SILVA, José Graziano da. Entrevista In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 98.

²²⁰ BETTO, Frei. A fome como questão política. In: *Fome Zero: textos fundamentais / Frei Betto (org.)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.p. 24.

ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança está vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas.²²¹

Fato é que, após todos esses debates o que ficou registrado como balanço político final foi a incerteza entre a necessidade de comprovação ou não da destinação do dinheiro. O ponto partilhado entre os autores que tratam do tema, é de que era uma ideia inicial que foi abandonada pela inexistência de instrumentos técnicos para que a medida fosse adotada. De acordo com Silva: “essa exigência nunca existiu!”,²²² de acordo com Takagi a ideia continuou a existir para não se perder a vinculação original de acesso à alimentação.²²³ No Decreto que regulamentou o Cartão Alimentação na dimensão do Programa Nacional de Acesso à Alimentação era declarado como objetivo “(...) garantir a pessoas em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie”.²²⁴

Em meio a esses debates, o ponto alto sobre a instituição do Cartão Alimentação, consolidado como a forma então ideal de repasse do benefício, ficou mesmo no ponto em que universalizou aos pobres a transferência de renda e instituiu um benefício de valor único às famílias.

O Cartão utilizou os preceitos dos programas desenvolvidos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas não mais condicionou a transferência às famílias com crianças em idade escolar. Instituíram-se nesses moldes os dois novos mecanismos que permaneceriam no PBF: transferência universal dentro de um grupo e o cartão magnético sem necessidade de comprovação do uso do dinheiro.

As colisões políticas registradas são significativas para a análise do tipo de política social que foi construída durante os governos petistas, e sinalizam os princípios que regeriam o lugar dos pobres no tecido social. Tais elementos passariam a ser temas

²²¹ SUPLICICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez : Fundação Perseu Abramo, 2002. pp. 141-142.

²²² SILVA, José Graziano da. Entrevista In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

²²³ TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da. *Fome Zero: A experiência brasileira*/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); – Brasília : MDA, 2010. p. 58.

²²⁴ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%204.675-2003?OpenDocument>. Consultado em 17 jun. 2018.

e instrumentos centrais na política governamental de desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Do processo social que se iniciou nos anos 90, nota-se uma longa batalha em torno de questões sociais e econômicas para a definição das ações contra a fome. Da mesma forma, a gestão e controle das condições de vida da população pobre foram disputadas sendo que as escolhas feitas introduziram a medida de sua participação nesse processo. Essa se fez por uma relação que foi estreitada pelo uso das condicionalidades para o acesso aos benefícios, ou seja, aos direitos sociais.

As condicionalidades figurarão a partir de 2003 quase como a síntese das questões em torno de comprovação do uso do dinheiro ao passo que satisfazem um tipo de sentimento que poderia ser resumido como “não se pode simplesmente dar dinheiro aos pobres que isso não terá efeito no longo prazo”, ou simplesmente a ideia que encontra eco na sociedade brasileira de que “não se deve dar o peixe, mas sim a vara e ensinar a pescar”.

Mesmo em meio ao projeto do Fome Zero, em 2001, em que a disputa estava centrada também em retomar a noção de economia solidária - com a possibilidade de exercício da cidadania e da solidariedade enquanto valores importantes ao desenvolvimento social, a discussão em torno da fome e dos caminhos que levariam a um saldo político melhor suplantou as expectativas forjadas na retomada das bandeiras que tinham levado ao CONSEA e toda aquela mobilização da sociedade civil.

Com a eleição de Lula à Presidência em 2002, o chamado para a mobilização social saiu do território da ação política popular e passou à ação institucionalizada pelo Estado. O combate à fome por uma política de acesso aos alimentos, mesmo reconhecidamente não sendo mais uma questão urgente no Brasil,²²⁵ ganhou força na figura do próprio Lula com a sua amplamente conhecida afirmação de que se eleito sua missão seria a de garantir que todos os brasileiros pudessem ter café da manhã, almoço e jantar.²²⁶

A afirmação de Lula de que “a fome não produz revolucionários, produz

²²⁵ “(...) era bem sabido na época que o acesso aos alimentos e a incidência da fome como síndrome física já não eram questões críticas no Brasil.” ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

²²⁶ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. *Discurso do Presidente da República. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. p.4. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>>. Consultado em: 21 jul. de 2017.

pedintes”²²⁷ é significativa da confluência de uma série de interesses dos movimentos sociais; da Igreja Católica e do próprio PT sobre a forma que articulou tais interesses e um forte apelo popular à proposta de uma garantia alimentar enquanto a via para a mobilização social e o desenvolvimento econômico que seria impulsionado pela reforma agrária.

Em janeiro de 2003, o Fome Zero foi destaque no discurso de posse à Presidência da República de Lula que conclamou a sociedade a tomar o fim da fome como “uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país (...) uma luta de todos sem distinção de classe, partido, ideologia”.²²⁸

Assim, tendo como principal instrumento o Cartão Alimentação, o Fome Zero assumiu o *status* de programa de governo, ficou sob os cuidados do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) com a assessoria do CONSEA – reativado por Lula -²²⁹ e foi pensado por sua equipe para articular diversas ações sociais, novas ou já existentes, estruturadas, no que se convencionou identificar em quatro eixos com o objetivo de combater a fome e a desigualdade social.

Conforme registra Aranha²³⁰ o Fome Zero foi a integração sinérgica destes eixos, sendo assim uma estratégia de ação em várias frentes. Seus quatro eixos são: 1) “Acesso aos alimentos”; 2) “Fortalecimento da agricultura familiar”; 3) “A geração de renda”; 4) “A articulação, mobilização e controle social”.²³¹

²²⁷ Frase dita por Lula e relatada por Patrus Ananias de Sousa em: Entrevista. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 109.

²²⁸ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. p.4. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Consultado em: 21 jul. de 2017.

²²⁹ O CONSEA foi recriado por Lula em 2002. “Governo Lula recriou o CONSEA com abrangência interministerial e localizado na Presidência da República, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes”. V. BRASIL. CONSEA; FAO. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, novembro de 2009. p.30.

²³⁰ ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 82.

²³¹ A esquematização dos eixos do Fome Zero pode ser encontrada em TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula. p.82; V. sobre os eixos, ações e programas do Fome Zero: SILVA, Luiz Inácio Lula da. Prefácio [s/p].; ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. pp. 74-95; BELCHIOR, Miriam. Entrevista. pp. 112-115 todos artigos são do livro: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

No jornal *Correio*, de circulação regional em Uberlândia (MG), foi reproduzido um anúncio “Brasil no combate à fome” (Figura 1) em junho de 2003, que informou como data de lançamento do Fome Zero pelo Instituto Cidadania – demarcando a autoria política do projeto - o dia 16 de outubro de 2001, e sua implantação pelo governo em 2 de fevereiro, após o anúncio sobre o programa feito por Lula em 30 de janeiro de 2003 – expressando assim a celeridade assumida por Lula no compromisso de combate à fome – que anunciou os números dos alimentos já arrecadados:

Brasil no combate à fome

O Programa Fome Zero foi lançado dia 16 de outubro de 2001 pelo Instituto Cidadania (ONG coordenada por Lula). Em 30 de janeiro de 2003, o programa foi anunciado pelo presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e implantado no dia 2 de fevereiro. O programa é um conjunto de políticas e ações com o objetivo de assegurar alimentação da população brasileira, com qualidade e todos os dias. O Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, José Graziano da Silva, é o responsável pelo projeto. Após sofrer críticas, Lula decidiu continuar com ele no comando. Desde a sua implementação, o governo já anunciou telefones 0800 para doações e contas bancárias para depósitos, além do site www.fomezero.gov.br.

PANORAMA DO PROGRAMA

- ↳ **Programa Cartão Alimentação**
Benefício: R\$ 50,00 para famílias que recebem menos que meio salário mínimo
Implantação: 8 Estados
Para Junho: Mais 3 Estados
- ↳ **Programa de compras de alimentos**
Prevê R\$ 400 milhões para compra de alimentos dos agricultores familiares em 2003
- ↳ **Programa Nacional de Alimentação Escolar**
-Atende 4.699.741 crianças de 4 a 6 anos
-Custo de R\$ 122,2 milhões
- ↳ **Erradicação da pobreza (Até 30/05/2003)**
Depositos
R\$ 2.039.126,93
no Fundo de Combate

Mutirão de Combate à Fome

992 toneladas nos postos do Banco do Brasil	287 toneladas nas agências da Caixa Econômica	60 toneladas nas agências dos Correios
---	---	--

Pobreza no mundo
3 bilhões de pessoas vivem na pobreza com menos de 2 dólares por dia

1 bilhão são subempregados ou trabalham em período semi-integral

180 milhões estão desempregados no mundo

Figura 1: Fome Zero. Brasil no Combate à fome.

Fonte: *Correio*. Brasil no Combate à Fome. 11 jun. 2003. p. B2. n.º 19.416. ArPU *Correio* n.º 292.

Nota-se na imagem, referência à permanência de José Graziano da Silva como responsável pelo projeto “após críticas” sofridas²³² e a convocação para um “Mutirão de Combate à Fome”. O forte apelo ao “Mutirão contra a Fome”, claramente inspirado na campanha de Betinho,²³³ mobilizou empresários e sociedade civil com doações contra a

²³² Para a dinâmica das relações entre os membros do governo em meio à redefinição das políticas de assistência social V. Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV.

²³³ TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da. *Fome Zero: A experiência brasileira*/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010. p. 61.

fome e campanhas de arrecadação de alimentos, do que decorreu o que Rocha nomeou de “caos da boa vontade”.²³⁴

Pouco mais de um ano após seu início o Fome Zero sucumbiu por diversos problemas em torno da distribuição do Cartão Alimentação, embates no interior das equipes responsáveis, sua integração com a base informacional do Cadastro Único – estabelecida pelo decreto que o instituiu em 2001 como de uso obrigatório para programas de transferência de renda - e a insuficiência de recursos. Os embates políticos pelo programa também não foram menores, a disputa em torno do papel que os comitês gestores – os núcleos de articulação popular pelos quais as ações eram encaminhadas - do programa ocupariam em seu desenho e controle social se intensificavam na medida em que o programa era desarticulado.

Cabe observar que os Comitês Gestores desenvolviam as ações de controle social que seriam posteriormente centralizadas pela rede de assistência social no desenho do PBF. À época, os comitês instituídos nos municípios eram responsáveis por “(...) avaliar as famílias cadastradas com relação à posse de bens e outros sinais de riqueza, dada a dificuldade de identificar as famílias pela ‘renda per capita’(...)”.²³⁵ Os comitês podiam ser considerados o lugar privilegiado do Fome Zero se considerarmos que sua estrutura e gestão foram entregues

a lideranças católicas, expoentes da Teologia da Libertação nos anos 1980. A estrutura de gerenciamento do programa adotou a lógica da cogestão e foi compreendida como escola de formação de cidadãos para o controle de políticas públicas. O conceito de empoderamento foi fartamente utilizado neste período, numa tradução livre de *empowerment*. Nesta versão, significava ação coletiva ou participação coletiva em espaços privilegiados de decisões, ampliando o conceito de direito político.²³⁶

Esse modelo de gestão estava relacionado ao projeto de ampliação democrática e de construção da gestão popular desde baixo. Seu esfacelamento relacionou-se com a, na prática, anulação do papel dos comitês frente a parceria que seria desenvolvida pelo governo federal com as prefeituras para tocar o PBF. O que indicou também, o

²³⁴ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 88. Para o funcionamento objetivo do sistema de doações ver o texto de TAKAGI, M.

²³⁵ TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da. *Fome Zero: A experiência brasileira*/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010. p. 68.

²³⁶ RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média brasileira* / Ruda Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira / Rio: Contraponto, 2013 [2ª edição ampliada]. p. 200.

abandono da ideia de auto-organização da sociedade civil e do espaço aberto para reivindicações sociais com a transferência de controle e de recursos políticos das mãos dos movimentos sociais para o governo.

É significativa, para um maior entendimento das tensões e expectativas políticas nesse período, a avaliação posterior realizada por Lula em diálogo com o jornalista Juca Kfourri, no Instituto Lula,²³⁷ sobre seu compromisso de garantia da possibilidade de alimentação à população. Lula realiza tal avaliação frente à lembrança das críticas que recebeu por ter realizado um discurso para a vitória eleitoral considerado “pouco pretensioso” e fora do escopo populista por alguns setores da esquerda e “companheiros ideologicamente mais refinados”.²³⁸ Sua fala dá cores às mediações do aprendizado de Lula “na relação com o movimento social na relação com os setores da esquerda do país e nas aspirações seculares...”²³⁹ que foram necessárias para, já no governo “colocar em prática uma série de coisas que a gente tinha aprendido aqui [no Instituto] e no movimento social”²⁴⁰, para a pactuação em torno dos programas que foram sendo implantados no início de seu governo até o desenho do PBF ser anunciado:

eu falei o seguinte: “Se eu terminar o meu mandato e todo brasileiro tiver tomado café da manhã, almoçado e jantado, já terei cumprido a meta da minha vida”. Por quê? Porque não era pouca gente que tinha fome neste país; eram 54 milhões de pessoas, ou seja, talvez a população do que seria o décimo país do mundo não tinha o que comer. Eu achava que isso era um desafio. E eu achava que só era possível acabar com a fome se incluíssemos os pobres na política, se conseguíssemos fazer com que eles comessem a entrar no orçamento da União. Porque as pessoas que passam fome não têm sindicato, não têm partido, às vezes não têm nem igreja, não se manifestam, não vão à Paulista, não carregam bandeira. A única bandeira do pobre é o ronco do seu estômago – e a certeza de que ele é um lascado na vida. Como incluir essas pessoas? Era quase estender a mão a essas pessoas. E eu sabia que eu não era um deles. Eu tinha consciência que eu era um dos que comiam. Quando nós criamos esse programa, o Fome Zero, e depois os outros programas sociais, foi tudo resultado de coisas começadas aqui neste Instituto [o Instituto Lula]. Aqui nós fizemos o programa Fome Zero, aqui fizemos o programa Minha Casa Minha Vida, as políticas de inclusão do movimento social, a política de segurança pública, o programa de juventude. Tudo

²³⁷ Vale lembrar que trata-se do antigo Instituto Cidadania.

²³⁸ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. pp. 26-27 e p. 28.

²³⁹ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p.26.

²⁴⁰ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 27.

antes de chegar ao governo.²⁴¹

Além do papel central do antigo Instituto Cidadania na elaboração de projetos, reforçando um papel que já havia sido assumido nos anos de 1990. Como afirmou Lula com sua habitual eloquência: “a única bandeira do pobre é o ronco do seu estômago – e a certeza de que ele é um lascado na vida”. Assim, esteve dada sua missão pessoal no governo para alcançar o que considerou sua meta mais importante. A divisão que seria operada na identificação entre “pobres” e “trabalhadores”, como o próprio Lula caracteriza a ambos, resultaria, e resultou – nos anos que seguiram, também em nova estratificação das classes sociais e na potência dessa nova-velha “categoria política da pobreza”.

No papel e na existência dos Comitês Gestores do Fome Zero e no corpo da vigilância socioassistencial que se constituiria para o PBF, há uma disputa que aparentemente é técnica, mas, se mostra política na forma de organizar a gestão das políticas sociais e a própria economia. No entanto, deve-se recordar, que o embate que estava posto entre o breve período da campanha eleitoral que elevou a fome à agenda política e a posse de Lula quando declarou seu compromisso social, era um embate político, de oposição ao projeto dado pelas mãos de Cardoso em seu governo. Como o próprio Lula pontuou: “A decisão para a economia tem que ser política”.²⁴² Quando do episódio no Jornal Nacional em que Lula apresentou a fome como mote, isso ocorreu na esteira de série, exibida no jornal, sobre a pobreza. Ao anunciar a fome como grande questão, o embate com Cardoso tomou forma de disputa entre projetos:

A partir daí começou o embate: o próprio presidente Fernando Henrique veio a público (até então ninguém nunca tinha respondido ao PT) e disse que estávamos querendo inventar que no nosso Brasil tinha Fome, “*Brasil n'ai pas famine*”, usou essa expressão em francês, me lembro bem porque essa expressão “*famine*” significa fome massiva, como a fome em Biafra. Hoje não é politicamente correto, mas antigamente se traduzia por “fome africana”. O português não tem uma tradução especial para *famine*, em português, fome é fome, acabou! (...) Mas ver um presidente, que havia acabado com o Conselho de Segurança Alimentar, negar a existência da fome, foi o gancho.²⁴³

²⁴¹ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 27.

²⁴² Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 40.

²⁴³ SILVA, José Graziano da. Entrevista In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 99.

O projeto político em jogo com a eleição de Lula possuía vários matizes e representava pautas e reivindicações ancoradas na expectativa da transformação social e nas expectativas do próprio Lula. Como avaliou o ex-presidente durante a entrevista com Kfoury ao mencionar sua relação com Cardoso: “Um governo Fernando Henrique Cardoso não podia ter o discurso de combate à fome, como eu tive. Era compreensível que ele não tivesse esse discurso, porque a elite brasileira nunca se preocupou com isso”.²⁴⁴

O lançamento do PBF assinalou o rompimento dos personagens que estavam envolvidos com o PT até então, sob o que anunciaram, a exemplo de Frei Betto como “a morte do Fome Zero”. Tudo indica que, além dos problemas técnicos, houve a frustração das expectativas: “Tivessem os petistas no governo conservado uma visão estratégica voltada à mudança social e ao protagonismo do povo organizado, teriam destinado recursos financeiros e políticos aos movimentos populares (...) Eles deveriam ter sido o sujeito político, por excelência, do governo Lula.”²⁴⁵ No plano institucional o Fome Zero passou então do *status* de programa para o de estratégia que, institucionalmente, abrigaria o PBF.

É interessante notar como o Fome Zero, tendo recebido tanto destaque em 2003 e desempenhado um papel quase que embrionário para a concepção sobre como seriam operadas mudanças nas formas estruturantes da concentração de renda, foi aos poucos sendo varrido do cenário das discussões que tratam da trajetória e resultados do PBF. Esse caminho é significativo das tensões e disputas que estavam postas ainda no período inicial das possibilidades do que seria o governo Lula. Aponta que a visão a ser constituída em torno de suas políticas sociais ainda está em aberto, no sentido de que há uma linha tênue de constituição hegemônica separando os significados entre seus limites e possibilidades futuras.

Pode-se dizer que ao longo do período entre 2003 e 2010 foram constituídas três diferentes perspectivas que narram a trajetória política do PBF. Na primeira, mais frequente nas narrativas institucionais, o PBF aparece como desdobramento natural do Fome Zero. É uma perspectiva que busca englobar os seus méritos e possibilidades.

²⁴⁴ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 119.

²⁴⁵ BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 139 e p. 138.

Pelo menos na produção bibliográfica institucional até 2010, nota-se a perspectiva de que, mesmo tendo sido criados em separado, o PBF passou a compor os eixos de número um e quatro da estratégia Fome Zero integrando-as na perspectiva da transferência da renda e do controle social, sendo estes os pontos em que o Fome Zero enquanto um programa, teve os problemas mais destacados. No entanto, em 2013/4 com o decênio do PBF em vista, as discussões passam a ser centradas em seus objetivos, resultados e desafios e, o Fome Zero não é citado nem como precedente, nem como base estrutural ou catalisador das propostas que eram debatidas pela equipe responsável pelas políticas sociais do governo.

A segunda perspectiva é mais recorrente em estudos da área econômica e da área da assistência social e, apresenta por intenção relatar objetivamente a trajetória factual do PBF ao indicar, a partir dos efeitos dos programas que incorporou, seu impacto com a universalização do acesso à renda mínima. Nesta perspectiva o Fome Zero pode estar presente como precedente ou apenas constar de passagem quando se fala da incorporação ao PBF do público atendido pelo Fome Zero no “Cartão Alimentação”. Aqui o PBF aparece como um programa que surgiu com o objetivo de correção para os problemas do Fome Zero.

Por fim, a terceira perspectiva, mais recorrente dos autores que compunham a equipe governamental do primeiro mandato de Lula – muitos dos quais, não permaneceram até o fim do primeiro governo – aponta o PBF como um substituto governamental para o Fome Zero em sua completude. Não há, por esta perspectiva, desdobramento natural ou correção dos méritos e possibilidades do Fome Zero, aqui, pelo contrário, o PBF é sinônimo da guinada neoliberal do projeto petista.

Desde então, em que pesem tais abordagens, a impressão que se consolidou é que o PBF e Fome Zero tiveram seus caminhos e méritos separados. O PBF figura sozinho como bandeira do combate não mais apenas à fome, mas à pobreza e como símbolo de mudança do Brasil sob o governo de Lula.

De um projeto popular que se fez em meio às disputas por um modelo de desenvolvimento social nos anos 90, que contava com comitês gestores como instrumentos de promoção da cidadania pela via da participação popular junto ao Estado, o PBF se impôs, pelo sucesso e reconhecimento social que atingiu, como o condutor das políticas sociais de transferência direta de renda mínima. Em um cenário amplo, o processo foi o da centralização institucional das formas de gerir a pobreza, a solidariedade e a organização das lutas sociais.

Assim, o significado do PBF é feito enquanto um elemento de redefinição e consolidação dos mecanismos sociais que foram instituídos culturalmente ao longo de todo esse período em uma complexa interpretação sobre a pobreza e seus mecanismos sociais subordinadas ao projeto econômico vigente à época. Os novos significados atribuídos pela via do PBF implicam seu impacto e seu funcionamento hodierno como mecanismos de atuação no controle social.

2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, CONCILIAÇÃO E CONTROLE

Com a retirada de cena do Fome Zero e o lançamento do Programa Bolsa Família (PBF), tem início um movimento que passa pela consolidação de um tipo de hegemonia interna do PT,²⁴⁶ que já havia sido expressa nas eleições de 2002 – com a Carta ao Povo Brasileiro –, e de institucionalização das lutas e conquistas sociais. Esse movimento ocorre também pelas formas de se gerir e tratar a pobreza naquele contexto da chegada do PT à Presidência.

Há todo um debate teórico – realizado principalmente pelas ciências política e social – em torno do que seria esse novo caminho institucional, aberto não somente pelo que fez o governo de Lula, suas características principais, mas pelas expectativas em torno do que se julga que deveria ter sido esse governo onde a solidariedade foi politicamente qualificada e, ao longo de dois mandatos, pode-se dizer, personalizada no próprio Lula com, como escreveu o psicanalista Tales Ab’Sáber, seu “carisma pop”.²⁴⁷

No campo das políticas sociais e das ações assistenciais, a solidariedade já havia sido trabalhada e transviada nos anos 90, enquanto um valor de aglutinação e como elemento de conciliação entre classes. No terreno das expectativas posteriores a 1988, nas formas que a democracia ia adquirindo no país, a solidariedade foi mobilizada pela Campanha da Ação da Cidadania para chamar a atenção aos abismos sociais brasileiros, foi transviada pelo PCS como forma de conciliar projetos políticos inconciliáveis e permaneceu sendo defendida no campo da sociedade civil como um “valor fundamental das relações sociais, articulações e práticas coletivas de resistência e combate à pobreza”.²⁴⁸

Nos termos do benefício coletivo, a solidariedade encontrou a racionalidade econômica nas políticas assistenciais para a distribuição de renda que foram nacionalizadas; com o aceno de um desenvolvimento econômico que incluiu dentre suas metas as crianças na escola.

Em meados dos anos 90, como registou Scherer-Warren, a “supremacia da solidariedade” articulou e renovou valores da tradição católica em uma “nova ética

²⁴⁶ V. COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

²⁴⁷ V. AB’SABER, Tales. *Lulismo – Carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed].

²⁴⁸ SCHERER-WARREN, Ilse. A ação cidadã no combate à pobreza. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza / Organização de Luiz Inácio Gaiger*. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p.17.

solidária” que possibilitou a “articulação de várias matrizes ideológicas – marxista, iluminista e religiosa” de modo que permitiu a criação “de um valor básico de responsabilidade solidária da sociedade civil, como decorrência das denúncias públicas das condições de miséria em nosso país”.²⁴⁹

É significativo o fato de que a religiosidade, em suas diferentes faces, tenha, no Brasil, um longo histórico associado às ações caritativas, explicitamente, pelo menos até 1940, à própria atuação da LBA e, à permanência de instituições filantrópicas - sem muitas regulações - mesmo após 1988 com a promulgação da Constituição que, por sua vez, elevou a assistência social para o campo das políticas sociais.²⁵⁰ Há que se considerar que mesmo as mobilizações sociais organizadas correram lado a lado e, em meio as dessas organizações que já tinham tido tempo de enraizar socialmente um discurso de apelo comunitário, solidário e religioso com a constituição das mediações e filtros morais pelos quais se identificava os pobres.

Por essa via, a cultura política conciliatória e solidária, que possibilitou a distribuição de renda junto a conciliação de interesses sociais distintos, estava constituída no lugar da mediação de uma relação histórica entre o que estava posto e as possibilidades a serem construídas naquele contexto que se abria com a chegada do mais importante partido popular de esquerda à Presidência.

Nesse sentido, o chão social dos anos 2000 já estava renovado pela cultura política cidadã e de uma ética intermediada pelo enfrentamento, mobilizado por valores cristãos, às visões elitistas da sociedade brasileira. Como argumentou Lula já nos idos de 2014 em uma avaliação de seu governo: “as pessoas têm que saber que distribuir renda é um compromisso social, eu diria quase, num é socialista, num é comunista, é uma coisa cristã”.²⁵¹ O valor religioso, diferentemente do comunismo ou do socialismo, não fere o senso comum e abriu caminho para o embaralhamento entre os conflitos de classe e a atenção à um projeto econômico que atenderia aos interesses dominantes.

²⁴⁹ Trechos citados nesse último parágrafo estão em SCHERER-WARREN, Ilse. A ação cidadã no combate à pobreza. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza / Organização de Luiz Inácio Gaiger*. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. p.17.

²⁵⁰ Sobre esse tema, para uma abordagem mais detalhada, é válida a leitura do “Capítulo 1 O reconhecimento da Política de Assistência Social como Política Pública: longo caminho” da dissertação de AMÂNCIO, Júlia Moretto. *Para além do neoliberalismo: os dilemas, ambiguidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado / Campinas: [s.n.], 2008*. Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. A autora passa pela influência da tradição Portuguesa de Filantropia e das Santas Casas, ainda no período da colonização, até meados dos anos 2000.

²⁵¹ Trecho, em transcrição livre, de entrevista de Lula em: *CARTA PLAY*. Entrevista de Lula à Mino Carta. 1º parte. Realizada em 10 out. 2014 e publicada em 12 out. 2014 no canal Carta Play do YouTube. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=loTiN45zblI>>. Consultado em: 12 abril 2018.

Pensar a solidariedade enquanto um valor de mobilização que permitiu certa articulação política significa evidenciar motivações que permitiram a coexistência de vários projetos geridos tanto na esfera governamental, com ações e parcerias com ONGs, tanto na esfera da mobilização social pelas mãos dos organismos da Igreja, partidos de esquerda e movimentos sociais. Este é um caldo que pode ter preparado o terreno – adubado por postulados neoliberais - que amarrou a cultura política tradicional e a cultura política de resistência no amplo leque de ações de combate à pobreza, entendidas então como impulsionadoras do desenvolvimento social que foram promovidas a partir de 2003, dentre elas, o PBF.

2.1 - Programa Bolsa Família: “uma nova cultura institucional”²⁵²

O lançamento do PBF se deu em meio a um anunciado rompimento dos quadros do PT com seu governo, dentre outros motivos, devido aos rumos das políticas sociais, principalmente no tocante à participação popular em torno da disputa sobre o tipo de cidadania que seria característica desse governo. Este era um projeto caro ao PT e aos movimentos populares, gestado, no mínimo, desde a década de 80.²⁵³ Frei Betto registrou bem o clima de renúncia a esse projeto que pairava no lançamento do programa:

A 20 de outubro de 2003, em cerimônia no Palácio do Planalto, Lula lançou o Bolsa Família, que unificou os programas sociais. Não havia uma única logomarca do Fome Zero nos painéis decorativos do salão do palácio. Será que algum setor do governo pretendia minar o Fome Zero, colocando-o de escanteio? Não parecia ser o caso do presidente, que o citou ao discursar. Porém, infelizmente a unificação ficou com a marca Bolsa Família.²⁵⁴

Com a opção política de reorganização do Fome Zero - “um programa de caráter emancipatório” - por meio da Medida Provisória (MP) nº132, o PBF - “de caráter

²⁵² BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *E.M. n°47/ C. Civil-PR*. Brasília, 20 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017.

²⁵³ Cf. PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais – Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo*. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras* / Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar - organizadores. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

²⁵⁴ BETTO, Frei. *Fome Zero: Ganhos e Perdas*. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 138-9.

compensatório”- ²⁵⁵ foi criado em 20 de outubro de 2003. A Exposição de Motivos (E.M.) que justifica o projeto da MP introduz o assunto ao apontar que um dos principais desafios da sociedade brasileira é o combate à fome e à pobreza. Nesse desafio estaria inculcada a garantia aos brasileiros do “pleno exercício da cidadania e de seus direitos”.

A E.M. identifica um “consenso” em torno da “importância de programas de transferência de renda” às famílias pobres “não somente para melhorar concretamente seu nível de renda, mas também para ampliar o acesso a políticas universais, em especial as de educação, saúde e de alimentação”. Aponta o referido documento que os programas de tal natureza criados a partir de 2001 (no governo de Cardoso) por terem sido gestados de forma independente, não se constituíram em “uma política dotada dos necessários atributos de complementariedade e integralidade”, assim, em favor da “racionalidade, organicidade e efetividade ao trabalho do Estado na gestão e execução das ações de transferência de renda” o PBF estimularia “uma nova cultura institucional” com um “inédito modelo de gestão” para o “enfrentamento da pobreza” e na “qualidade do gasto social”.

A E.M. segue com a explanação de que o objetivo básico do PBF é “combater a pobreza” e dar condições para que as famílias enfrentem a vulnerabilidade²⁵⁶ tanto “por meio de um benefício monetário que visa ao atendimento de suas necessidades básicas, quanto pelo estabelecimento de condicionalidades que induzem o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social”, com a pretensão de “contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão

²⁵⁵ Ambas as citações entre aspas estão em: BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 139.

²⁵⁶ “Vulnerabilidade” é um termo que começa a ser amplamente utilizado nos anos de 1990, conforme registra DEAK, Mariel Serapião. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 36: “Esta abordagem entra em cena nos anos 1990 a partir dos estudos sobre risco, desastres e ameaças naturais, passando depois a ser utilizada nos estudos sobre pobreza e privação. Ela entrou na agenda de diversas instituições internacionais – tais como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), o Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento (IDS), Oxfam e PNUD, entre outros – que foram responsáveis pela disseminação dessa agenda através da produção de estudos sobre vulnerabilidade e de uma série de manuais (*guidance sheets*) que tinham como objetivo propagar o uso desse *framework* teórico”. Para uma análise crítica acerca dos fundamentos teóricos que conduzem as políticas sociais V. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

social”.²⁵⁷

Esses argumentos são amplamente utilizados na bibliografia sobre o tema, seja para apresentar o programa ou para as explicações dos motivos que levaram à criação do PBF. Em avaliação posterior, em livro que celebrou o decênio do PBF, a economista Tereza Campello registraria como a criação do PBF constituiu a “(...) primeira vez que se desenhava uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais”.²⁵⁸

Assim, a MP n° 132, unificou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola” (de 2001), o Programa Nacional de acesso à Alimentação – PNAA (de 2003), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - “Bolsa Alimentação” (de 2001), o Programa Auxílio-Gás (de 2002) e o Cadastro Único do Governo Federal (de 2001).²⁵⁹ Em 2004, a MP foi convertida na Lei n° 10.836²⁶⁰ que foi regulamentada pelo Decreto n° 5.209²⁶¹ do mesmo ano.

A E.M. da MP previa a organização de uma instância de controle social, posteriormente consolidada como CGI – Conselho Gestor Interministerial, o que por efeito, na avaliação posterior de Frei Betto a Lei que instituiu o PBF:

excluiu, assim, os Comitês Gestores, embora o artigo 9° preveja que ‘o controle e a participação social do programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou comitê instalado pelo poder público municipal na forma do regulamento. ‘Os membros desse conselho ou comitê não seriam remunerados.’²⁶²

²⁵⁷ Todos os trechos citados referem-se ao documento: BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *E.M. n° 47/ C. Civil-PR*. Brasília, 20 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017.

²⁵⁸ CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. p. 15.

²⁵⁹ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória n° 132*, de 20 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htmimpresao.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017. Acrescenta-se que o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi incorporado ao PBF em 2005.

²⁶⁰ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n° 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Consultado em: 22 ago. 2017.

²⁶¹ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n° 5.209* de 17 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Consultado em: 18 ago. 2017.

²⁶² BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 139.

Os Comitês Gestores, como visto no capítulo anterior, eram o ponto forte do Fome Zero e, em fins de 2003, estavam ativos em “2.400 municípios”. Ainda na avaliação de Frei Betto: “havia uma nítida tendência, dentro do Bolsa Família, de suprimi-los em nome do respeito ao ‘pacto federativo’. Leia-se: fortalecer os prefeitos por razões políticas”.²⁶³

De fato, em texto de 2005, a historiadora Ana Fonseca - considerada no meio acadêmico como uma das idealizadoras do PBF -,²⁶⁴ pontuaria, citando o Fome Zero indiretamente ao fazer referência ao “programa Cartão-Alimentação”, que no seio dos debates sobre a questão da descentralização, na crítica ao argumento da “baixa tradição republicana nos níveis subnacionais de governo”, esse “mesmo argumento serve para justificar o seu contrário, isto é, somente após um processo de maior responsabilização dos municípios pelo bem coletivo é que a tradição republicana pode ser criada ou amadurecida”. Na avaliação da autora sobre as opções que foram feitas: “do lado da sociedade civil”, a criação de uma “cultura de solidariedade” demandaria e emergiria “do avanço da tradição republicana no interior do Estado”.²⁶⁵ Como decisão técnica de se extinguir os Comitês Gestores, a justificativa se dava não por:

uma visão centralizadora no campo das políticas públicas, mas uma posição realista: em primeiro lugar porque o Brasil é um país federalista e não há política pública, para ser bem-sucedida, que passe ao largo dos estados e municípios; em segundo lugar porque faz convergir os esforços do Estado no combate à pobreza e à desigualdade e essa era a ênfase posta na pactuação.²⁶⁶

A discussão em favor do controle social pelos governos e não pelos comitês gestores estava centrada no argumento da paridade. Como haviam vários programas em funcionamento, era preciso que todos fossem geridos da mesma forma e sob os mesmos critérios e, que o controle do gasto público fosse realizado pelas instâncias cabíveis, assim como o cadastramento dos beneficiários e sua exclusão quando fosse o caso.

²⁶³ BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 139.

²⁶⁴ Por ter sido responsável não apenas pela implantação das experiências do PGRFM em meados de 1990 em São Paulo, mas integrante no governo de transição Cardoso/Lula pela equipe técnica da área social.

²⁶⁵ Todos os trechos citados de: Fonseca, Ana Maria Medeiros da.; Roquete, Claudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família. In: Lilia Montali (org.). *Caderno de Pesquisa NEPP*. Proteção Social e Transferência de Renda. Edição Especial em Homenagem à Ana Fonseca, n. 86, jun. 2018, p.20.

²⁶⁶ Fonseca, Ana Maria Medeiros da.; Roquete, Claudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família. In: Lilia Montali (org.). *Caderno de Pesquisa NEPP*. Proteção Social e Transferência de Renda. Edição Especial em Homenagem à Ana Fonseca, n. 86, jun. 2018, p.21.

Fonseca ressalta que essa discussão teria ganhado corpo “após a constatação de problemas de ordem político-institucional na esfera local”. A autora os enfatiza como: “Resumidamente: resultado da pouca tradição republicana no plano municipal ou da cooptação das organizações civis por instituições, como Igreja, corporações profissionais, partidos, famílias influentes, crime organizado, etc.”²⁶⁷

Vale ressaltar, que o embate pode ser ilustrado também pela divisão de áreas entre as equipes do governo de transição, visto que José Graziano da Silva, como articulador do Fome Zero, trabalhava não na equipe da área social, mas, na responsável pela segurança alimentar e nutricional. Até o lançamento do PBF houveram divergências – muitas vezes levadas à público por declarações na imprensa – entre os ministros e assessores de Lula, em especial, entre Buarque, Silva e Betto sobre as formas das políticas sociais no novo governo, incluídos os temas da focalização, unificação e fiscalização.²⁶⁸

Cabe observar, que o Decreto n° 4.675 de 2003 que regulamentou a MP n°108, de 27 de fevereiro de 2003 sobre o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”; instrumento do Fome Zero, previa convênio de cooperação com os Estados e municípios, de modo que a instalação do Comitê Gestor previa “a capacitação de agentes locais; o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação” dos Comitês e “o cadastramento dos indivíduos e famílias elegíveis ao ‘Cartão Alimentação’ no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal”. O recebimento do benefício estaria “associado à participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas, inclusive aquelas de caráter temporário, e outras formas de contrapartidas sociais a serem definidas de acordo com as características do grupo familiar”, além de a titularidade do recebimento já ser preferencialmente destinada à mulher responsável pela família.²⁶⁹ A estruturação do programa nesse Decreto aponta para formas específicas de parcerias entre agentes locais e administrações públicas locais. De modo que a diferença com o funcionamento do PBF

²⁶⁷ Fonseca, Ana Maria Medeiros da.; Roquete, Claudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família. In: Lilia Montali (org.). *Caderno de Pesquisa NEPP*. Proteção Social e Transferência de Renda. Edição Especial em Homenagem à Ana Fonseca, n. 86, jun. 2018, p.20.

²⁶⁸ Relatadas como “fragmentação” do governo em levantamento apresentado no trabalho de: Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família / Rio de Janeiro: 2011*. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV.

²⁶⁹ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos *Decreto n°4.675, de 16 de abril de 2003*. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%204.675-2003?OpenDocument>. Consultado em 17 jun. 2018.

estaria na centralização da gestão do programa em formas já institucionalizadas.

Esse foi um debate que passou por uma pauta política localizada nos sentidos que seriam atribuídos ao papel das questões da fome e da pobreza no desenvolvimento social. No entanto, estava desarticulada desde seu início em seus princípios e compreensão de motivos.

A derrota dos Comitês Gestores pode ter representado também a derrota do projeto que tinha por expectativa reverter o modelo de gestão das políticas sociais instituído pelo governo anterior. Tal modelo havia sido nacionalizado com a expansão do Bolsa Escola e a criação do CadÚnico, definindo suas características e normas como tendência. Estes foram atos representativos da conformação das políticas sociais aos postulados neoliberais em nome do combate aos efeitos de seu próprio modelo político: a fome e a pobreza. Nesse sentido, sublinha-se o que pontua Safatle:

A verdade é que essa política de choque e fim de padrões mínimos de solidariedade social só poderia ser sustentada pela doutrinação estatal de uma nova moral. No fundo, é isso que o neoliberalismo sempre foi: mais do que uma doutrina econômica de resultados miseráveis, um discurso moral capaz de fundamentar novas formas de sujeição social.²⁷⁰

Conforme relata o próprio Frei Betto – então assessor especial da presidência -, na justificativa de sua saída do governo ocorrida em dezembro de 2004 por discordar da medida que tirava de cena os comitês gestores, apesar de considerar o PBF positivo, avaliava-o “limitado frente à proposta do Fome Zero, que incluía a reforma agrária e mudanças estruturais”.²⁷¹ Cohn relembra, sobre os pontos da emergência e implantação do PBF, que, “nos primeiros meses de vigência” o PBF “coexistiu com o Fome Zero”. Na avaliação da autora, “ao contrário do PBF o Fome Zero buscava a participação significativa da sociedade, sobretudo dos segmentos empresariais, no seu co-financiamento”, ao passo que “a proposta do PBF era de seu financiamento exclusivo por meio de recursos do Orçamento Fiscal, associados a recursos do BIRD e do BID,

²⁷⁰ SAFATLE, Vladimir. *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 24.

²⁷¹ BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 139. Avaliações semelhantes aparecem em uma extensa bibliografia produzida por agentes da base desse governo, um bom mapeamento inicial pode ser encontrado em: POLETTO, Ivo. *Brasil: Oportunidades perdidas – meus dois anos no governo Lula*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005. e; *Fome Zero: textos fundamentais / Frei Betto* (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. Vale notar que entre os anos de 2003 e 2004, no contexto de crises diversas, dezenas de quadros desembarcaram, voluntária ou involuntariamente, do governo petista, muitos deles fundariam o PSOL – Partido Socialismo e Liberdade.

então ansiosos por fazer parceria com o novo governo.”²⁷²

Como notou Perry Anderson, com o compromisso de Lula em ajudar os mais pobres, um “acordo com os ricos e poderosos seria necessário”, pois a “miséria tinha que ser tratada de modo mais sério que no passado”. O Fome Zero, devido as questões sobre sua gestão e os embates por sua forma - não havia emplacado, mas o PBF estava “agora indelevelmente associado”²⁷³ a Lula. O clima de derrota e ajuste de rota que pairou sobre o arranjo inaugurado pelo PBF pode ser notado na crítica do jornalista Elio Gaspari; “Lula teve a sabedoria de mandar para o lixo a teatralidade onipotente do Fome Zero. No seu lugar ergueu o êxito do Bolsa Família”.²⁷⁴

O PBF sofreu alterações com o tempo no que diz respeito às formas de articulação e fiscalização – através do IGD²⁷⁵ – e da variação dos benefícios em seus tipos e valores. Um passo considerado significativo foi sua articulação com o SUAS (Sistema Único de Assistência Social),²⁷⁶ a partir da estruturação dos instrumentos de assistência social nacionais. Porém, seus objetivos instituídos permaneceram; sendo o imediato transferir renda diretamente às pessoas selecionadas por faixa de renda *per capita* familiar como extremamente pobres ou pobres – a partir de um corte de renda que variou ao longo dos anos (Anexo 1) - e instar o acesso a direitos através de

²⁷² COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: *Bolsa família: 2003-2010: avanços e desafios/ organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto*. Brasília: Ipea, 2010. p. 220. Cabe lembrar que parte dos contratos dos organismos internacionais que haviam sido estabelecidos com o governo Cardoso estavam vencidos ou próximo disso. Os altos índices de pobreza brasileiros parecem ter estimulado a promoção de experiências laboratoriais que seriam então validadas com o PBF, que tem seu modelo hoje “exportado” para diversos países.

²⁷³ ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 91, p. 28, nov. 2011

²⁷⁴ Citado por Sônia Rocha: V. nota n° 1 na qual a autora se refere à avaliação de Gaspari em: GASPARI, E. Dilma ouviu o Prof. Cachorrão. In: *O Globo*, 13-7-2011, p. 6. no livro: ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza / Sonia Rocha*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 101.

²⁷⁵ O Índice de Gestão Descentralizada foi criado pela Portaria GM/MDS n°148 de 2006 e acabou incorporado à Lei que criou o PBF. De acordo com Paiva *et. al.*: “O índice é composto por indicadores da gestão do CadÚnico e das condicionalidades. Possui duas funções claras. A primeira, previsivelmente, é mensurar a qualidade das ações de gestão do município. A segunda, servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social”. PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza Extrema. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 32-33.

²⁷⁶ A criação do SUAS, institucionalizada em 2005, tem relação com a estruturação da política de Assistência Social a partir da LOAS, com a construção de um sistema descentralizado de assistência social que é caracterizada por um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo com a integração das ações entre os governos federal, estaduais e municipais e de entidades privadas. Em resumo, propõe o enfoque na proteção social, a partir da configuração de um sistema de atendimento de Proteção Social Básica (por meio dos CRAS) - é neste nível que está localizado o acompanhamento das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, Proteção Social Especial de Média Complexidade (CREAS) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social. Enquanto um programa de alívio imediato de privações materiais básicas, ao ser articulado com ações da assistência social, objetiva em longo prazo o estímulo ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, com a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Na avaliação de Campello:

Com o Bolsa Família, o Brasil pôde, enfim, recusar a banalização e naturalização da pobreza e da fome e afirmar um novo patamar de garantias sociais, que exigem o reconhecimento e o progressivo alargamento de padrões mínimos de bem-estar a todos os cidadãos.²⁷⁷

A ideia de um padrão mínimo de bem-estar a todos os cidadãos é questionável dentro dos limites do próprio PBF enquanto um programa de complementariedade da renda que busca minorar os efeitos e riscos sociais da pobreza. Não tem como objetivo a erradicação da pobreza ou a completa responsabilização do Estado por esse fenômeno decorrente da política econômica vigente.

Como pontua Mauriel, o bem-estar nas atuais políticas sociais, orientadas pelo PNUD, tem por base:

definir pobreza como falta de dotação e condicionar a elaboração das reformas nos sistemas protecionistas em todo o mundo por meio de uma ‘nova geração de políticas sociais’ que não têm como resultado um ‘bem público’, mas um ‘bem individual’, nem a função de produzir proteção social, mas auto-proteção individual. Sob esse prisma, justiça social também adquire outro significado: o de oportunizar a todos se capacitar, se auto-cuidar e se inserir no mercado.²⁷⁸

Nesse sentido, depreende-se que a ideia posta no PBF de interrupção do ciclo intergeracional de pobreza tem relação com o deslocamento em torno de certo entendimento econômico que associava o bem-estar ao trabalho, e que passa a utilizar conceitos influenciados pela figura do pobre que precisa de um “incentivo” para atingir a “auto-suficiência” desviando-se da dependência do Estado e combatendo possíveis problemas decorrentes da estrutura familiar. A própria nomenclatura de beneficiários,

²⁷⁷ CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. p. 19.

²⁷⁸ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 166.

além de identificar o público da assistência social, pode ser notada pelo viés de que nas políticas sociais atuais, em um cenário global, “a cidadania é percebida como dotação de determinados status individuais (consumidor, civil etc.), e a justiça social se define pela ideia de aumento de liberdades e promoção das capacidades”.²⁷⁹

Entretanto, muito da discussão sobre os objetivos e a estrutura do PBF passa pela tomada de posição em defesa de que o programa não tem por objetivo *apenas* transferir renda. Na esteira de uma resposta às mobilizações sociais em torno de um tipo de democracia cidadã, essa defesa é também a defesa das escolhas políticas que constituíram o PBF. A relação posta anteriormente de gestão ativa das políticas sociais pelo seu público alvo é transmutada.

Os argumentos acerca do leque da proteção social brasileira parecem os de outra época (então muito recente) de “uma mudança de paradigma em relação ao padrão histórico predominante (...) caracterizado por ações assistencialistas, fragmentadas, sem planejamento, de caráter paternalista e atendimento pontual, emergencial e descontínuo”, mas aponta para os processos políticos que forjaram o PBF: “(...) o usuário passa a ser concebido como sujeito de direitos socioassistenciais, cuja situação vivenciada deve ser compreendida à luz do contexto sócio-histórico, cultural, político e econômico e do próprio processo de organização da sociedade e do Estado brasileiro”.²⁸⁰ A absorção de um projeto emancipatório para os sujeitos agentes das políticas sociais, que estava colocado anteriormente como possibilidade, passa, no corpo do PBF, à figura do usuário-sujeito de direitos sócio assistenciais.

É recorrente na bibliografia que analisa o desenvolvimento do PBF a sua identificação por fase inicial e por fase desenvolvida. As características destas dependem do enfoque de abordagem dos autores. Rocha fala das “origens (2003-2006)” e da “maturidade atingida (2006-2011),²⁸¹ Paiva *et. al.*, identificam diferentes fases de desenvolvimento do PBF: a inicial teria se dado entre os anos de 2003 e 2004 com a migração de famílias beneficiadas pelos programas que foram unificados, outra fase

²⁷⁹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 208.

²⁸⁰ Trechos citados de: COLIN, D. R. A.; PEREIRA, M. F.; GONELLI, V. M. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. p. 48

²⁸¹ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza / Sonia Rocha*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.101 e p. 129.

seria entre os anos 2005 e 2006 com a efetiva adesão dos Estados aos termos contratuais do PBF, a implantação do IGD, e quando o programa alcançou sua meta de atendimento inicial a um público de 11 milhões de famílias.²⁸² No decênio do PBF, 13,8 milhões de famílias eram atendidas.²⁸³

A divisão em etapas está presente também em análise de empréstimo do *World Bank* ao Brasil, como a expressão da característica mais forte do PBF que é reduzir a pobreza no tempo presente a partir das transferências condicionadas de renda para famílias pobres e reduzir a pobreza no tempo futuro oferecendo oportunidades complementares para que as famílias se desenvolvam economicamente. Ainda de acordo com o documento, apesar dos programas precedentes, desde a década de 90, o Brasil continuava enfrentando elevados números de desigualdade social e pobreza, números constantes mesmo que acompanhados da mudança no perfil das pessoas pobres, principalmente pela ausência de investimento no longo prazo em educação e as altas exigências do mercado de trabalho.²⁸⁴ Por outro lado, e nesse sentido, vale notar, como registrou Safatle, que entre as taxas de juros exorbitantes e a política fiscal, entre os anos de 1995 a 2004 “(...) a participação dos salários na renda nacional caiu 9% enquanto a participação das rendas de propriedade subiu 12,3%”.²⁸⁵

O instrumento chave que viabilizou a transferência de renda no PBF, nos termos de sua operacionalização, foi o cartão magnético utilizado na ampla rede de atendimento da Caixa Econômica Federal. Criado em substituição e integração ao Cartão Alimentação do Fome Zero, o cartão que caracterizaria o PBF é apontado, nas avaliações sobre o programa, como um grande passo, pois passou às mãos dos beneficiários o controle do recebimento do benefício, “de forma impessoal, caracterizando o programa como política de Estado, contribuindo para blindá-lo de

²⁸² PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza Extrema. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.* – Brasília: Ipea, 2013. pp. 28-29.

²⁸³ CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. Apresentação. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.* – Brasília: Ipea, 2013. p. 11.

²⁸⁴ Em tradução livre a partir de: 1 “Country as Sector Background”. In: Brazil - Bolsa Familia APL Project (English). Project Information Document (PID) - Appraisal Stage. *Report No AB559*. April 26, 2004.; Brazil - Bolsa Familia APL Project (English). Project Information Document (PID) - Appraisal Stage. *Report No AB797*. May 7, 2004. Disponível em: <http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en&tab=overview>. Consultado em: 31 jan. de 2017.

²⁸⁵ SAFATLE, Vladimir. *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 71.

práticas clientelistas”.²⁸⁶

De modo geral, à luz do PBF, a execução do CadÚnico é tratada como parte de uma herança bastante ineficiente²⁸⁷ assumida pela gestão das políticas sociais do governo Lula, em muito, devido a constatação de que no governo de Cardoso os programas sociais tinham “cada um (...) um cadastro específico, embora fossem destinados basicamente ao mesmo público”.²⁸⁸

No entanto, a proposta de integração do CadÚnico estava contida no Cartão-Cidadão que, previa a unificação do pagamento dos benefícios e de alguns programas, em um cartão magnético “com o objetivo de ‘permitir a uma família pobre sacar facilmente o dinheiro pago pelos programas sociais nos quais estiver cadastrada’”.²⁸⁹ Em discurso durante o lançamento do Cartão-Cidadão Fernando Henrique Cardoso informava que aproximadamente 46 milhões de pessoas, ou 9,3 milhões de famílias viviam com renda de até meio salário mínimo. A distribuição do Cartão representava uma realização significativa de continuidade de seus programas, como o que era inaugurado na ocasião, “para centralização, em um só cartão, das várias ações sociais”.²⁹⁰

De acordo com Cardoso:

E este cartão aqui é um mecanismo para permitir que se faça um cadastramento geral e se possa ver se, realmente, estamos atingindo os mais pobres, se possa simplificar para a família, para a mãe de família, para o responsável, que, num só cartão, vai poder colher os benefícios

²⁸⁶ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. xiii.

²⁸⁷ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.107. Essa avaliação também pode ser encontrada nos textos do livro *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. e; *Bolsa família: 2003-2010: avanços e desafios*/ organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. Esse tipo de avaliação remete às declarações das equipes do governo de transição, amplamente circuladas na imprensa nacional.

²⁸⁸ SENADO FEDERAL. *Estudo n° 273, de 2003*. Referente à STC n°20030427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Consultado em: 12 abril 2018. p. 4.

²⁸⁹ SENADO FEDERAL. *Estudo n° 273, de 2003*. Referente à STC n°20030427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Consultado em: 12 abril 2018. p. 4.

²⁹⁰ PSDB. *FHC: Pobreza não se combate apenas com dinheiro, é preciso dar dignidade*. Notícias. 07 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/acompanhe/noticias/fhc-pobreza-nao-se-combate- apenas-com-dinheiro-e-preciso-dar-dignidade/>>. Consultado em: 7 ago. 2017. V. também com dados de 2003 a partir de pesquisa com base na PNAD: PSDB. *País tem mais de 47 milhões de miseráveis*. Notícias. 15 out. 2004. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/acompanhe/noticias/pais-tem-mais-de-47-milhoes-de-miseraveis/>>. Consultado em 7 ago. 2017. Vale ressaltar que o salário mínimo em 2002 era de R\$200,00.

dos vários programas que atendem aos mais pobres.²⁹¹

Apesar do Cartão-Cidadão prever o pagamento unificado, dos doze programas da Rede de Proteção Social (RPS) existentes em 2002, cinco foram os integrados:

passaram a fazer parte do Cartão Cidadão, beneficiando cerca de 12,6 milhões de pessoas carentes: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem. Isso significa que, uma família cadastrada em 3 diferentes programas podia sacar, em agências da Caixa, casas lotéricas ou órgãos autorizados, os créditos das 3 fontes, utilizando o cartão magnético individualizado, contendo senha e, preferencialmente o nome da mãe.²⁹²

Destaca-se que ainda que por motivos declarados diferentes, alguns dos componentes que caracterizariam o PBF estavam presentes nessa proposta: a preferência do cartão no nome das mães e a centralização do CadÚnico no banco Caixa Econômica Federal com sua rede de lotéricas para o pagamento do benefício. No período de vigência do Fome Zero, se discutia:

no governo a unificação dos programas, com o uso de um único cartão, seja o Cartão Cidadão, seja um eventual substituto. Por ora, há o Cartão Alimentação, que está sendo usado para repassar R\$50,00/mês do Projeto Fome Zero para as famílias pobres já cadastradas. (...) Por outro lado, o Projeto Fome Zero poderá ser o embrião da unificação dos programas, na medida em que se estuda a possibilidade de conceder R\$50,00 mais uma bolsa extra, de acordo com o perfil das famílias (número de filhos, idade e situação escolar, por exemplo), mantidas evidentemente as contrapartidas dos beneficiários.²⁹³

De acordo com o mesmo Estudo da Consultoria Legislativa, a partir de informações da imprensa, pelo período de junho e julho de 2003, Lula havia

²⁹¹ BRASIL. *Biblioteca da Presidência da República. Discurso na cerimônia de lançamento do “Cartão-Cidadão”*. Palavra do Presidente – 1º Semestre – 2002. p. 548. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2002/68.pdf/@download/file/68.pdf>>. Consultado em: 12 abril 2018.

²⁹² SENADO FEDERAL. *Estudo nº 273, de 2003*. Referente à STC nº20030427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Consultado em: 12 abril 2018. pp. 3-4.

²⁹³ SENADO FEDERAL. *Estudo nº 273, de 2003*. Referente à STC nº20030427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Consultado em: 12 abril 2018. p. 8.

determinado a unificação dos programas com a criação de um grupo de trabalho²⁹⁴ sob a coordenação do Ministério da Ação Social para tratar da “transição entre o regime atual pulverizado e o unificado, visando à instituição do cartão único de seguridade social”, com o objetivo de integrar os programas federais com os estaduais e municipais.

Segundo o Estudo, foi em julho, numa reunião com “27 governadores” que “foi negociada a unificação dos programas de transferência de renda sob a coordenação do Ministro-Chefe da Casa Civil José Dirceu” – que subscreveria a MP n°32 – onde foi debatido que “para implementar a iniciativa espera-se, contudo, consolidar um cadastro único das famílias passíveis de serem beneficiadas. Sabe-se que, hoje, não existe um cadastro federal confiável para esse objetivo”.²⁹⁵

Vale notar que, com o lançamento do Cartão-Cidadão, frente a uma plateia composta também de crianças beneficiárias do Bolsa-Escola, a Educação estava atrelada como forma de distribuição da dignidade, nas palavras de Cardoso: “Não se combate a pobreza, a fome e a miséria simplesmente dando dinheiro. Não! Tem que dar dignidade, tem que fazer com que a pessoa saiba que ela tem o direito de receber”.²⁹⁶

Se no Fome Zero, o Cartão Alimentação havia aberto mão do componente educacional, universalizando a renda a todos os pobres, no que havia significado um rompimento com o Bolsa Escola Federal; o PBF introduziu novamente a condicionalidade sob a vigilância ativa da rede de assistência social. A questão, segundo Rocha, era de que com a universalização o governo havia

perdido um álibi precioso: o de que o pagamento do benefício em dinheiro era o meio de fazer com que as famílias pobres enviassem suas crianças à escola e respeitassem o calendário de assistência médica básica. Esse álibi tinha sido sempre usado para esgrimir a

²⁹⁴Os trabalhos desenvolvidos pela equipe de transição e posterior equipe de gestão da área social do governo Lula estão muito bem relatados na pesquisa de autoria de Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV.

²⁹⁵SENADO FEDERAL. *Estudo n° 273, de 2003*. Referente à STC n°20030427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Consultado em: 12 abril 2018. pp. 8-9. Para os trabalhos das equipes do governo de transição na área social V.: Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais). CPDOC/FGV. Sobre o Cadastro Único como instrumento de unificação, incluindo o episódio conhecido como “corrida às bolsas” em 2002, V. a Dissertação de Mestrado de DE FARIAS, Luciana. O Cadastro Único: uma Infraestrutura para Programas Sociais. Campinas, SP: [s.n.], 2016. Instituto de Geociências / UNICAMP.

²⁹⁶BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso na cerimônia de lançamento do “Cartão-Cidadão”*. Palavra do Presidente – 1° Semestre – 2002. p. 548. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2002/68.pdf/@@download/file/68.pdf>>. Consultado em: 12 abril 2018.

oposição de um amplo continente da sociedade brasileira que se opunha – e ainda se opõe – às transferências de renda focalizadas. Segundo os opositores das transferências, o dinheiro repassado às famílias pobres seria desperdiçado com gastos impróprios, incentivando a preguiça e desestimulando o trabalho.²⁹⁷

Nesse sentido, a própria E.M. da MP n°132 já previa na constituição do PBF as condicionalidades, isto é, para “cada fator de vulnerabilidade” estava posta “uma ‘contrapartida social’ da família”.²⁹⁸ Assim, as exigências às famílias pelo cumprimento de acompanhamento da saúde de crianças, gestantes e nutrizes e da frequência escolar, compõem desde então as condicionalidades do PBF para que se receba o benefício.

Em avaliação do *World Bank*, dentre outros aspectos, é notado que as condicionalidades contribuíram para desconstruir mitos em torno da corrupção moral no uso do dinheiro pelos beneficiários (em bebidas e jogos) e na dependência destes em relação ao PBF, o que em longo prazo tornou a ideia do programa aceita pela mídia, a academia, outros partidos, bases de apoio do governo e na sociedade civil.²⁹⁹

Compreendido no escopo dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, o PBF, em seu processo de consolidação, tornou-se prestigiado internacionalmente e defendido por “vários segmentos da sociedade e praticamente todas as tendências e partidos políticos”.³⁰⁰

Não menos importante na empreitada de consolidação e aceitação social do PBF foi a identificação do público alvo do programa com a pobreza vivida pelo próprio presidente Lula. A socióloga Amélia Cohn – que participou da implementação do PBF – apresentou em livro um rico registro das cartas enviadas ao presidente por cidadãos de

²⁹⁷ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 89.

²⁹⁸ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória n° 132*, de 20 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017. Sobre o frequente tema da má utilização dos benefícios por parte dos pobres vale a leitura do estudo: EVANS, David K.; POPOVA, Anna. *Cash Transfers and Temptation Goods – A Review of Global Evidence*. The World Bank. May, 2014. Com dados da América Latina, África e Ásia os autores concluem que não há incidência significativa desse tipo de utilização dos recursos pelos beneficiários e que os argumentos que sustentam essa visão, são infundados.

²⁹⁹ 8 “Lessons Learned from Past Operations in the Country/Sector”. In: Brazil - Bolsa Família APL Project (English). Project Information Document (PID) - Appraisal Stage. Report No AB559. April 26, 2004.; Brazil - Bolsa Família APL Project (English). Project Information Document (PID) - Appraisal Stage. *Report No AB797*. May 7, 2004. Disponível em: <http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en&tab=overview>. Consultado em: 31 jan. de 2017.

³⁰⁰ DE LORENZO, Marina C. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. p. 398.

diferentes regiões do Brasil durante os anos de 2004 e 2006. A autora observa, a partir das cartas, claro fator de empatia dos que escreviam para Lula, “(...) não é um presidente como os demais (...)”. Segundo eles: “(...) Lula é capaz de se colocar nos seus lugares porque já passou necessidade e já passou fome (...) vivenciou a carência como eles (...)”.³⁰¹

Walquiria L. Rego e Alessandro Pinzani registraram em entrevistas as noções de beneficiários do PBF e captaram os significados em torno da figura de Lula “(...) ele sabe o que estou passando, sabe o que estou sentindo (...) O único político que sabe o que é pobreza, que está sentindo o que estou sentindo”.³⁰²

No mesmo sentido, Serapião apreendeu a partir da sua pesquisa de campo que a criação e existência do PBF está vinculada à figura de Lula: “(...) que é visto como o grande criador do programa pois fora ‘pobre em sua infância’ e consegue entender ‘o sofrimento do povo’”.³⁰³

Não seria exagero pontuar que se Lula se reconheceu como o servidor público número um do país³⁰⁴ na cerimônia de posse à Presidência em 2003, simbolicamente, ele também foi reconhecido como o pobre número um pela maioria dos brasileiros. Independentemente de a fome ter sido instituída como mote de sua campanha isso teve um efeito legítimo - interpretado a partir de condições materiais vividas - que não pode ser desconsiderado por sua representação e significado social.

Frente ao contexto político e social da época, tal identificação indica a dimensão das formas de assimilação dos anseios e expectativas da maioria da população com a política e as possibilidades de sua forma ativa. Se o acesso aos alimentos não era mais uma questão, as experiências vividas em torno da pobreza, na bandeira da fome, certamente ainda eram uma questão para os eleitores de Lula que se sentiram publicamente representados.

No entanto, ao se utilizar de sua própria imagem e experiência de vida para

³⁰¹ COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais* / Amélia Cohn. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. p. 35.

³⁰² REGO, W.; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. - 2. ed. - São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 142.

³⁰³ SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 99.

³⁰⁴ “Agradeço a Deus por chegar até onde cheguei. Sou agora o servidor público número um do meu país”. BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>>. Consultado em: 21 jul. de 2017. p.13.

estruturar uma interpretação em torno de baixas condições materiais, Lula se projetou em um papel histórico de intermediador do que poderia ser a alternativa política para todos. Algo como um mito que pode ser definido como aquilo que “(...) não é necessariamente uma história falsa ou inventada; é, isso sim, uma história que se torna significativa na medida em que amplia o significado de um acontecimento individual (factual ou não), transformando-o na formalização simbólica e narrativa das auto-representações partilhadas por uma cultura”. É mediante esse processo que “a função mais especificamente mítica da história, no entanto, consiste na função clássica do mito: reconciliar opostos”.³⁰⁵

Frei Betto demarcou que apesar da fome ter entrado na agenda política brasileira em 1946 com a publicação por Josué de Castro de “Geografia da Fome” nenhum presidente antes de Lula, havia tomado o desafio de erradicá-la como uma questão central de seu programa de governo.³⁰⁶ Tornar presente a memória de Josué de Castro, elegendo-o como exemplo, é uma construção narrativa presente em diversos textos sobre a trajetória do Fome Zero e sobre a longa trajetória brasileira na lida com a fome e a pobreza que desembocaria na criação do PBF. Em página dedicada a celebrar a democracia, organizada pela Fundação Perseu Abramo e pelo Instituto Lula, em seção nomeada “Combate à Fome - Brasil, exemplo a ser seguido” registrou-se:

Já em 2003, o presidente Lula propôs a criação de um Fundo Mundial de Combate à Fome e à Pobreza, a partir da taxação de alguns armamentos. A proposta foi debatida na ONU em janeiro do ano seguinte, em reunião entre o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, e os presidentes da França, Jaques Chirac, do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e do Chile, Ricardo Lagos. Pela segunda vez, um brasileiro propunha um fundo internacional de luta contra a fome – o primeiro foi Josué de Castro, em 1957. Lula tornou-se um dos grandes defensores da pauta do combate à fome e à miséria nos foros internacionais. Foi assim no Fórum Econômico Mundial, no G20, nos BRICS e nas diferentes instâncias da ONU.³⁰⁷

Perry Anderson chama a atenção para o fato de que a pobreza como uma

³⁰⁵ PORTELLI, Alessandro. O Massacre de Civitella Val Di Chiana. In: *Usos & Abusos da História Oral*. / Janaína Amado e Marieta de Moraes Ferreira, coordenadoras. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 120-121.

³⁰⁶ BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. p. 133.

³⁰⁷ *Memorial da Democracia*. Combate à Fome. Brasil, exemplo a ser seguido. Fundação Perseu Abramo / Instituto Lula. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome/8>>. Consultado em: 19 nov. 2018.

questão prioritária na agenda política – definida como um problema social – enviou à sociedade uma “mensagem simbólica (...) de que o Estado se preocupa com as condições de todos os brasileiros”. Para Anderson “a identificação popular de Lula com essa mudança tornou-se o mais inabalável de seus trunfos políticos”.³⁰⁸

Esse trunfo já tem sido registrado na produção historiográfica recente. Em livro sobre a história do Brasil, publicado em 2015 a avaliação das autoras Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling é de que,

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, as classes populares entraram para valer na disputa pela alternância de poder. (...) A partir de 2003, o Brasil assistiu a uma ampliação democrática da República. As grandes marcas dos dois governos de Lula foram o combate à miséria, a redução da pobreza, a diminuição da desigualdade e a expansão da inclusão social. (...) O Programa Bolsa Família, criado em 2004, significou transferência direta de renda para a população pobre e extremamente pobre – em 2013 o Bolsa Família cobria 50 milhões de pessoas, 26% da população do país. Foram mantidas as práticas democráticas, e houve avanço na criação de políticas estruturantes e em escala para incorporação dos brasileiros à rede de proteção social.³⁰⁹

Comparado aos programas precedentes, o PBF reinventa formas anteriores de assistência social ao implantar a forma de uma transferência direta de renda sem o direcionamento formal do uso do dinheiro por assistentes sociais ou prefeituras. A vigilância socioassistencial está constituída, no que é projetado institucionalmente, em uma forma técnica, expressa no CadÚnico e nas ações integradas no SUAS. Com o programa o dinheiro chega diretamente às mãos dos beneficiários. A inovação se deu pela ampliação de uma política assistencial em um contexto democrático, como registraram Schwarcz e Starling.

No entanto, mediante tais considerações, cabe a avaliação de que tipo de relações foram naturalizadas em lugar das anteriores. Pois, não necessariamente, todos os valores e modos de gerir a pobreza foram ultrapassados, concepções em torno da figura dos pobres e da manutenção de privilégios coexistem com o programa na relação entre uma política nacional e políticas locais. Persistem no PBF clássicas formas de

³⁰⁸ ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 91, p. 29, nov. 2011.

³⁰⁹ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Brasil: uma biografia*. / Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling – 1° ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 503. Vale notar, como já destacado, que o PBF foi criado em 2003 pela MP n° 132, convertida na Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n° 5.209 de 17 de setembro de 2004. Assim, de acordo com o enfoque de análise assumido por diferentes autores as datas variam entre essa trajetória legal.

hegemonia cultural que permitem a contratual reciprocidade entre doadores e beneficiados com aparente equilíbrio, mas com real manutenção de determinadas expectativas e ganhos aos doadores.

A pobreza ou os pobres enquanto categorias explicativas, não são os únicos elementos para a leitura desse processo, existem há muito no quadro do abismo social brasileiro. Tais termos estão relacionados às interpretações sobre o atraso, a modernidade e a oportunidade política. A pressão social em torno de uma certa memória que lê o país como um país “desigual”, com grande população de “pobres”, “(...) materializa o ‘controle social’ (...) como a pressão da memória ‘coletiva’ sobre a ‘individual’”. Isto é, como pontuou Alessandro Portelli: “Quando compreendemos que ‘memória coletiva’ nada tem a ver com memórias de indivíduos, não mais podemos descrevê-la como a expressão direta e espontânea de dor, luto, escândalo, mas como uma formalização igualmente legítima e significativa, mediada por ideologias, linguagens, senso comum e instituições”.³¹⁰

A eleição da pobreza ou de pobres frequentemente dissocia o sujeito individual do sujeito político e suspende os processos e contextos históricos. Enquanto categorias abstratas que engendram a análise sobre as questões relacionadas ao PBF, os antagonismos presentes nessas designações parecem dissolvidos, o que não quer dizer que deixem de existir na realidade.

A partir tão somente da produção que avalia os impactos do PBF, as disputas e tensões sociais em torno de outras possibilidades aos programas sociais podem parecer diluídas nesse trunfo que operou a passagem “(...) do sentido do que se tornaram no Brasil os significantes *pobreza, miséria, extrema pobreza, classe média*, quando da sua transformação classificatória, para efeitos de *focalização* das políticas públicas (...) em classes C e D.”³¹¹

Nesse sentido, uma das características centrais dessa “nova cultura institucional” do governo Lula foi a aplicação técnica da ferramenta de focalização. Com essa medida econômica foi possível localizar e determinar, com o uso da avaliação de perfil socioeconômico, quais são as características dos pobres. Redefiniu-se, portanto, a direção dos programas sociais, associando-os majoritariamente a distribuição de dinheiro e a atuação socioassistencial.

³¹⁰ Trechos citados de: PORTELLI, Alessandro. O Massacre de Civitella Val Di Chiana. In: Usos & Abusos da História Oral. / Janaína Amado e Marieta de Moraes Ferreira, coordenadoras. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 127.

³¹¹ AB’SABER, Tales. *Lulismo* – Carisma pop e cultura anticrítica. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed]. p. 23.

Como registrado por Iraneth Rodrigues Monteiro, em reunião da Câmara de Política Social que tinha por pauta a estruturação dos programas assistenciais do governo Lula, o então ministro José Graziano argumentou que a pobreza não deveria estar circunscrita à questão monetária e: “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”.³¹² Como relata a autora,

Ao contrário de outros países, onde há “bolsões” de pobreza, prossegue o ministro Graziano, no Brasil a pobreza atingia a sociedade como um todo. Assim, em sua opinião, era improvável que se resolvesse 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”.³¹³

A discussão em pauta fazia referência ao mecanismo da focalização em oposição ao princípio da universalização, que estava imbuído de um tipo de mensagem com “uma marca ‘neoliberal’” que deveria ser pensada pelo governo para expressar uma mensagem de “equidade”.³¹⁴

Não obstante o diagnóstico de que o significado de “dignidade” não estava fundamentalmente relacionado a renda monetária, o que o PBF encaminhou como mensagem foi que o acesso ao dinheiro por tipos específicos de formas de relações dignas, expressas nas condicionalidades, seria possível com a utilização do mecanismo de focalização no corte por renda. Assim, a “dignidade” seria expressa principalmente pela intermediação do acesso ao dinheiro e ao consumo.

Para operacionalizar esse entendimento as linhas de corte de renda utilizadas como critérios no PBF são as de pobreza extrema que se refere às necessidades nutricionais, distinguindo indigentes de não-indigentes, e a de linha de pobreza que se

³¹² Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV. p.73.

³¹³ Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV. p.73.

³¹⁴ Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV. p. 72. Conforme registrado pela autora, para o ministro Humberto Costa seria mais adequado falar em “equidade” (p.77). Sobre a atuação do Ministério da Fazenda nesse debate V. a seção 4.5 “O Ministério da Fazenda Botou Lenha na Fogueira”, pp. 75-77, da mesma autora.

refere a um conjunto mais amplo das necessidades em uma sociedade específica.³¹⁵ A utilização da renda como identificador das condições de vida populacionais implica uma economia onde a maioria das necessidades são atendidas através do consumo. No Brasil, de acordo com Rocha, a questão da pobreza é tratada pelas abordagens da renda e das *basic needs* como aspectos complementares, de modo flexível,

Operacionalmente, trata-se de, inicialmente, estabelecer linhas de pobreza como crivo básico para diferenciar pobres e não-pobres com base em sua renda. Em seguida, cabe caracterizar a subpopulação pobre no que diz respeito às diferentes dimensões de seu bem-estar, de forma mais específica. Para isso, podem ser usados tanto outros indicadores de renda – grau de insuficiência de renda, desigualdade de renda entre os pobres –, como indicadores relativos às necessidades básicas de educação, habitação, saneamento, acesso a serviços públicos etc.³¹⁶

De acordo com Rocha, entre países tipologicamente distintos em relação à pobreza, o Brasil está inserido em um grupo caracterizado por uma renda *per capita* que é suficiente para garantir o mínimo essencial a todos de modo que a persistência da pobreza absoluta se deve à má distribuição de renda.³¹⁷ A autora aponta que mesmo com o plano de estabilização (Plano Real, de 1994) o grau de desigualdade na distribuição era (e ainda é) tão elevado que o coeficiente de Gini foi pouco afetado,

embora a renda real dos 10% de indivíduos com os rendimentos mais baixos tenha dobrado entre 1993 e 1995, o que levou a uma significativa redução da pobreza absoluta, (...) essa mudança teve apenas um efeito marginal sobre o grau de desigualdade de renda.³¹⁸

A desigualdade, ou – como é preferível; a concentração de renda como uma constante no Brasil, indica também a persistência da tensão entre visões de mundo antagônicas. Se a pobreza, enquanto um tema nacional, deu as cartas ao ser associada ao desenvolvimento econômico - no momento da corrida eleitoral de 2002 – foram definidos ali lugares e expectativas não somente aos pobres, mas aos ricos e a toda uma base média.

³¹⁵ ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* / Sonia Rocha. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 13.

³¹⁶ ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* / Sonia Rocha. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 28.

³¹⁷ ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* / Sonia Rocha. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.31.

³¹⁸ ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* / Sonia Rocha. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.32.

Essa articulação entre extremos conferiu coerência ao clima político da época bem como ao período político caracterizado como lulismo. Como registrou Ab’Sáber,

O fato de um novo grupo, o do partido do presidente [Lula] e dos sindicalistas ligados a ele, adentrar o tradicional condomínio do poder não representava problema suficiente para as velhas estruturas de controle político nacional, ainda mais se isto significasse, como acabou por se confirmar, o fim radical da tensão classista e contestatória própria à tradição histórica petista. (...) Nesta dimensão das coisas Lula apenas confirmou o manejo tradicional brasileiro da vida política, nunca inteiramente expurgada de clientelismo e patrimonialismo desde o *longo fim* da ditadura militar.³¹⁹

2.2 – Lulismo: “É barato e fácil cuidar dos pobres”³²⁰

O historiador Eurelino Coelho, em pesquisa na qual analisou a crise dos marxistas e do marxismo, dialoga com a teoria gramsciana e identifica um caso de transformismo dentre a esquerda brasileira. A hipótese central do autor é que o abandono do marxismo implicou em uma alteração da concepção de mundo de uma esquerda que, por uma radical mudança de direção, se deslocou no terreno da luta de classes. Coelho analisa essa modificação nos momentos particulares das dinâmicas das relações internas do PT, na constituição de seu campo majoritário com as viradas programáticas das quais resultou um peculiar ajuste que conciliou a relação entre o mercado e o Estado.

Na avaliação de Coelho, em um processo mediado pelas políticas de uma nova realidade capitalista que se afastou dos princípios de um *welfare state* bem elaborado na colaboração de classes, rumo às políticas focalizadas e compensatórias, a esquerda brasileira insistiria em um “novo projeto” ignorando tal mediação com a proposta da “colaboração de classes para retomar o desenvolvimento com base na expansão do mercado interno e distribuição de renda” - o famoso círculo virtuoso de Lula – de modo que “o campo majoritário do PT estabeleceu como sua meta chegar ao lugar que acabou de ser abandonado pelo seus opositores mais tradicionais”.³²¹

Para o cientista político André V. Singer, a partir de 2003 teria ocorrido uma

³¹⁹ AB’SABER, Tales. *Lulismo – Carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed]. p. 12.

³²⁰ Bordão de Lula registrado em ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 91, p. 51, nov. 2011.

³²¹ COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005. pp. 514-515.

conjuntura econômica que permitiu o crescimento econômico sem confronto com o capital e a adoção de um amplo leque de políticas sociais com foco na redução da pobreza extrema. Para o autor, tais medidas, no contexto da crise do mensalão,³²² teriam cristalizado um realinhamento eleitoral em 2006, para o qual a agenda de redução da pobreza foi primordial.³²³

Nesse contexto, em uma análise que tem como foco as políticas sociais, depreende-se, que o contexto da virada eleitoral rumo ao petismo, passou também pela forma assumida nesse transformismo mediante o qual o PT adotou a:

visão idílica de um *welfare state* à brasileira montado na colaboração de classes [que,] vê-se, assim, apoiada em dois pilares fincados em areia movediça: a perspectiva de distribuição de renda, com a qual a esquerda do capital acena para os trabalhadores, e a de desenvolvimento econômico, a partir da qual ela espera atrair não apenas os trabalhadores interessados na ampliação da oferta de emprego, mas também os setores burgueses descontentes com as políticas neoliberais.³²⁴

A análise de Coelho, a partir das mudanças das estruturas internas do PT, feita ainda em 2005, captou em grande parte o que viria a se consolidar como a forma de operação política do partido no governo. De qualquer forma, fato é que, assim como políticas assistenciais a partir de meados dos anos 90 que adotaram a educação como instrumento para distribuir renda; o PBF se consolidou como um dos esteios da política nacional de combate às condições de pobreza e extrema pobreza.

A concentração de renda, antes apontada como elemento crucial do antagonismo de classes presente nos projetos políticos petistas, foi absorvida e reinterpretada pelo processo de governabilidade. A cidadania formal expressa simbolicamente nas práticas

³²² “Mensalão” refere-se ao pagamento de propina, proveniente de fundos ilegais então controlados pelo PT, e a compra de votos de deputados. O esquema foi descoberto em 2005 e utilizado amplamente pela imprensa como espetáculo político. Como registrado por Safatle, foi um fato ignorado por jornais e revistas à época que o esquema teria sido gestado pelo partido de oposição PSDB com seu presidente Eduardo Azeredo. Na avaliação do autor: “(...) com o PT, a complacência da imprensa e do Judiciário com a corrupção do Estado, tão clara nos governos anteriores, não funcionaria da mesma forma. A rendição do PT ao modelo de conciliação nacional e seu pacto de corrupção foram uma armadilha autoconstruída para pegá-lo no primeiro escândalo que foi o do Mensalão. O modelo do escândalo já dizia tudo: um sistema de financeirização de campanhas construído a partir do mesmo modelo utilizado anteriormente pelo PSDB. Estourá-lo equivaleria a colocar em risco todos os atores da Nova República. Por isso, ele seria deixado intacto”. SAFATLE, Vladimir. *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. pp. 72-73.

³²³ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp. 13 – 15.

³²⁴ COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005. pp. 515-516.

de gestão do PBF, amplamente divulgadas pela inovação de ter incluído os historicamente excluídos, igualou-os na figura do consumidor, do usuário de serviços. Na esfera das políticas sociais, ao colocar “os pobres” como uma questão “barata e fácil” de ser “cuidada” a sugestão que se apresenta é de que as questões da pobreza e da desigualdade são da esfera administrativa e não do conflito político.

Como pontua Coelho “ao aceitar a desigualdade como uma condição permanente a esquerda nova deixou de se constituir num obstáculo para a democracia liberal, posição que ocupara antes, e se tornou uma das peças do jogo”. Segundo o autor, “a disputa estratégica passou a ser *qual capitalismo*, e não mais *capitalismo ou socialismo*”³²⁵:

Seu projeto de desenvolvimento do capitalismo com distribuição de renda e democracia formal segue as pegadas de planos anteriores de “um outro” capitalismo para o Brasil, cuja versão mais influente tinha sido o chamado nacional-desenvolvimentismo, e os atualiza parcialmente. A esquerda nova que transferiu seu projeto político para os marcos da visão burguesa de mundo tornou-se, assim, a esquerda do capital.³²⁶

Nessa linha, Ab’Saber capta o que ocorreu com o projeto do governo petista ao registrar que em determinado momento, às vésperas da eleição presidencial de 2006, os banqueiros eram indiferentes à eleição de Lula ou Alckmin (PSDB). Na avaliação de Ab’Saber esse “foi simplesmente o *momento histórico em que o projeto político e econômico peessedebista original deixou de ter razão de existir*”.³²⁷

A partir de um viés de análise diferente de Ab’Saber e Coelho, André V. Singer observou que na pauta da redução da desigualdade social, o PBF pode ser comparado ao *Social Security Act* de Franklin D. Roosevelt que instituiu o sistema de previdência

³²⁵ COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005. pp. 384, 385 e 387.

³²⁶ COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005. p. 387.

³²⁷ Grifos do autor. AB’SABER, Tales. *Lulismo – Carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed]. p. 19. Ab’Saber sugue com a citação da fala de Olavo Setúbal em entrevista à Guilherme Barros para o jornal Folha de São Paulo em 13 ago. 2016: “Havia uma grande dúvida se o PT era um partido de esquerda, e o governo Lula acabou sendo um governo extremamente conservador. Hoje em dia, é muito comum as pessoas falarem, inclusive o Lula, que ele encontrou o país quebrado e depois melhorou. Não é que o país estava quebrado. A visão era que o Lula iria levar o país para uma linha socialista. O sistema financeiro estava tensionado, mas, como ele [Lula] ficou conservador, agora está para ganhar novamente a eleição e o mercado está tranquilo. (...) Não tem diferença do ponto de vista do modelo econômico. Eu acho que a eleição do Lula ou do Alckmin é igual”.

pública nos EUA em 1935.³²⁸ Singer chama a atenção, que já em 2007, Wendy Hunter e Timothy J. Power conjecturavam que o PBF se tornaria intocável sob o risco de “morte política”, sendo uma das principais questões nacionais.³²⁹ Para Singer, esta hipótese foi confirmada na campanha eleitoral à Presidência da República em 2010 na qual candidatos concorrentes encamparam o PBF em suas propostas,

A candidata governista [Dilma Vana Rousseff, do PT] comprometeu-se a que, em seu mandato, o BF abrangeria “a totalidade da população pobre”, enquanto a oposição, pela voz de José Serra (PSDB), propôs-se a *dobrar* o número de famílias atendidas pelo programa. Ninguém falou em diminuir ou eliminar o benefício.³³⁰

Algo semelhante ao apontado por Hunter e Power já havia ocorrido com o programa Bolsa Escola nas eleições presidenciais em 1994 e 1998. Como abordado anteriormente, o programa estava também em disputa, principalmente no tocante à sua forma, como uma renda mínima ou uma renda básica. A importância de programas sociais de distribuição de renda se encontrava ali, de certa forma, intocável.

No programa de governo de 1994 “Lula Presidente – Uma revolução democrática no Brasil” o diagnóstico era de que uma das “formas dramáticas” da crise econômica correspondia ao “aumento galopante da pobreza absoluta”, a questão distributiva estava estruturada no âmbito de um conjunto de políticas que visava a valorização do salário mínimo, a criação de um Fundo Nacional de Solidariedade (FNS) a partir, principalmente, da tributação de fortunas, a atenção aos trabalhadores do setor informal e o PGRM de Suplicy. Vale a transcrição do trecho:

O rendimento mínimo será também fundamental para que os pais possam garantir que seus filhos freqüentem a escola, em vez de serem forçados ao trabalho, à mendicância ou à marginalidade desde a infância. Os níveis de pobreza chegaram a tal ponto, que uma porcentagem significativa das famílias pobres tem no trabalho de suas crianças uma fonte fundamental de renda. Tendo o trabalho como prioridade, a escola torna-se secundária, o que— junto com deficiências do próprio aparato educacional brasileiro — está na raiz de elevados índices de repetência e evasão. É preciso estimular e

³²⁸ SINGER, André V. *O lulismo e seu futuro. Piauí*. Rio de Janeiro, ed. 49, out. 2010. Esta análise é aprofundada pelo autor no livro *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Na segunda edição ampliada de seu livro Rudá Ricci (2013) alerta para a necessidade de se observar o desenvolvimento tardio desta concepção pelo lulismo.

³²⁹ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.126-127.

³³⁰ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.126-127.

possibilitar a substituição do trabalho infantil pela escola. O Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) poderá tomar a forma de um imposto de renda negativo que estimule as pessoas a trabalhar, a formalizar sua condição de emprego, a superar suas condições de pobreza, a aperfeiçoar sua formação.³³¹

No processo de transição deste programa, para o de 1998 até o corpo do PBF, há uma grande mudança de entendimento. A superação das condições de pobreza estava, em 1994, atrelada a uma série de condições exteriores aos indivíduos e às famílias - reflexos do debate em torno da renda mínima que foram sendo vencidos na disputa pelas formas de distribuição de renda. No PBF, vale lembrar, cabe às famílias cumprir condicionalidades e aceitarem o acompanhamento da vigilância socioassistencial, não há uma conexão explícita com as “condições de pobreza”. A “pobreza” passa a vigorar como se estivesse desvinculada das “condições” de exploração.

Nessas eleições de 1994, como registrou Rocha, “apesar do caráter inovador do Bolsa Escola e do momento em que a proposta foi discutida no âmbito do PT, o programa de governo do partido (...) referiu-se apenas ao programa renda mínima (...)”. Na avaliação da autora, “(...) o PT tardou a perceber o potencial do Bolsa Escola e suas vantagens operacionais em relação ao programa mais abrangente de renda mínima (...)”.³³²

Em 1998, o programa foi citado pelo PT em suas diretrizes do programa de governo “União do povo – Muda Brasil” na seção “Mudar o dia-a-dia dos brasileiros”, no item “2. Melhor distribuição de renda” junto a proposta de medidas para dobrar o valor real do salário mínimo e de uma reforma tributária onde “quem ganha mais pagará mais impostos. Tributação das grandes fortunas, grandes heranças e da grande propriedade rural improdutiva” estava prevista ali a criação de “4 milhões de Bolsas-Escola, assegurando às famílias de baixa renda enviar ou manter seus filhos na escola” e a implantação progressiva do “Programa de Renda Mínima para os brasileiros de baixa-renda não contemplados em outros programas”. A proposta se repete no item seguinte “3. Nenhuma criança fora da escola” com a “bolsa-escola para filhos de famílias

³³¹ PT. Bases do Programa de Governo. *Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil*. Partido dos Trabalhadores. 1994. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017. p.184.

³³² ROCHA, S. *Transferências de renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 23.

pobres”.³³³

Nota-se que neste programa já aparecem inclusos, além do Bolsa Escola, os “outros programas” que figurariam junto ao PGRM. A adesão a uma política social característica do PSDB fez sentido apenas no contexto da corrida eleitoral, pois em 1998 a frequência à escola - assim como a fome em 2002 - já não era mais uma questão: “95% das crianças de 7 a 14 anos estavam na escola naquele ano”, quando a “(...) não frequência tinha determinantes específicos, não vinculadas exclusivamente à baixa renda”. Na leitura de Rocha, “(...) o PT deixou de reconhecer o interesse em priorizar o atendimento às famílias pobres com crianças como objetivo estratégico da política social, independentemente do componente educacional”.³³⁴

Vale destacar ainda que, em 2000, por meio de Emenda Constitucional, foi promulgada a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), semelhante a proposta do FNS, tem por objetivo

(...) viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.³³⁵

Em 2001, Cardoso sancionou a Lei Complementar n°111 que previa a destinação do FCEP para “famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda”, sendo que o atendimento à estas famílias se daria prioritariamente “(...) por meio de programas de reforço de renda, nas modalidades ‘Bolsa Escola’, para as famílias que têm filhos com idade entre seis e quinze anos, e ‘Bolsa Alimentação’ (...)”.³³⁶ O tipo de política social que ganhava

³³³ Todos os trechos citados estão em: PT. *União do Povo – Muda Brasil*. Diretrizes do Programa de Governo. Partido dos Trabalhadores. 1998. pp. 8-9. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

³³⁴ Todos os trechos citados nesse parágrafo estão em: ROCHA, S. *Transferências de renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 23.

³³⁵ Criado inicialmente para vigorar até 2010, foi prorrogado por tempo indeterminado por meio de Emenda Constitucional n° 67, de 22 de dezembro de 2010. Em 2001 a Lei Complementar n°111, de 6 de julho de 2001 normatizou o FCEP. BRASIL. *Emenda Constitucional n°31*, de 14 de dezembro de 2000. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/142356.pdf>>; BRASIL. *Emenda Constitucional n°67*, de 22 de dezembro de 2010. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/cCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm>. Consultado em 2 abril 2018.; BRASIL. *Lei Complementar n°111*, de 6 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/cCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp111.htm>. Consultado em: 17 abril 2018.

³³⁶ *Lei Complementar n°111*, de 6 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/cCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp111.htm>. Consultado em: 17 abril 2018.

espaço, inclusive dentre os programas da esquerda, reforçava a proposta de uma renda complementar, condicionada e ceifada de cidadania política. O pano de fundo constante nessa disputa é o como distribuir a renda de forma aceitável de modo a aproveitar as formas existentes, em um movimento de aprofundamento nas formas de exploração e expropriação.

Na análise de Singer, a configuração de uma nova divisão política brasileira da qual emergiu o lulismo, contou, em grande medida, com os impactos do PBF em “(...) várias dimensões da existência da parcela mais pobre do Brasil, sem as quais, aliás, o fenômeno do realinhamento eleitoral não seria compreensível”. Como aponta o autor, a partir do lançamento do PBF em 2003 diversas pesquisas constataram “gradual melhora na condição de vida dos mais pobres”, sendo registrada em 2005 a primeira queda significativa do quadro de miséria no país desde o Plano Real.³³⁷

Ao analisar a adesão da tradicional classe média ao PSDB e seu afastamento do PT - o que permitiu a entrada dos pobres na base eleitoral petista - Singer aponta o realinhamento político e eleitoral materializado em 2006.³³⁸ Este, figura como uma síntese dos aspectos contraditórios centrais que tocam os programas e ações desenvolvidas pelo governo Lula que ao centrar-se na

diminuição da pobreza e da desigualdade (...) avançou por meio de uma estranha combinação de orientações antitéticas: de um lado, manteve linhas de conduta do receituário neoliberal, e de outro, adotou mecanismos de uma plataforma desenvolvimentista. Essa combinação *sui generis* de mudança e ordem explicaria por que o apoio político ao presidente, grosso modo, migrou da classe média para o subproletariado.³³⁹

O autor identifica que, frente as crises ocorridas no primeiro mandato do PT, ainda que não como variável-chave, mas, aliado a outros fatores (controle de preços da cesta básica, o aumento do salário mínimo, o crédito consignado e outros programas focalizados) o PBF teve grande peso na transformação do quadro de eleitores do partido. O conjunto dos programas sociais, delineados entre 2003 e 2005, somados à liderança de Lula, para Singer, são característicos da emergência do lulismo e o pano de

³³⁷ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.63-69 e 135.

³³⁸ Para Rudá Ricci o lulismo se configurou antes, em 2002 e cristalizou-se neste mesmo ano com a divulgação feita por Lula da Carta ao Povo Brasileiro. cf Ricci, R. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. p. 23.

³³⁹ SINGER, André V. *O lulismo e seu futuro*. *Piauí*. Rio de Janeiro, ed. 49, out. 2010.

fundo de 2006 quando “(...) ocorreu o duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro [qu]e estabeleceu a separação política entre ricos e pobres (...)”.³⁴⁰

No entanto, apesar dos notáveis impactos do PBF na vida das famílias atendidas, esse fenômeno, para Singer, não significa a entrada direta dos pobres na classe média ainda que se observe a redução da classe E e o aumento da C. Em diálogo com o economista Marcelo Neri, Singer nota que o critério de mensuração pelas faixas de renda estabelecidas pelo autor – com valores de 2009, em especial, as classes C (R\$1.126,00 e R\$4.854,00), D (R\$725,00 e R\$1.126,00) e E (até R\$725,00) englobam um amplo conjunto de indivíduos que, apesar de estarem na faixa C – a mais ampla de todas - não se veem como classe média e ocupam um lugar intermediário na sociedade com um expressivo caráter proletário. Nas palavras de Singer,

Tendo em vista o fato de que esse grupo intermediário é constituído por uma fração majoritária que não se vê como classe média, mesmo que seja baixa, e sim como *classe trabalhadora*, parece inadequado chamá-lo de “nova classe média”. Se é verdadeiro o fato de que há um número crescente de cidadãos que está transitando a um nível de renda e consumo que os afasta da “classe baixa”, dos “pobres”, pode-se supor que uma parte deles esteja a formar o que Juarez Guimarães chamou de “novo proletariado”.³⁴¹

Ao abarcar em grande medida os efeitos do PBF, as concepções sobre o lulismo e desenvolvimento de uma política social em longo prazo entrega relances sobre os caminhos escolhidos para diferentes projetos de sociedade, então em disputa num campo de recomposição da roupagem de um projeto neoliberal, no qual o governo estava inserido. Como avaliou a filósofa Marilena Chauí, em entrevista à Juarez Guimarães, ao comentar a crise que se instalou, principalmente com os episódios do mensalão em 2005, num cenário de uma política econômica conservadora e o peso das políticas redistributivas: “Não é um governo de esquerda. Mas também não é um governo neoliberal”.³⁴² Este movimento, é o “signo da contradição”³⁴³ que faz existir o

³⁴⁰ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 15.

³⁴¹ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.135 a 137.

³⁴² CHAUI, Marilena. A ética da Política – Entrevista com Marilena Chauí. In: *Leituras da crise: Diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo / Marilena Chauí...* [et al.] – 1 ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. p. 40.

³⁴³ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.9.

lulismo.

Rudá Ricci adota a concepção da configuração de uma nova classe média propagada por Marcelo Neri, e alinha a esta a aceção do lulismo que “opera a partir da integração – pela tutela do Estado – das massas urbanas e rurais ao mercado de consumo de classe média, que historicamente formaram linhagens de pobres e marginalizados (...)”.³⁴⁴ Da análise da pauta política petista, Ricci considera que o PBF figura no cenário político como a eliminação das chances de organização política já que opera a integração dos marginalizados pela via do Estado, sendo o “mais emblemático das intenções não participacionistas do lulismo”.³⁴⁵

Senna *et al.* observam o novo modelo de gestão integrada entre esferas governamentais no PBF e questionam se o programa demarca uma nova institucionalidade na política social brasileira frente aos desafios postos à esta pauta desde a redemocratização do país. Em contraponto com as principais lacunas operacionais de programas implementados nos anos 1990 as autoras registraram que os moldes do PBF encontram seus limites nas formas de controle social, de focalização e de gestão compartilhada.³⁴⁶

Tais limites são expressivos da agenda política do lulismo e permitem identificar pontos de virada em uma plataforma que emergiu da organização popular comunitarista - em ampla medida influenciada e organizada pela Igreja católica - e que se consolidou a partir da perspectiva institucional, descartando a proposta de comitês gestores locais para o controle social, em acordo com a agenda de organismos internacionais e uma ampla política de conciliação entre as bases do governo. No argumento de Ricci o lulismo,

Alterou profundamente o projeto inicial petista, que se orientava por um discurso estratégico afiliado à lógica dos movimentos sociais que emergiram nos anos 1980 que, por sua vez, sustentavam-se na declarada autonomia política e na organização horizontalizada (com prevalência dos mecanismos de democracia direta), cujo discurso assentava-se no anti-institucionalismo e anticapitalismo. O discurso de então era popular, objetivava a inclusão social e política de amplas massas que se sentiam desalentadas. (...) o discurso petista sempre foi

³⁴⁴ RICCI, R. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. p. 17.

³⁴⁵ V. nota n°7 em Ricci, R. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. p. 19.

³⁴⁶ Cf. SENNA, Mônica de Castro Maia, MONNERAT, Giselle Lavinias, SCHOTZZ, Vanessa *et al.* Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Rev. Kátal.* Florianópolis, v.10, n.1, pp. 87-94, jan/jun. 2007.

mais difuso e sensibilizou muitas organizações e lideranças populares. (...) não nasceu a partir de um referencial teórico muito nítido, revelando a forte presença do discurso católico progressista (mais especificamente aquele que constituiu a Teologia da Libertação), fundado num sentimento solidário, de natureza comunitária. O comunitarismo sempre teve grande apelo nas comunidades de origem rural (...) e esteve presente nas periferias dos grandes centros urbanos (...) o discurso original petista sempre foi moralista, mais crítico que propositivo (...) fundado numa significativa cultura política difusa, que envolvia um amplo segmento social do país, acolhido pelas organizações progressistas da Igreja (principalmente católica). Daí seu forte apelo, crítico, irônico, muitas vezes cínico, autônomo e outras tantas vezes, aproximando-se do messianismo e do discurso mágico carismático.³⁴⁷

Ricci analisa o lulismo, diferentemente de Singer, enquanto uma estratégia e um modo de gerenciar a política nacional para a qual o personagem de Lula é a expressão máxima de um discurso construído ao longo dos anos de 1980 e 1990 que o fez representante da inclusão social. O argumento do autor está centrado na análise de um longo processo de desgaste e afastamento das lideranças sociais mediante o qual,

O lulismo se conformou e se consolidou nas adversidades e a partir de uma nítida opção pela construção de consensos entre as forças políticas tradicionais do país. (...) O lulismo nasce, assim, de um *código moral* que reconstrói o ideário político nacional. Moralismo que exige inclusão social e não necessariamente rupturas políticas (...).³⁴⁸

Desta forma, Ricci compreende um abandono da orientação das origens do PT em seus projetos, sendo os mais caros, os que envolveram a pauta da pobreza e o desmanche dos que tinham por objetivo a participação e o controle social com a formação de uma sólida cidadania política para a construção de uma via de inclusão social.³⁴⁹

Para Singer, o lulismo não abandonou, de fato, a plataforma política original petista dos anos 1990, manteve sua orientação em geral e aplicou um desenvolvimento lento que implicou em um tom conservador, o que frustrou as expectativas por medidas que cessassem a desigualdade e impulsionassem o desenvolvimento social mesmo ao

³⁴⁷ RICCI, R. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. pp. 23-24.

³⁴⁸ RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. pp.63 e 74.

³⁴⁹ Cf. Parte I: O Lulismo. In: RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. pp.23-163.

custo do enfrentamento e ruptura políticos.³⁵⁰

Nesse sentido, a mudança de rumos nos projetos e programas petistas antes fincados nas mobilizações de combate à fome que marcaram os anos de 1990 - enraizados na participação e mobilização popular - significou também a mudança de um controle social popular para um controle de vigilância sócio econômica e assistencial dos sujeitos identificados como pobres.

Há dois elementos dessa mudança que podem ser notados a partir da análise sobre como o PBF é reivindicado – até então - enquanto a expressão máxima da política social para o período da Nova República. O primeiro refere-se ao debate sobre o abandono ou não das características participacionistas “originais” da proposta do PT, pois está diretamente relacionado ao formato de uma política nacional de transferência de renda que consolidou o produto de tendências anteriores. Tais tendências foram renovadas no corpo deste novo programa “Bolsa Família”, que ainda tem seu próprio saldo social e político em disputa. Essa incorporação de normativas econômicas e sociais anulou, portanto, a coexistência de projetos opostos como possibilidades à democracia. Na leitura de Oliveira o PBF foi um desastre “(...) pelos melhores motivos, não pelos piores. É um desastre porque criou o lulismo”.³⁵¹

O segundo elemento é o que expressa a dificuldade “(...) para acertar um acordo de colaboração pacífica entre capital e trabalho em torno de políticas distributivas”.³⁵² A questão em torno desse segundo ponto passa pelas possibilidades históricas e como foram materializadas. Daí que, independentemente dos marcos estabelecidos por diferentes autores ao tratar das transformações no interior do PT e de seus reflexos na gestão da vida política, é direção comum na bibliografia analisada que a Carta ao Povo Brasileiro, divulgada em 22 de junho de 2002, marcou um processo de rupturas com a tradicional pauta petista em um prelúdio do que seria, para o PT, a passagem da alma do Sion para a alma do Anhembi.

A alma do Sion remete ao momento da fundação do PT no colégio Sion em 1980 e é constantemente referida na bibliografia analisada como o “projeto histórico petista”, “projeto do momento radical” ou “projeto original”, pois deriva do programa

³⁵⁰ Cf. Cap. 4 Será o lulismo um reformismo fraco? In: SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1º ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.169-221

³⁵¹ OLIVEIRA, Francisco de. Entrevistas com Francisco de Oliveira. In: *Brasil: Uma biografia não autorizada* / Francisco de Oliveira. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 156.

³⁵² COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005. p.514.

de 1979 proposto a partir das mobilizações do movimento sindical de oposição. Na avaliação de Ilse Scherer-Warren, este período é representativo da articulação dos novos movimentos sociais; do sindicalismo de oposição com lastros sociais como via alternativa ao sindicalismo de massa inaugurado nos anos de 1930. Para a autora “estes movimentos estavam antes de tudo criando uma nova mentalidade, uma nova cultura política, do que representando um enfrentamento ao poder central”.³⁵³ A alma do Anhembi é a das diretrizes para o governo definidas na convenção do Anhembi em 2002, definida já pelo momento de transformação das bases do partido, sua campanha eleitoral, de suas formas de financiamento e objetivos.³⁵⁴

Sion e Anhembi, enquanto marcos, permitem uma ideia acerca do clima político em torno do que significaram as mudanças de projeto político e as concessões então apresentadas à sociedade e ao mercado na Carta ao Povo Brasileiro e que viriam a se consolidar com a eleição de Lula à Presidência, bem como nos princípios que deram corpo ao PBF. Com destaque para a necessidade de “mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos”, a leitura acerca da conjuntura registrava que:

O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo. Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo.

Assim, a Carta prenunciou o caráter de “um movimento em defesa do Brasil” com “prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT [que] anunciam seu apoio” junto a “parcelas significativas do empresariado [que] vêm somar-se ao nosso

³⁵³ SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. In: *Uma revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América Latina. WARREN-SCHERER, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. (orgs). São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. pp. 43-48.

³⁵⁴ Dentre a vasta literatura que trata o tema, alguns dos trabalhos que apresentam essa discussão são Ricci, R. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira* / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.; POLETTI, Ivo. *Brasil: Oportunidades perdidas – meus dois anos no governo Lula*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005., sendo estes dois primeiros quase em narrativa testemunhal e os de SINGER, André V. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. do mesmo autor A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 88, pp. 89-111, nov. 2010.; em viés acadêmico.

projeto” em uma “vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país”; em referência à construção da governabilidade. O povo, por sua vez “recusa qualquer forma de continuísmo seja ele assumido ou mascarado”, assim, seria “necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica”. O novo modelo proposto seria “fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade”. O compromisso firmado foi o de “combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos”.³⁵⁵

Como nota Anderson, a Carta expressou o compromisso de Lula com o empresariado.³⁵⁶ Para Rocha, contribuiu para a vitória de Lula ao ampliar sua base eleitoral: o candidato com suas “raízes operárias, tornava crível a bandeira do Partido de promover a geração de empregos, melhoria na distribuição de renda e criação de um mercado de consumo de massa”.³⁵⁷

Ao fazer um anúncio ao mercado sobre a intenção de “respeito aos contratos e obrigações do país”³⁵⁸ a Carta versou sobre reformas estruturais, a política econômica externa, o déficit habitacional, o combate a fome e a insegurança e o aquecimento do mercado interno. Assinalou, portanto, a transformação dos mecanismos internos do PT e as formas de participação dos intelectuais do Instituto Cidadania. Influenciou ainda o programa partidário, as formas de aproximação das lideranças de movimentos sociais e organizações populares e alterou o quadro eleitoral petista. Na avaliação de Ricci a Carta se trata,

De uma declarada mudança de perspectiva política e estratégica do PT. Se compararmos com o eixo programático de 1989 e início dos anos 1990, é facilmente percebida a ruptura com a identidade partidária (...). Trata-se de um discurso pragmático que procura declarar compromissos com a estabilidade da ordem econômica e

³⁵⁵ Todos os trechos referentes à Carta, incluindo a citação em recuo estão em: SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 22 de junho de 2002. *Fundação Perseu Abramo*. Resoluções de Encontros & Programas de Governo. – Partido dos Trabalhadores.

³⁵⁶ ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 91, p. 27, nov. 2011.

³⁵⁷ ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza / Sonia Rocha*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 79.

³⁵⁸ SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao Povo Brasileiro*. *Fundação Perseu Abramo*. Resoluções de Encontros & Programas de Governo. – Partido dos Trabalhadores.

política, aumentando a competitividade internacional do país.³⁵⁹

Neste aspecto, o PBF emerge, não em um contexto esvaziado de conflitos ou que teria sido preenchido apenas por um compromisso pessoal de Lula: foi moldado pelo jogo político, pela organização de uma economia neoliberal gestada nos governos de Collor, Franco e Cardoso e amparado em propostas que surgiram na experiência da mobilização social e popular dos anos 1990. Estas encontraram expressão primeiramente no Fome Zero e com a proposição de uma renda mínima a ser implementada de modo gradual “como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania”.³⁶⁰ De modo que cumpriam o acordo de realizar o “contrato social” com “distribuição de renda”.

Em 2002, o “Programa de Governo – Coligação Lula Presidente 2002 – Um Brasil para Todos” sustentava que,

A imensa dívida social acumulada ao longo da história do País pode ser saldada também com a ajuda de milhares de organizações que fazem parte do chamado Terceiro Setor e dos investimentos sociais das empresas socialmente responsáveis. Os recursos do governo e da sociedade devem ser mobilizados de forma articulada, eficiente e produtiva em torno das grandes prioridades do nosso governo: a promoção da justiça social, a retomada do crescimento econômico e a geração de emprego e trabalho.³⁶¹

O acúmulo das experiências que remetem às concepções sobre a cidadania, a pobreza e à fome como elementos marcantes das características nacionais, amparados em todo o extenso debate intelectual³⁶² sobre esse tema aparecia registrado, já em 2004, na “Proposta de Apoio ao Programa Bolsa Família”, que consta como carta enviada a Vinod Thomas, Diretor para o Brasil do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, datada de 14 de abril de 2004, identificada como “Carta 32/ GAB-

³⁵⁹ RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira*. / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. p.37.

³⁶⁰ PT. Programa de Governo – *Coligação Lula Presidente 2002 – Um Brasil para Todos*. Partido dos Trabalhadores. 2002. p. 43. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. A Lei nº10.835, de 8 de janeiro de 2004, sancionada por Lula instituiu a renda básica de cidadania a partir de 2005.

³⁶¹ PT. Programa de Governo – *Coligação Lula Presidente 2002 – Um Brasil para Todos*. Partido dos Trabalhadores. 2002. p. 42. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo.

³⁶² Dentre os vários disponíveis, um balanço das perspectivas desta tradição intelectual feito a luz da crítica cultural pode ser lido em CEVASCO, Maria Elisa. *A Crítica Cultural lê o Brasil*. In: *As contradições do lulismo : a que ponto chegamos?* / organização de André Singer, Isabel Loureiro. – 1. ed. – São Paulo : Boitempo, 2016. pp. 251-279.

MDS” e assinada pelo então Ministro do Estado Patrus Ananias do PT, da qual vale a transcrição do trecho:

A realidade brasileira, a despeito da sua característica plural e multidimensional dados seus múltiplos determinantes, é marcada pela questão da pobreza que, de diferentes formas e com distinta intensidade, atinge 2/3 da população do país. Além de sua magnitude, estima-se que quase metade das famílias consideradas pobres se encontra em situação de grande pobreza: cerca de 11,4 milhões de famílias com renda “per capita” de até 1/2 salário mínimo.

O contexto de exclusão derivado dessa situação encontra suas raízes nos acentuados graus de desigualdade que historicamente vêm demarcando os processos de apropriação das riquezas e do capital social realizados no país, cuja inflexão não se tem conseguido promover, mesmo nos períodos potencialmente mais favoráveis, quando surtos de acentuado crescimento econômico poderiam ter sido aproveitados para a realização de repartições que mais beneficiassem os de menor acesso à riqueza. Sequer nesses momentos se pode documentar a ocorrência de políticas redistributivas com relevância capaz de alterar o sentido perverso representado pela perpetuação da desigualdade.³⁶³

No Programa de 2002, o encaminhamento desse processo de “perpetuação da desigualdade” aparecia como a necessidade de implementar medidas que exigiriam ações “audaciosas” e “criativas” pois, “as políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo”. Frente a estas se anunciava: “a tarefa histórica de implementar uma política de inclusão social, abandonando a oposição entre política econômica e política social” a ser viabilizada pela “ampliação do emprego e a melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, do fim da tributação regressiva e da adoção de programas de renda mínima”.³⁶⁴

A dimensão do social foi eleita enquanto um dos principais eixos do programa de governo para a área do desenvolvimento econômico a partir do entendimento de que:

³⁶³ Anexo 15 “Letter of Development Policy BRAZIL: BR Bolsa Família”. In: Document of The World Bank. *Report no: 28544-BR*. Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan in the Amount of US\$572.2 Million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project in support of the first phase of the Bolsa Família Program. p. 110, May 25, 2004. Disponível em: The World Bank IBRD - IDA. Projects & Operations. BR Bolsa Família 1st APL. Disponível em <<http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en&tab=overview>>. Consultado em 31 jan. de 2017.

³⁶⁴ Trechos citados estão em: PT. Programa de Governo – *Coligação Lula Presidente 2002 – Um Brasil para Todos*. Partido dos Trabalhadores. 2002. p. 39 e 40. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo.

o desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico.

Dentre as medidas voltadas ao emprego, a distribuição de renda pela via do salário mínimo e a universalização de serviços urbanos essenciais e direitos sociais básicos, o “combate à fome e à pobreza absoluta” figurava articulada “com assistência social”, não aos pobres, mas “aos excluídos”.³⁶⁵

Na avaliação de Singer “(...) o lulismo faz uma rearticulação ideológica, que tira centralidade do conflito entre direita e esquerda, mas reconstrói uma ideologia a partir do conflito entre ricos e pobres”.³⁶⁶ A pobreza como um horizonte político e missão institucional, sugere a continuação da velha questão nacional, mas com outra roupagem, em um novo contexto e uma nova linguagem em uma relação de forças políticas redefinidas pelo governo do PT e pela absorção dos movimentos sociais organizados pelas instâncias deliberativas do Estado sob a égide do pacto para o desenvolvimento.³⁶⁷

Nesse sentido, o tom do lulismo, da inclusão social pela via da transferência de renda pelo PBF - o primeiro programa nacional com números e abrangência tão expressivos (Anexo 2) - também atribuiu o tom interpretativo sobre a pobreza no país. Interessa observar os impactos dessa definição na medida dos princípios que organizaram as políticas sociais na dimensão dos valores sociais, já que tais formas de lidar com a questão da pobreza também foram, prioritariamente, determinantes das formas de intervenção na vida dos pobres e da circunscrição de um tipo específico de cidadania.

³⁶⁵ Trechos citados estão em: PT. Programa de Governo – *Coligação Lula Presidente 2002 – Um Brasil para Todos. Partido dos Trabalhadores*. 2002. p. 25. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo.

³⁶⁶ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 32.

³⁶⁷ Sobre este tema, entre diferentes perspectivas de abordagem, V. RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média brasileira* / Ruda Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira / Rio: Contraponto, 2013 [2° edição ampliada]. e; BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização de André Singer, Isabel Loureiro. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. pp. 55-92.

2.3 – Cidadania: “Estamos, juntos, dando o peixe e, ao mesmo tempo, ensinando a pescar”³⁶⁸

Sob manchetes que anunciavam a ausência de garantia de verbas para a nova empreitada do governo, dois dos jornais mais tradicionais do país registraram o lançamento do PBF.³⁶⁹ Na esteira do clima precedido pela imagem declinante impressa ao Fome Zero e do ceticismo quanto ao primeiro mandato de Lula, de seu discurso oficial, apenas um dos jornais deu destaque em letras maiores a um trecho de sua fala: “Agora nós entramos no eixo certo e não estamos tirando nenhum programa existente”.³⁷⁰ Em ambos, a cobertura do discurso oficial de Lula para o lançamento do PBF abordou os bastidores da política e o foco esteve nas verbas disponíveis, nas contendas entre os ministérios envolvidos e, no passo a passo de como a aplicação e ampliação do novo programa se daria.³⁷¹

O foco também recaiu sob o papel do BIRD, no empréstimo para a execução do programa. Em um trecho da matéria sobre o lançamento no jornal Folha de S. Paulo, que abordou o empréstimo ao governo, registrou-se a fala do então presidente do banco James Wolfensohn de que “Lula e seu governo têm feito um bom trabalho pela justiça social no país”.³⁷² O jornal O Estado de S. Paulo apresentou a chamada de que o “Bird anuncia US\$ 2 bilhões para a área social”, sob a qual, em entrevista, o então diretor do

³⁶⁸ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. *Discurso do Presidente da República. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda.* Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p.5. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

³⁶⁹ Bolsa-Família: início sem verba garantida. *O Estado de S. Paulo.* 21 out. 2003. Capa. Acervo Estadão. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20031021-40180-nac-1-pri-a1-not>>; Governo unifica os programas sociais sem garantir verba. *Folha de S. Paulo.* Capa. 21 out. 2003. Acervo Folha. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15870&keyword=Bolsa%2Cprograma&anchor=5170563&origem=busca&pd=4dd3920d27729fbc4e9eb0f977c9a0c7>>. Ambos consultados em: 24 abril 2018.

³⁷⁰ MONTEIRO, Tânia. WEBER, Demétrio. Lula lança Bolsa-Família, sem verba garantida. *O Estado de S. Paulo.* 21 out. 2003. Política. p. A 4. Acervo Estadão. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20031021-40180-spo-4-pol-a4-not/busca/programa+Bolsa+Fam%C3%ADlia>>. Consultado em: 24 abril 2018.

³⁷¹ MONTEIRO, Tânia. WEBER, Demétrio. Lula lança Bolsa-Família, sem verba garantida. *O Estado de S. Paulo.* 21 out. 2003. Política. p. A 4. Acervo Estadão. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20031021-40180-spo-4-pol-a4-not/busca/programa+Bolsa+Fam%C3%ADlia>>. Consultado em: 24 abril 2018.

³⁷² Bolsa Família poderá usar até US\$1 bi do Bird. *Sucursal de Brasília. Folha de S. Paulo.* 21 out. 2003. p. A 4. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15870&keyword=Bolsa%2Cprograma&anchor=5170575&origem=busca&pd=32af167bdf7aa515832c1ddc4f822556>>. Consultado em: 24 abril 2018.

banco Vinod Thomas destacou que o programa seria um modelo para outros países, e desempenharia o papel de “melhorar a distribuição de renda”. O contrato entre o banco e o governo estaria focado na “avaliação, monitoramento, cadastro único e fortalecimento institucional”, não haveriam contrapartidas visto que o aporte dispendido e orçado seria de dez por cento pelo banco, sendo a outra parte, de noventa por cento, pelo próprio governo. Questionado sobre a diferença entre o PBF e demais programas sociais, Thomas pontuou a transferência de renda condicional: “(...) ao condicionar o dinheiro a gastos com educação e saúde, é uma transferência pensando no futuro. Ele atende também a pobreza do amanhã”. Nessa linha, sobre as críticas ao desempenho do governo na área social, Thomas considerou que o governo “(...) está reconhecendo e atuando no sentido de que é impossível separar a macroeconomia do social, porque a inflação baixa beneficia quem tem menos renda”, na área macro, reformas na Previdência Social e no sistema tributário poderiam completar o pacote do desenvolvimento sustentável.³⁷³

É interessante notar que o PBF já nasce - intercedido por, principalmente, o suporte técnico dos organismos que integram o *World Bank* - como a experiência de um “modelo” desse tipo de programa. Como pontua Mauriel: “A influência do Banco no debate contemporâneo sobre pobreza e política social é profunda e pode ser reconhecida pelo volume de receitas, investido em pesquisas, além da vinculação das ideias aos empréstimos”.³⁷⁴

Sobre as expectativas brasileiras, Lula afirmou em seu discurso oficial no lançamento do PBF ao ressaltar a militância de Eduardo Suplicy pela renda básica: “(...) ainda não é o projeto de Renda Mínima, mas é um bom embrião de uma coisa que poderemos aperfeiçoar muito no Brasil”. Além de lembrar que a ideia de unificação dos programas existentes teria sido cogitada por Marconi Perillo – então governador de Goiás pelo PSDB -, registrava adiante em seu discurso que a distribuição de renda era uma “prioridade da nação brasileira”. E prosseguiu:

Nós, que estamos entre os que têm cidadania, sabemos que se o Brasil incluir socialmente essa grande parte da população secularmente

³⁷³ Todos os trechos referentes à entrevista de Vinod Thomas estão em: MURPHY, Priscilla. Diretor do banco, Vinod Thomas, diz que Bolsa-Família será modelo para outros países. *O Estado de S. Paulo*. Nacional. p. A 6. 21 out. 2003. Disponível em: < <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20031021-40180-spo-6-pol-a6-not> >. Consultado em: 24 abril 2018.

³⁷⁴ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 224.

excluída, o nosso país vai melhorar e, não tenho dúvida, melhorar muito. É preciso construir uma ponte entre esses dois mundos. E o nome dessa ponte chama-se oportunidade. Toda a nação vai se beneficiar com isso.³⁷⁵

A ponte, a qual se referiu Lula para a ampliação da cidadania, diz respeito ao PBF em seus componentes estruturantes: transferência de renda mediante o cumprimento de condicionalidades, focalização em determinado público alvo, deslocamento de ações para o núcleo familiar e prioridade às mulheres no cadastramento. O discurso de Lula estabelece a ligação entre o objetivo imediato e o objetivo em longo prazo a partir da mobilização de tais componentes:

Essas pessoas que sobrevivem abaixo da linha de pobreza – quase 50 milhões – têm direito a uma vida digna. Têm que receber algum apoio imediato que lhes permite resistir hoje, acreditando no dia de amanhã. Essas pessoas não estão isoladas no mundo. Em sua maioria, vivem em família, sob um mesmo teto. Convivem juntos pai, mãe e filhos; às vezes, alguns irmãos, uns maior de idade, outros de menor; em outros casos, avós e netos; em muitas situações, mães sem a ajuda de ninguém, carregando o peso da chefia da família.³⁷⁶

Lula destaca que tal variedade na composição das famílias brasileiras pode se dar por questões de sobrevivência imbuída “sempre [de] um potencial de solidariedade”. Essa solidariedade, seria ainda, o valor que une não só esse modelo da esfera da vida privada, mas, o próprio corpo do PBF às experiências em direção ao anunciado objetivo maior de eliminar a pobreza e construir essa ponte: “a solidariedade e a mobilização da sociedade brasileira em torno deste objetivo têm sido extraordinárias”. É possível indicar que, esse prodígio valor seria o propulsor que uniria as intenções e as disputas políticas e econômicas “(...) juntos, dando o peixe e, ao

³⁷⁵ Todos os trechos entre aspas referem-se às p. 2 e 3 e a citação em recuo a p. 5 em: BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

³⁷⁶ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 5. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

mesmo tempo, ensinando a pescar”.³⁷⁷ Para Lula, “ensinar a pescar”, seria a filosofia do governo no sentido de que “(...) a política social” criaria “condições para que o indivíduo superasse a condição de pobreza”.³⁷⁸

Entrementes, a solidariedade aqui aparece mais uma vez, porém, em uma forma aplicada ao objetivo de conciliação social. Na leitura de Ab’Sáber, o governo, na figura do próprio Lula, mexeu em extremos da vida política nacional “(...) de modo que as posições políticas limites acabassem por suspender, rever e inverter os seus próprios critérios, uma a favor da outra”.³⁷⁹ Para atender diferentes projetos políticos, a própria ideia da cidadania foi revisitada a partir de direitos sociais que passam a ser a base dos direitos civis e políticos de modo condicionado: “Todo mundo – embora tenha direito – quer retribuir de alguma forma os benefícios que recebe”.³⁸⁰

O equilíbrio operado pelo PBF foi a trama em torno de valores morais inconciliáveis. Estabelecida pela via da ideia de mérito social, agradou os ricos, o sistema econômico e fez chegar às mãos da população empobrecida, ainda que em pequenas quantias, um popular instrumento: o dinheiro. Nesse sentido, demandas neoliberais foram ampliadas a uma camada da população até então mantida distante do centro de suas engrenagens. Pode-se dizer, que foi incluído na base cidadã um tipo de direito de participação no mercado de consumo, importante à vida social e que já vinha sendo ensaiado com a moeda do Real, principalmente a partir de 1994.

Lula, ao ser questionado, já em 2018, se um dos problemas dos governos petistas não teria sido a promoção mais de consumidores do que de cidadãos pontuou: “Não, eu pensei no cidadão. Porque o cidadão que não pode consumir não é porra

³⁷⁷ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 5. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

³⁷⁸ Monteiro, Iraneth Rodrigues. Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV. p. 71. Conforme o registrado por Monteiro: “Para que não houvesse dúvidas, ele deu exemplos: ‘Ninguém deveria receber o Bolsa Escola por 4 anos ou o Auxílio Gás por 10 anos, pois quando isso acontece há utilização pública das necessidades das pessoas’”.

³⁷⁹ AB’SABER, Tales. *Lulismo – Carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed]. p. 12.

³⁸⁰ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 8. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

nenhuma. O cidadão que não pode comer, não pode vestir e não pode beber é pária, não é cidadão”.³⁸¹ O Presidente sabia do impacto que, mesmo pequenas quantias poderiam exercer no cotidiano de famílias empobrecidas. Como bem expressou em discurso de cerimônia de entrega do cartão número cinquenta mil do PBF já em 2004:

Nós temos que garantir que as pessoas possam levar para casa o mínimo necessário. E, aqui, tem muita gente que sabe o que é passar uma semana inteira sem ver uma nota de um real na mão. (...). Para alguns, 75 reais são gastos em meia hora (...). Para outros, 75 reais significa a possibilidade de garantir que as crianças possam comer 30 dias por mês, tomar um café minimamente decente ou comer um feijão com arroz. Essa é a razão pela qual nós vamos atingir todas as pessoas que são mais pobres no nosso país.³⁸²

Para Lula, com o programa, pelo uso do cartão magnético, “As famílias beneficiárias vão poder utilizá-lo também como cartão de débito, pagando compras, passando a fazer parte do mundo dos que têm acesso aos bancos”.³⁸³ Dessa forma, as intenções antagônicas em torno do tema político da pobreza, confluíram em um programa, na visão de Lula, “mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiados, quanto para o Estado e o país”.³⁸⁴

No entanto, o PBF renovou, ao compor direitos enquanto necessidades, os significados e as formas das relações determinadas para uma experiência social

³⁸¹ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 69.

³⁸² BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia oficial de entrega do cartão Bolsa Família*. Auditório do Palácio das Artes. Belo Horizonte, 18 de março de 2004. p. 9. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-oficial-de-entrega-do-cartao-bolsa-familia/view?TSPD_101_R0=7c2bda2ebd8b849be24fc947b17fc8b3izZ0000000000000000005c536bffff00000000000000000000000000000005ae3121300a8052e4f](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-oficial-de-entrega-do-cartao-bolsa-familia/view?TSPD_101_R0=7c2bda2ebd8b849be24fc947b17fc8b3izZ000000000000000005c536bffff00000000000000000000000000000005ae3121300a8052e4f)>. Consultado em: 24 abril de 2018.

³⁸³ “Foram sessenta milhões de contas bancárias abertas no nosso governo! Sabe o que que é isso? É colocar uma Colômbia e meia dentro do sistema financeiro brasileiro. Pessoas passaram a entrar no banco pra negociar empréstimo e não apenas para pagar conta de luz (...) no fundo, no fundo nós colocamos 40 milhões de pessoas para serem consumidoras nesse país (...)”, em transcrição livre de entrevista de Lula em: *CARTA PLAY*. Entrevista de Lula à Mino Carta. 1º parte. Realizada em 10 out. 2014 e publicada em 12 out. 2014 no canal Carta Play do YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=loTiN45zblI>>. Consultado em: 12 abril 2018.

³⁸⁴ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 7. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

específica organizada em torno do que se identifica no programa como pobreza. A categoria social pobreza posta de modo anacrônico, como questão permanente, encontrou eco no exercício de conciliação social que vinculou o sentimento de cidadania ao acesso ao dinheiro para fins de estímulo ao consumo articulado no argumento do desenvolvimento social.

Conforme registrou Ab’Sáber:

Este foi o paradoxo social e político real do governo Lula. Ele foi expresso em uma dimensão do país, junto à massa de pobres que aderiu pessoalmente ao presidente, como lulismo e em outra face das coisas nacionais como pragmatismo e grande liberdade *liberal*, tanto para a economia quanto para os velhos e conhecidos bons negócios da fisiologia e do amplo patrimonialismo brasileiro mais tradicional (...) renovado agora pelas novas demandas de um capitalismo financeirizado.³⁸⁵

Essa “massa de pobres” que - em uma dimensão conceitual - aderiu ao presidente já em meio a seu primeiro mandato, em uma virada que significou a mudança de identificação social de eleitores para com a figura de Lula, não poderia, como ele mesmo pontuara em 2003, ser “subestimada” por sua “capacidade de realização”.³⁸⁶

Evidenciada nessa trama, na via do PBF, essa população indica, ser importante lembrar, que a demanda pelo programa emergiu - independentemente de seu giro político - de reivindicações sociais e da amálgama de um projeto político eleito que foi com o tempo e diferentes objetivos, transformado. A busca política pelo consenso expressa essa relação na qual sem o controle de classes não haveria a conciliação entre polos tão desiguais. Isso é a capacidade de “pacificar os conflitos sociais”, como apontou o sociólogo Ruy Braga.³⁸⁷

O PBF entrega a dimensão de uma solução permanente, mas ao propor mais participação indireta, pelos mecanismos do programa e pela institucionalização das lutas

³⁸⁵ Grifo do autor. AB’SABER, Tales. *Lulismo – Carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed]. p. 12.

³⁸⁶ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 8. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

³⁸⁷ BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. – 1 ed. – São Paulo : Boitempo, 2016. pp. 55-92.

sociais sem alterar a natureza do Estado, mantém também a característica dos conflitos sociais. A entrada da pobreza como questão social nacional não foi consensual ou livre de tensões, também não foi um tema erigido fora da dimensão política. Na mesma linha, o PBF não parece ser possível sem a manobra entre interesses políticos e econômicos. O risco de “morte política” que acaba por sustentar o PBF politicamente, talvez esteja na necessária regulação da mobilização social. Tanto Cardoso quanto Lula – é preciso dizer, com as devidas diferenças entre ambos – jogaram nessa arena que foi sendo alterada pelas interpretações sobre os repertórios então disponíveis.

Para Lula, em seu discurso, a característica elementar do PBF centra-se na transferência condicionada de dinheiro que:

estabelece obrigações coletivas para que a família – com seu próprio esforço – crie condições para sair da situação em que vive. O Bolsa Família aumenta os benefícios, mas aumenta também o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas com seu próprio futuro.³⁸⁸

Esse compromisso seria assumido pelos beneficiários e pelo Estado. A proposta do programa é de apoio constante às famílias pela articulação de políticas sociais que as mantenham fora das linhas de pobreza. Pontuadas pelo próprio Lula: “(...) o microcrédito, o apoio à agricultura familiar, conta bancária simplificada, facilidade para formação de cooperativas (...)”.³⁸⁹

Cohn esclarece que essa característica geral do programa está relacionada às próprias divergências nas visões acerca do conteúdo social que se deveria adotar. Segundo a autora, a disputa “(...) no interior do governo (sobretudo com a área econômica) e na sociedade (incluindo a negociação do primeiro empréstimo do BIRD)

³⁸⁸ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 7. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

³⁸⁹ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 8. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

(...)”³⁹⁰ em torno de tais divergências, era para que prevalecesse no programa o paradigma ligado ao estado de bem-estar social. Desse entendimento, as condicionalidades jogariam como concessão ligada ao conteúdo de políticas sociais anteriores e como eixo das políticas públicas às quais estão relacionadas, ao passo que o CadÚnico possibilitava nesse sentido “(...) controlar a focalização do programa nos pobres (...)”.

Segundo Cohn, a percepção acerca do conteúdo do programa recaía sobre um tipo de ampliação de suas possibilidades quanto a fomentar a superação da pobreza pelo estabelecimento de “portas de saída”³⁹¹ aos beneficiários. E é aí que as correntes em disputa, na definição da autora; uma mais conservadora e outra próxima aos princípios do bem-estar, implicavam em concepções distintas, sendo a primeira com a responsabilização das famílias por sua saída e a outra com a divisão dessa responsabilidade com o Estado pela oferta de políticas transversais ao programa.³⁹² Deste aspecto, depreende-se o caráter ambíguo do discurso de Lula que pende entre a responsabilização das famílias por sua pobreza e a visão de que esse é um problema social:

nós sabemos que as obrigações estabelecidas pelo Bolsa Família, na verdade, são direitos de cidadania: alimentação sadia; educação básica; saúde preventiva. A garantia desses direitos aumenta também a responsabilidade do Estado (...). Com o tempo, o benefício recebido e o exercício desses compromissos vão fortalecer o grupo familiar, aumentando a sua autonomia e criando condições para que as famílias obtenham a própria renda ou se integrem ao mercado de trabalho.³⁹³

No aspecto prático, a convergência entre essas concepções passava pela

³⁹⁰ COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Cortês Neri. – Brasília: Ipea, 2013. p. 223.

³⁹¹ Rousseff buscou aprofundar medidas geradoras de “portas de saída” do PBF, mas, em meio a conjuntura na qual isso ocorreu as políticas para tal objetivo foram solapadas. Sobre as tentativas de oferecer de modo mais sistemático “portas de saída”, principalmente junto à construção civil, para o PBF V. VIEIRA, Priscila Pereira. *Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. FFLCH, USP: 2017.

³⁹² COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Cortês Neri. – Brasília: Ipea, 2013. p. 223.

³⁹³ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda*. Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003. p. 8. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003-20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>>. Consultado em: 24 abril de 2018.

aplicação das condicionalidades, um dos aspectos centrais para o entendimento dessa anunciada nova lógica institucional. No corpo do PBF, o componente das condicionalidades é o mecanismo que pretende estabelecer a ponte entre a transferência de renda e o acesso aos direitos sociais. Desse modo, o programa procura oferecer suporte ao alargar as “(...) capacidades de seus beneficiários por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como na articulação com um conjunto amplo de programas sociais”.³⁹⁴ Para a manutenção do benefício monetário, as famílias precisam cumprir ‘contrapartidas’ sociais, ou seja, as condicionalidades relacionadas à saúde e à educação. Como materializado na lei que criou o programa:

A concessão dos benefícios, dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (...) em estabelecimento de ensino regular (...).³⁹⁵

As condicionalidades têm um papel importante na tentativa de aceitação social do PBF e em coadunar as concepções sobre as “portas de saída”. Em termos objetivos, cidadania e direitos sociais aparecem então vinculados e transformados em um dos benefícios do programa: as condicionalidades, ou seja, os direitos sociais, são entregues ao seu público alvo como contrapartidas sociais.

O estabelecimento de determinadas condutas às famílias beneficiárias supre uma aparente demanda do público em geral por comportamentos aceitáveis que são traduzidos em normativas que impulsionariam formas de cidadania e de dignidade. É alarmante notar o real papel que é cumprido por esse tipo de aceitação na dimensão da correspondência entre as formas das relações produtivas. Em artigo que apresenta o levantamento da bibliografia especializada sobre as percepções em torno da pobreza e do Bolsa Família, o sociólogo Carlos Alberto Bello, debate, dentre outros aspectos, a penetração de discursos sobre o tema da desigualdade social entre as elites e a população em geral.

Em diálogo com dados de pesquisa realizada na década de 90 pela pesquisadora

³⁹⁴ CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. Apresentação. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. p. 11.

³⁹⁵ BRASIL. *Lei n° 10.836*, de 9 de janeiro de 2004.

Elisa Reis,³⁹⁶ Bello pontua as prioridades das elites brasileiras nos termos de sua sensibilidade quanto à pobreza e à desigualdade, traduzidos como ameaça à segurança individual e à manutenção da ordem, com forte resistência às medidas distributivas, sendo as prioridades das elites, naquele momento, em escala de importância, a diminuição do Estado e o aumento do nível educacional. O autor registra que o combate à desigualdade, para tais sujeitos, deveria ser feito, também em ordem de importância: pela desregulamentação da economia, controle do crescimento populacional e pela eficiência dos serviços públicos.³⁹⁷

O autor analisa os dados de Reis referentes a pesquisa realizada nos anos 2000 em comparação com a dos anos de 1990 quanto aos “padrões valorativos à pobreza e à desigualdade” que “seriam os maiores responsáveis pela melhoria de vida das pessoas”, para o que a classe alta considera os fatores “sorte” (92%), “inteligência e habilidades” (56%) e “esforços individuais” (40%). Quanto a necessidade de “ser corrupto para subir nada vida” as respostas afirmativas batem os 93% entre a classe alta.

No mesmo sentido, quanto à afirmação de que “somente com o crescimento econômico é possível melhorar a vida das pessoas”, 85% concordaram.³⁹⁸ Na avaliação de Bello, o Estado estaria, nesses últimos indicadores, nomeado como o responsável por mitigar a desigualdade social. Quanto aos outros fatores Bello argumenta que:

A associação entre sorte e corrupção feita pelos situados no topo da sociedade como fatores muito relevantes para melhorar de vida parece objetivar – de modo consciente ou não, é difícil saber – a legitimação do padrão altamente concentrado de distribuição de renda e riqueza do país, pressupondo que esse padrão não seria legitimado por valores em tese preferíveis por tais setores – variáveis meritocráticas como inteligência, habilidades e esforços individuais.³⁹⁹

Ao prosseguir no artigo, com a análise dos dados de pesquisas de diferentes

³⁹⁶ Em seu artigo, Carlos Alberto Bello se refere aos trabalhos de Elisa Reis: REIS, Elisa. Desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro. In: *Imagens da Desigualdade*. / org. Celi Scalon. Belo Horizonte (UFMG)/Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM): 2004. e REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 42, v. 15, fev. 2000, pp. 143-152.

³⁹⁷ BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p.164.

³⁹⁸ BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p.165.

³⁹⁹ BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p. 165.

autores publicadas entre 2009 e 2014, o autor verifica que, muitas variáveis quanto as percepções sobre a desigualdade social se assemelham entre diferentes estratos populacionais definidos por renda. Grosso modo, ações relacionadas à empregabilidade e à educação estão em destaque.

Quanto ao PBF, Bello, em diálogo com pesquisa de Castro *et al.*, nota que a maioria das pessoas entrevistadas consideravam que o programa apresentava “coisas boas ao país”, enquanto que em relação às críticas correntes, a maioria das pessoas concordavam que “teriam sido incluídos beneficiários que não precisariam dos recursos”, outros “67% avaliaram que eles já não iriam querer trabalhar” e “56% que o programa estimulava a família a ter mais filhos”.⁴⁰⁰

Bello infere, a partir da revisão dos dados que apresenta, que há um forte sentido de responsabilização dos pobres por sua própria pobreza. Frente a dados que apontam divergências no entendimento da população em relação à manutenção do PBF, aos valores dos benefícios e sua eficácia quanto à saída da pobreza, o autor encontra indícios de que tais discrepâncias estariam relacionadas a percepção de que “(...) o valor não deveria ser suficiente para tirar a família da pobreza, de modo que o benefício deveria ser apenas o passo inicial para que os adultos fizessem sua parte”.⁴⁰¹ Conclui o autor:

Na mesma linha moral da exigência das contrapartidas, essa avaliação mais uma vez estaria de acordo com a responsabilização dos pobres pela situação de pobreza, distante da perspectiva de que o BF pudesse ser um caminho para que boa parte da sociedade avaliasse os pobres como cidadãos privados do direito a uma vida digna.⁴⁰²

Como rearranjo de vários programas já existentes, surgidos em contextos específicos, o PBF reúne não apenas as características de gestão técnica desses programas, mas o entendimento que os forjou, a concordância sobre os termos pelos quais seria aceitável transferir renda aos trabalhadores empobrecidos, de modo a levar adiante um projeto que implica na continuidade da expropriação dos direitos sociais.

⁴⁰⁰ BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p. 169.

⁴⁰¹ BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p. 171.

⁴⁰² BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p.171.

No processo de conciliação entre interesses opostos, no corpo do PBF, as condicionalidades foram vocalizadas como forma de exercício da cidadania e de “(...) superação da dicotomia entre as políticas sociais *scripto sensu* (voltadas para o aumento das capacidades individuais) e as políticas compensatórias (voltadas para o atendimento de necessidades imediatas)”, considerando-se, conforme relatado por Monteiro: “(...) a importância de se investir em políticas compensatórias com ‘potencial emancipatório’”.⁴⁰³

No entanto, se a experiência social foi adequada na medida das vulnerabilidades, como forma de minorar os efeitos do projeto de desenvolvimento econômico, os objetivos e resultados do PBF instituíram uma nova moeda para a cidadania. Além dos indicadores de saída individual da condição considerada de pobreza para patamares de rendimento mínimo, a medida que tem sido instituída para averiguar o saldo desta moeda é o retorno financeiro do PBF, do qual observa-se que “(...) os recursos aplicados no programa teriam, em 2006, o efeito multiplicador no PIB de 1,44, e de 2,25 na renda familiar total. Ou seja, o gasto adicional de 1% do PIB no programa geraria um aumento de 1,44% do PIB e de 2,25% na renda das famílias.”⁴⁰⁴

Esse saldo é frequentemente mencionado em momentos de divulgação ou defesa política e econômica do programa. O argumento é de que o benefício não se restringe aos que são diretamente beneficiados, mas a toda sociedade. O projeto do lulismo organiza um contexto sobre a importância do PBF - enquanto programa de distribuição de dinheiro – que envolve a ideia de aquecimento do mercado interno e da economia regional como método para o desenvolvimento econômico a partir de formas específicas de desenvolvimento social.

Nesse cenário, a despeito da defesa do PBF enquanto política intersetorial, que estaria localizada em articulação com outras políticas sociais (no guarda-chuva da estratégia Fome Zero), o que se observa é o direcionamento cada vez maior de recursos específicos para a manutenção do programa. Martini analisa dados sobre o PBF até

⁴⁰³ Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV. p. 69.

⁴⁰⁴ PAIVA, L. H. *et al.* Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. p. 38. Cabe observar que, em 2009, o valor total do PIB destinado ao PBF era de 0,4%, a maior destinação estava com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) 6,1% seguida pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) 4,1%, como consta em: Neri et al. Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. p. 198.

2008 e pontua que ocorreu “(...) claramente um direcionamento maior de recursos para a política de transferência de renda (Bolsa Família) em detrimento de outras ações, já que foram gastos praticamente o mesmo montante de recursos em um programa, com tempo de implementação bem menor”.⁴⁰⁵ Fato que, na avaliação do economista, estaria em relação direta com a opção política do governo Lula pela estabilização econômica em detrimento das políticas sociais com potencial de transformação estrutural.⁴⁰⁶ Vieira registra algo semelhante sobre o período que sucedeu a acirrada campanha eleitoral de 2014: que nos idos de 2015 entre as primeiras medidas de austeridade que afetaram diversos programas e políticas sociais “(...) políticas educacionais e de emprego foram afetadas, mas os programas de superação da pobreza, especialmente os de transferência de renda, se mantiveram intactos”.⁴⁰⁷

Se a previsão na MP que criou o PBF era de que para cada vulnerabilidade social haveria uma condicionalidade,⁴⁰⁸ o que se deu na prática foi a inversão da responsabilidade através da vulnerabilidade identificada para os sujeitos beneficiários do PBF e o controle da esfera privada de suas vidas. Responsabilidade que é do Estado por não oferecer as possibilidades de acesso aos serviços públicos na dimensão dos direitos sociais.

Poder-se-ia, até mesmo, argumentar que tais vulnerabilidades deveriam ser uma responsabilidade conjunta: “juntos, dando o peixe e ensinando a pescar”, mas a parte vulnerável está justamente no esgotamento das vias institucionais de concretização de uma cidadania ativa, transformadora e ampliada, que foi matizada pela vigilância e pela racionalidade técnica que tem por objetivo, quando aplicada enquanto técnica social, “(...) modelar o comportamento social e as relações sociais”.⁴⁰⁹

Ainda que se considere que muito do desempenho prático das premissas do PBF dependam de sua correta gestão pelos municípios (gestão incentivada pelo IGD) e,

⁴⁰⁵ MARTINI, Chayene Peterson. *Análise da distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família no estado de Minas Gerais*. Dissertação (mestrado). UFU. Programa de Pós-Graduação em Economia. 2010. p. 29.

⁴⁰⁶ MARTINI, Chayene Peterson. *Análise da distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família no estado de Minas Gerais*. Dissertação (mestrado). UFU. Programa de Pós-Graduação em Economia. 2010. p. 29.

⁴⁰⁷ VIEIRA, Priscila Pereira. *Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. FFLCH, USP: 2017. p. 56.

⁴⁰⁸ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória n° 132*, de 20 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017.

⁴⁰⁹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 23.

também por isso, ocorram discrepâncias quanto às formas que assume em diferentes regiões do país, deve-se considerar que os projetos políticos locais nem sempre convergem com o que está posto numa perspectiva de ações políticas nacionais. Neste ponto há um conflito entre projetos políticos que gera ajustes nas formas como o programa funciona em consonância com práticas e questões locais.

2.4 - Condicionalidades: A experiência social na medida das vulnerabilidades

O cenário do período entre 1990 e a primeira década dos anos 2000 pode agora ser observado como explicação para os efeitos sociais produzidos através do corpo estruturante do PBF no contexto específico do lulismo.

Através das formas de gestão e estágios de expansão do PBF, ao atingir ampla cobertura e distribuição de dinheiro às famílias de sujeitos empobrecidos, é possível notar a consolidação de um tipo de atitude normativa em relação às condições e justificativas da e para a pobreza, e para a instituição de novas generalizações.

Ao deslocar, principalmente através das formas técnicas de gestão centralizadas - com a normatização do SUAS - certas formas de clientelismo, paternalismo e assistencialismo das configurações mais antigas da assistência social, e as formas de regulação em torno de determinado senso sobre o que é justiça social também foram deslocadas de seu sentido anterior. O que demandou que fossem ressignificadas nos termos da aceitação social.

Tal ressignificação ocorreu primeiro a partir do estímulo governamental pela atuação de ONGs e demais entidades privadas no período dos anos de 1990, e posteriormente, a partir dos anos 2000, com a agenda institucional de focalização, seleção e vigilância socioassistencial dos beneficiários. Nesses dois momentos – distintos é certo – a ação para a saída da condição de pobreza implicou em um tipo de participação subordinada, em diferentes aspectos, que demandou o cumprimento de termos e preceitos morais.

Nesse sentido, as reconfigurações dos programas sociais no governo Lula estão associadas à ideia de desenvolvimento social. Esta ideia tem relação com noções construídas em torno da pobreza, do consumo, dos sentimentos de dignidade e de cidadania que desenham um movimento de significação social para o desenvolvimento econômico.

Tal processo de reconfiguração reforçou a inter-relação prioritária de categorias

da experiência social com as formas da política econômica. Designou-as nos eixos interpretativos da desigualdade social e das vulnerabilidades sociais como causa e solução individuais.

Até fins de 2013, de acordo com levantamento realizado pela advogada Tainah Simões Sales, havia cinquenta e cinco projetos de lei sugerindo alterações no PBF. Desses, dezoito já foram arquivados ou retirados. Sete projetos, alguns desses já arquivados, propunham alterações nas condicionalidades que versam sobre “comprovação de prevenção da dengue, de rendimento escolar mínimo, de exames ginecológicos preventivos, de documentos de identidade das crianças maiores de seis anos, de matrícula de analfabetos de quinze até cinquenta anos para jovens e adultos”.⁴¹⁰ Há ainda, nos projetos listados pela autora, a proposta de participação em programas de desenvolvimento integral na primeira infância, serviço voluntário, de planejamento familiar e de inclusão da obrigatoriedade dos pais participarem de reuniões escolares.⁴¹¹ Os projetos de lei para alteração no PBF apontam para novas condicionalidades, em geral, justificadas pelo “reforço da cidadania entre as camadas mais pobres da população”, “elevação da [sic] oportunidades de mobilidade social e afirmação da cidadania”, “exercício de direitos básicos de cidadania, as oportunidades de mobilidade social”.⁴¹²

Entre os projetos, nota-se um, divulgado pela Agência Câmara de Notícias, que propõe como condicionalidade às famílias beneficiárias do PBF “ficha limpa criminal”. Tal medida teria por objetivo prevenir “que a transferência de renda estimule atividades nocivas à segurança”.⁴¹³

Tais projetos para novas condicionalidades, ao serem propostos, afirmam a continuidade da desarticulação entre os programas de transferência condicionada de renda e os direitos sociais, daí anunciarem a cobertura de “vulnerabilidades”. Indicam o

⁴¹⁰ SALES, Tainah Simões. *O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família* / Tainah Simões Sales. – 1. ed. – Curitiba: Editora Prismas, 2015. (Coleção Ciências Sociais). p. 265. A autora apresenta interessante levantamento por projeto, autor, ementa, partido e UF, nas pp. 291-299.

⁴¹¹ Esses projetos são de iniciativa de diversos partidos, e, inclusive, de personagens antes próximos ao PT.

⁴¹² As passagens estão, respectivamente, nas justificativas dos projetos PL 44/2007; PL 1839/2007 e; PL 6312/2009. Não é objetivo, e nem seria de minha competência ou possível aqui, julgar o mérito de tais projetos, o que se atenta é às características e aspectos morais presentes nestes. Todos os projetos estão disponíveis para consulta pública no sítio da Câmara dos Deputados.

⁴¹³ BRASIL, Emanuelle. Edição de Marcelo Oliveira. Ficha limpa criminal poderá ser exigida para receber Bolsa Família. *Agência Câmara Notícias*. Assistência Social. 19 jan. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/480518-FICHA-LIMPA-CRIMINAL-PODERA-SER-EXIGIDA-PARA-RECEBER-BOLSA-FAMILIA.html>>. Consultado em: 22 fev. 2015.

pressuposto político - articulado no pano de fundo do controle social e mobilizado como persuasão política - de que é preciso inculcar valores nas famílias atendidas pelo programa para que elas, de fato, possam “melhorar de vida” em relação com o que anunciam como promoção da “cidadania”. Por fim, refletem e reforçam características que são recorrentemente atribuídas aos pobres e que estão associadas ao controle social e a conciliação política, intuindo que questões estruturais correspondem a condições individuais de vida.

Como Justo argumentou em sua tese: “(...) mesmo que haja mudanças no sistema de operacionalização de políticas, que são elementos secundários, o núcleo de crenças e valores é o que não se altera, justamente porque é ele que constituiu o alvo da disputa política”.⁴¹⁴ No tocante aos programas de assistência social brasileiros esperava-se e espera-se, que aqueles que são beneficiados pela doação e por atos de solidariedade “façam algo por si mesmos”. Somado a esta expectativa, com os programas de transferência condicionada de renda a doação incorporou a função de estímulo da produtividade.

A apropriação, portanto, a utilização de tais valores muda de formato junto à redefinição do projeto social e econômico pelo qual os programas sociais irão operar.⁴¹⁵ Dessa maneira, definem quais serão as características e delimitações que se instituirão em campos sociais de disputa política.

Com o PBF há a intenção da ação do Estado ser hegemônica, portanto, é preciso que a convergência para atitudes comuns seja mantida por meio do incentivo à participação e mudança de hábitos e valores mediados pelas relações culturais. Nesse processo, ocorrem aprendizagens que seriam, como pontua Gohn: “(...) a internalização de hábitos e valores transmitidos”.⁴¹⁶

A discussão sobre estes pontos não é retórica. De fato, foi formalmente organizada e pode ser identificada na “Agenda da Família” distribuída aos beneficiários

⁴¹⁴ JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)* / Tese. Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, Campinas, SP, 2007. p. 15.

⁴¹⁵ Esse processo pode ser notado em práticas do governo do presidente Michel Temer que tem mobilizado impressões acerca das condições materiais de vida da população usuária do PBF para alinhar o programa à agenda econômica de seu governo. A partir de outros objetivos a pesquisa de Vieira permite observar essa dinâmica: Cf. VIEIRA, Priscila Pereira. *Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. FFLCH, USP: 2017.

⁴¹⁶ GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos movimentos sociais*. 5° ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014. p.67.

do PBF pelo MDS a partir de 2010.

A Agenda trata dos assuntos ligados aos compromissos que os beneficiários assumem através das condicionalidades e informa sobre o funcionamento do programa e a obrigatoriedade dos municípios em oferecer serviços básicos.

Como uma das fontes desta pesquisa, a Agenda auxilia na compreensão de quais são as experiências sociais que estão entendidas enquanto vulnerabilidades e como estas devem ser tratadas na dimensão do PBF. A partir dos assuntos abordados na Agenda é possível mapear eixos de discussão que estão contidos no debate acerca das condicionalidades. Assim, como forma de sistematização de tais eixos, os pontos a serem observados e debatidos a seguir são: 1) Educação e Trabalho; 2) Consumo e Organização de hábitos; 3) CadÚnico e Gestão do PBF; 4) Controle Social e; 5) Intervenção no núcleo familiar.

1) Educação e Trabalho:

Entre os assuntos abordados na Agenda da Família vale notar o tópico “Quais são as oportunidades para melhorar as condições de vida da sua família?”⁴¹⁷ que apresenta um personagem segurando um cartão, que remete à carteira de trabalho brasileira, e um caderno em alusão à educação.

No contexto de utilização da imagem, ainda que o programa ofereça como benefício imediato a transferência condicionada de dinheiro, está presente a associação direta entre a melhoria das condições de vida das famílias ao emprego e à educação. Esta última como condicionalidade a partir da frequência escolar.

No tópico da Agenda sobre “oportunidades para melhorar as condições de vida”, é informado que o “Programa Bolsa Família procura promover outras ações com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiárias”:

Muitas entidades da sua comunidade e dos governos do seu município e do seu estado oferecem ações voltadas para o aumento da escolaridade, qualificação profissional, geração de trabalho e renda e melhoria das condições de moradia. Informe-se sobre programas e ações desenvolvidos na sua cidade e participe sempre que puder.⁴¹⁸

Neste tópico da Agenda há um entendimento a partir do qual o PBF instrui as ações e os caminhos que os sujeitos devem seguir para atingir o *status* de trabalhador

⁴¹⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - *Agenda da Família*. p. 28. A imagem mencionada está na página 29.

⁴¹⁸ Trechos citado de: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - *Agenda da Família*. p. 28.

qualificado com o “aumento da escolaridade” e a “qualificação profissional”.⁴¹⁹ Sendo estas as responsabilidades (contrapartidas) que estão colocadas implicitamente como atitudes esperadas dos beneficiários.

Duas questões que se inter-relacionam estão colocadas. A primeira refere-se ao pressuposto de que o emprego seria um fator instantâneo de melhoria de vida, desconsiderando questões como baixos salários, contratos temporários e/ou precários, dentre tantas outras condições de trabalho possíveis. Isso implica ainda que a educação formal, realizada através da frequência escolar, ou a habilitação para outras funções, realizada através de cursos oferecidos agregaria “capital humano” que se traduziria em qualificação profissional e, portanto, no aumento de oportunidades. A segunda questão refere-se ao fato de que, de acordo com pesquisas quantitativas realizadas a partir de análises do CadÚnico, a maioria dos beneficiários do PBF é de trabalhadores inseridos em empregos com alta rotatividade, baixa remuneração e muitas vezes, mas não como regra, informais.⁴²⁰

O educador Miguel G. Arroyo debate o fato de que políticas sociais são reguladas pelo conceito de redução das desigualdades sociais de modo que pautam determinada “repolitização conservadora da sociedade” que por sua vez ignora as relações constituídas entre os eixos das políticas e seu movimento social edificando valores em torno da educação e do emprego,

“estude e terá emprego” “tire o diploma de ensino fundamental, médio e terá trabalho”. O acesso ao trabalho como redutor das desigualdades. A inserção social pela educação tem como mediação a inserção no trabalho. Quando essa mediação do trabalho entra em crise, as desigualdades se aprofundam, e as políticas educativas perdem significado (...). A articulação tão mecânica nas políticas de acesso e permanência, ou de currículos por competências, tendo como mediação o acesso ao trabalho, expõe essas políticas e sua relação com a diminuição das desigualdades ao enfraquecimento até ao fracasso, sempre que o trabalho entra em crise”.⁴²¹

Na linha do que foi apontado por Arroyo, e subjacente a tentativa de articulação

⁴¹⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - *Agenda da Família*. p. 28.

⁴²⁰ BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda.; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade nos Brasil. pp. 327-339. e CAMARGO, Camila Fracaro. *et al.* Perfil Socioeconômico dos beneficiários do Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? p.167 ambos os artigos estão no livro: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

⁴²¹ ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de significados. *Educ Soc*, Campinas, v. 31, n. 113 p. 1398, out./dez. 2010.

do PBF com oportunidades, está a relação com o entendimento de que a partir do momento em que todos fossem qualificados seriam incorporados pelo mercado de trabalho. O economista Paul Singer frisa, por exemplo, que isso não seria suficiente para promover a absorção dos trabalhadores “(...) se todos os trabalhadores desempregados incrementassem seu nível de qualificação, o único resultado seria uma concorrência mais intensa entre eles, com provável queda dos salários pagos”.⁴²²

A educação como condicionalidade de programas sociais de transferência condicionada de renda estava ligada, em seu argumento original (como abordado no capítulo 1), pelo necessário combate ao trabalho infantil e, em certa medida, baseada no pressuposto de que as famílias de trabalhadores não colocariam espontaneamente seus filhos na escola, como a análise do debate entre Suplicy e Camargo permite evidenciar.

No entanto, ao continuar como condicionante das políticas de assistência social, passou a cumprir mais um papel de observação e vigilância⁴²³ do que de promoção de um tipo de desenvolvimento humanístico ou de um ensino de qualidade que possa equilibrar minimamente as relações produtivas que estão dadas.

O PBF, ao identificar uma população “pobre” - que não enfrenta dificuldades somente relacionadas ao acesso à educação - em certa medida, afirma que a pobreza existe por diversos motivos. Elemento com o qual lida através do estabelecimento de condicionalidades e compensação através do repasse do dinheiro.

Tal afirmação, que parece indicar a intenção de agir sobre causas “estruturais”, é consonante com as atuais concepções que compreendem a pobreza como “fenômeno multifacetado” (termo muito utilizado em pesquisas sobre os impactos do PBF), para o qual a renda deve ser considerada em conjunto com a promoção de “capacidades individuais” e minoração do risco social. Dessa forma, mostra-se alinhada às concepções teóricas presentes nas orientações do Banco Mundial na forma de uma “teoria social”. Como é possível depreender a partir do que argumenta Mauriel em diálogo com Vivian D. Ugá:

⁴²² SINGER, Paul. *Globalização e desemprego*. Diagnóstico e alternativas. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 2001. pp.119-20.

⁴²³ É possível observar, a partir de pesquisas empíricas, como as condicionalidades de saúde e educação têm sido utilizadas com a finalidade de fiscalizar dos beneficiários. Aos moldes do que ocorria com o Bolsa Escola fichas de presença e formulários de acompanhamento são incluídos na rotina escolar e instruem os agentes responsáveis quanto ao cumprimento ou descumprimento das condicionalidades. Cf. Cap. 3.1 de PAIM, Bruno Aparecido de Paula. *Trabalhadores, migrações e pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família nos distritos de Martinésia e Cruzeiro dos Peixotos / Uberlândia – MG (2003-2013)*. Dissertação. PPGHI, UFU: 2016. O autor apresenta neste tópico tabelas utilizadas para controle nas escolas e debate “a relação das famílias participantes do PBF com a escola”.

Nesse constructo teórico, o conceito sociológico de pobreza carrega essa racionalidade da ‘capacidade/incapacidade’ [de inserção no mercado de trabalho] e as respectivas estratégias de enfrentamento conformam um padrão de política social voltado exclusivamente para a compensação. Assim, o combate à pobreza no Banco Mundial refere-se a um conjunto de ações para ‘transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou de “capacidade humana” (no relatório de 2000-2001)’.⁴²⁴

Na linha de um entendimento socialmente aceito entre “capacidade/incapacidade” que também orienta práticas políticas, é possível indicar que a orientação em promover o aumento do “capital humano” enquanto transformação do indivíduo, acarreta a legitimação de estigmas relacionados a ideia de trabalho em seu argumento moralizador, por exemplo, o que relaciona o recebimento de benefícios a um suposto “efeito preguiça”.

De acordo com Oliveira e Soares tal pressuposto tem como base o entendimento de que: “um dos efeitos de outorgar um benefício condicionado ao fato de uma família possuir baixa renda pode levar a acomodação e diminuição da oferta de trabalho em seus membros”. Segundo os autores, os programas de transferência condicionada de renda “possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns desses impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos são positivos”. Para os pesquisadores, é bastante seguro afirmar que “não existe constatação empírica que sustente a hipótese que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de ‘efeito preguiça’), no caso destes programas.”⁴²⁵

Contudo, nota-se que o “efeito preguiça” é um dos estigmas que estão sustentados em impressões e valores que foram interpretados socialmente mediante práticas filantrópicas e princípios de programas sociais anteriores que coexistem com as “novas” práticas, as quais se alega instituir em um formato que estaria livre delas.

Na dimensão da construção e manutenção de estigmas, cabe notar o PL

⁴²⁴ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 223, em diálogo com UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. In: *Revista de Sociologia Política*, no 23, Curitiba, nov. 2004, p.59.

⁴²⁵ OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de.; SOARES, Sergei S. D. “Efeito Preguiça” em programas de transferência de renda? In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. p. 341 e p.356.

286/2009 de Cristovam Buarque – responsável pela implantação pioneira do Bolsa Escola - que propôs que o nome do Programa Bolsa Família seja alterado para Programa Bolsa Escola. A justificativa se dá pelo “papel de instrumento educacional” do PBF ao vincular o recebimento do benefício à frequência escolar. De acordo com Buarque,

ao substituir o nome “Escola” por “Família”, o programa retira a ênfase educacional. Ao dizer que recebia a Bolsa Escola, a família vinculava automaticamente a remuneração ao processo educacional de suas crianças. Ao dizer que recebe a Bolsa Família, ela vincula o valor recebido ao quadro de pobreza em que se encontra. “Recebo a Bolsa Escola porque meus filhos vão à escola e graças a isto sairemos da pobreza”, dizia a mãe antes; “Recebo o Bolsa Família porque minha família é pobre. E se sairmos da pobreza vamos perder a Bolsa”, dizem hoje.

A volta ao nome de Bolsa Escola certamente vai colaborar para revincular o programa Bolsa Família ao seu intento educacional previsto no artigo 3º da lei nº 10.836, de 2004 que a criou.⁴²⁶

Há neste trecho uma clara disputa em torno das prerrogativas e identificação política dos referidos programas. Somado a isso, há a associação entre o nome do programa e sua funcionalidade. Este é um debate que parte do princípio de que, ao se utilizar do mecanismo de transferência de dinheiro, a proposta anunciada pelo nome escolhido deve incorrer em uma distinta concepção sobre formas de acesso as políticas e direitos sociais. Sugere ainda, a ideia de um suposto efeito de acomodação em relação ao recebimento do benefício: “se sairmos da pobreza vamos perder a Bolsa, dizem hoje”. A proposta de revincular o programa “ao seu intento educacional” centra-se no argumento de necessidade de funcionalização (e merecimento) do recebimento do benefício e do acesso à educação.

Silva *et. al* registram como avaliação do sistema educacional, visto pela ótica dos programas de transferência condicionada de renda mínima que, além de se considerar que o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza deve estar centrado em melhores condições de acesso à educação, é preciso “(...) considerar que a causa

⁴²⁶ BRASIL. Senado Federal. *PLS 286/2009*. Senador Cristovam Buarque. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=91843>>. Consultado em: 27 abril de 2018. Durante o período disputa política sobre o rumo que os programas sociais tomariam no governo Lula, Buarque se posicionou favoravelmente pelo caráter associado à educação aos programas sociais do governo. Em alguns momentos contrariou decisões tomadas pelos grupos de trabalho anunciando novos programas no âmbito do MEC. Cf. Cap. V de: Monteiro, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo CPDOC/FGV.

estrutural da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida mais do que a incapacidade de geração de renda”.⁴²⁷

Trabalho e educação, no cenário do PBF, apresentam-se transmutados de suas possibilidades de emancipação humana – e de um valor significativo de dignidade para os sujeitos - para o controle das possibilidades sociais em prol de objetivos localizados na dimensão do desenvolvimento econômico. Uma carta enviada ao presidente Lula e transcrita por Cohn registrava: “Senhor presidente uma ajuda ela se acaba; o que necessito é de um emprego que garanta minha vida, sem que eu possa estender a mão e pedir uma esmola. Me ajude; falo com o sentimento de minha alma, dei-me um emprego para lavar chão, mas que eu trabalhe com dignidade”.⁴²⁸

Pesquisas qualitativas têm apontado que o desemprego é um dos maiores fatores de instabilidade para os beneficiários do PBF. Como registrado por Serapião a partir de entrevistas: “todas as famílias possuíam pelo menos um membro procurando ativamente trabalho”.⁴²⁹ Como registrou a pesquisadora, uma das críticas frequentes do público atendido, é de que o programa “não ajuda a acessar trabalho”. Uma das pessoas entrevistadas por ela chega a afirmar: “deveria dar mais trabalho, ao invés de dar 100 reais; pois trabalho dá autoestima e conhecimento”.⁴³⁰

Uma mulher entrevistada por Rego e Pinzani afirmou: “Olha, o que nós queremos, a mudança, é de uma vida melhor, eu queria mesmo ganhar é a suado meu salário, que tivesse que trabalhar, toda mãe quer isso para seus filhos, sua família, sua casa”.⁴³¹

Sobre a ocorrência da pobreza em um cenário macro, Rocha pontua que, em 1999, apesar de melhorias no tocante a “(...) incidência da pobreza (...)”, suas “(...) principais características estruturais (...) no país se mantêm”. Para a autora: “A pobreza no Brasil tem um forte componente regional (...)”,⁴³² ao que atribui seu diagnóstico

⁴²⁷ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2014. p. 220.

⁴²⁸ COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais* / Amélia Cohn. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. p. 61.

⁴²⁹ SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 99.

⁴³⁰ Trechos citados de: SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 125.

⁴³¹ REGO, W.; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. - 2. ed. - São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 141.

⁴³² ROCHA, Sonia. *Pobreza – Afinal, do que se trata* / Sonia Rocha. – 3° ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 135 e p. 136 para o Quadro “Pobreza e desigualdade regional: o caso do Nordeste”.

principalmente aos dados relativos às regiões Norte e Nordeste pelo contingente populacional e por condições diversas como a climática e em relação à distribuição populacional entre as regiões urbanas e rurais.

No entanto, uma outra possibilidade para se olhar a questão estrutural da pobreza no país em período recente consiste em observar que nos anos de 1990, “quatro em cada cinco das ocupações criadas estavam no que se chama anacronicamente de ‘setor informal’”.⁴³³ Até 2002, “entre o desemprego aberto e o trabalho sem-formas, transita[va], entre o azar e a sorte, 60% da força de trabalho brasileira”.⁴³⁴ No início do governo Cardoso o desemprego em Salvador (BA) atingia algo como vinte e cinco por cento da população ativa.⁴³⁵

Quase uma década depois da publicação de Rocha, em 2015, as pesquisadoras Souza e Couto, registraram que em 2014, a distribuição das famílias beneficiárias do PBF era de: “50,70% no Nordeste; 24,91% no Sudeste; 12,0% no Norte; 0,7% no Sul e 5,39% no Centro-Oeste”. As autoras informam que “quando se considera o total de beneficiários por unidades da federação, verificou-se que o estado da Bahia se caracteriza como sendo o que tem maior dependência do programa”.⁴³⁶ Elas pontuam que os estados de São Paulo, Pernambuco, Ceará, Minas Gerais e Maranhão seguem respectivamente no *ranking* logo após a Bahia.⁴³⁷ Observada a diferença entre as características dos estados, nota-se que a incidência da pobreza pode não estar relacionada apenas a componentes de ocorrência natural ou de perfil sócio demográfico.

Martini demonstra em sua pesquisa que as regiões Norte e Nordeste: “(...) apesar de apresentar a maior incidência de beneficiados do Programa Bolsa Família, concentram quase 50% das pessoas no país que recebem o salário mínimo ou benefícios

⁴³³ OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. In: *A Era da indeterminação* / [Francisco de Oliveira, Cibele Saliba Rizek, organizadores]. – São Paulo: Boitempo, 2007. p. 277.

⁴³⁴ OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: *A Era da indeterminação* / [Francisco de Oliveira, Cibele Saliba Rizek, organizadores]. – São Paulo: Boitempo, 2007. p. 34.

⁴³⁵ OLIVEIRA, Francisco de. Quem canta de novo *l’Internationale?*. In: *Brasil: Uma biografia não autorizada* / Francisco de Oliveira. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 69.

⁴³⁶ Souza, Thais Andreia Araújo de; Couto, Ana Cristina Lima. Programa Bolsa Família: características e perfil da pobreza entre os beneficiários nos estados do Paraná e Bahia. *Informe Gepec*, Toledo, v. 19, n. 2, p. 45, jul./dez. 2015.

⁴³⁷ Souza, Thais Andreia Araújo de; Couto, Ana Cristina Lima. Programa Bolsa Família: características e perfil da pobreza entre os beneficiários nos estados do Paraná e Bahia. *Informe Gepec*, Toledo, v. 19, n. 2, p. 45, jul./dez. 2015. p.47 e p. 53. Chama a atenção a baixa discrepância, identificada pelas autoras, dos níveis de escolaridade entre os beneficiários no Paraná e na Bahia com até sete anos de educação formal, ao que constam 57,35% no Paraná e 70,72% na Bahia.

previdenciários vinculados a esse rendimento”.⁴³⁸ Entrementes, como registra Braga: “De fato, sabemos que durante os governos de Lula da Silva, 2,1 milhões de empregos formais foram criados no país todos os anos. No entanto, desses 2,1 milhões de empregos formais, 2 milhões remuneram até 1,5 salário mínimo”.⁴³⁹

Nessa dimensão, chama a atenção dados divulgados pela Agência IBGE, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, de que “10% da população concentram quase metade da renda do país”: “(...) em 2017, a massa de rendimento domiciliar *per capita* do país foi de 263,1 bilhões. Desse total 43,3% ficaram concentrados nos 10% da população com os maiores rendimentos, parcela superior à dos 80% com os menores rendimentos”. De acordo com a pesquisa referida, o “Nordeste é onde esses 10% concentram a maior massa de rendimentos, 45% em particular na Bahia, onde essa concentração chega a 48,9%”. Das 207,1 milhões de pessoas que residem no Brasil “24,1%” têm renda proveniente de “aposentadoria, aluguel e programas de transferência de renda”. As transferências do PBF corresponderam ao recebimento de 13,7% dos domicílios pesquisados.⁴⁴⁰

Outros estudos recentes têm demonstrado que a concentração de renda, quando vista a partir de declarações tributárias revela que o abismo social brasileiro é muito maior do que se pode imaginar quando são utilizados apenas os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Marc Morgan Milá, em extensa pesquisa de 2015, analisou dados tributários para os anos de 1933 e 2013 e constatou que a sociedade brasileira se coloca como uma das mais desiguais do mundo, com níveis de concentração de renda não observados em outros lugares. Dentre outros pontos, o autor afirma que mesmo que se tenha estabelecido a observação sobre o declínio da desigualdade no Brasil as estatísticas fiscais revelam um horizonte ameaçador considerando que desde 2006 a concentração de renda tem aumentado ao passo que a

⁴³⁸ MARTINI, Chayene Peterson. *Análise da distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família no estado de Minas Gerais*. Dissertação (mestrado). UFU. Programa de Pós-Graduação em Economia. 2010. p. 46.

⁴³⁹ BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. – 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. p. 56.

⁴⁴⁰ Marli, M.; Benedicto, M.; Zasso, J.; Vidal, P. 10% da população concentram quase metade da renda do país. Editoria: Estatísticas Sociais. Subeditoria: PNAD Contínua. *Agência IBGE Notícias*. 11 abril 2018. Atualizada no mesmo dia. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20844-10-da-populacao-concentram-quase-metade-da-renda-do-pais>>. Consultado em: 11 set. 2018. Da mesma notícia: “No Sul a desigualdade é menor, 37,2%. Em Santa Catarina, por exemplo, os 10% de maior rendimentos detêm 32,4% dessa massa.”

desigualdade tem evoluído de forma mais estável.⁴⁴¹

Nesse ínterim, cabe pontuar que entre os anos de 2011 e 2014 (governo de Dilma V. Rousseff, do PT) o Brasil contou com taxas de desocupação próximas de 4,5%,⁴⁴² consideradas como um cenário de pleno emprego. No entanto, o número de famílias atendidas pelo PBF nesse período foi, em média, de 13,8 milhões.⁴⁴³

Observa-se que o que PBF tem conseguido atingir em um cenário macro é, em geral, a transferência condicionada de renda como alívio a condições de pobreza extrema, desemprego temporário ou complementaridade a baixos salários, articulados com a manutenção de uma rede mínima de atenção à saúde e à educação que focaliza a promoção do acesso aos direitos sociais através do argumento de “melhoria de vida” e “qualificação profissional”.

Da avaliação dos beneficiários, que tem aparecido em pesquisas empíricas, a transferência de renda não é a única, nem a mais importante entrada de renda,⁴⁴⁴ mas é a única estável frente as dinâmicas estabelecidas pela gestão local do programa, com a qual os sujeitos podem contar para realizar o mínimo de planejamento.

2) Consumo e Organização de Hábitos:

Mediante esse cenário, no objetivo de focalização, a própria definição de pobreza só pode ser operacionalizada pelas linhas de corte de renda para ingresso no PBF (Anexo 1). No entanto, esse instrumento nem sempre irá corresponder aos processos de auto identificação, que também informa sobre as expectativas dos sujeitos.

A transferência de dinheiro como mecanismo imediato de assistência coloca em pauta a significação do acesso à cidadania pelo consumo. Este é apresentado como veículo para o sentimento de dignidade e cumpre um papel importante na percepção de “melhora” das condições de vida pela população.

Como se abordará no próximo capítulo, isso ocorre tanto para os pobres – pela melhora no consumo - quanto para a classe média – que tende a perceber a piora na

⁴⁴¹ MILÁ, Marc Morgan. *Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933-2013*. Public Policy and Development Master Dissertation. Paris School of Economics. 18 September 2015. p. 93. Para os impactos de políticas sociais e de programas como o PBF V. pp. 9-20.

⁴⁴² SINGER, André. *O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1 ed°. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 68.

⁴⁴³ Média a partir do “gráfico 6 - Evolução do gasto com o PBF e das famílias atendidas – 2004 a 2015”. In: Paiva, Andrea Barreto de; Mesquita, Ana Cleusa Serra M.; Jaccoud, Luciana. Passos, Luana. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Nota Técnica n° 27. IPEA. Brasília, set. 2016. p.24.

⁴⁴⁴ Mesmo entre as famílias consideradas mais pobres o dinheiro do PBF representa 23% do rendimento familiar. V. SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 144.

economia pela queda ou mudança de hábitos no consumo familiar. Anterior a formulação da abstração traduzida como *basic needs* do que é materialmente vivido vale ter em mente que há uma gama igualmente complexa de como as relações estão organizadas pelas pessoas.⁴⁴⁵

A partir de entrevistas semiestruturadas e observação participante, Queiroz e Monteiro, apresentaram em pesquisa monográfica percepções de beneficiários do PBF atendidos na unidade do CRAS Guanandi, região do Anhanduizinho em Campo Grande (MS).

Ao questionarem à cinco entrevistadas: “Você se considera pobre?”, chama a atenção as definições apresentadas pelas beneficiárias: “Assim é uma pobreza... mais adequada. Simples, que você consegue manter. Você consegue... Porque a gente vai apertando aqui, aperta dali e compra as coisas... assim que eu penso... pobre-pobre não”; ou ainda:

‘Eu não sou pobre. Eu não sou pobre porque Deus me fez com muita saúde e disposição. Graças a Deus! sou saudável, posso andar, posso sair na rua e vender meus produtos. Sou vendedora ambulante. Posso sair da minha casa e fazer uma faxina. Tipo a pessoa que é pobre, ela passa fome e eu não (risos)’;

uma das respostas registra a percepção de outra beneficiária:

‘Bom eu não vou dizer que sou pobre, pobre assim, né? Não tenho uma situação boa, mas dá para a gente sobreviver. Não sou pobre assim de não ter nada o que comer. (...) Faz um biquinho aqui e outro ali, a gente sobrevive. Mas eu não me considero pobre-pobre não’.

Ao perguntarem “O que é ser Pobre?” as respostas dialogam com a capacidade de consumo:

‘não pode comprar nada, não pode ter nada, não pode levar ninguém a lugar algum e pra mim isso é muito triste, ser pobre... eu acho que é a última (é não poder ter acesso a bens e serviços suficientes que tornem

⁴⁴⁵ Nesta dimensão, considera-se que: “(...) conhecimentos se formaram, e ainda se formam, fora dos procedimentos acadêmicos”, e tão pouco são desprezíveis pois “ajudaram homens e mulheres a trabalhar em campos, a construir casas, a manter complicadas organizações sociais, e mesmo, ocasionalmente, a questionar eficazmente as conclusões do pensamento acadêmico”. THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria* – ou um planetário de erros (uma crítica ao pensamento de Althusser). trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p.17.

possível viver com dignidade)'.⁴⁴⁶

Cabe notar que a capacidade de consumo que identificaria a pobreza não necessariamente está ligada apenas a sobrevivência, mas a mediação do viver em sociedade: “Tudo que quer fazer na vida é com dinheiro, é pagando (...)”. Esta beneficiária entrevistada por Rego e Pinzani avalia que o PBF:

‘(...) não cala a boca de quem está passando necessidade. Necessidade não é só não ter o que comer, não. É querer comer uma coisa melhor e não ter, não poder. É querer vestir melhor e não poder ir pra sorveteria com seu filho e não poder, ver um brinquedo da padaria e não poder comprar para seu filho’.⁴⁴⁷

Vale lembrar que a alimentação cumpre, além da nutrição elementar, uma função social de lazer, de simbolismo de união e de solidariedade. Assim, como é possível indicar a partir das falas, a identificação como pobre não necessariamente é algo significado por questões objetivas na esfera estrita do consumo, mas por uma série de valores e possibilidades que articulam e organizam as relações que as pessoas vivem.

Nesse contexto, a dimensão de organização de hábitos e expectativas aparece na mensagem do PBF sob a forma de orientação nutricional e de saúde. Está expressa em tópico da Agenda da Família “Alimentação saudável para todos!” no qual seguem as orientações em tom imperativo:

- . Faça pelo menos três refeições (café da manhã, almoço e jantar) e dois lanches saudáveis por dia;
- . Coma feijão com arroz todos os dias;
- . Inclua também nas refeições milho, trigo, pães, massas, batatas, mandioca/macaxeira/aipim, legumes, verduras, leite, queijo, carnes, aves, peixes ou ovos;
- . Retire a gordura aparente das carnes e a pele das aves antes da preparação;
- . Evite consumir grandes quantidades de óleo;
- . Fique atento aos rótulos dos alimentos e às datas de validade;
- . Diminua o consumo de alimentos industrializados;
- . Beba de seis a oito copos de água por dia;
- . Torne sua vida mais saudável, pratique pelo menos 30 minutos de

⁴⁴⁶ Trechos citados de: Queiroz, Vanderlei B.; Monteiro, Ana Carolina da S. *O Conceito de pobreza a partir da percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família atendidos no CRAS-Guanandi*. Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

p. 14.

⁴⁴⁷ REGO, Walquiria Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania* / Walquiria Leão Rego, Alessandro Pinzani. – 2. ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 142.

atividade física todos os dias e evite bebidas alcoólicas e o fumo.⁴⁴⁸

Pesquisas têm demonstrado que a utilização do dinheiro pelos sujeitos já é prioritariamente destinada a aquisição de alimentos.⁴⁴⁹ Nota-se ainda que o PBF afeta diretamente o incremento alimentar.⁴⁵⁰

Mediante as orientações da Agenda e o direito à alimentação nutritiva, é preciso ter em conta o que reportam os beneficiários sobre suas escolhas, a disponibilidade de produtos alimentares e as condições para sua aquisição.

Em meio as dinâmicas locais para a aquisição de alimentos, cabe destacar determinadas situações. Um exemplo, é a condição de aquisição de alimentos que envolvem a capitalização dos recursos do programa indiretamente pelo poder local. Como em caso registrado por Cohn no qual o supermercado mais acessível pertence à família do prefeito.⁴⁵¹

Rego e Pinzani registraram que as mulheres que entrevistaram utilizam, em geral, o dinheiro recebido pelo programa para adquirir “gêneros alimentícios básicos”. Destaca-se o relato de Claudineide que pela primeira vez havia conseguido comprar bolachas para as crianças. Ou o de outra mulher não identificada pelos autores, que relatou que com o dinheiro do benefício “comprava ‘macarrão de pacote’”; como informam os autores: “ou seja, um pacote inteiro e não somente uma parte”, pois é prática corrente em comércios locais a venda de porções fracionadas dos alimentos

⁴⁴⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - Agenda da Família. p. 40.

⁴⁴⁹ De acordo com o MDS, as principais formas de utilização do PBF são: 87% Alimentação; 46% Material Escolar; 37% Vestimentas; 22% Remédios; 10% Gás; 6% Luz; Tratamento Médico 2%; 1% Água. *Memorial da Democracia*. Combate à Fome. O Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria. Fundação Perseu Abramo / Instituto Lula. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome/8>>. Consultado em: 19 nov. 2018. Pesquisas empíricas revelam a necessidade de cobertura de gastos com saúde tão prioritários quanto com os de alimentação. V. seção Bibliografia.

⁴⁵⁰ Sobre esses temas V. entre outros, V. Cunha, Luzivane S.; Motta, Aline Pimenta. Programa Bolsa Família: Repercussões nas condições de vida dos beneficiários no sertão de Canudos. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. IPEA. Code 2011.; Silva, Angélica L.; Pires, André. O Programa Bolsa Família: Percepções de mães beneficiárias sobre educação e a possível construção de uma nova vida para seus filhos. *Comunicações*. Piracicaba. Ano 22, n° 1, pp. 7-36. jan./jun. 2015.; Pereira, L. L. *et al.* Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH. Brasília: IPC-UNDP, 2008. Disponível em: < <http://www.ipcig.org/publication/mds/33M.pdf>>; *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013.

⁴⁵¹ COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais / Amélia Cohn*. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. p. 55. Esse tipo de situação indica, inclusive, que a impessoalidade e a “blindagem de práticas clientelistas” com o controle do uso do dinheiro, pretendida com a utilização do cartão magnético, não ocorre somente pela forma técnica pela qual se transfere o benefício.

originalmente vendidos em pacotes unitários.⁴⁵²

Revendedoras de indústrias alimentícias também seguem o ritmo de pagamentos do PBF. É o caso da Nestlé registrado em reportagem do jornal *The New York Times*. A multinacional emprega mulheres de baixa renda como vendedoras para o programa de vendas porta a porta que é um tipo de comércio que foi:

Iniciado há uma década no Brasil, atende 700 mil ‘consumidores de baixa renda mensalmente’, de acordo com o site da Nestlé. Apesar da crise econômica incessante no país, o programa vem crescendo 10% por ano. (...) a queda na renda dos brasileiros pobres e trabalhadores na verdade beneficiou as vendas diretas (...) ‘a essência do (...) programa é alcançar os pobres’.

Apesar das recomendações nutricionais da Agenda os produtos industrializados têm forte apelo pela propaganda em torno de benefícios nutricionais: “A Nestlé procura (...) descrever-se como líder em seu compromisso com a sociedade e a saúde. Duas décadas atrás, designou-se como uma ‘empresa de saúde e bem-estar em nutrição’; assim como pelo prazo de um mês para pagamento dos produtos: “(...) ao contrário da maioria da venda de alimentos por varejo, a Nestlé oferece (...) um mês para o pagamento das contas”. Nesse caso, a sincronia com os pagamentos do PBF faz parte da estratégia de vendas: “O fato de as revendedoras (...) saberem quando seus clientes recebem o Bolsa Família (...) também ajuda nas vendas”.⁴⁵³

Nota-se que com a desarticulação dos princípios que pretendiam atrelar os programas sociais ao projeto de Segurança Alimentar, parcela da população acaba por não possuir controle sob as formas de aquisição e de escolha dos alimentos que estarão disponíveis para seu consumo. A questão da aquisição de alimentos dissociada da produção familiar, sustentável e em pequena escala, abre um campo de atuação para que grandes empresas e comércios locais acabem por, de certa forma, gerir hábitos alimentares capturando formas de utilização do benefício recebido pelo PBF.

3) CadÚnico e Gestão do PBF:

O CadÚnico é a base informacional⁴⁵⁴ para a gestão de programas sociais do

⁴⁵² REGO, Walquiria Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania* / Walquiria Leão Rego, Alessandro Pinzani. – 2. ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 113.

⁴⁵³ Jacobs, Andrew; Richtel, Matt. Como a Grande Indústria Viciou o Brasil em Junk Food. *The New York Times*. 16 set. 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/09/16/health/brasil-junk-food.html>>. Consultado em: 18 set. 2017.

⁴⁵⁴ Na dimensão de funcionamento dos programas sociais organizados por uma lógica política neoliberal, as bases informacionais são importantes para o tipo de decisão que será tomada na dimensão das políticas sociais. Como nota Sen, a base que se utiliza para tomar decisões importantes permite gerar um juízo que

governo federal dirigidos para populações de baixa renda. É uma base formulada em proximidade com os dados do censo que é utilizada também por outros programas sociais, de modo que seja possível realizar avaliações sobre o desempenho e seu impacto social, além de permitir o cruzamento de dados dos cadastrados.⁴⁵⁵

No âmbito do PBF é a ferramenta pela qual os gestores do programa nos municípios realizam o registro, a seleção e o acompanhamento dos beneficiários através dos dados informados pela rede de assistência social local. É a partir do preenchimento dos dados no CadÚnico que o governo federal medirá a qualidade da atuação do município no PBF e repassará recursos provenientes do IGD.

O formulário que subsidia o preenchimento de dados do CadÚnico compreende os aspectos de perfil sócio demográfico das famílias, está centrado em aspectos de vida individuais, passando pela identificação civil dos sujeitos, caracterização da moradia, aspectos ligados à saúde, despesas correntes e renda, escolaridade, etnia e, trabalho.⁴⁵⁶

As funções dos municípios no âmbito do PBF consistem em viabilizar o apoio técnico ao programa, realizar o cadastro dos candidatos no CadÚnico, controlar o cumprimento das condicionalidades, ofertar ações complementares e garantir a existência dos conselhos municipais para o controle social onde caberia a participação de pessoas comuns:⁴⁵⁷ “Em todos os municípios existe um local onde um grupo de

é um produto social e neste aspecto, é preciso considerar que as informações que são excluídas desta base não influenciam diretamente sobre os juízos de avaliações que serão feitos, porém, estão como que subjacentes a estes. Este é um ponto importante de ser considerado se se pensar na esfera do PBF e nas avaliações acerca dos resultados do programa que tem sido feitas a partir de dados do CadÚnico. A perspectiva técnica pode não cobrir aspectos e motivos subjetivos das relações sociais na dimensão da condição de pobreza, também relacionadas às “questões raciais, de gênero, (...) de escolaridade e ao acesso a serviços, de infraestrutura familiar”. Cf. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. - São Paulo: Companhia das Letras, 2010. pp. 78-83.

⁴⁵⁵ Os programas que se direcionem a populações de baixa renda estão legalmente obrigados a utilizar o CadÚnico. Atualmente, os programas vinculados ao Cadastro são: PBF, BPC, Tarifa Social de Energia Elétrica, MCMV, Carteira do Idoso, Aposentadoria para pessoas de baixa renda, Telefone Popular, Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos, Programas Cisternas, Água para Todos, Bolsa Verde (Programa de Apoio à Convenção Ambiental), Bolsa Estiagem, Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/Assistência Técnica e Extensão Rural, Pronaf, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Crédito Instalação, Carta Social, Serviços Assistenciais, Programa Brasil Alfabetizado, Peti, Id Jovem e Enem. Informações sobre os programas disponíveis no site do MDS < www.mds.gov.br >.

⁴⁵⁶ Sobre o CadÚnico e o perfil da população atendida, vale a consulta ao texto de Camargo *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o Cadastro Único revela? In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.* – Brasília: Ipea, 2013. pp. 157 – 177. O modelo de formulário que é preenchido com as informações das famílias no momento do cadastro pode ser facilmente encontrado no site do MDS a partir dos links de Dados e de gestão do programa.

⁴⁵⁷ As funções administrativas no PBF do governo federal são: Coordenar o PBF, o CadÚnico; analisar dados do programa; repassar recursos do IGD e; selecionar beneficiários. No geral, o PBF é gerido pela Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC) e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. A gestão

peças do governo e da sociedade acompanha as ações do Programa. São as instâncias de controle social”.⁴⁵⁸

No entanto, as instâncias que deveriam operar como espaços de reivindicação ou simplesmente registro de reclamações, como no caso dos Conselhos parecem não possuir efetividade prática. Cohn registrou acerca desse ponto que em nenhuma das mais de mil cartas que analisou ela encontrou “(...) menção a tentativa anterior de recorrer aos Conselhos Municipais, seja para apresentar suas reivindicações, seja para fazer denúncias sobre distorções na implantação local do Programa, já que estas têm uma presença constante nas cartas (...)”.⁴⁵⁹ De fato, em geral, a menção aos Conselhos também não aparece nas pesquisas analisadas sobre o PBF.

Isso pode decorrer do fato de que, na prática, o atendimento é muito mais personalístico e como algumas pesquisas e registros diversos têm demonstrado, as relações e a hierarquia do PBF nem sempre estão bem definidas quanto à sua orientação institucional enquanto política de assistência social. Como depreendido por Serapião: “(...) o que chega no cidadão comum não são as normativas das políticas definidas pelos ministérios, mas a orientadora Maria, que tem um jeito específico de orientar famílias específicas sobre seus problemas específicos”.⁴⁶⁰

Fora do âmbito dos Conselhos, relatos sobre a relação dos beneficiários com os gestores e agentes sociais locais são frequentes em pesquisas qualitativas sobre o PBF. Em geral, são relatos pautados por experiências de menosprezo e desaforos ligados a uma extenuante e dispendiosa via burocrática decorrente da reunião de documentos, comprovantes e outros que são exigidos para o cadastramento e atualização das informações.⁴⁶¹

Este é um ciclo que envolve formas específicas de se apresentar aos gestores, sob o risco de bloqueios, de reduções e de cortes no recebimento do benefício. Há toda uma rede interpessoal de relações que está colocada em paralelo ao PBF para que se consiga emprego, atendimento e informações que são muitas vezes acessadas por meio

e análise de dados sobre políticas sociais é realizada pela Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação (SAGI). Ao governo Estadual cabe viabilizar o apoio técnico e a supervisão.

⁴⁵⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - *Agenda da Família*. pp. 30-31.

⁴⁵⁹ COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais* / Amélia Cohn. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. p. 19.

⁴⁶⁰ SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 92.

⁴⁶¹ Por exemplo: o livro de Cohn, A.; Rêgo, W. e Pinzani, A.; as pesquisas de Vieira, P.; Serapião, M. todas já citadas no decorrer desta pesquisa e V. seção de bibliografia para outros trabalhos nesse sentido.

de entidades que atuam localmente. Serapião observa a partir de entrevistas que “(...) é preciso ‘saber acessar’ esse sistema, ou seja, dominar códigos de conduta, juntar informações e até contar com um pouco de sorte”.⁴⁶²

Nesse sentido, a socióloga Mani Tebet Marins registrou em artigo intitulado “Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família” a construção de um papel social específico tanto por sujeitos que irão se cadastrar como pelos cadastradores. Vale a transcrição de trecho com as conclusões apresentadas pela autora:

Identificamos, no setor de cadastramento do Bolsa Família, que os pobres, quando entram em interação com os atendentes da coordenação, constroem um papel social de “candidato”, desenvolvendo discursos, comportamentos e linguagens próprias a uma situação de entrevista. Esta entrevista não é uma entrevista qualquer; ela tem como objetivo analisar o perfil do cliente (sofrimento, quantidade de filhos etc.), para julgar se a pessoa será legitimada como “pobre” merecedor de uma bolsa. Desenvolver o papel de “humilde”, “necessitado” ou “pobre coitado” faz parte do jogo da interação, no qual, aguçar a identidade de “vítima” é necessário como ritual para a aquisição do benefício. A condição da interação no atendimento baseia-se na troca entre a construção de um discurso condizente com o sofrimento e o interesse de escuta ativa para verificar a veracidade da condição do outro. (...) No âmbito do cadastro, os entrevistados sempre colocam seus sentimentos sobre as regras da política, o que amortiza a rigidez do enquadramento por categorias formais (renda, escolaridade, estado civil). Por conseguinte, a interação caminha mais para o julgamento moral do que para uma avaliação estritamente econômica.⁴⁶³

É uma postura assumida como necessidade e que desvela formas de sujeição encobertas por papéis sociais construídos a partir de significados provenientes de um repertório de justificativas para a pobreza e de características para os pobres. Nesse sentido, as contradições entre interesses opostos se colocam como mantenedoras de determinadas formas estruturantes de relações de subordinação que atendem a contextos e a relações sociais bastante específicos. É possível inferir que a postura dos “candidatos”, pode corresponder também a um mecanismo por meio do qual se livram da humilhação e do rigor da técnica, pois, como pontuam vários sujeitos, acessar as vias de gestão do PBF muitas vezes consiste em confrontar a gestão objetiva e sofrer “(...) as

⁴⁶² SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 152.

⁴⁶³ MARINS, Mani Tebet. Repertórios individuais e estratégias individuais de beneficiários do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, pp. 557-558, out. 2014.

piores humilhações nas mãos do Poder, nem as prefeitura resolve, nem (...) muito menos o Governo Federal (...)”.⁴⁶⁴

Não se pode perder de vista, como argumenta Alessandro Portelli, que “(...) a pobreza é sofrimento físico, mas antes de tudo humilhação”.⁴⁶⁵

4) Controle Social:

Após o cadastramento no CadÚnico, caso a família seja selecionada para o PBF, mediante o recebimento do dinheiro passa a cumprir as condicionalidades. Sobre estas e a oferta de serviços pelo município a Agenda informa que:

As condicionalidades do Programa são compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público para que os beneficiários utilizem os serviços de educação, saúde e assistência social, principalmente, as crianças, os adolescentes e as mulheres grávidas.

Se a família encontrar alguma dificuldade para utilizar esses serviços, deve entrar em contato com o gestor municipal do Bolsa Família e explicar o que está acontecendo.

É importante que fique claro para as famílias que o acesso à saúde, à educação e aos serviços de assistência social é um direito que deve ser assegurado pelo poder público.

A inexistência de oferta de qualquer um desses serviços é um problema a ser resolvido pelo município.⁴⁶⁶

Nas instruções sobre as condicionalidades o tom das informações é impessoal, dirigido tanto para a família quanto para outros envolvidos na gestão do programa. A Agenda sugere, em um misto de diálogo com gestores e com beneficiários “que fique claro para as famílias”, ou seja, que a família seja informada de seu direito, mas também – e talvez principalmente - da possibilidade de reclamação junto ao mesmo núcleo gestor que controla suas possibilidades frente ao programa, já que o CadÚnico é operado pelo gestor municipal do PBF. Ou seja, espera-se que os usuários do programa atuem também como fiscais deste, em um tipo de participação social que não permite o poder de deliberação ou reivindicação, mas sim de reclamação e denúncia, ambos orientados pelos preceitos de focalização do programa.

Na prática, quando os usuários do programa reclamam junto a instâncias locais, lhes é dado como resposta, como tem sido registrado em pesquisas, que o problema é

⁴⁶⁴ Trecho de carta registrado em: COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais* / Amélia Cohn. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. p. 125. Relatos como esses são frequentes, tanto no livro citado, como em outras pesquisas V. Bibliografia.

⁴⁶⁵ PORTELLI, Alessandro. Éramos pobres, mas... Narrar a pobreza na cultura apalachiana. In: *Ensaio de História Oral*. São Paulo: Letra e Voz, 2010, p. 92.

⁴⁶⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - *Agenda da Família*. p. 18.

“em Brasília”, ou que os gestores locais “não sabem como é feita a seleção” ou os ajustes ou valores nos valores do benefício.⁴⁶⁷

Os instrumentos que priorizam a técnica e a focalização, através de normatizações de atendimento, colocaram à assistência social o papel de vigilância das pessoas atendidas para “(...) mapear a realidade das famílias e identificar as vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais (...)”.⁴⁶⁸ Observa-se que a proposta de sobreposição da dimensão técnica à dimensão política - isto é, cidadã – está imbuída do argumento de combate a uma “baixa tradição republicana” na prática política local. A necessidade deste combate é explicada pelos termos do “patrimonialismo”, do “clientelismo” e do “paternalismo”. Apesar de pouco esclarecedores sobre as dinâmicas que organizam as relações sociais, são utilizados para explicar falhas no funcionamento do PBF como desvios, erros de cadastramento ou problemas no atendimento.

O clientelismo, assim como o paternalismo devem ser compreendidos devidamente localizados a partir de períodos e sociedades específicos.⁴⁶⁹ As raízes do paternalismo, como alerta o historiador E. P. Thompson, não são rastreáveis, compõe uma amálgama entre imprecisão, uma visão da ordem social “desde cima”, conotações de afabilidade e supõe noções valorativas confundindo o real com o ideal.⁴⁷⁰ Assim como a pobreza, no cenário brasileiro, tais categorias aparecem inúmeras vezes com suposto valor explicativo da ordem social formulada a partir de uma centralidade. Tal centralidade é articulada no eixo das ações individuais ou coletivas que tem nas formas das políticas sociais atuais, catalisadores da dependência recíproca e, como horizonte de

⁴⁶⁷ Tais impressões estão registradas, dentre outras, por exemplo, nas pesquisas, já aqui citadas, de Vieira, de Serapião, nas cartas transcritas por Cohn, nas falas registradas por Rego e Pinzani.

⁴⁶⁸ COLIN, Denise R. A.; PEREIRA, Juliana M. F. ; GONELLI, Valéria M. de M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.* – Brasília: Ipea, 2013. p. 57. Nesse mesmo texto V. nta. n°5 “Vigilância socioassistencial: que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” p.49.

⁴⁶⁹ Como pontua Aróstegui: “As etapas históricas determinadas pela natureza das forças e relações de produção existentes são conceituadas pelo marxismo como ‘modos de produção’ que acabam sendo tanto a construção de uma categoria e um modelo metodológico como, em termos reais, uma etapa histórica. Mas no plano das realidades históricas concretas, os modos de produção nunca se apresentam da mesma forma que o modelo parece estabelecer, apenas com peculiaridades específicas que obrigam a introduzir o conceito de ‘formação social’ específica”. ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método / Julio Aróstegui ; tradução Andréa Dore ; revisão técnica José Jobson de Andrade Arruda.* – Bauru, SP: Edusc, 2006. p. 154.

⁴⁷⁰ THOMPSON, E. P. ¿Lucha de Clases sin Clases? In: *Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase – Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial.* Prólogo de Josep Fontana. Barcelona: Editorial Crítica, 1989. pp. 17-18.

atuação da política institucional.⁴⁷¹

Tais questões assumem características específicas no interior de projetos políticos locais e têm relação com as opções políticas dos processos históricos que organizaram a assistência social ou filantrópica brasileiras de forma subordinada ao argumento do desenvolvimento econômico e concentração de poder político e econômico.

Considerando que o PBF é um programa operado através do princípio da focalização, e não da universalização, é parte de sua lógica ser incorporado a práticas políticas e dinâmicas sociais existentes. O rastro das práticas tidas como de “baixa tradição republicana” é que irá variar nas particularidades dos processos históricos regionais.

Rego e Pinzani registraram suas impressões sobre problemas na dimensão do PBF nos lugares que pesquisaram: “Em geral, achamos que os maiores problemas de gestão dos sistemas de aplicação do BF se dão no nível local, quer por causa de pressões clientelísticas, quer em razão de resistências partidárias, quer por simples incompetência dos funcionários, nomeados pelos prefeitos como cargos de confiança”.⁴⁷²

Em uma dimensão institucional, o discurso que apresenta o PBF busca articular o significado de oposição aos programas realizados no governo de Cardoso, quando se declarava que o problema do desenvolvimento econômico estava centrado na “baixa cultura cívica” por isso seriam necessários programas que estimulassem a parceria com entidades sociais.

Dessa forma, oferece um novo significado de desenvolvimento social com a centralidade do PBF enquanto política de assistência social exemplar, que reorganiza bases sócio assistenciais já existentes. Aproximando-as e redefinindo suas práticas com o intuito de modifica-las a partir de generalizações.

Isso pode ser observado na rede de serviços articulada em torno dos CRAS. Esses centros de referência constituem pontos de apoio ao PBF e a outras políticas sociais. Reúnem vias de orientação, acolhimento, monitoramento e informação com a proposta de levar a assistência social para perto dos beneficiários.

⁴⁷¹ Da dimensão das práticas do lulismo, Oliveira considera que “Trata-se de uma regressão política, porque traz a política novamente para o colo do paternalismo. Lula usou imagens dele, em metáforas, ou se referindo ao futebol ou à família. A política deu um passo atrás.”, em: OLIVEIRA, Francisco de. Entrevistas com Francisco de Oliveira. In: *Brasil: Uma biografia não autorizada* / Francisco de Oliveira. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 156.

⁴⁷² REGO, Walquiria Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania* / Walquiria Leão Rego, Alessandro Pinzani. – 2. ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 121.

No tópico da Agenda, já mencionado, sobre “oportunidades para melhorar as condições de vida”, é informado que o “Programa Bolsa Família procura promover outras ações com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiárias”. A oferta de tais ações ocorre junto a “entidades da sua comunidade e dos governos do seu município e do seu estado”. Dentre as citadas que se relacionam ao “aumento da escolaridade” e “qualificação profissional”, cabe destacar as de “geração de trabalho e renda”.⁴⁷³

A referência para as entidades que ofertam “outras ações” está centrada nos CRAS que, prioritariamente, estão organizados e articulados com os serviços de assistência social orientados a partir de normativas nacionais. Dentre a gama de programas desenvolvidos nestes espaços, na dimensão do PBF, os serviços ofertados estão articulados em linha ao acompanhamento das condicionalidades e a prestação de serviços à população que é atendida.

O atendimento prestado aos beneficiários do PBF é, em geral, organizado a partir do apoio da assistência social dos municípios. Para tanto, ações de orientação e formação são ofertadas a partir de parcerias com ONGs e entidades já existentes ou novas que, muitas vezes, (re)modelaram suas atividades para se vincular ao atendimento exigido pelo programa. Cumprem funções de fiscalização, coleta de informações para cadastramento e oferta de atendimento e/ou de cursos, em geral, de trabalhos manuais.⁴⁷⁴

Tais entidades, podem estar vinculadas diretamente aos CRAS para a oferta de cursos e reuniões diversas, ou podem estar credenciadas diretamente à assistência social dos municípios.

A atuação local pela via do CRAS representa, na avaliação de Cohn, aspectos que podem “(...) contaminar o PBF”. Estes seriam: a “cultura política própria” em

⁴⁷³ Trechos citados de: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família - *Agenda da Família*. p. 28.

⁴⁷⁴ Este ponto será abordado em um cenário local, em Uberlândia (MG), no capítulo 3. Para análise do funcionamento dessa rede que compõe o PBF na oferta de serviços e orientações na cidade de São Paulo V., dentre outras, as pesquisas de JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)* / Tese. Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, Campinas, SP, 2007.; SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. e; VIEIRA, Priscila Pereira. *Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. FFLCH, USP, 2017. Para localizar o assunto em outras localidades sugiro uma busca em pesquisas dos cursos de gestão ou administração que debatem o funcionamento de ONGs e demais entidades privadas. A relação com o PBF por tais entidades é praticamente regra ao menos em alguma área de atendimento social.

determinados campos da assistência social, marcados “fortemente pela herança do assistencialismo”; importando o fato de que “(..) o conteúdo da cidadania que qualquer programa ou política social transmite aos seus beneficiários e usuários é realizado fundamentalmente por meio da prática de seus profissionais, e, portanto, de suas instituições”. Segue a autora ao afirmar que deste modo, este seria o “obstáculo” a ser suplantado pela “gestão nacional” do PBF, considerando-se a “diversidade brasileira dos municípios”, e diversidade de “culturas políticas locais”. Ultrapassar esse obstáculo, seria, portanto, manter o enunciado do PBF de “autonomização dos sujeitos sociais enquanto portadores direitos”.⁴⁷⁵

No entanto, o enunciado risco de contaminação do PBF ignora as formas pelas quais o programa opera, que é de modo centrado na focalização. Isso está em relação com a descentralização administrativa expressa na forma do PBF.

Esse tipo de descentralização implica numa reformulação da ideia de gestão dos programas, pois como pontua Montaño: “a racionalidade neoliberal reduz este conceito ao de ‘gerência’, apenas ligado à administração dos fundos e da execução. Isto é, o que se transfere para a esfera local/municipal são apenas os processos administrativos, gerenciais, não os políticos e decisórios (...)”.⁴⁷⁶

No tocante à focalização, esta se instrumentaliza pelas condicionalidades, o que só pode ser gerido em escala local. Essa gestão, muitas vezes, pode se realizar pela não gestão, como informaram mulheres entrevistadas por Rego e Pinzani ao serem perguntadas sobre o CRAS: “Não serve pra nada. Não aparecem aqui para saber como estamos e ele têm carro e tudo”.⁴⁷⁷ Serapião registrou algo de mesmo tom a partir de sua pesquisa empírica:

Outra limitação encontrada foi a distância e o pouco entendimento sobre o canal propiciado pelo CRAS. De fato, tanto do ponto de vista das famílias quanto dos orientadores socioeducacionais, o CRAS se constitui um equipamento distante da realidade das famílias e do serviço, geralmente visto mais como um elemento de tensão (a ida ao CRAS representando a possibilidade de se perder o benefício; a chegada das listagens representando mais trabalho para os orientadores) do que de apoio e ajuda mútua. As famílias verbalizam

⁴⁷⁵ COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. p. 459.

⁴⁷⁶ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 192.

⁴⁷⁷ REGO, Walquiria Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania / Walquiria Leão Rego, Alessandro Pinzani*. – 2. ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 117.

poucos aspectos do CRAS, entendendo o espaço apenas como um local onde se cumprem burocracias relacionadas ao Bolsa Família, sem nenhuma conexão com as outras políticas de assistência no território.⁴⁷⁸

Na prática, o que se observa é o fortalecimento de redes socioassistenciais locais como prestadoras de serviços aos beneficiários. Estas operam não na escala da estrutura social, mas em escala individual, na qual trajetórias de vida que envolvem baixas condições materiais estão compreendidas como parte de um destino individual e não de uma crise política e social, ao desemprego ou a baixos salários. É nesse núcleo individual que se atua de forma contundente, e é nele que práticas sociais e culturais que são parte do *modus operandi* dos programas de transferência condicionada de renda coexistem com a função que se mostra como central para o PBF: de com a transferência do benefício aliviar condições determinadas pelos processos de expropriação e de exploração.

Nesse sentido, no entendimento conferido por Justo, o núcleo para as políticas sociais se mantém na medida em que compreende o sujeito como portador individual de direitos, já que é nessa dimensão que o objetivo não imediato do PBF de “quebra do ciclo intergeracional de pobreza” se realizaria.

Ao passo em que se imprimiu o sentido do “novo” aos mecanismos de transferência da renda pela via do PBF, modificou-se também o significado apreendido sobre os programas. Estes deixaram de ser avaliados como substitutos à ação do Estado tal como ocorria enquanto postura crítica nos anos de 1990 e passaram a ser compreendidos como compromisso deste no combate a fome e a pobreza. Sendo que seus resultados quantitativos, obtidos em grande parte a partir da análise de dados do CadÚnico e de projeções sobre a renda, compõe os indicadores de seu sucesso.

5) Intervenção no núcleo familiar:

Cabe notar que as recomendações da Agenda, bem como os temas dos projetos de lei para alterações no PBF, por estarem relacionadas a articulação das condicionalidades, se referem às atitudes ligadas à esfera do núcleo íntimo das famílias⁴⁷⁹ e principalmente das mulheres beneficiadas pelo programa.

⁴⁷⁸ SERAPIÃO, Mariel D. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018. p. 147.

⁴⁷⁹ Há uma questão colocada que implica no entendimento da família como o núcleo de atendimento do PBF. Na dimensão da autonomia e independência dos sujeitos, há de se considerar que nem sempre a coabitação familiar é uma opção livre de problemas e que nem sempre a divisão da renda bruta entre os integrantes de uma casa (critério de seleção para ingresso no PBF) ocorre de forma equilibrada, visto que

Esse tipo de intervenção emerge do processo de descentralização das políticas sociais iniciada nos anos de 1990, principalmente com o Bolsa Escola, e em 2001 com sua implementação em nível nacional quando a intervenção no núcleo familiar correspondeu a um tipo de privatização da vida, com a alteração de sua dimensão pública e política para que ocorresse a manutenção de novas normas sociais e econômicas.

Na avaliação de Montañó, em diálogo com Laurell, durante os governos de Cardoso ocorreu a elevação do âmbito privado. Deste modo, com a retirada da órbita do Estado, as políticas sociais foram:

transferidas para o mercado e/ou alocadas na sociedade civil. Com isto, conforme aponta Laurell, ‘no campo específico do bem-estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes ‘naturais’ são a família, a comunidade e os serviços privados’ (1995:163). (...) Nesta clara transferência das responsabilidades estatais (...) atribui-se ao próprio sujeito portador de necessidades a responsabilidade pela satisfação dos seus carecimentos, ora vinculando-se à auto-ajuda e à ajuda-mútua, ora adquirindo os serviços como mercadorias.⁴⁸⁰

Nesse sentido, como observam Senna *et al.*, ainda que as condicionalidades do PBF tenham por objetivo declarado gerar “portas de saída” ao programa com ações complementares, de modo que seu núcleo de intervenção é a família, a estrutura do programa “(...) demonstra que as exigências de contrapartidas estão previstas apenas para aqueles grupos tradicionalmente priorizados na política social, quais sejam: gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes”.⁴⁸¹

No decênio do PBF, noventa e três por cento dos titulares eram mulheres,⁴⁸² o argumento que acompanha o expressivo número é o de reforço a autonomia e representação de *status* de independência e cidadania. Sobre o recorte singularizado por gênero, Gohn pontua que: “As políticas de inclusão social para mulheres e outras

cada membro familiar pode apresentar demandas diferentes. Casos recorrentes entre os beneficiários abarcam questões em torno da divisão da renda entre homens e mulheres e com a cobertura de gastos com tratamentos relacionados à saúde.

⁴⁸⁰ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. p. 190. em diálogo com LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez/Cedec, 1995. p. 163.

⁴⁸¹ SENNA, Mônica de Castro Maia, MONNERAT, Giselle Lavinias, SCHOTZZ, Vanessa *et al.* Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Rev. Kátal*. Florianópolis, v.10, n.1, p. 90, jan/jun. 2007.

⁴⁸² Campello, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. p.18.

categorias no Brasil atual, presentes nas atuais políticas sociais, substituem a noção de democracia como resultado de embates políticos (...) por uma noção de democracia naturalizada, fundada na moral, despolitizada, num mundo sem antagonismos e sem relações de poder na sociedade”.⁴⁸³

De acordo com Gohn: “o Estado nos anos de 1990 alterou completamente suas políticas e passou a incluir a temática das mulheres nas agendas políticas”, focalizadas nas comunidades “carentes e vulneráveis”, houve um retorno da tematização das formas clássicas do assistencialismo: “mulheres, crianças, jovens, idosos etc.”. Nesse sentido, afirma a autora: “as mulheres passaram a ser as grandes beneficiárias das políticas públicas do tipo bolsa-família, tratadas a partir de uma cidadania outorgada e não como sujeitos capazes de protagonizar processos de transformação social emancipatórios”.⁴⁸⁴

Como abordado no primeiro capítulo, um dos pontos de permanência nas políticas sociais que se seguiram ao Bolsa Escola implantado por Buarque no DF é a transferência preferencial do dinheiro às mulheres tidas como responsáveis prioritárias pelo núcleo familiar.

À época, Buarque relacionou o benefício a um salário que teria por significado o reconhecimento da dignidade do trabalho das mães e a importância no trato de um futuro para os filhos com o cumprimento do componente educacional.⁴⁸⁵ No PBF a família permaneceu como o núcleo de intervenção, definida legalmente como: “família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.”⁴⁸⁶

O argumento para as mulheres serem as administradoras do benefício à época do Bolsa Escola era, e continua sendo com o PBF, de que “fariam melhor uso da renda”. Porém, o PBF somou a este o conceito de “empoderamento” das mulheres beneficiadas. Este seria o equivalente à igualdade que passou a estar relacionado com a autonomia e a autoestima numa livre tradução pelo programa social do termo *empowerment*.⁴⁸⁷

⁴⁸³ GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos movimentos sociais*. 5° ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 150.

⁴⁸⁴ GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos movimentos sociais*. 5° ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 151.

⁴⁸⁵ Mariano, Silvana Aparecida; Carloto, Cássia Maria. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 17(3), p. 904, set./dez., 2009.

⁴⁸⁶ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n° 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Consultado em: 22 ago. 2017.

⁴⁸⁷ Há um vivo debate acadêmico sobre o papel do programa na criação de formas de liberação das mulheres para a construção da autonomia, os pontos de crítica principais dessa discussão podem ser

Em análise de diversas pesquisas sobre esse tema que foram realizadas em comunidades ou municípios, Cecchin e Parente registram que os resultados quanto ao desenvolvimento de autonomia pelas mulheres são divergentes entre si. A partir da análise infere-se que o tipo de empoderamento e autonomia é um fator que depende em muito das condições já vividas pelas mulheres e pelo tipo de relações que estão instituídas no núcleo familiar na dimensão da divisão social do trabalho.

Um dos resultados apresentado pelos autores é o da possibilidade de as mulheres só obterem “mais controle e poder de decisão nas áreas em que historicamente sempre tiveram domínio”.⁴⁸⁸ Nesse sentido, é relevante notar que tais relações têm seus termos definidos nos limites que estão dados.

Em entrevista com uma beneficiária na favela da Rocinha no Rio de Janeiro, o jornalista Jonathan Watts registrou a fala de uma beneficiária que afirmou ter “trocado seu marido pelo Bolsa Família”, ele era violento com as crianças e o benefício possibilitou que ela terminasse o relacionamento, mas que apesar disso, o benefício não teria sido suficiente para retirar a família da condição de pobreza. Ela e suas filhas ainda viviam na favela em um lugar “escuro e perigoso” onde ela não podia “deixar as filhas sozinhas”.⁴⁸⁹

Michele de L. Pinto, utiliza dados empíricos de pesquisa etnográfica para analisar a fronteira das relações sociais entre o público e o privado. Com o registro de falas de mulheres beneficiárias sobre o acompanhamento das famílias, a autora chama a atenção para um “baralhamento” entre a autonomia e a vigilância tutelar que confunde direito e obrigação em um simbolismo da relação social hierárquica que se estabelece entre o direito e o contrato e que enxerga nos beneficiários a incapacidade de decidir o que é melhor para si.

Pinto apresenta várias falas que expressam as impressões das beneficiárias em

elencados como: 1) as mulheres seriam mais responsabilizadas pelos assuntos domésticos na atenção às condicionalidades, recaindo sobre elas o papel de cuidadoras; 2) o programa reforçaria papéis culturalmente instituídos de gênero; 3) as ações complementares são insuficientes para promover a autonomia e, de fato, algum tipo de empoderamento.

⁴⁸⁸ Cecchin, Hareli Fernanda Garcia; Parente, Temis Gomes. Diversas Vozes, Muitos Dilemas Discutindo o Programa Bolsa Família a Partir das Questões de Gênero e Empoderamento. *Desenvolvimento em Questão*, vol. 16, núm. 43, 2018. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Há várias pesquisas publicadas sobre a relação das mulheres com o PBF. Dentre as referidas na Bibliografia, o “Dossiê 10 anos do Programa Bolsa Família” da Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho, n° 38, abril de 2013, organizado por Flávia Ferreira Pires e Walquíria Leão Rego contém artigos que abordam em profundidade o assunto.

⁴⁸⁹ WATTS, Jonathan. Brazil's cash transfer scheme a source of empowerment for women. *The Guardian*. Global Development. 18 dez. 2013. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/18/brazil-bolsa-familia-women-empowerment>>. Consultado em: set. 2015.

relação aos mecanismos de acompanhamento do PBF sobre as formas como organizam suas vidas. Nestas, o sentimento provocado pela supervisão constante é latente, seja nas justificativas quanto à frequência escolar das crianças que estão sujeitas à faltas por doenças “(...) às vezes fico com raiva, pobre tem que dar explicação para tudo”, ou ainda quanto a vigilância para o cumprimento da condicionalidade de levar os filhos à consultas médicas mensais, como registra a autora “(...) até parece que a gente trata mal os filhos (...)”.⁴⁹⁰

Como observou Cohn:

Há pesquisas recentes que apontam a resistência de mulheres vivendo em situação de vulnerabilidade social para aderirem ao Bolsa Família e ao Saúde da Família por não quererem ter suas vidas ‘vasculhadas’ e ‘registradas’ em fichas, o que interpretam como perda de sua privacidade e dignidade.⁴⁹¹

A partir da análise desses cinco pontos que foi sistematizada com base nos principais tópicos relacionados às condicionalidades presentes na Agenda da Família, o que se destaca, além do importante senso de justiça social do qual programas como o PBF estão imbuídos - de que ninguém deve ser sujeito da fome e de condições precárias de vida - é que a elevação das condicionalidades enquanto um valor necessário de ser introduzido na vida das pessoas para objetivos subordinados à lógica econômica acabou por confrontar o projeto de direitos básicos universais a partir da consolidação de um enfoque que prioriza a ação individual.

Se as alterações nos projetos econômicos não se sustentam sem mudanças nas formas das relações sociais e culturais; as formas de intervenção centradas, tão somente em características setoriais da vida dos sujeitos e em determinadas formas das relações sociais, não pretendem promover transformações substanciais em condições materiais de vida. Quebram, portanto, possíveis laços de organização, identidade e solidariedade como forma de gerir desigualdades e conflitos entre classes.

A individualização da vida social é a própria negativa da universalidade. Como pontua a assistente social Cleusa Santos, esse contexto está em acordo com as reformas preconizadas pelos organismos multilaterais. De acordo com a autora, “(...) o processo

⁴⁹⁰ PINTO, Michele de Lavra. O Público e o Privado: o ‘baralhamento’ no cotidiano das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Política & Trabalho Revista de Ciências Sociais*, n.38, abril de 2013, p.162.

⁴⁹¹ COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais* / Amélia Cohn. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. p. 31.

de mercantilização dos bens e conseqüente desmoronamento da universalidade dos direitos sociais. (...) o Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital”.⁴⁹²

Em artigo centrado na análise das prerrogativas que conceberam os objetivos e estratégias operacionais do PBF Senna *et al.* registram a complexidade a ser observada no debate sobre o programa,

(...) o formato de uma dada política ou programa social é resultante de um complexo processo de intermediação de interesses, representados sob as mais variadas formas organizacionais e com diferentes graus de poder de influência na agenda governamental. Expressa, desse modo, uma opção política, construída sob certas condições materiais, a partir dos embates e alianças forjados por atores sociais diversos com capacidades também distintas de interferência no processo decisório de formulação de políticas públicas.⁴⁹³

Os instrumentos que visam os objetivos do PBF (transferência direta de renda com condicionalidades aliadas ao acompanhamento das famílias) encaminharam a categorização de determinadas experiências sociais, isto é, a organização da experiência social em conceitos associados às formas desejáveis para condutas morais e culturais no âmbito da reprodução social: em suas categorias da economia, do direito, da linguagem e da educação.

Nesse sentido, as dimensões de atuação que os programas de assistência terão não indicam necessariamente padrões antropológicos, mas os tipos de conduta que são repelidos por comunidades hegemônicas pois ferem seus princípios e formas pretendidas de organização e gestão da vida social.

Tal categorização se faz em meio a um processo histórico de construção de hegemonia, seja ela popular ou burguesa. Como nota E. P. Thompson, a estrutura sempre funciona, de modo dialético, em ambas as direções, em qualquer tipo de relação.⁴⁹⁴ Não se pode perder de vista o fato de que há, neste ponto, o trânsito entre as expectativas dos sujeitos e os interesses dos governantes. Se as forças estiverem desequilibradas, e, geralmente elas estão, nem sempre os sujeitos terão toda a potencialidade de voz ativa que poderiam ter na definição das regras do jogo que irão

⁴⁹² SANTOS, Cleusa. Rendimento de facto mínimo? Estado, assistência e questão social. In: VARELA, Raquel. (coordenação). *A segurança social é sustentável* – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal. Lisboa: Bertrand Editora, 2013. p. 317.

⁴⁹³ SENNA, Mônica de Castro Maia, MONNERAT, Giselle Lavinias, SCHOTZZ, Vanessa *et al.* *Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?* *Rev. Kátal*. Florianópolis, v.10, n.1, p. 87, jan/jun. 2007.

⁴⁹⁴ THOMPSON, E. P. *Historia y Antropologia*. In: Director Josep Fontana. *Agenda para Uma Historia Radical*. Barcelona: Crítica [História y Teoría], 2000. p. 32.

jogar.

A ideia de transferir renda é antiga⁴⁹⁵ e como já comprovado por inúmeros estudos,⁴⁹⁶ conserva potencial de um suposto equilíbrio e controle social. No entanto, a novidade para essa ideia antiga está na construção da legitimidade das condicionalidades. É por meio delas que valores socialmente instituídos atuarão como instrumento moralizantes para subjetivar condições de vida e responsabilizar o indivíduo.

Nesse sentido, a pobreza se torna um frutífero campo de intervenção ética e política que organiza relações produtivas. Como afirma Mauriel em diálogo com Peter Gowan: “(...) não existe nada mais politizado que as finanças. As decisões capitalistas não se dão só em torno do valor e de como adquiri-lo, mas também como esse valor será apropriado”.⁴⁹⁷

A própria ideia de “pobres” como bem nota Telles é um constructo social, que institucionalizou a “(...) dualização entre trabalhadores integrados nos circuitos modernos da economia e os ‘pobres’ assistidos por programas sociais (...)”. Assim, a pobreza enquanto condição vivida passou a ser compreendida pela não inclusão no mercado de trabalho, daí decorrem também, concepções de que essa exclusão se dá a partir da não priorização da educação formal pelas famílias de trabalhadores pobres.

Neste ciclo de supostas incapacidade e desinteresse, a pobreza é vista enquanto fenômeno “(...) inevitável (...)”, quanto ao qual “(...) nada existe a ser feito além da gestão da miséria para minorar seus efeitos (...)”.⁴⁹⁸ O espaço de atuação, por esta via, está nos pobres; é preciso educá-los, vesti-los, alimentá-los e aí sim conseguirão por suas próprias medidas aquilo que merecem.

A ideia que está nas entrelinhas destas ações de que não seria possível distribuir a riqueza que é coletivamente produzida sem promover o desenvolvimento de certas

⁴⁹⁵ Sobre esse assunto V. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. Em específico a “Parte I – Desenvolvimento Capitalista, Políticas Sociais e Alívio da Pobreza”.

⁴⁹⁶ Além das pesquisas já citadas ao longo deste trabalho, um bom balanço de estudos mais recentes sobre as experiências de transferência de renda em uma perspectiva global pode ser encontrado em BREGMAN, Rutger. *Utopia for realists – and how we can get there*. Great Britain: Bloomsbury, 2017. Para uma abordagem de desenvolvimento que não inclua a distribuição direta de renda V. os trabalhos de Amartya Sen.

⁴⁹⁷ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 177.

⁴⁹⁸ TELLES, V. da S. *Pobreza e Cidadania / Vera da Silva Telles*. – 2ª ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 158.

capacidades, pode ser acentuada pelo pensamento registrado pelo historiador Rutger Bregman como a expressão de determinado senso comum que foi socialmente construído e mantido: “*Poor can’t handle money. (...) After all, if they knew how to manage money, how could they be poor in the first place?*”⁴⁹⁹

Cabe questionar então, como chave de leitura deste processo, qual o papel do argumento de desenvolvimento social como necessário ao desenvolvimento econômico nos termos em que identifica os pobres - antes um símbolo do atraso e agora símbolo da modernidade, para lembrar um texto célebre de Telles ⁵⁰⁰ na trama das relações sociais.

Diminuir as desigualdades sociais poder ser algo facilmente confundido com oportunização da mobilidade social. A própria desigualdade pode ser rapidamente transposta em vulnerabilidade. Educação passa a ter a ver com recompensa financeira, saúde com estar bem para se empregar, alimentação com fome e complementação nutricional, mas também com o desenvolvimento do agronegócio.

Esse processo torna, assim, a própria relação social antagônica, superficialmente equilibrada. Na medida em que os direitos sociais não são regulados pelos interesses de cidadãos comuns, com a restrição do controle social à ideia de consumidor de serviços sociais e por um tipo de gestão que tem como função o equilíbrio de determinadas relações.

Por esse caminho, torna-se possível explicitar, ao menos em partes, porque o PBF, mesmo com uma estrutura unificada, opera de diferentes maneiras em diferentes lugares. Visto que a ordem que se faz hegemônica, assim ocorre, também por processos de ativação de valores de aprovação social, mediante relações específicas, em toda uma camada da população modificando suas próprias convenções, formas de luta e medidas de importância.

A categoria da pobreza e suas definições que implicam na identificação de sujeitos pobres, é também uma maneira de abstração de formas que são inteiramente relacionais. Os sentidos atribuídos aos programas sociais pelas reformas do lulismo com o PBF como expressão de eficiência da gestão das políticas sociais evidenciam diferentes atitudes morais frente a experiências sociais que precisam ser limitadas para que a mediação entre interesses divergentes ocorra.

⁴⁹⁹ BREGMAN, Rutger. *Utopia for realists – and how we can get there*. Great Britain: Bloomsbury, 2017. p. 27. Em tradução livre: “Os pobres não podem lidar com dinheiro (...). Além do que, se soubessem como administrá-lo, como poderiam ser pobres em primeiro lugar?”

⁵⁰⁰ TELLES, Vera da S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de modernidade. In: *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. pp. 139-166.

Dessa forma, se uma maior parcela da população está a assimilar novos valores no tocante aos direitos sociais é possível que estruturas hierárquicas de relação também estejam. A questão é que, em meio ao circuito institucional dos programas sociais, não há nada que questione as relações de subordinação social em meio as categorias que exemplificam as anunciadas vulnerabilidades que são a expressão da não universalização dos direitos sociais.

Como pontua Singer, a reconfiguração dos princípios políticos petistas (entre as almas do Sion e do Anhembi), ainda que com relativos ganhos em relação a sua configuração original quando “desconectados de postura anticapitalista, os ganhos materiais conquistados levam água para o moinho do estilo individualista de ascensão social, embutindo valores de competição e sucesso no lulismo”, segue o autor: “Enquanto o modelo da ‘redução da pobreza e manutenção da ordem’ puder funcionar, alimentará o PT como ‘partido dos pobres’ (...)”.⁵⁰¹

Entretanto, deve-se considerar que há a partir da identificação da figura do “pobre” pelo PBF, formas constituídas de regulação que não são completamente centrais ou homogêneas, são apropriadas de diversas maneiras nos limites do comportamento esperado para a conciliação e o controle; limites que estão imersos em um campo de conflitos e antagonismos e que podem não atender ao que é centralmente esperado.

Como nota Willis, há um entrecampo das relações sociais que não indica nem a completa aceitação e nem a completa subordinação de sujeitos que estão inseridos em determinada lógica institucional. Para o autor: “Precisamos entender como as estruturas se tornam fontes de significado e determinantes do comportamento no *milieu* cultural, *a seu próprio nível*”. Isto é: “Só porque existe aquilo que podemos chamar de determinantes estruturais e econômicos não significa que as pessoas se curvarão a eles sem maiores problemas”.⁵⁰² É este processo de significação que resulta em uma aparência sócio cultural que será abordado no próximo capítulo a partir de um viés local.

⁵⁰¹ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 119.

⁵⁰² WILLIS, Paul. *Aprendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social* / Paul Willis; trad. por Tomaz Tadeu da Silva, Daise Batista. – Porto Alegre: Artes Médicas, 1991. p. 211.

3. TRABALHO E POBREZA: ANTAGONISMO E CONCILIAÇÃO

O contexto político e social que cobre o período dos anos de 1990 até, pelo menos, a primeira década dos anos de 2000 assinala o período em que os programas sociais foram socialmente significados, e os processos de disputa por projetos políticos que moldaram relações aceitáveis para a existência das políticas de assistência social de transferência condicionada de renda.

As formas inicialmente colocadas pelo governo petista para o projeto das políticas sociais, expressas no que se tentou organizar com o Fome Zero, estiveram inseridas, a nível institucional, em concepções prévias de gestão da condição de pobreza imbuídas do argumento do desenvolvimento social deslocado dos direitos sociais (politicamente orientadas de cima para baixo) em confronto com experiências de organização a partir dos Comitês Gestores (e de baixo para cima).

Como foi abordado nos capítulos anteriores, o PBF emergiu como resultado de um processo de negociações e movimentação política que tem início nos anos de 1990. Tal processo estabeleceu os limites e pressões que organizariam as formas das relações sociais por essa década e pela seguinte; determinações que fixaram limites objetivos e que foram pressionadas por expectativas dos sujeitos, em última instância, enquanto atos sociais. Como argumenta Raymond Williams; “na prática, a determinação não é nunca apenas a fixação de limites, mas também a existência de pressões”.⁵⁰³

Ocorreu nesse período a inserção de mecanismos de controle social que foram instituídos, por seu caráter contratual, nas condicionalidades do PBF - como necessidade para promoção de um tipo de desenvolvimento das famílias atendidas. Porém, tais mecanismos foram socialmente significados no decorrer da criação de formas aceitáveis para as políticas sociais dos anos de 1990.

Por essa via de desenvolvimento social, que trata de uma dimensão elitista e financeirizada da sociedade, as únicas forças capazes de alterar as condições de vida de parcela expressiva da população seriam as individuais. O trabalho, a educação e a saúde cumpriram um importante papel tanto no controle como na seleção para a permanência dos sujeitos nos programas enquanto argumento para sua própria existência.⁵⁰⁴

⁵⁰³ WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e Literatura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p.91.

⁵⁰⁴ Esse tipo de entendimento acerca do papel das políticas sociais está também associado ao movimento de organização conceptual engendrado por organismos multilaterais concebido a partir de revisões teóricas da economia. V. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento*

Parâmetros foram apresentados para que as atitudes das pessoas identificadas pobres demonstrassem um estilo de vida “adequado”, com o direcionamento do benefício para a aquisição de alimentos e materiais escolares, num horizonte que alterou os preceitos da filantropia e da assistência social que, diferentemente da ideia de caridade, deveriam ser produtivas.

No contexto brasileiro, como tematização recorrente da experiência social, os usos da “pobreza” tiveram seus significados atravessados pela remodelação dos tipos de ação solidária, formulados pelas questões da fome, da cidadania e da desigualdade social. Tais termos conferiram materialidade a valores sociais específicos e cumpriram papel de mediadores culturais na negociação das formas assumidas por distintos projetos político econômicos.

Como nos lembra o materialismo cultural projetado por Williams,⁵⁰⁵ uma forma de perceber o que é importante para uma sociedade é observar sua “aparência”; o resultado das ações socioculturais. Nesse sentido, considera-se que toda forma de produção cultural carrega nossos valores e significados e que a própria cultura é processo produtivo enquanto expressão diferente, porém simultânea, de projeto e manifestação. Depreende-se que notar o sentido atribuído ao termo caridade no tempo enquanto um argumento pode inferir uma boa dimensão perceptiva de sua relevância nas relações sociais que se pretendem hegemônicas.

Nessa linha, vale a transcrição de um trecho da palavra-chave “caridade”, notada por Williams a partir de sua acepção religiosa que remetia ao “amor cristão”, em um sentido de “(...) benevolência para com o próximo, e especificamente de doação aos necessitados (...)”, instituída já no século XVII pelo papel das “casas de caridade” inglesas quando o termo coexistiu com um outro tipo de desenvolvimento da palavra que invertia esse sentido para um sentido cristão mais geral que previa o “(...) congelamento do amor ou da benevolência (...)” sendo este mesmo invertido no século XVIII para o que Williams identifica como seu sentido mais “interessante” de “(...) como o receptor sentia o ato caridoso, a partir da experiência prolongada dos hábitos e das maneiras das instituições mais caridosas”. Nas palavras de Williams:

humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

⁵⁰⁵ Cf. WILLIAMS, Raymond. A cultura é algo comum. [tradução e notas por Maria Elisa Cevasco]. In: *Recursos da esperança: cultura, democracia, socialismo* / Raymond Williams; editado por Robin Gale; introdução de Robin Blackburn; tradução Nair Fonseca; João Alexandre Peschanski. – 1 ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2015. pp. 3- 28.

Esse sentido continuou sendo importante, e algumas pessoas ainda dizem que não “aceitarão caridade”, nem mesmo de fundos públicos para os quais contribuíram. É certo que essa idéia inclui um sentimento de independência que se opõe à ajuda de outrem, mas o ódio que se concentrou em torno de caridade nesse contexto tem origem em sentimentos de auto-estima e de dignidade feridas, que, historicamente, pertencem à interação da caridade e dos sentimentos de classe em ambos os lados do ato. As marcas críticas dessa interação são a especialização de caridade aos *pobres merecedores* (não o amor ao próximo, mas a recompensa por uma conduta social aceita) e o cálculo da economia política burguesa sintetizado por Jevons (1878): “tudo o que o economista político faz é insistir que a caridade seja realmente caridade e não fira aqueles a quem pretende ajudar” (não o alívio da necessidade, mas seu uso seletivo para manter o incentivo ao trabalho assalariado).

Da explicação desse processo segue o argumento de Williams em relação a esta composição social em torno da caridade:

Não surpreende que a palavra que outrora foi a mais geral expressão de amor e de cuidado ao outro tenha se tornado tão comprometida (exceto em contextos especiais, como resultado da sobrevivência da definição legal de instituições beneficentes) que os governos modernos tenham de fazer propaganda dos benefícios do bem-estar social (e com uma rica história social na distinção) “não como uma caridade, mas como um direito”.⁵⁰⁶

O que o autor nota para a mutação do significado de “caridade”, apesar de se tratar de uma temporalidade e espaço diferentes do que estamos a analisar,⁵⁰⁷ permite depreender do exame da desagregação social ocorrida quando ações emergenciais antes definidas como caridade passaram - com as campanhas massivas por distribuição de alimentos - a evocar o direito à segurança alimentar em um contexto de organização política de cunho neoliberal. Ou quando direitos sociais conquistados passaram a ser ofertados como necessidades individuais.

Nesse sentido, a ideia de cidadania materializada na Constituição Federal de 1988 representou possibilidades às formas de organização social, no sentido de que sua própria recente conquista pelos trabalhadores organizados sugeria formas de gestão do social alternativas. Em oposição a tais conquistas, o giro realizado foi o que balizou - ao

⁵⁰⁶ Todas as passagens e trechos citados foram extraídos de WILLIAMS, Raymond. Caridade. In: *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade* / Raymond Williams; tradução de Sandra Gardini Vasconcelos. – São Paulo: Boitempo, 2007. pp. 72-74.

⁵⁰⁷ No Brasil, grosso modo, por muitas décadas, as formas estruturantes da política assistencial estiveram ligadas a aspectos contributivos sendo a assistência em geral praticada por entidades religiosas e organizações locais com o sentido de ajuda e de caridade. Com a Constituição de 1988 isso é alterado e a política de assistência social reorganizada.

estabelecer diferentes limites - a pobreza como horizonte e categoria que demanda ser organizada, diferentemente de cidadania que pressupõe a agência para a organização.

Ou seja, as condições precárias das relações de reprodução social passaram a ser categorizadas como experiências de pessoas pobres, deslocando – em abstrato, com a ajuda da técnica - os processos de exploração e acumulação da forma mesma da reprodução. O comportamento temporal⁵⁰⁸ do que se convencionou como fenômeno da pobreza, além de ser declarado como fenômeno social constante e constituinte do processo histórico da sociedade brasileira, nos termos da desigualdade, tem ainda servido à atuação em meio ao campo dos conflitos e antagonismos entre classes como conexão com o todo social. No entanto, pobreza, não é apenas um termo descritivo ou uma categoria ordenadora da política, refere-se aos termos de uma condição vivida que está em relação com diferentes concepções e valores com os quais pretende-se organizar a vida social.

A questão que se coloca é que programas sociais desenvolvidos ao longo dos anos de 1990 deram início a um tipo de instituição de regras para seleção de pessoas pobres, o que modificou as formas de organização das relações sociais constituídas entre o Estado, entidades privadas de assistência social e parcelas da população. Esse é o período de projeção do que resultaria no arranjo institucional operado com o PBF, como uma das reformas sociais do lulismo.

O PBF, por sua vez, reorganizou as formas das relações sociais ao normatizá-las a partir de preconceções em torno de experiências de empobrecimento. Tal reorganização foi possível por aquilo que é considerado seu maior trunfo: a quantidade de pessoas atendidas e sua abrangência.

Deslocou, portanto, a condição de pobreza para o papel de norma ao invés de transformá-la. Isso significa dizer que os programas de assistência social passaram a atuar através da normatização implícita de valores morais nos campos de experiência social que ordenam relações sociais marcadas pelo antagonismo entre classes.

Deste modo, ocorreu a transferência do que antes eram direitos conquistados para o campo da assistência social que, apesar de se pretender técnica e centralizadora, é também ordenada por experiências locais e impressões pessoais.

No entanto, há um limite para a normatização, o controle e a conciliação como formas de sujeição e organização da vida social. Como pontua o historiador E. P.

⁵⁰⁸ ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método* / Julio Aróstegui; tradução Andréa Dore ; revisão técnica José Jobson de Andrade Arruda. – Bauru, SP: Edusc, 2006. p. 93.

Thompson: “(...) ocorrem mudanças no ser social que dão origem a experiência modificada; e essa experiência é determinante, no sentido de que exerce pressões sobre a consciência social existente (...)”.⁵⁰⁹ Enquanto processos inter-relacionados, as expectativas e trajetórias dos sujeitos evidenciam as respostas aos acontecimentos em torno das políticas sociais de assistência.

A forma de interpretação e apropriação das normas, as respostas, pressionam (pois estão em diálogo) o que se pretendeu como consenso quanto as formas de intensificação da exploração dos trabalhadores que são categorizados como pobres. Estes, ao se apropriarem das normativas, se impuseram de forma quantitativamente importante alterando assim a qualidade circunscrita à ação individual para ações com importância social.

Thompson, em defesa do materialismo histórico, afirma que:

O passado humano não é um agregado de histórias separadas, mas uma soma unitária do comportamento humano, cada aspecto do qual se relaciona com outros de determinadas maneiras, tal como os atores individuais se relacionavam de certas maneiras (pelo mercado, pelas relações de poder e subordinação etc.). Na medida em que essas ações e relações deram origem a modificações, que se tornam objeto de investigação racional, podemos definir essa soma como um processo histórico (...)

ao que segue o autor: “(...) isto é, *práticas* ordenadas e estruturadas de maneiras racionais”.⁵¹⁰ Entrementes, o processo social de reorganização das políticas sociais, aqui analisado, interroga as práticas instituídas não por suas técnicas de circunscrição à identificação dos pobres ou objetivos de combate à pobreza, mas como ordenação da vida social em um campo ou seção (apresentado nos capítulos anteriores) que aproximou polos opostos e modificou os termos do diálogo e negociação possíveis entre estes.

As regras instituídas para os programas de assistência social, ainda de modo disperso a nível local e nacional nos anos de 1990, não diziam respeito apenas aos critérios de seleção para distribuição de alimentos ou como forma de atuação da maioria dos programas nesse período, mas também e, principalmente, às normas de conduta que se esperava dos trabalhadores mediante sua identificação como pobres. A instituição de

⁵⁰⁹ THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria* – ou um planetário de erros (uma crítica ao pensamento de Althusser). trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p.16.

⁵¹⁰ THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria* – ou um planetário de erros (uma crítica ao pensamento de Althusser). trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p.49.

tais normas mediou as formas pelas quais os processos de lutas e reivindicações foram institucionalmente absorvidos enquanto questões individuais: ausência de educação formal, desqualificação profissional, famílias numerosas, descuido com as crianças, hábitos de consumo inadequados e má utilização do dinheiro.

Não se trata, portanto, apenas da dissociação entre a figura do trabalhador e do pobre como efeito da reorganização das políticas sociais por meio de programas de transferência condicionada de renda não contributivos.⁵¹¹ Trata-se do mecanismo cultural que intenciona moralizar condições de vida dos trabalhadores empobrecidos através da ideia de ser trabalhador. Esse movimento afasta o ser trabalhador, que passa a indicar a referência a um comportamento ligado ao trabalho enquanto uma categoria e uma prática.

Esse mecanismo opera através dessa ideia enquanto significante de correção e merecimento como crítica às interpretações e condições de vida frente à baixos salários, desemprego e trabalho informal. Deste modo apoia-se na construção da imagem do pobre merecedor com posturas e vontades adequadas. É um processo que pode ser observado a partir da expectativa pela internalização de valores (como debatido no capítulo anterior) que irão legitimar as políticas sociais na forma da assistência social de modo dissociado da ideia de direito social conquistado e universal.

A ocorrência desse processo pode ser evidenciada a partir da análise do que ocorreu nas ações socioassistenciais em Uberlândia (MG) durante a década de 1990 e os anos iniciais de 2000. A cidade está localizada na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, que até 2008 foi responsável pela recepção de 7,1%⁵¹² dos repasses orçamentários do PBF ao Estado. Pelos anos de 2004 e 2016, segundo registros da Matriz de Informações Sociais, o município atendeu em média treze mil quinhentas e sessenta e quatro famílias (Anexo 3).

A organização da assistência social na cidade ocorreu em estreita relação com os acontecimentos nacionais, principalmente na década de 1990. No entanto, essa estreita relação esteve mediada pelos interesses de desenvolvimento econômico locais e pela

⁵¹¹ Por décadas no Brasil as transferências de renda tiveram caráter contributivo, eram pagas, principalmente, por mecanismos ligados à previdência. Essa é uma tematização recorrente em pesquisas que tratam do histórico das políticas sociais no país. V. Bibliografia.

⁵¹² “(...) do total de recursos alocados para o Bolsa Família entre 2004 – 2008 para o Estado de Minas, o Triângulo Mineiro/Alto do Paranaíba recebeu um montante que representa 7,1% do total”. De: MARTINI, Chayene Peterson. *Análise da distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família no estado de Minas Gerais*. Dissertação (mestrado). UFU. Programa de Pós-Graduação em Economia. 2010. p.91. Como informado pelo autor na p. 86 a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto do Paranaíba abarca sessenta e seis municípios.

organização de ações solidárias e de acolhimento - principalmente de crianças – regidas por uma tradição filantrópica que a partir de determinado momento, passou a coexistir com as ações da Campanha da Ação da Cidadania.

Nesse período a ideia de “ação solidária” foi utilizada como argumento que buscou desvincular práticas de “ajuda” que tinham como saldo o apoio a políticos locais, de modo que ao assumir o tom partidário, relacionado apenas a pobreza como alvo das ações, passou a contar com procedimentos técnicos para direcionar ações.

Nesse cenário, com a entrada nos anos 2000, ações dirigidas aos pobres que antes eram orientadas por impressões e por reivindicações locais acerca da pobreza e que estavam em relação com ações filantrópicas e solidárias, passam a reproduzir em um ambiente de práticas organizado pela lógica de gestão dos programas assistenciais e da vigilância socioassistencial as formas de atendimento e de critérios de seleção utilizadas pelos programas sociais nacionais.

Essa mudança permite observar como tais práticas de atendimento e de seleção dos programas sociais utilizaram o significado que foi atribuído ao trabalho enquanto referência para a projeção de comportamentos “adequados” como um critério moral do merecimento de atendimento pelos programas sociais. Em meio a essa dissociação essa ideia permanece como referência a um tipo de filtro cultural.

Ou seja, se o trabalho em sua dimensão formal foi, em certa medida, retirado do campo de possibilidades à parcela da população, afirma-se que para que sejam merecedoras dos direitos sociais precisam ser transformadas em trabalhadoras,⁵¹³ pois seriam prioritariamente identificadas como pobres. Porém, o que se observa, como abordado na seção 2.4, é que não necessariamente as pessoas deixaram de se auto identificar como trabalhadoras, não há dissociação prática entre trabalho e trabalhador, isso ocorre na esfera de atuação social dos programas sociais de transferência condicionada de renda.

Os sujeitos articulam essa identificação como a oposta à imagem do pobre que seria aquele que está impossibilitado, principalmente por questões de saúde, de trabalhar. Portanto, pelo viés de atuação dos programas sociais, seria preciso reinserir

⁵¹³ Esse processo fica mais claro a partir do governo de Rouseff. Nesse período a pressão social por “portas de saída” ao PBF começou a ser colocada publicamente. Foi discutida no interior dos ministérios e programas de qualificação profissional, “adequados” ao público atendido, foram criados com o objetivo de “inserção produtiva”. A criação de tais programas foi debatida por Vieira em sua tese, em diálogo com falas de gestores federais sobre o assunto, mais especificamente na seção: “3.3 O ‘pobre trabalhador’: articulações entre pobreza e trabalho na emergência de inclusão produtiva” em: VIEIRA, Priscila Pereira. *Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. FFLCH, USP: 2017. pp.42-65.

valores ligados a ideia do trabalho através das condicionalidades e do que se chama de ações intersetoriais dos programas sociais. Assim, esta ideia passou a se constituir como um mecanismo de moralização que permanece como referência e, não necessariamente, ato social.

Abriu-se então um campo de atuação que colocou em consonância particularidades institucionais locais dos programas de assistência social com os programas nacionais. O que antes eram impressões e dinâmicas locais de relações sociais vinculadas a uma espécie de aporofobia⁵¹⁴ e, localmente, também de oposição às formas de organização para reivindicação de melhorias nos serviços básicos, passam a ser incorporadas à atuação institucional em um movimento de conciliação marcado pela ambiguidade das ações na área social. Esse movimento, organizado socialmente de cima para baixo, implicou - como forma material do processo de conciliação entre classes – o exercício de convencimento dos trabalhadores empobrecidos de que aceitar a compensação imediata era a única alternativa possível frente as relações produtivas nas quais estavam inseridos.

3.1. – Empobrecimento em Uberlândia (MG): Trabalho, delinquência e disciplina

Até fins dos anos de 1980, Uberlândia era uma cidade com uma imagem produzida pelos termos do progresso. Tal imagem foi em partes produzida e comportada por uma extensa produção historiográfica, memorialista, fotográfica e da imprensa, que lidou com sua construção, apresentação e manutenção.

Até esse período, alegava-se na imprensa regional não existir pobreza na cidade, mas sim, o que pode ser nomeado como campos de ação voluntária e solidária, nos quais, a caridade e a benevolência poderiam ser praticadas. Por essa linha de argumentação, os pobres que então existiam eram pessoas vindas de fora, de regiões pobres que chegavam à cidade atraídas pela expectativa de se empregar.

No entanto, a imagem organizada socialmente de cidade progresso sofreu modificações a partir dos anos de 1990 pela ideia de “crise” econômica do cenário nacional. No campo científico da produção historiográfica foi interrogada e

⁵¹⁴ O termo aporofobia foi cunhado pela filósofa Adela Cortina Orts, indica a “rejeição ao pobre” e foi apresentado em seu livro *Aporofobia, El Rechazo al Pobre: un desafío para la sociedad democrática*. Barcelona: Paidós Iberica, 2017.

reorganizada.⁵¹⁵

Em pesquisa de 2002, o historiador Sérgio Paulo Morais registrou e debateu a composição do espaço urbano da cidade de Uberlândia - pelo período de 1970 a 2000 - de maneira inter-relacionada à presença de trabalhadores carroceiros que vivenciaram mudanças e reivindicações em torno de sua atividade. O que ocorreu no contexto de remodelação de espaços centrais da cidade sob o argumento político do progresso.

O autor demonstrou que, “(...) este ‘progresso’”, que pautava então a reorganização dos espaços públicos de Uberlândia, “(...) não fora desvinculado de grupos socioeconômicos, que detiveram o poder político institucionalizado e se utilizaram disso para reformar o espaço urbano segundo preceitos que lhes pareciam corretos”. Morais nota que com o financiamento de várias obras públicas na cidade a partir de 1970, teve início um processo de utilização dos bens públicos para a concentração de capital e assim, “um terreno fértil para a modificação de valores e de relações de convivência anteriormente estabelecidas”.⁵¹⁶

Como pontua o autor, configurou-se assim, na década de 1980, a luta pela revalorização do significado do trabalhar frente à remodelação do espaço urbano, que por sua vez, deslocou a função prévia dos carroceiros como transportadores de cargas na qual o trabalho implicava em um “tempo de espera” para um “período de circulação”⁵¹⁷ pela cidade em busca de materiais recicláveis a serem recolhidos. O que era uma atividade antes exercida individualmente passa a ser exercida pelo grupo familiar no trato dos recicláveis.⁵¹⁸

No avançar dos anos de 1990, o emprego como carroceiro é alterado pela chegada da empresa Butelão Comércio de Papéis e Sucata LTDA. que monopolizou a atividade dizimando a concorrência e baixando o preço pago aos carroceiros.⁵¹⁹ As

⁵¹⁵ V. essa discussão e outras referências sobre o tema em: MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. Há várias pesquisas de análise crítica sobre o tema do “progresso” em Uberlândia que o fazem em relação a movimentos de trabalhadores e de recomposição do espaço urbano vivido, em específico, as que foram produzidas no interior da Linha de Pesquisa Trabalho e Movimentos Sociais, no PPGHI-UFU ou que foram defendidas no programa de Doutorado da PUC-SP ao longo de fins dos anos de 1990 e anos iniciais de 2000.

⁵¹⁶ Citações de: MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. pp. 11-12.

⁵¹⁷ MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. p. 128.

⁵¹⁸ Cf. Cap. III em: MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*.

⁵¹⁹ Como explica José Antônio, entrevistado pela pesquisadora Ana Magna da S. Couto, citado por Morais: “Há três anos atrás aqui em Uberlândia, tinha três depósitos de papelão grande como o Butelão. Na época, o papelão chegou a treze centavos o quilo, porque tinha concorrente, né? E se pagava menos, porque a gente ia vender por outro que paga mais. Aí aquele que pagava menos aumentava e aí ficou

crianças, a contragosto das expectativas de futuro anteriores de seus pais,⁵²⁰ como mostra o autor, passam a aprender o ofício e a trabalhar, circulando pela cidade em um emprego não reconhecido formalmente⁵²¹ e que portanto, levantava questionamentos acerca do cumprimento do ECA,⁵²² naquela época, recém aprovado (como abordado no Capítulo 1).

A prática de distribuição de alimentos a esses trabalhadores como compensação pelo baixo salário teve início. No mesmo sentido, há uma mudança na forma de os carroceiros interpretarem os valores recebidos pela empresa quando passam a receber esses alimentos: preferiam melhor pagamento, mas o aceitar a cesta era a possibilidade imediata.⁵²³

O autor capta os significados do trabalho para os carroceiros e o momento de ressignificação e defesa por direitos em que tais significados eram moldados:

“Meu trabalho é importante”. No fim da década de 1990, um catador de papel, num misto de revolta e orgulho, expressou, desta forma, a necessidade de permanecer em suas atividades. É significativamente uma posição forte, num período em que o trabalho nas cidades se escasseia. (...) o alimento, a escola das crianças, o atendimento médico, a moradia, transformaram-se em migalhas. As relações que estes catadores forjaram, nos anos de 1980, tenderam a se transformar em compensação. Então, o trabalhar adquiriu significações mais amplas. A dignidade, o reconhecimento enquanto pertencente à sociedade, a possibilidade de alimentar os filhos pelo esforço, possibilitaram uma defesa do valor e do direito ao trabalho.⁵²⁴

É importante ter em mente que a pesquisa de Morais se desenvolveu em período

nessa guerra e tal. Só que o Butelão já tem muitos anos que trabalha aqui. Tem uma estrutura melhor, aumentô. Daí aumentando o preço, daí que os otros não conseguio, não aguentar pagá o que ele tava pagando e fecharo as porta. Aí ele baixô e hoje tá quatro centavo. É só ele que compra põe o preço, tem que vender prá ele... De certa forma, ele tá explorando a gente, podia pagar melhor, porque se ele chegou a pagar treze centavos e continuava tendo lucro ele podia pelo menos uma média de oito, né? Continuava tendo lucro e a gente ganhando um pouquinho mais”. MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. p.135. V. pp. 134-139.

⁵²⁰ Cf. MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*.

⁵²¹ Porém, reconhecido socialmente como evidenciado na fala de trabalhadores carroceiros entrevistados por um jornal em função do 1º de maio. Cf. Capítulo IV em MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*.

⁵²² MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. p. 130-131.

⁵²³ “Se ele aumentasse 2 centavo em kg ou 1 centavo em kg, ele fazia muito mió negócio que dá essa cesta. Eu já falei mesmo com eles lá. Isso aí pra mim num compensa. Vô trabaiaá, tô na mesma situação, que só ele vai pra cima. Porque nós num tem condições...” José Antônio, entrevistado pela pesquisadora Ana Magna da S. Couto, citado por MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. p. 149.

⁵²⁴ MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. p. 18.

particular, no qual as carroças começavam a ser emplacadas pela Prefeitura Municipal com o intuito de fiscalizar os carroceiros, ordenar e higienizar o espaço urbano público.

No entanto, para os carroceiros isso foi compreendido como a revalorização de um trabalho que vinha sendo tido como marginal/informal/ilegal na cidade: “passaram a ser vistos, pela imprensa, como parceiros da Prefeitura no combate a infrações e a ‘sujeira’ urbana”, mantiveram antigas práticas e métodos de trabalho, mas ao apresentarem-se como sujeitos com nova função circulavam como “certos” pela cidade com uma postura considerada “adequada” em prol da cidade;⁵²⁵

tinha dia, tinha dia que o povo da prefeitura achava eu jogando lixo no meio da rua... mais sabe como eu jogava? A rua num era carçada, tinha um buraco... aquele lixo fino, eu jogava ele... se fosse grosso, num pode jogá. Às veis até pode... se ocê... se o buraco fô meio grande, se joga pur baixo, e joga o finim pur riba... certa e (...). Mas o senhor tá rumano este buraco? Que bom né? ... Ninguém nunca mi proibiu, mais pur quê? Anda certo...⁵²⁶

Deste modo, a própria fiscalização cerrada em torno das atividades dos sujeitos contribuiu para o estabelecimento de laços de grupo entre eles.⁵²⁷

Nesse sentido, é válido notar que no período analisado pelo autor, diversos bairros considerados periféricos ou favelas foram construídos por processos de lutas dos moradores impulsionados tanto pela queda de suas condições de vida com a baixa remuneração quanto por questões associadas ao ofício.⁵²⁸ A pesquisa de Moraes permite notar um momento bastante particular com o qual se torna possível compreender como se deu a redefinição do significado do trabalhar no espaço de vida urbano.⁵²⁹ De modo contíguo a essa redefinição outras emergiram.

As modificações ocorridas a partir da introjeção de significados da pobreza como organizadores da vida social frente a ressignificação do trabalhar moveram concepções em torno do trabalho e das condições de vida dos trabalhadores. Junto às ações empreendidas para organizar o espaço urbano que reconfiguraram as relações de

⁵²⁵ MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade* – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000. p.155.

⁵²⁶ Deni A. V., entrevistado por Sérgio Paulo Moraes em 27 de setembro de 1998. MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade* – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000. p. 156.

⁵²⁷ MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade* – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000. p.151 e p. 155 em diante.

⁵²⁸ MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade* – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000. p. 142.

⁵²⁹ Cf. Cap. IV e p. 146 em: MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade* – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000.

trabalho para os indivíduos e suas famílias, no início dos anos de 1990, em meio a reorganização econômica em âmbito nacional, em Uberlândia, o processo de início da identificação dos trabalhadores enquanto grupos de pessoas pobres mobilizou e pautou certa política de observação de hábitos e condições de vida individuais na busca por justificativas à pobreza.

Tais justificativas referiram-se de modo imediato a manutenção de visões sobre os pobres e de constituição da condição de pobreza familiar. Estas iriam se configurar com foco, por exemplo, nas condições precárias de moradia, na impossibilidade de comprar alimentos suficientes, na desqualificação profissional, nas atribuições de ignorância aos pobres, no número de filhos e no emprego informal. Como registrou Moraes, em Uberlândia: “(...) os pobres passaram a ser vistos como agentes desta ‘crise’”⁵³⁰ o que desmontou, à época, a imagem de uma cidade destinada ao “progresso”.

Em 1991, a vereadora Martha Pannunzio,⁵³¹ propôs na Câmara Municipal de Uberlândia projeto de Lei para a criação de planejamento familiar. A argumentação versava sobre o conhecimento pela administração municipal dos “sofrimentos dos que estão condenados a ser a base da pirâmide sócio-econômica”. De acordo com a vereadora: ‘nem a lei, moral, ética, religião lhe impõe aos benefícios da ciência e da medicina’,

(...) a prole é um fardo que detona como condenação e as coisas passam assim pela burguesia. (...) ‘A voluntária da pátria é a mãe pobre. Sobre seu útero recai a responsabilidade de parir operários, camponeses, soldados; porém ninguém se dispõe a conviver com o substrato social da pobreza’. Ela enfatizou que as autoridades estão desesperadas com o aumento da pobreza, da migração da delinquência juvenil. (...) ‘É inadmissível que o Brasil seja o 43º em qualidade de vida, perdendo somente para os países da África, por isso há a necessidade de aprovação desse projeto’.⁵³²

⁵³⁰ MORAIS, S. P. *Empobrecimento e “inclusão social”* - vida urbana e pobreza na cidade de Uberlândia/MG (1980-2004). Tese. História. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). 2007. p. 22.

⁵³¹ Vereadora pelo PST – Partido Social Trabalhista, que compôs a base de coligações ao então candidato Fernando Collor de Melo.

⁵³² *Correio*. “Família: Vereadora propõe instituição do planejamento”. Cidades. 22 de novembro 1991, nº 15.793. p.9. ArPU Correio nº153. V. ainda *Correio*. Planejamento Familiar é aprovado. 4 novembro de 1992. p. 9. ArPU Correio nº 165. O projeto de lei nº 2754 foi aprovado em novembro de 1992 e aguardava sanção do Prefeito. Não localizei nas atas e arquivos da Câmara Municipal e de sua Comissão responsável “Direitos Humanos Trabalho e Apoio Comunitário” as posteriores discussões e avaliações acerca da implantação do projeto. Há apenas uma breve discussão com profissionais da área médica ainda no ano de 1991 na Câmara Municipal. Nas atas da Câmara consta que o projeto foi retirado da ordem do dia 3 de fevereiro de 1992 da 1ª Reunião Ordinária, para ser discutido nos bairros, mas também não encontrei registros dessa ação. Essa informação consta nos arquivos disponíveis no Fundo da Câmara

Em enquete realizada pelo jornal de circulação no Triângulo Mineiro “Correio”⁵³³ alguns dias antes da proposição do projeto pela vereadora foi perguntado a dois comerciantes e um aposentado “o que você acha que deve ser feito para diminuir o número de pedintes nas ruas?”. Os três responderam sobre a necessidade de ampliação de entidades de assistência social e quanto a necessidade de controle do número de filhos. O aposentado, por exemplo, pontuou: “Muitas famílias põem de três a quatro filhos para perambularem pelas ruas, bares, praças e casas para ganhar até mais que uma empregada doméstica ou funcionários dos serviços gerais da prefeitura e empresas particulares”.⁵³⁴

Em enquete divulgada alguns dias após a proposição do projeto uma assistente administrativa e dois telefonistas responderam à pergunta “Você é a favor ou contra a limitação do número de filhos na família?”. As respostas enfatizaram a capacidade de planejamento necessária para se ter filhos, por exemplo: “Ter muitos filhos sem condições de dar uma vida digna para as crianças não pode ser uma coisa inteligente, não é? (...) Tudo isso [sofrimento das crianças] é muito culpa do descontrole do número de filhos”.⁵³⁵

O projeto foi aprovado um ano após sua proposição de modo “extensivo a todas as pessoas de baixa renda que desejarem o atendimento (...) a contracepção cirúrgica somente será efetuada em casos de necessidade evidente para casais com quatro filhos ou mais”, no caso: “casais com problemas sócio-econômicos e que já tenham perdido algum filho por este motivo” e alguns outros perfis de “casais” que englobavam quase todas as chances mediante as quais alguém pode ter filhos.

Destaca-se que a condição vivida da pobreza e o número de filhos de famílias percebidas como pobres aparecem quase como sinônimos, assim feito por opiniões envolvidas em possíveis soluções para o controle superficial da delinquência, da

Municipal, série Atas, subséries Atas Reuniões Ordinárias, data 01/01/1992 a 26/03/1992, caderno n° 136 do ArPU. A Comissão possui um livro de Atas que encontra-se no ArPU na série de livros de atas das comissões, livro n° 7, data limite 1993-1995, subséries Atas das Comissões Câmara Municipal, mas não está completamente preenchido e carece de informações sobre o projeto, apenas consta o encaminhamento da criação de um banco de dados da Comissão o qual também não consegui localizar.

⁵³³ Para fins de padronização trataremos o extinto jornal Correio de Uberlândia apenas por Correio. A partir de 1991 o jornal passa a se chamar Jornal Correio do Triângulo – ao que parece, em referência de apoio à proposta de reconhecimento do Triângulo Mineiro como Estado. Em 1995 passa a ser nomeado apenas por Correio. Antes de sua extinção em 2016 circulava como Correio de Uberlândia.

⁵³⁴ *Correio*. Enquete. Você é a favor ou contra a limitação do número de filhos na família?. 7 de novembro de 1991. Opinião, p. 2. n° 15.783. ArPU Correio n° 153.

⁵³⁵ *Correio*. Enquete. Você é a favor ou contra a limitação do número de filhos na família?. 26 de novembro de 1991. Opinião, p. 2. n° 15.799. ArPU Correio n° 153.

migração e da pobreza e a favor da oferta de um certo tipo de sensação de segurança às classes média e alta da cidade.

O jornal *Correio* registrou e divulgou interpretações, em reportagens diversas publicadas ao longo dos anos de 1990, sobre as condições de vida da população trabalhadora pobre de Uberlândia. Ao tocar as pautas amplamente noticiadas sobre a regulamentação dos carroceiros e dos imigrantes na região, enquanto símbolos de pobreza, o jornal passou a encampar a condição das crianças de rua e dos padrões de vida das famílias de trabalhadores como temas que estariam inseridos nas justificativas para a pobreza.

Em uma conjuntura de coexistência com as ainda majoritárias e tradicionais organizações de cunho filantrópico, falas de trabalhadores que se organizavam para ter acesso a serviços básicos eram captadas em meio a descrições que chamavam a atenção para condições de vida consideradas miseráveis. Era um ato de caracterização da pobreza e dos pobres, bem como da luta por direitos, como condições vividas e atos de pessoas “pobres”. Foi um movimento de oposição, que refletia concepções e interesses que circulavam entre os considerados “não pobres” e filantropos, ao fato de que principalmente a alimentação e educação formal insuficientes apareciam na fala de trabalhadores associadas às condições de emprego e de moradia, como se abordará mais adiante.

Em 4 de janeiro de 1990 o *Correio* registrou o movimento pela manutenção de uma creche por meio do qual treze mulheres conseguiram se reunir com o secretário de Trabalho e Ação Social: “Mulheres do Parque S. Jorge se organizam para manter creche” que era organizada por elas mesmas, mães trabalhadoras. Nas palavras de Altair Borges, responsável pela creche

se não houver uma construção [adequada] imediata de uma creche ou ampliação da atual por parte da Prefeitura, muita criança morrerá de fome porque as mães não poderão trabalhar fora ajudando na manutenção da casa já que os homens ganham pouco em sua maioria.⁵³⁶

A urgência do trato e alimentação das crianças para as mães que eram também responsáveis pela renda da casa foi tema recorrente que apareceu junto as questões de segurança pública. Nesse mesmo ano, muita tinta foi gasta para falar sobre a prevenção

⁵³⁶ *Correio*. Mulheres do Parque S. Jorge se organizam para manter creche. 4 de janeiro de 1990. n°15288, p.5. ArPU *Correio* n°133.

da delinquência juvenil e da mendicância em Uberlândia. Muitos quadros informativos com campanhas do Conselho Municipal de Defesa Social com o apoio do Correio e outras empresas foram divulgados nas edições em ações publicitárias.

Embora fossem constatadas ações comunitárias de núcleos de moradores, principalmente na periferia da cidade, à época, bairros que estavam só se formando através de movimentos de ocupações de áreas ociosas por trabalhadores,⁵³⁷ a intervenção em questões sociais apartadas da responsabilização social se fazia recorrente, mesmo com os direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988. Algumas páginas após a reportagem sobre a creche um quadro da campanha “S.O.S. Uberlândia – Não se omite o menor infrator precisa de você!” mobilizava o leitor,

O menor infrator, desamparado e marginalizado, se volta contra a sociedade. O problema é de todos nós. Deposite qualquer quantia nos postos espalhados pela cidade na conta n° 501.650-16 do Banco Noroeste, ou ligue 236-6911 e 236-4636 para fazer doações que serão descontadas em sua conta telefônica. O dinheiro será usado na construção de um estabelecimento onde o menor infrator será profissionalizado e reintegrado à sociedade. Participe! Juntos a gente vence a violência.⁵³⁸

Vale notar que a preocupação em ajudar o “menor infrator” se dá pela parte que toca a classe média - aparentemente o maior público alvo do jornal – para quem o menor é assumidamente um infrator, antes de ser uma criança que vive nas ruas. O problema maior centra-se não nos motivos de uma criança ter a rua como espaço de vivência e inscrição social: “viver na rua”, mas na possibilidade de violência contra aqueles que não vivem na rua e a sensação de insegurança pública gerada pela presença dessas crianças em espaços públicos.

É nesta ambiência que o tema da fome, da indigência e da pobreza adentram no campo de ações organizadas por entidades sociais. Havia uma preocupação bastante explícita em encaminhar os menores para empregos. A atuação de entidades de assistência era marcante. É o caso da Icasu – Instituição Cristã de Assistência Social que oferecia, dentre outras muitas ações, um curso de *office boy* com duração de quinze dias aos menores, no entanto, a empreitada enfrentava algumas dificuldades como,

⁵³⁷ Cf. DE SORDI, Denise N. *Moradia, Trabalho e Luta: experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000-2012)*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

⁵³⁸ *Correio*. S.O.S. Uberlândia. 4 de janeiro de 1990. n°15288, p.11. ArPU Correio n°133. Não consegui localizar com a pesquisa no Arquivo Municipal o que foi feito dessa conta e da quantidade de dinheiro arrecadado.

a colocação destes menores em estágio laborativo remunerado dentro das empresas. ‘Já temos aproximadamente 800 menores atuando em órgãos públicos e empresas, através de 168 convênios firmados com os estabelecimentos. Mas, precisamos que o empresariado local, contribua mais e incentive os menores, absorvendo-os nos estabelecimentos’(...) ‘O nosso receio é que se a empresa não aceitar este menor para o trabalho, ele volte a ser um marginal, pela falta de estímulos’. Segundo Antônio Naves [diretor-presidente], são transmitidas orientações desde obediência no trânsito, higiene do corpo, comportamento social, serviços bancários entre outras.⁵³⁹

Pela perspectiva das entidades, as características e soluções da pobreza aparecem centradas no controle da atitude dos presumidamente “marginais” atendidos. Isto é, diferentemente de quando aparecem na fala dos próprios trabalhadores onde a ligação com a condição vivida está na ausência de direitos sociais e nos baixos salários.

Como Morais apontou em “Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico”, a própria concepção de educação, já em 1996, se apresentava imbuída de tais questões, pois: “associava-se a elementos moralizadores e corretivos que visavam retirar os meninos das ruas”⁵⁴⁰. No entanto, pontua o autor: “A educação formal, por outro lado, ainda que vista sobre o prisma da prevenção à mendicância e à delinquência, se mostrava como um valor ambicionado pelos trabalhadores urbanos”, a expectativa relacionava-se às exigências curriculares para se conseguir emprego e melhoria das próprias condições de vida.⁵⁴¹

Junto às ações da Icasu recebem destaque no jornal, principalmente em datas próximas ao dia da criança e ao natal ações promovidas, por exemplo, pela LBA/Programa Nacional do Voluntariado (Pronav), Carrefour,⁵⁴² Rotary⁵⁴³ e por exemplares como a “Casa de Formação do Menor Estrela do Oriente”. Esta última entidade era responsável por cinquenta e quatro crianças e havia sido formada por critérios individuais com a iniciativa de “Tia Cida”. Sua iniciativa ocorreu em cumprimento à promessa pela cura da meningite de seu filho. Ao abrir a entidade

⁵³⁹ *Correio*. Icasu inicia curso para 300 menores. 13 de março de 1990. n°15336, p.5. ArPU *Correio* n°135.

⁵⁴⁰ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 57.

⁵⁴¹ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 201.

⁵⁴² *Correio*. Pronav realiza hoje o Dia da Bondade no Carrefour. 1 maio de 1991. Cidades. p. 12. n°15621. ArPU n° 147.

⁵⁴³ *Correio*. Rotary dá lanche às crianças. 13 outubro de 1992. n°16.069 p. 6. ArPU *Correio* n° 164.

estabeleceu uma parceria com o município.⁵⁴⁴

Iniciativas deste cunho estavam sujeitas ao envolvimento voluntário e ao despreparo dos gestores e indicam como se dava o processo de gestão da assistência social. No caso de Tia Cida, em dezembro de 1993, seu internato foi investigado sob denúncias à luz do ECA por “amontoamento de crianças, maus-tratos, alimentação inadequada e abuso sexual” e ela foi intimada pelo juizado de menores a se retirar da entidade, a qual, apesar de os atendidos serem tratados como “internos”, estava nomeada por “Creche da Tia Cida”. Tia Cida era então autointitulada e reconhecida como “mãe” das crianças que estavam “na rua roubando e passando necessidades”.⁵⁴⁵

De fato, esse papel social de ajuda materna correspondia às expectativas de acolhimento das crianças, organizadas localmente a partir das formas pelas quais o ECA foi absorvido. Em cerimônia de reorganização do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente na qual um membro da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança proferiu a palestra “A violência na Infância e na Adolescência” que foi promovida pelas “secretarias do Trabalho e Ação Social, do Estado e do Município, pela LBA e pela Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Uberlândia” afirmou-se, após histórias sobre como tribos indígenas tratavam suas crianças e com uma “analogia entre a situação dos meninos e meninas de rua e carentes do país com os bezerros, se encaixando bem no estilo de Uberlândia, terra da agropecuária” que : “(...) é mais fácil e mais barato investir na criança hoje, para não ter que gastar no futuro muitas vezes mais com programas para recuperação de drogados, com hospitais ou com cadeias”.⁵⁴⁶ Essa era a interpretação para a aplicação local do ECA e seu papel em meio as já atuantes associações de assistência.

Alguns dias após a cobertura dessa cerimônia o jornal publicou histórias de crianças: “pequenos empresários” de 13, 19 e 14 anos, filhos de pais empregados formalmente que os apoiavam em suas empreitadas. Um desses pais, inclusive, havia produzido a reportagem especial sobre a cerimônia do ECA. Em três pequenas matérias que em conjunto ocuparam uma página do caderno de Negócios do Correio, o destaque foi para a questão do conciliar estudos e trabalho para a aquisição de maior

⁵⁴⁴ *Correio*. “Tia Cida” cumpre promessa mantendo menores carentes. 4 dezembro de 1990. Ano 1. n° 15.517. ArPU Correio n° 142.

⁵⁴⁵ *Correio*. Tia Cida e seus garotos acampam na Tubal Vilela. 11 dezembro de 1993. Cidades, p. 9. n° 16425. ArPU Correio n° 178.

⁵⁴⁶ Todos os trechos citados nesse parágrafo estão em: Guarany, Ana dos. Especial para o Correio. *Correio*. Estatuto da Criança será alavanca para mudar processo. 6 de outubro de 1991. Cidades, p. 6. n° 15.756. ArPU Correio n° 152.

independência, maturidade e planejamento futuro: “Independência é o sonho das crianças que vão ao trabalho”. Tratava-se de garota de 13 anos que trabalhava como *baby sitter*; “Vídeo-game atrai mais que escola” em referência a um jovem de 19 anos que abria sua segunda locadora de jogos na cidade de Uberaba e; “‘Pequeno’ empresário diz que é bom administrador”, sobre uma criança de 14 anos que ‘descobriu que poderia lucrar com algo que gostava muito e se divertia’ ao alugar “cartuchos de vídeo-game aos colegas da escola”.⁵⁴⁷ Trata-se aqui, não do não trabalhar, mas de quais tipos de emprego seriam adequados às crianças de acordo com suas expectativas e com as possibilidades materiais de suas famílias. Reconhece-se o valor do trabalho como forma de educação social junto à educação formal, mas como incentivo aos filhos da classe média e não como disciplinarização e prevenção de crimes como aos filhos de famílias empobrecidas.

O ECA não atingiu apenas Tia Cida ou incidiu como fiscalização e punição sobre a dinâmica do trabalho familiar reorganizado pelas modificações no emprego urbano. Reorganizou a forma de atuação das entidades privadas de assistência social.

Além das ações da Icasu, as Unidades de Orientação ao Menor – UOMENS⁵⁴⁸ funcionavam pautadas pela ética da educação pelo trabalho. O que hoje poderia ser compreendido como um certo tipo de trabalho infantil era realizado em parceria com a Prefeitura com o intuito de controlar e ensinar bons valores às crianças.

Morais investigou as atas da UOMENS em relação às matérias da imprensa que divulgaram as atividades desenvolvidas na instituição. Pontua o autor, que, apesar do tom de acolhimento, higiene e alimentação completa oferecidos às crianças os registros internos da entidade revelavam:

temas em que o trabalho instituído de modo ‘educativo’ caracterizou-se como um instrumento moralizador, propenso a instituir regras e condutas que deveriam ser reproduzidas no meio social. Um dos mecanismos da transformação do trabalho em regras deu-se através do pagamento das crianças, fato não registrado nos jornais do período. Assim, por exemplo, as crianças que trabalhavam na horta recebiam uma fração do quantitativo de recursos obtidos com a venda daquilo que era produzido. As compras de sementes, de ferramentas, e outros

⁵⁴⁷ *Correio*. Da Reportagem Local: “Independência é o sonho das crianças que vão ao trabalho”; “Vídeo-game atrai mais que escola”; “‘Pequeno’ empresário diz que é bom administrador”. 13 de outubro de 1991. Negócios, p. 9. n°15.762. ArPU n° 152.

⁵⁴⁸ Sobre a UOMENS V. MORAIS, S. P. *Incluídos?* pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. pp. 59-60, p. 58 e pp. 66-68. Até 2016 a UOMENS continuava ativa. No entanto, além de esparsos processos de licitação para materiais, não consegui encontrar outros registros ou obter informações mais recentes sobre seu funcionamento.

entravam na composição da divisão do montante final. O mesmo ocorria com aqueles que fabricavam salgados, peças de marcenaria e outros artigos de artesanato. De acordo com as atas, as próprias crianças ofereciam os produtos nos quarteirões e nos bairros próximos às Unidades. No entanto, existiriam outras condições para que recebessem pelo trabalho, as crianças deveriam agir de modo correspondente com as normas da instituição. Por intermédio do pagamento via-se o reflexo da obediência a normas sobre roubo, brigas, depredação e forma de comportamento. Receber ou não o dinheiro do trabalho significava cumprir ou não obrigações com a instituição, com a ‘equipe’ [da UOMENS] e com outros segmentos da cidade.⁵⁴⁹

Já em fins dos anos de 1990 o ECA, que havia imposto diferentes parâmetros no corpo dos direitos sociais para o atendimento de crianças em situação de risco, interferiu nos retratos do trato com as crianças através de uma ética da educação a partir do trabalho. As atividades de organizações do tipo passaram a focar o trato com “crianças carentes” em um sentido de acolhimento solidário destas com ênfase no aspecto do fornecimento de alimentação e não mais explicitamente do trabalho como ocupação moralizadora e disciplinadora do uso do tempo.⁵⁵⁰

Como identificou o autor, as ações aos pobres passam a ser direcionadas às regiões consideradas periféricas na conformação da imagem de “bolsões de pobreza”. Porém, no contexto local, estavam articuladas a partir do combate às ocupações urbanas, não necessariamente porque somente nessas regiões estaria localizada a “pobreza”. Mas, porque em contexto, as formas de sobrevivência, condições de vida e as formas de relações sociais constituídas em modos de vida dos trabalhadores estavam sendo significadas por papéis sociais específicos. Tais papéis estavam em disputa através das exigências de programas que pretendiam educar “enredos e histórias de empobrecimento” em ações de “não roubar, viver a vida de forma honesta e frugal, ter disposição para ‘aceitar a vida como ela é’”.⁵⁵¹ A normatividade das atitudes esperadas separava a “boa pobreza”⁵⁵² – merecedora, portanto, da solidariedade ofertada - do que

⁵⁴⁹ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. pp. 59-60.

⁵⁵⁰ V. nota n° 366 e a p. 200 em: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012.

⁵⁵¹ Citações de: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p.13.

⁵⁵² Como pontua Mauriel, a ideia de “verdadeiramente necessitados” ganha fôlego com as reformas de Ronald Reagan nos EUA dos anos de 1980 (Cf. Cap. 4 da autora). Para a conformação – no campo teórico que conduz a construção das políticas sociais - de parâmetros entre boa pobreza, noções de merecimento e outras que permanecessem como entendimentos sobre o direcionamento moral das políticas de assistência social V. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento*

foi considerado como atitudes de um tipo de ofício familiar da pobreza que produzia “pequenos operários de uma indústria chamada mendicância”.⁵⁵³

Nesse sentido, o aspecto da família como núcleo de ação e problema figurava no entendimento social sobre as questões relacionadas à pobreza. De uma forma completamente deslocada do contexto no qual a família passa a se organizar a partir de ressignificações do trabalhar, portanto, notada a partir de fatores e análises psicologizantes.

No mês de junho de 1990, Agrimedes Albino Onório reportava em sua análise sobre o “Menor violento, a violência maior da miséria” o problema da prática de pequenos furtos cometidos por crianças. A reportagem está embasada na entrevista de um Delegado de Menores que oferecia seu diagnóstico de que os roubos não violentos são motivados pela necessidade de comer e de vestir. Na interpretação do delegado retratada na reportagem:

Este fato reflete a própria condição social dos meninos de rua de Uberlândia. Muitos têm família, moram com ela, mas são totalmente abandonados. O delegado conta que a maioria quase absoluta dos menores delinquentes vão para a rua e começam a furtar por causa de desajustes familiares – pais separados, maus-tratos de padrastos e madrastas e outros casos. ‘Os pais deles são desajustados. Às vezes acho que esses pais, eles sim, é que mereciam ir para a cadeia. Por deixarem seus filhos tão abandonados’ (...).⁵⁵⁴

“Os pais deles são desajustados”. O germe interpretativo da família e não da condição de pobreza como questão social contrastava com a luta das mães pela manutenção da creche, pelo jogo da conformidade de adultos empobrecidos ao encarar condições de maior exploração e vai ecoar por toda a década como um dos pontos quanto à intervenção por meio das contrapartidas nas famílias pelas políticas sociais que ainda iriam surgir, na dimensão institucional, a partir de meados dos anos 90 com a criação local de programas como o Bolsa Escola. A implantação a nível nacional deste programa, reforçaria a associação das condições de vida individuais às questões de significância aos direitos sociais.

As particularidades dos programas sociais locais que sustentaram tecnicamente o

humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

⁵⁵³ MORAIS, S. P. *Incluídos?* pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 200.

⁵⁵⁴ ONÓRIO, Agrimes Albino. *Correio*. Menor violento, a violência maior da miséria. 17 de junho de 1990. Ano 1, n° 87, p A-4. ArPU Correio n° 138.

estabelecimento de critérios e parâmetros de focalização dos grupos de “pobres” a serem atendidos tinha muito que ver com as disputas locais entre projetos políticos e econômicos de grupos distintos. Tais particularidades são matizadas a partir de critérios nacionais. No entanto, sua existência é um fato que não pode ser desconsiderado, a manutenção de certo *status* político local significava também o exercício de inscrição social de certos grupos a partir de valores feitos dominantes.⁵⁵⁵

Nesse aspecto, valores quanto a identificação de pessoas pobres eram exemplificados nas matérias do Correio pelo sentimento de destituição da classe média originado pela crise econômica do início dos anos de 1990. Isto se deu quando a instabilidade da moeda nacional e a inflação foram assim nomeadas e passou-se a registrar as formas pelas quais afetavam as famílias de classe média em seus padrões de consumo.

Estava explícito o receio de equiparar tais padrões aos dos trabalhadores. Padrões e hábitos de consumo que eram irregulares ou até mesmo inatingíveis para os trabalhadores pobres que ainda lutavam por uma moradia, favelados como identifica o jornal Correio, e que eram imprescindíveis para a classe média. Em “Crise faz a classe média mudar hábitos de consumo” as aflições vividas pelas famílias são retratadas:

O marido chega em casa e discute com a mulher porque ela gastou mais do que devia no supermercado. Ou: o filho pede um par de tênis e os pais respondem: nem pensar. Quando essas cenas, perfeitamente adequadas na casa de um operário, começam a acontecer em casas com dois carros na garagem, localizadas em bairros bem valorizados, é porque o sinal vermelho da crise já está aceso. Um sintoma típico de crise na economia capitalista é quando o fantasma da proletarização começa a rondar mais de perto a classe média. (...) quando a crise aperta a classe média se vê obrigada a privar-se daquilo que justamente a caracteriza: os produtos supérfluos. ‘Estamos gastando com o essencial’, diz Nédia Maria Borges, dona-de-casa, cujo marido tem uma firma de representação para comércio de gás. Apesar disso, ela mantém os quatro filhos na escola particular e os dois carros da família (...) continuam circulando.⁵⁵⁶

A reportagem continua mostrando casos de outras famílias que se privaram de

⁵⁵⁵ No cenário internacional, tais elementos de organização da assistência social estavam relacionados aos debates e propostas que conduziam e organizavam o campo teórico econômico que buscava revisões que sustentassem a necessidade de gestão da pobreza frente aos arranjos neoliberais. Para essa discussão V. Cap. 5 da pesquisa de MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

⁵⁵⁶ *Correio*. Crise faz classe media mudar hábitos de consumo. 11 de fevereiro de 1990. Ano 1, n° 69, p A-4. ArPU Correio n°134.

roupas de grife, passaram a usar o serviço de costureiras e sapateiros e deixaram de frequentar bares e de ficar em hotéis nas viagens anuais, passando a utilizar o aluguel de apartamentos nos destinos. É possível identificar nesse retrato que o medo da “proletarização”, como citado no trecho, expõe alguns dos parâmetros visíveis que identificam condições materiais das famílias em seu oposto. Aos pobres, os hábitos e bens de consumo compõe uma visão que é largamente adotada como senso comum para interpretar a condição de famílias pobres e determinar se merecem ou não receber benefícios e conquistas de acordo com os bens que possuem.⁵⁵⁷

São recorrentes os registros no jornal de pessoas que despejavam alimentos como batatas, polvilho e outros impróprios para consumo à beira de rodovias e em terrenos baldios e que eram prontamente recolhidos por “populares”. Um retrato da insegurança alimentar, mas também da interpretação que legitimaria as ações em torno da distribuição de alimentos que vigorava ainda de modo não organizado como ocorreria pouco tempo após esse retrato:

O anônimo motorista, ao cometer o delito – jogar detritos em local proibido – acabou fazendo, por tabela, uma boa ação: garantiu o suprimento da mesa de dezenas de famílias faveladas. Tão logo a Kombi saiu, mulheres e crianças apressaram-se em correr ao local e apanhar as batatas menos estragadas que, por certo, estiveram presentes em inúmeras panelas da favela no dia de ontem. Os que tiveram a sorte de conseguir catar mais batatas ontem, poderão até ter o privilégio de ver a ‘iguaria’ ser repetida na refeição de hoje...⁵⁵⁸

Um pequeno crime frente a “boa ação”. Entre a sorte, o privilégio e a iguaria, a ação de descartar alimentos nas proximidades de bairros identificados por sua população empobrecida, além de recorrente, é semelhante aos critérios que definem os locais prioritários para as ações filantrópicas que levavam o “privilégio” de dias de diversão, distribuição de alimentos e roupas a estes locais, não importando que após tais ações as coisas retornassem a normalidade.

Com a mesma intensidade, mobilizações da Secretaria de Trabalho e Ação Social no sentido de um “desfavelamento” também eram divulgadas a partir do aumento

⁵⁵⁷ Por exemplo, quando moradores de ocupações lutam para construir suas casas em terrenos ociosos são contestados por opiniões que questionam a *real* necessidade da moradia frente a *percepção* de que tais sujeitos teriam televisão, carro, moto etc. como foi notado em pesquisa anterior: Cf. DE SORDI, Denise N. *Moradia, Trabalho e Luta: experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000-2012)*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 153.

⁵⁵⁸ *Correio*. V. quadro sem título na p. B-4. 4 janeiro de 1991. n° 15537. ArPU Correio n° 143. ; *Correio*. Populares recolhem polvilho jogado fora. 1 de novembro de 1990. n° 15495. p. 6. ArPU Correio n° 141.

de famílias em ocupações urbanas irregulares na cidade. A intenção parecia ser convencer a população de que não havia favelas, mas sim populações em processo de “favelamento”. Já para os deputados da oposição à época, tudo se resumia ao processo de especulação imobiliária em áreas específicas.⁵⁵⁹ Enquanto isso, para os moradores destes locais a condição toda poderia ser resumida pelos salários insuficientes.⁵⁶⁰

A partir da mobilização comunitária, os trabalhadores pobres atraíam atenção para suas pautas e eram retratados nos jornais por chamadas como: “Moradores da Fav. Lobeira reclamam da falta de saneamento”,⁵⁶¹ “Favelados se mobilizam e elegerão lideranças”,⁵⁶² “‘Sem-casa’ invadem o Parque São Jorge”,⁵⁶³ “‘Invasores’ do São Jorge fazem passeata e pedem casa própria”.⁵⁶⁴

Assim, havia de maneira muito forte a coexistência das ações tradicionais de entidades, “boas ações” de indivíduos e da prefeitura com a organização de parte da população em torno de seus interesses. De modo que esta última se fazia ativa no sentido de se inscrever no jogo político ao solicitar o apoio de vereadores e realizar idas constantes à prefeitura.

Em um pequeno quadro no Correio do dia 25 de janeiro de 1991 foi registrado: “Moradores vão ao prefeito agradecer sua ‘ajuda humana’”⁵⁶⁵. Não são poucas as Atas da Câmara Municipal deste período que registraram a interrupção de sessões para a recepção de pessoas comuns no plenário, sempre representados na figura de um Bispo, um vereador ou um representante de bairro.⁵⁶⁶ Cabe notar que nesse período, a pobreza como elemento unificador de condições materiais individuais, ainda não era moeda corrente na narrativa da imprensa ou da política local. Os trabalhadores pobres são

⁵⁵⁹ *Correio*. Niza diz que D. Almir não é favela. Capa. ; Cidade entra em processo de “favelamento”. “Dom Almir reflete a especulação”. ambas em Cidades. 19 novembro de 1991. n°15.793. p. 9. ArPU Correio n° 153.

⁵⁶⁰ *Correio*. D. Almir: invasores querem comprar área. ; Moradores descrevem a vida no Dom Almir. Capa. e D. Almir, a miséria à margem da cidade. 24 novembro de 1991. n° 15798. Cidades. p. 8. ArPU Correio n° 153.

⁵⁶¹ *Correio*. Moradores da Fav Lobeira reclamam da falta de assentamento. 17 de outubro de 1990. n° 15484, p. A-4 ArPU Correio n° 141.

⁵⁶² *Correio*. Moradores da Fav. da Lobeira reclamam da falta de saneamento. 1 novembro de 1990. n° 15497. p. A-4. ArPU Correio n° 141.

⁵⁶³ *Correio*. ‘Sem-casa’ invadem o Parque São Jorge. 28 julho de 1990. n° 15430. p. 4. ArPU Correio n° 139.

⁵⁶⁴ *Correio*. ‘Invasores’ do São Jorge fazem passeata e pedem casa própria. 31 julho de 1990. n° 15431. p. 4. ArPU Correio n° 139.

⁵⁶⁵ *Correio*. Moradores vão ao prefeito agradecer sua ‘ajuda humana’. 25 de janeiro de 1991. N° 15553, p. B-2 ArPU Correio n° 143.

⁵⁶⁶ Fundo: Câmara Municipal. Série: Atas. Subsérie: Atas Reuniões Ordinárias. Data: 01/01/1992 a 26/03/1992. V. p. ex. Reuniões Ordinárias dos dias 3, 7, 10, 11 de fevereiro e dias 16, 18 e 19 março em ArPU.

sempre, neste contexto, “favelados”; “sem-casa”; “invasores”; “indigentes”; “migrantes”; “mendigos”; “desajustados” e; “populares”. Só são feitos “operários” quando em paralelo à “classe média”, ou “pobres” quando citados em reportagens sobre análises de agências internacionais: “Banco Mundial aponta crescimento de 43,48% no número de pobres” nas quais “o crescimento econômico aliado a programas sociais eficazes, que atinjam concretamente os necessitados”⁵⁶⁷ eram recomendados numa espécie de ensaio para a focalização que viria a se consolidar.

No entanto, é preciso notar que mesmo com esse tipo de representação corrente na mídia impressa, como fica evidente, os trabalhadores se organizavam em torno das pautas determinadas por sua condição material de vida. Há, nesse contexto, a constante articulação e tensão entre a construção de vias comunitárias, ou de reformulação das formas de trabalhar, para a mudança possível em dimensões das relações de reprodução social. Nesse mesmo espaço ocorriam ações institucionais, locais e nacionais no campo da assistência social centradas em ações emergenciais.

3.2. – Alimentos e ativistas: política social organizada pela fome

A posse de Itamar Franco gerou “expectativa na agricultura (...)” havia “sinais de que o governo vai prestigiar o campo”. As medidas esperadas pelos produtores de leite referiam-se “(...) a volta do ticket que funcionou no governo Sarney”⁵⁶⁸ e para os demais produtores “(...) a repetição dos programas sociais, com distribuição de cestas básicas e merenda escolar”.⁵⁶⁹ O apelo pela distribuição de alimentos para combater a fome ainda em 1991 não deixava de atender também aos interesses dos ruralistas e do agronegócio, organizados e reorganizados politicamente desde muito tempo. À época

⁵⁶⁷ *Correio*. Recife, Agência Estado. Banco Mundial aponta crescimento de 43,48% no número de pobres. 22 agosto de 1990. p.6. n° 15446. ArPU *Correio* n° 140. Tais relatórios e inserções do Banco Mundial estão relacionadas a sua reorganização interna. Sobre esse debate V. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

⁵⁶⁸ Para a implementação do programa de distribuição de leite em Uberlândia em 1987 por meio do programa nacional ligado à Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC) V. pp. 177-181 em: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. José Sarney, advogado, assumiu o primeiro governo civil após o período da Ditadura Militar, pelo período de 1985-1990.

⁵⁶⁹ GARCIA, Patrícia Naves. *Correio*. Agropecuário / Ceileiro. Conjuntura, p. 5. 20 jan. 1993. n° 16.515. ArPU *Correio* do Triângulo n° 167. O programa “Leite é Saúde” foi lançado pelo governo de Franco em outubro de 1993 sob ares de gestão com controle social para que se evitasse os desvios praticado no governo de Sarney, como frisou o então deputado Geraldo Alekmin (PSDB) “a possibilidade de desvios é bem menor”. O leite seria distribuído sobretudo a região Nordeste. *Correio*. Programa do leite atenderá a 10,2 milhões de pessoas. Cidades, p. 10. 16 out. 1993. n° 16.378. ArPU *Correio* do Triângulo n° 176.

travavam batalha em torno do ICMS:⁵⁷⁰ “(...) o grande ônus da produção de alimentos no país”, como anunciava uma das páginas do caderno Rural do jornal Correio. Ao lado dessa chamada foi publicado o apelo em forma de cartaz publicitário que elencava a fome como “a grande vergonha nacional”:



Figura 2: “Fome – A grande vergonha nacional”.

Fonte: Correio. 3 de outubro de 1991. Rural, p. 12. n° 15.755. ArPU n° 152 Correio.

É possível inferir que numa conjuntura de reorganização econômica, projetos em torno do que seria definido como segurança alimentar disputavam entre si.⁵⁷¹ Como região com forte produção agropecuária e tradição de combate politicamente organizado aos pequenos agricultores e movimentos sem-terra, era uma pauta importante para o equilíbrio de tal projeto político garantir a participação do setor e a promoção da distribuição de alimentos. A revelia da redução do ICMS em 7%, em 1993, constatava-se que o “preço da cesta não é [foi] reduzido” em Uberlândia.⁵⁷²

O CONSEA, em 1993, teve por função, ainda que indiretamente, organizar com o impulso da Campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome esse tenso equilíbrio.

⁵⁷⁰ ICMS é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

⁵⁷¹ Cabe a lembrança das recorrentes denúncias que ocorreram em fins dos anos de 1980 sobre estoques de alimentos que eram mantidos até estragarem em paralelo a denúncias com formas de trabalho extremamente precárias no campo. A campanha de Lula, em 1989, mostrou diversas vezes imagens de estoques estragando enquanto abordava a questão da fome no país.

⁵⁷² *Correio*. Cidade não reduz preço dos alimentos. *Economia*, p. 5. 14 jan. 1993. n° 16.146. ArPU Correio do Triângulo n° 167.

Com o arrefecimento da Campanha, a distribuição de alimentos remanesceria emergencial como projeto a parte do PCS. O Fome Zero, já nos anos 2000, tentaria organizar a agricultura familiar a partir do governo como elemento central da segurança alimentar, projeto, como se viu nos capítulos anteriores, politicamente derrotado. Com o PBF configurado enquanto programa de distribuição condicionada de renda, o projeto da reforma agrária é desvinculado dos programas de assistência social e o agronegócio estabelecerá outros tipos de relação com o mercado consumidor.

Por ora, naquele espaço de tempo do início dos anos de 1990, em meio a disputa pelo ICMS e do preço alto dos alimentos, no toque ainda tímido – frente ao plano de Cardoso - do projeto neoliberal, Franco amarrou as pontas que pressionavam o governo. Em meados de janeiro de 1993 o governo federal anunciou a distribuição de “feijão grátis”⁵⁷³ inicialmente destinada aos municípios que tinham condições de buscar o alimento e que possuísem programas sociais de atendimento a populações carentes.

Como uma das ações emergenciais do CONSEA, o PRODEA criou uma ocasião oportuna para o recém empossado governo de Franco colocar em circulação estoques de alimentos a partir do programa de Distribuição Emergencial.⁵⁷⁴ Apesar de os alimentos terem sido liberados prioritariamente para algumas regiões do país, para Uberlândia foram liberadas sessenta toneladas de feijão disponibilizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em março de 1993, que foram distribuídas a partir de maio do mesmo ano pela Secretaria de Ação Social para aproximadamente trinta mil famílias.⁵⁷⁵

Em março, quando a chegada do feijão à cidade foi confirmada e tornou-se de conhecimento público pela divulgação na imprensa, a então secretária de Ação Social destacou que a distribuição nada tinha a ver com a campanha da Ação da Cidadania e o CONSEA.⁵⁷⁶ Na visão da secretária o projeto era “paliativo e nada assistencial, pois o que precisa ser realmente melhorado é o salário do trabalhador”. Esta postura parece ter sido assumida após a notícia de que seria necessária a contrapartida da prefeitura com o subsídio, frete, impostos e empacotamento, o que, apesar da quantidade de famílias que seriam beneficiadas “provavelmente se torna[va] oneroso para os cofres públicos”.⁵⁷⁷

⁵⁷³ *Correio*. Brasília AE. Governo vai distribuir feijão grátis. Conjuntura, p. 6. 23 jan. 1993. n° 16.154. ArPU Correio do Triângulo n°167.

⁵⁷⁴ V. Capítulo 1 para a criação do CONSEA e suas ações emergenciais.

⁵⁷⁵ *Correio*. Prefeitura distribui feijão grátis. Capa. 23 março de 1993. n° 16203. ArPU Correio 169.

⁵⁷⁶ *Correio*. Prefeitura distribui feijão grátis. Capa. 23 março de 1993. n° 16203. ArPU Correio 169.

⁵⁷⁷ *Correio*. Critérios de distribuição do feijão já foram acertados. 20 abril de 1993. Cidades, p. 9. n°16226. ArPU Correio 170

Algumas semanas anteriores à data da reportagem foi publicada uma pequena nota no jornal *Correio* indicando a troca de telefonemas entre os prefeitos de Uberlândia e Uberaba para discutir os estoques de grãos da região e neste mesmo período a região estava às vésperas de implementar o sistema de pregão eletrônico para a venda de grãos. É possível compreender que baixar os estoques seria interessante para regular o preço do produto. De fato, em novembro do mesmo ano o feijão da Conab foi “vendido em leilão na BMU”:

Régia Leite explicou que a procura pelo produto foi muito grande durante os leilões da semana passada porque o mercado de feijão estava desaquecido. “Na safra anterior o preço estava em baixa e o governo comprou grande quantidade do produtor e agora libera o estoque que tinha para novamente regular o mercado”.⁵⁷⁸

No contexto geral das ações que ocorriam é possível conjecturar que a liberação do alimento foi facilitada pelo clima geral, visto que quando o feijão efetivamente foi distribuído a campanha da Ação Cidadania já ocorria e o CONSEA já havia sido instalado. O caso é que a “Fila do feijão” esgotou as senhas para os pacotes de cinco quilos que foram distribuídos à população.

O feijão, como registrou uma das pessoas responsáveis por um dos postos de inscrição para a senha “é como se fosse ouro de tão precioso para essas famílias carentes” em contraponto com a visão das pessoas atendidas: “(...) Não temos condições de comprar e meus filhos adoram feijão”, “dá pra dividir com minha filha casada, já que o marido dela está desempregado”.⁵⁷⁹ Nota-se a expectativa para receber o alimento e a ausência destes nas casas devido à insuficiência de renda e não necessariamente devido a condição de privação completa de alimentos; aliás, não registrada pelo jornal nas falas dos entrevistados que participaram do episódio. Os procedimentos para a distribuição do feijão também não foram ampla e publicamente informados ao público alvo: “só fiquei sabendo dessa inscrição através de meu vizinho, mas acho que cheguei atrasada”. Uma das mulheres entrevistadas pelo *Correio* registrou: “falta divulgação e organização na distribuição. Para mim, informaram que as inscrições seriam feitas até a tarde

⁵⁷⁸ *Correio*. Feijão da Conab é vendido em leilão na BMU. 14 novembro de 1993. Cidades, p. 5. n° 16402. ArPU *Correio* 177. Vale notar que questões relativas aos estoques de alimentos se tornam recorrentes, principalmente, com a expectativa de aquisição de alimentos pelo Fome Zero entre 2001 e 2003. O jornal indica um forte movimento dos ruralistas para que os estoques de feijão e de soja fossem adquiridos pelo governo.

⁵⁷⁹ *Correio*. Fila do feijão esgota senhas. 1 maio de 1993. Cidades, p. 10. n° 16236. ArPU *Correio* n° 172.

(...)”.⁵⁸⁰ No entanto, a secretária afirmou ao jornal: “a fome de nossa população está num estado tal, que recebemos informações de fila já formada, em bairros onde o feijão será distribuído somente amanhã”.⁵⁸¹

Assim, se a não aquisição de alguns alimentos já estava clara para os trabalhadores não como uma problemática de escassez, mas de acesso devido aos baixos salários, a política institucional incorporou o mote emergencial da Ação da Cidadania de que “quem tem fome tem pressa” e continuou a centrar suas ações na arrecadação e distribuição de alimentos em bairros percebidos e então elencados como pobres.

Nesse contexto, é evidente a mudança de tom das chamadas das matérias do jornal *Correio* na transição do ano de 1992 para 1993. Se a tônica anterior era em torno das diversas questões que caracterizariam os pobres, passado o período de articulação do MEP e o aproveitamento de seus comitês locais para a Campanha da Ação da Cidadania, toda a atenção e mobilização foi voltada para a arrecadação e distribuição de alimentos no combate a fome. A nível local, esforços seriam organizados para a criação de Comitês da Campanha da Ação da Cidadania: “Movimento pela Ética, agora contra a fome”.⁵⁸²

Assim, o *Correio* noticiou em matéria de capa que a região do Triângulo Mineiro tinha “100 mil famílias de indigentes”⁵⁸³ e no caderno *Cidades* que “a principal batalha dos comitês de combate à fome” seria organizar uma “coordenação central que fuja do partidarismo e das tentativas de destaque pessoal ou político”. As primeiras ações locais da campanha foram organizadas pelo Banco do Brasil, que já era ativo em programas sociais na região ao empregar “menores”.⁵⁸⁴

O coordenador da Campanha pelo banco declarou em entrevista ao jornal: “‘Queremos participar sem grandes destaques, sem aparecer, nosso interesse é apenas ajudar’, garantiu o gerente do Banco do Brasil (...)”. Ao passo que o caráter da campanha promovido por Betinho, como um movimento da sociedade civil, não político (como abordado no capítulo 1), ecoou na articulação política local: “temos que fazer um movimento amplo e suprapartidário (...). A ideia dos organizadores de comitês

⁵⁸⁰ *Correio*. Fila do feijão esgota senhas. 1 maio de 1993. *Cidades*, p. 10. n° 16236. ArPU *Correio* n° 172.

⁵⁸¹ *Correio*. Feijão gratuito já está nas panelas das donas-de-casa. 7 maio de 1993. *Cidades*, p. 9. n° 16236. ArPU *Correio* n° 172.

⁵⁸² Andrade, Nestor Barbosa de. *Correio*. Movimento pela Ética, agora contra a fome. *Opinião*, p. 4. 19 de março de 1993. n° 16.200. ArPU *Correio*. n° 169.

⁵⁸³ *Correio*. Região tem 100 mil famílias indigentes”. Capa. 4 julho de 1993. n° 16.291. ArPU *Correio* n° 173.

⁵⁸⁴ *Correio*. Menores começam a trabalhar em agência do Banco do Brasil graças a programa social. *Cidades*, Ituiutaba, p. 9. 21 nov. 1991. n° 15.795. ArPU n° 153.

é deixar a coordenação por conta de entidades amplas e apartidárias como a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Ordem dos Advogados do Brasil, para evitar constrangimentos futuros e comentários maldosos (...).⁵⁸⁵

No início das ações o jornal registrou: “os 800 funcionários das agências e postos do BB [Banco do Brasil] na cidade estão doando tíquetes-refeição, que acabam virando cesta básica para doação a famílias carentes”. A articulação estava dispersa entre a Central Única dos Trabalhadores, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e professores. A Universidade entraria com o papel de unir os esforços “para que as ideias possam ganhar a prática, o mais breve possível”.⁵⁸⁶

Ocorreu também a “adoção de favelas” pelos bancos envolvidos e a articulação da Campanha para agilizar a distribuição de alimentos junto às instituições que já realizavam esse trabalho na cidade. Dentre todas as ações desenvolvidas, ainda que os membros do Comitê tivessem que “pensar em ações mais amplas que tenham como objetivo o resgate da cidadania”, se via “preso” a “pequenos problemas”. Como novidade alguma para os carroceiros mencionados no início deste capítulo, o comitê havia percebido – de modo menos contundente e determinante que àqueles sujeitos – que a venda de cédulas eleitorais arrecadadas pela Campanha correspondentes a “500 quilos (...) doadas pelas três zonas eleitorais da cidade”, apesar de considerada valiosa, “vale[ia] muito pouco para os compradores”. De modo que a avaliação de balanço do comitê era de que: “o maior preço que recebemos até agora foi de CR\$4,00 o quilo, o que daria CR\$2mil, dinheiro insuficiente para montar uma boa cesta básica”.⁵⁸⁷

Um mês após esse episódio a Campanha passaria a arrecadar papéis em empresas e instituições públicas para doar aos carroceiros, denominados então como “catadores”.⁵⁸⁸ Além do repasse aos carroceiros, os contatos organizados no seio da Campanha também viabilizaram obras de entidades de assistência social como o

⁵⁸⁵ *Correio*. Comitês buscam a unificação. Cidades, p. 9. 4 julho de 1993. n° 16.291. ArPU Correio n° 173.

⁵⁸⁶ Trechos citados de: *Correio*. Miséria se alastra pelo nariz de Minas. Cidades, p. 9. 4 julho de 1993. n° 16.291. ArPU Correio n° 173.

⁵⁸⁷ Todos os trechos citados de: *Correio*. Comitê agiliza sistema de distribuição de alimentos. set. 1993. n° 16.348. ArPU Correio do Triângulo n° 175.

⁵⁸⁸ Todos os trechos citados em: *Correio*. Papel reciclado pode ajudar catadores. Cidades, p. 10. 15 out. 1993. n° 16.377. ArPU n° 176. Sobre a reorganização das formas de trabalho de carroceiros em Uberlândia e as formas pelas quais passam a ser vistos quase como agentes ambientais enquanto “catadores de recicláveis” V. a pesquisa de MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*.

Icasu⁵⁸⁹ e lançaram um tipo de visibilidade positiva a diversas ações desenvolvidas por grupos de pessoas em bairros considerados periféricos. A exemplo de “Olga, faxineira, mãe de 7 filhos” que “ainda tem tempo para caridade”; Olga fornecia ajuda “de forma bastante original” ao distribuir sopa para “crianças pobres” que trabalhavam com ela no trato de “fardões de fios de ferro de passar roupa da empresa Alfa”. Ao solicitar, por meio da reportagem do jornal *Correio* sobre seu trabalho, apoio para a construção de um galpão, ela explicou seu intuito de oferecer “uma profissão” e “retirar crianças da rua”. Por avaliar que o trabalho tinha natureza leve, ela admitia “crianças de 5 a 15 anos”, porém, “Se alguém com 18 anos quiser seriamente trabalhar, também vou poder receber, como a idosos e mulheres grávidas”.⁵⁹⁰ Ou ainda há o exemplo das ações do Grupo de Jovens Solidários aos Enfermos e Desabrigados, atuante no bairro Tocantins “um dos mais distantes do centro da cidade”.⁵⁹¹

Apesar da expectativa de suposta neutralidade da Campanha da Ação da Cidadania, a nível local, o apelo pela solidariedade e combate a fome criou um clima propício para a execução de promessa feita em campanha pelo então prefeito Paulo Ferolla⁵⁹² como o programa Pró-Pão⁵⁹³ ou para que combates entre as formas de organização da pobreza a partir de dimensões centradas em postulados neoliberais fossem expostas.

Na coluna de Opinião do *Correio*, um dos articuladores da política do jornal classificou a Campanha da Ação da Cidadania como “surrealista”. Em um ataque à Lula, a coluna intitulada “A fome, Lula e a presidência” relatava a constatação elaborada pelo próprio autor de que o “Programa contra a fome comandado pelo

⁵⁸⁹ Filho Moura, Ildeu Vieira. *Correio*. Espaço Aberto – Ação contra a Fome. Opinião, p. 4. 26 nov. 1993. n° 16.412. ArPU *Correio do Triângulo* n° 177.

⁵⁹⁰ *Correio*. Olga, faxineira, mãe de 7 filhos, ainda tem tempo para caridade. Cidades, p. 9. 10 set. 1993. n° 16.343. ArPU n° 175.

⁵⁹¹ *Correio*. Moradores atacam a miséria e o abandono. Cidades, p. 10. 4 nov. 1993. n°16.393. ArPU *Correio do Triângulo* n° 177.

⁵⁹² Paulo Ferolla foi prefeito de Uberlândia entre 1993-1996, era filiado ao PFL – Partido da Frente Liberal.

⁵⁹³ O Pró-pão foi legalmente instituído em 1995, como informado por Moraes que o abordou em profundidade, é um programa que subsidia em até 20% a aquisição de cestas básicas alimentares às famílias carentes que residem em Uberlândia. Cf. MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. De tempos em tempos o Pró-pão é alvo de polêmicas na Câmara Municipal. Em 2016, quando estive, tentando conseguir dados para esta pesquisa, na Secretaria responsável pelos programas assistenciais da cidade, mais especificamente no setor responsável pela gestão do CadÚnico, obtive a informação de que o programa continua ativo apesar de não integrado ao sistema de gestão e controle do CadÚnico. O programa passou por idas e vindas antes sua aprovação legal. Em 1993 tentou-se viabilizar padarias comunitárias por meio do programa, como noticiado em *Correio*. Café da manhã busca a reativação do Pró-pão. Cidades, p. 10. 9 julho de 1993. n° 16.295. ArPU *Correio* n° 173.

sociólogo Betinho, irmão do Henfil, e patrocinado pelo governo serviria apenas para denunciar o estado de miséria absoluta a que foram jogados 36 milhões de brasileiros (...)", para o autor: "a fome combate-se com emprego digno", ao passo que a Campanha "(...) vai levar a coisa nenhuma". Afirmou ainda que "se o governo quiser mesmo enfrentar a fome, tem como fazê-lo sem pedir esmolas para distribuir a famintos". Na opinião do colunista, Lula acusaria, em um evento em Cuba: "as elites brasileiras como culpadas pela miséria, justamente porque promoveram em seu favor a concentração da renda nacional".

A posição do colunista revela-se ao final: a defesa de um projeto proposto pelo então deputado Odelmo Leão Carneiro⁵⁹⁴ de aumento de salários sem a interferência governamental na definição dessa política. Seria preciso para o autor do projeto estabelecer "salários mínimos regionais e deixe[ar] que empregados e patrões negociem aumentos com base na produção, produtividade e lucro".⁵⁹⁵

Vale notar que, quando ocorreu a liberação de "feijão grátis" por Franco com a distribuição das sessenta toneladas em Uberlândia: "o pedido do produto – que é parte de uma safra excedente que a Conab está doando a cidades interessadas (...)", havia sido "(...) feito em janeiro último pela prefeitura, através do deputado Odelmo Leão Carneiro (PRN)."⁵⁹⁶ Como registrado pelo jornal Triângulo: "ele fez o pedido pessoalmente ao

⁵⁹⁴ Agropecuarista e bancário, à época da matéria de Opinião citada, filiado ao então PRN – Partido da Reconstrução Nacional, atualmente denominado PTC - Partido Trabalhista Cristão. No período referido no texto: "Em 1989 foi nomeado secretário de Agricultura da prefeitura de Uberlândia, cargo que exerceria até 1990. Nesse ano filiou-se ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e candidatou-se a uma cadeira na Câmara dos Deputados no pleito de outubro. Eleito, tomou posse em fevereiro de 1991, participando dos trabalhos legislativos como presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural, titular da Comissão de Defesa Nacional e da comissão parlamentar de inquérito (CPI) sobre a Companhia Nacional de Abastecimento, e suplente das comissões de Educação, Cultura e Desporto e de Planos, Orçamento Público e Fiscalização." *FGV CPDOC*. Odelmo Leão Carneiro Sobrinho. Verbetes. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/odelmo-leao-carneiro-sobrinho>> Consultado em: 4 out. 2018. Atualmente, em 2018, Carneiro é filiado ao Partido Progressista (PP) do qual foi um dos fundadores: "Odelmo Leão é prefeito de Uberlândia pela terceira vez, tendo sido eleito em 2016 com a maior votação recebida por um candidato na cidade. Foi deputado federal de cinco mandatos, sendo quatro consecutivos. Concluiu o segundo mandato na Prefeitura de Uberlândia com mais de 90% de aprovação de governo. Ocupou, anteriormente, o cargo de Secretário de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, de janeiro de 2003 até junho de 2004. No setor rural esteve à frente do Sindicato Rural de Uberlândia e foi vice-presidente da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG), chegando a exercer a presidência da entidade. Antes de ser produtor rural, trabalhou como bancário na juventude e foi líder sindical da categoria." *Prefeitura Municipal de Uberlândia*. Prefeito Odelmo Leão. Governo. Prefeito. Disponível em: < <http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/governo/1/prefeito.html>>. Consultado em: 4 out. 2018.

⁵⁹⁵ SANTOS, Ivan. A fome, Lula e a presidência. *Correio*. Opinião, p. 4. n° 16.300. 15 jul. 1993. ArPU n° 173.

⁵⁹⁶ *Correio*. PMU distribuirá 60 ton de feijão. Política, p. 3. 23 março 1993. ArPU Correio do Triângulo n° 169.

ministro Lázaro Barbosa”.⁵⁹⁷

Alguns dias antes, em outra Coluna de Opinião “A volta do irmão do Henfil”, o mesmo autor considerou a distribuição do feijão por Franco como algo do tipo que “nada mais agrada às pessoas simples do que um bom programa assistencialista”, e que a distribuição do alimento teria sido um “engodo fantástico”. Ao atacar a figura de Betinho como um “sociólogo” e “sonhador” o autor emendava: “um esquerdista que foi injustamente exilado pela revolução de 1964 e virou tema de samba (...) Hoje, ele está aí a comandar uma campanha que não passa de um sonho (...) a Campanha contra a Fome é mais um ato promocional, demagógico, para promover políticos e que vai levar nada a coisa nenhuma”,⁵⁹⁸ e baseado por uma análise acerca da economia no período da ditadura militar expôs sua opinião:

A fome no Brasil tem uma causa muito bem conhecida para os economistas e está centrada no modelo escolhido em 1964 (...). Consiste na concentração da renda nacional para formar um ‘grande bolo’ capaz de financiar o desenvolvimento e permitir às empresas brasileiras competir com as empresas internacionais. O ‘bolo’ cresceu tanto que o Brasil hoje é a oitava economia do mundo. E o próprio governo revelou nesta semana que pelo menos 32 milhões de brasileiros estão na faixa da miséria absoluta, morrendo de fome. (...) Não dá pra imaginar que uma campanha de caridade, de esmolas e doações possa resolver o problema da fome no Brasil. Vale só como denúncia! (...).⁵⁹⁹

e seguiu:

Os famintos do Brasil não precisam de esmolas. Eles precisam é de um emprego, por mais modesto que seja, de um salário digno, de uma casa para morar, de controle de natalidade para impedir que tenham família gigante, de educação e, sobretudo, de ser tratados como cidadãos brasileiros. Para isto é preciso criar uma nova mentalidade para o País. É preciso que cada brasileiro obedeça à Constituição de Capistrano de Abreu, que tinha um só artigo, e este prescrevia: ‘A partir de hoje cada brasileiro precisa ter vergonha na cara’.⁶⁰⁰

Pode-se dizer que as disputas em torno da gestão da pobreza enquanto parte de

⁵⁹⁷ *O Triângulo*. Feijão da Conab - Prefeitura ainda não tem esquema de entrega. Cidades, p. 3. 30 março 1993. n° 8.444. ArPU Jornal O Triângulo 03/1993 n° 39.

⁵⁹⁸ SANTOS, Ivan. *Correio*. A volta do irmão do Henfil. Opinião, p. 4. 4 jul. 1993. n°16.291, ArPU Correio do Triângulo. n° 173.

⁵⁹⁹ SANTOS, Ivan. *Correio*. A volta do irmão do Henfil. Opinião, p. 4. 4 jul. 1993. n°16.291, ArPU Correio do Triângulo. n° 173.

⁶⁰⁰ SANTOS, Ivan. *Correio*. A volta do irmão do Henfil. Opinião, p. 4. 4 jul. 1993. n°16.291, ArPU Correio do Triângulo. n° 173.

um dos projetos políticos em pauta expressava-se localmente, de modo interligado a conjuntura nacional, nesses termos. Podem ser observadas todas as opiniões recorrentes que caracterizam e justificam a pobreza, e que estão articuladas em torno do controle de natalidade, ausência de educação formal, mendicância, oportunismo e ignorância.

A nível local esse tipo de articulação política cumpria um importante papel de não sobrepor ações assistenciais nacionais às desenvolvidas na cidade, tanto pelo governo municipal quanto por entidades de assistência. Fato que compreendia a manutenção de certo *status* político.

No início dos anos de 1990 a organização de associações de bairro passou a sofrer interferências do poder público municipal,⁶⁰¹ de modo que as administrações de ONGs e associações passam a atuar como elemento pacificador e intermediador da política reivindicativa popular, a nuclear e a limitar os conflitos ao mediar as possibilidades de negociação que se desenrolava, muitas vezes, pelo apadrinhamento de vereadores e patrões.⁶⁰²

Como registrado por Jesus, já nos anos de 1980, havia se iniciado um processo de aproximação entre a prefeitura e as organizações comunitárias, em específico, as creches populares que já contavam com o apoio dos párocos locais. Cabe notar que, em torno de 1985, o ingresso em creches comunitárias tinha como critério de seleção apenas que “as mães estivessem trabalhando”, como indicativo da necessidade de uso destes espaços.⁶⁰³ No entanto, as interferências do poder público local se intensificam na conjuntura que segue ao ano de 1988 e esse tipo de critério começa a ser alterado.

Segundo a autora: “Alguns diretores já se sentiam incomodados com o apoio técnico que a prefeitura vinha prestando às creches (...). Além de considera-lo deficiente e improdutivo para o que se propunha (acompanhamento psicológico das crianças e das famílias), receavam que aquele serviço pudesse servir como instrumento de manipulação por parte da Secretaria, estabelecendo assim uma relação de dependência da entidade com os órgãos públicos”.

O discurso acerca de contatos que pudessem viabilizar interesses coletivos e da

⁶⁰¹ Cf. JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder público e movimentos sociais – Aproximações e distanciamentos*. Uberlândia 1982-2000. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Uberlândia, 2002.

⁶⁰² Cf. Oliveira, Romilda Aparecida Cardoso de. *A Construção do Bairro Mansour na Memória dos Moradores – Uberlândia (1992-2003)*. Monografia. Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia, 2003.

⁶⁰³ JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder público e movimentos sociais – Aproximações e distanciamentos*. Uberlândia 1982-2000. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Uberlândia, 2002. pp. 65-66.

necessidade da técnica para a eficiência das ações aparecia ainda de modo disperso e não formal, mas coloria antigas práticas de particularização da política e de controle social. No entanto, ao servir como ponto de contato nas negociações, tais práticas se desdobraram em um tipo de trabalho conjunto permeado por tensões e características de controle social.

Jesus nota que após a ativa participação de vários membros das associações no processo da Constituinte, a partir de 1992 ocorreu uma reorganização nas formas de atuação das entidades locais, quando além de realizar atividades de apoio para ações voluntárias, os conselhos municipais criados conjuntamente com as associações locais que forneciam apoio técnico e a organização de balcão de empregos, passaram a desenvolver “atividades de arrecadação de alimentos para distribuição a famílias pobres nos bairros de baixa renda. (...) os dirigentes eram funcionários da prefeitura, liberados para desenvolver o trabalho da entidade, com apoio explícito às ações do executivo municipal”.⁶⁰⁴ A autora pontua que com a interferência dos agentes da prefeitura nas entidades há um movimento de retirada dos membros mais engajados, esvaziando tais espaços de seu conteúdo político, reivindicativo e contestador.

Foi nesse contexto de coexistência com entidades privadas e comunitárias que a Campanha da Ação foi articulada em Uberlândia. Seu papel foi também de organizadora das formas das relações sociais em torno do tipo de solidariedade que estava a ser construída mediante os direitos sociais da Constituição de 1988. Ao permanecer numa zona fronteira entre a construção da solidariedade democrática e um projeto de transformação de ciclos que passasse pela reforma agrária a partir da distribuição de alimentos, a Ação equilibrava ações emergenciais aos pobres; ou seja, ao não ser institucionalmente organizada e sim incentivada pelo CONSEA estava assentada na ideia da ação da “sociedade civil”. De modo que poderia então ser adaptada às dinâmicas de interesses políticos locais quanto as formas de organizar a vida dos trabalhadores empobrecidos.

Apenas alguns dias após a publicação da coluna de Opinião “A fome, Lula e a presidência” no jornal Correio, Dom Mauro Morelli (que havia aceitado coordenar a Campanha da Ação da Cidadania a nível nacional como visto no Capítulo 1) esteve em Uberlândia para o lançamento oficial da Campanha na cidade. Como noticiado pelo

⁶⁰⁴ Todos os trechos citados de: JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder público e movimentos sociais – Aproximações e distanciamentos*. Uberlândia 1982-2000. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Uberlândia, 2002. p. 89.

Correio: “Morelli lança campanha contra fome na cidade”, durante o evento, como registrado no jornal, Morelli afirmou: “O maior desafio da sociedade democrática é a participação da comunidade na solução de problemas que atingem a todos. Os sentidos da solidariedade e de humanidade têm que ser a base política do Brasil”. Ao declarar não ter por objetivo firmar ações paternalistas ou assistencialistas, Morelli ponderou: “é preciso que o Brasil tenha um acordo básico: comida e salário para que ninguém seja mendigo”.⁶⁰⁵

Na ocasião, os pontos fundamentais de como a Campanha seria articulada na cidade foram definidos e publicados na imprensa local por um dos membros do Comitê contra a Fome em Uberlândia.

Em oposição a polarização política que poderia ser provocada, a ênfase estava no tom de reação de indignação ética contra a miséria, os pontos então elencados foram: a sensibilização da sociedade civil sem ligação com entidades partidárias, religiosas ou sindicatos; a urgência da ação pois “quem tem fome hoje não pode esperar discussões acadêmicas e planos complicados para serem implementados a longo prazo”; e a mobilização pela indignação ética e sensibilização da sociedade civil para a produção de “elementos de um projeto sociopolítico que se contraponha a este que está aí”, visto que “O Brasil como está não é um fato dado, ou um produto do destino. É fruto de uma prática política inescrupulosa (...)”.

A ideia de mobilização da Campanha era produzir uma “pressão social” que instituisse novas formas de se “conviver socialmente” com a sensibilização para se notar que o Brasil é “um país rico” que produz “pobres, porque se tornou propriedade de poucos competentes em explorar e corromper”, as ações deveriam focar-se em “não se deixar instrumentalizar” por papéis eleitorais, mas focar-se em sua “função pedagógica” de redefinição das formas de se fazer política.⁶⁰⁶

O discurso de não instrumentalização foi absorvido em Uberlândia pela construção de uma percepção de forma não política nos órgãos de governo local, enquanto que na prática funcionalizou a inserção de agentes nas entidades comunitárias por meio do discurso da técnica e do apoio qualificado ou mesmo financeiro pela via da distribuição de verbas.

As disputas locais, partes vivas do contexto nacional, permitem notar como

⁶⁰⁵ *Correio*. Morelli lança campanha contra a fome na cidade. p. 10. 22 de jul. 1993. n° 16.306. ArPU Correio do Triângulo n° 173.

⁶⁰⁶ LARA, Tiago Adão. Ação da Cidadania. *Correio*. Opinião, p. 4. 30 jul. 1993. n° 16.313. ArPU Correio do Triângulo n° 173.

definições em torno da pobreza e das formas de organizar a vida das pessoas pobres estiveram relacionadas não apenas a sensações/impressões sobre questões sociais, mas também a projetos políticos disputados em meio ao governo de Franco. No caso das ações de assistência social, como eram incentivadas pelo governo federal, os critérios de distribuição de alimentos que selecionariam os verdadeiros pobres e carentes: “que ‘desejavam’ se livrar da pobreza”⁶⁰⁷ também foram instituídos a nível dos projetos políticos locais.

As formas de localização dos pobres iniciadas por esses projetos de Distribuição de Alimentos, Pró-pão, Campanha da Ação da Cidadania fazem notar critérios e um tipo de organização que eram, como pontua Morais, “bastante imprevisíveis”.

Como registrou o autor, em 1995 o critério para a distribuição dos alimentos arrecadados no Campeonato Sul-Americano de Futebol Feminino foi feito por “uma equipe de cinco pessoas da Secretaria Municipal do Trabalho e da Ação Social”. Esta equipe percorreu o bairro escolhido “e distribuíram senhas para as famílias que consideraram carentes”. Além das famílias serem escolhidas a partir de uma consideração pessoal dos membros da equipe havia a expectativa de tumulto por parte da Prefeitura pois avaliava-se que seriam muitas famílias, no entanto: “Segundo Iracema Marques, assessora da secretária (...) mesmo com a distribuição antecipada das senhas, até agora não houve tumulto para adquiri-las de última hora. Ela informou que quando chega alguém sem a senha, o seu endereço é anotado e os produtos posteriormente enviados a residência”.⁶⁰⁸

O momento da distribuição do feijão ocorrido em 1993, como uma das ações a nível nacional organizadas no corpo do CONSEA, promoveu a seleção de pessoas a serem atendidas a partir de impressões em torno da “carência” que foi articulada em critérios que consideravam condições de moradia e composição familiar. Tais impressões foram utilizadas ao longo do período mais intenso da Campanha da Ação da Cidadania; que se deu até 1995 com o lançamento do PCS. Em Uberlândia, foram traduzidas em regra institucional para o programa do Pró-pão neste mesmo ano quando o programa foi legalmente formulado com o objetivo de auxiliar na aquisição de cestas

⁶⁰⁷ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 105.

⁶⁰⁸ Trecho citado de: *Correio*. Prefeitura distribui produtos vencidos. 31 março 1995. p. 7. Citado por Morais em: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 91

básicas por famílias consideradas “carentes”.⁶⁰⁹

O Pró-pão permanecerá como o carro-chefe dos programas sociais locais até o início dos anos 2000, quando surgiram: o programa local de “Renda Cidadã”, o Bolsa Escola nacional de Cardoso – ambos em 2001, e o Bolsa Alimentação, o Fome Zero e o Bolsa Família entre 2003 e 2004.

3.3. – “Atestado de pobreza”, baixos salários e educação formal

Em 1995, o vereador Renato Bouças, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), chegou a propor na Câmara Municipal de Uberlândia um projeto intitulado “Renda Cidadã”. Era um projeto diferente do Programa de Renda Mínima (PGRM) que Eduardo Suplicy havia apresentado em 1993 e que foi amplamente noticiado pelo Correio quando de sua proposição ao governo de Franco em 1993.⁶¹⁰ A proposta de Bouças previa às famílias atendidas: “ajuda por um ano (...)” e atendimento a famílias “com filhos ou dependentes, que comprovem renda mensal igual ou inferior a dois salários mínimos, desde que não atinja 0,5 salário mínimo por membro”; o projeto também atrelava o benefício à “famílias que já estejam no município há no mínimo três anos”.

O “Renda Cidadã” se assemelhava mais ao Bolsa Escola, contemporâneo em cidades como Brasília ou Campinas, e em acordo com a tendência em dimensão nacional pela opção de programas assistenciais de renda mínima. Diferentemente de programas como o Pró-Pão, previa critérios ligados especificamente à renda e à permanência das crianças na escola: “A maior intenção do projeto é levar de volta às escolas crianças atuantes no mercado de trabalho. Por isso será exigido dos pais o atestado de matrícula escolar. (...). O desligamento da criança ou do adolescente de sua escola acarretará a suspensão imediata do benefício”.⁶¹¹

Apesar da resistência da Secretária Municipal do Trabalho e Ação Social devido

⁶⁰⁹ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. p. 9.

⁶¹⁰ *Correio*. AE. Suplicy apresenta programa sobre renda mínima a Yeda. p.3. 11 fev. 1993. n° 16.170. ArPU n° 168.; *Correio*. AE. Suplicy recebe aval para renda mínima. p. 6. 12 fev. 1993. n° 16.171. ArPU n° 168.; *Correio*. AE. Suplicy tem projeto pronto de redistribuição de renda. Conjuntura, p. 5. 7 abril 1993. n° 16.216. ArPU n° 170.; *Correio*. AE. Suplicy leva renda mínima ao Planalto. Conjuntura, p. 5. 14 abril 1993. n° 16.221. ArPU n° 170.; *Correio*. AE. Projeto de Suplicy será analisado. Economia, p. 6. 21 dez. 1993. n° 16.440. ArPU Correio n° 178.

⁶¹¹ *Correio*. Projeto de vereador gera polêmica. 15 nov. 1995. Citado por: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. p. 138.

ao custo que o projeto geraria ao município, o jornal *Correio* argumentou em Coluna de Opinião editorial a favor da proposta, considerando-a “extremamente oportuna”, sob a justificativa da “possibilidade de nos apresentar como uma sociedade moderna”, considerando as avaliações prévias do jornal sobre a distribuição de alimentos pela Campanha da Ação da Cidadania, o principal elogio pareceu recair sobre o critério da renda pois os trabalhadores não seriam suficientemente qualificados para garantir sua própria sobrevivência:

As pessoas com poucos recursos materiais não estão necessariamente nas favelas fétidas que insistem em brotar na periferia. Estão muitas vezes em barracos de dois cômodos bem próximas dos centros comerciais, em colônias de pequenas casas que abrigam inúmeras famílias ao mesmo tempo. São trabalhadores desqualificados que, em função de seu despreparo, não conseguem uma colocação no mercado profissional que lhes faculte uma melhor remuneração, vendo-se, pois, na contingência de sobreviver com salários parcos que mal dão para pagar o aluguel e a cesta básica. (...) é mister o desenvolvimento de propostas como ora tramita na Câmara por iniciativa de Bouças.⁶¹²

O colunista encaminha a sugestão política de que a implantação do projeto deveria “ser discutida com o máximo de empenho pela Câmara e sua implantação estudada com carinho pela Prefeitura”.⁶¹³

É interessante notar como o elemento educacional converte as críticas direcionadas às ações emergenciais de atendimento às famílias de trabalhadores empobrecidos. Essa é uma visão fortalecida pelo papel de alinhar os pressupostos de que os trabalhadores precisariam ser qualificados em alguma medida para que possam obter melhores salários e assim consigam melhorar suas condições materiais de vida por si mesmos. Além de que, confere certa lisura ao repasse de dinheiro às famílias das crianças, pois não estariam recebendo sem fazer nenhum esforço, pois deveriam manter os filhos na escola. De modo que a ação de ajudar adquire assim ares de merecimento tecnicamente qualificado.

Ao mesmo tempo, naquele período, era um fato reconhecido política e socialmente de que a oferta da educação formal tinha seus limites para os filhos de trabalhadores, especialmente dos localizados em áreas rurais. Como pontuou um

⁶¹² *Correio*. Apoio aos Carentes. Opinião. 16 nov. 1995. Citado por: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. pp. 140-141.

⁶¹³ *Correio*. Apoio aos Carentes. Opinião. 16 nov. 1995. MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 141.

vereador em reunião na Câmara Municipal em 1993 em resposta a uma contestação referente à necessidade de transporte escolar:

Expliquei para o Prefeito que filho de peão não faz o segundo grau. O que faz é o filho do fazendeiro. E o fazendeiro pode vir na sua D-20 [modelo de carro] a cidade reclamar para o Prefeito, mas não pode levar o filho da fazenda até o ponto de ônibus. Por isso não vou dar transporte. O fazendeiro que leve até o ponto de ônibus que nós vamos dar. Nós já estamos dando demais porque o segundo grau não é obrigação do município.⁶¹⁴

O “filho do peão não faz o segundo grau”, o peão não pode ir à cidade reclamar ao prefeito. O registro dessa reunião na Câmara permite evidenciar que a pressão sobre papéis sociais definidos era um fato bastante concreto na organização da vida social, ainda que a valorização em torno da educação formal se impusesse, em alguns casos, tal opção sequer estaria disponível aos filhos dos trabalhadores. Por esta via, o acesso à educação estava colocado muito mais próximo do controle do que do direito social.

Ao que circulava das avaliações em torno da pobreza no período, a educação seria um dos motivos para a existência da pobreza. Uma matéria intitulada “Bird: falta de ensino gera pobreza”, afirmou que “Como o trabalho é o principal ‘ativo’ dos pobres, a melhora na educação (...)”, seria “o mecanismo chave para reduzir a desigualdade (...)”, as conclusões seriam de um estudo do Banco Mundial, distribuído em Washington que mapeou que até 1989, 40% da população pobre da América Latina vivia no Brasil.⁶¹⁵

Como registrado em uma reportagem sobre vendedores ambulantes, os trabalhadores teriam uma interpretação diferente em relação a como as relações de trabalho eram estabelecidas. Esta, não necessariamente, estava circunscrita na fórmula: qualificação + emprego = maiores salários. Em quadro que compunha o tema da matéria que anunciou que a “Economia formal prolifera[va] na cidade”,⁶¹⁶ interpretações que recaiam sobre o “jeitinho brasileiro” apareciam associadas a um tipo de capacidade de sobrevivência criativa frente a crises econômicas e adversidades da vida em geral.

A matéria do quadro intitulada “Nada de milagres: camelô retrata jeitinho

⁶¹⁴ Fundo da Câmara Municipal, série Atas, subséries Atas Reuniões Ordinárias, data 01/03/1993 a 23/03/1993, caderno n° 143 em ArPU.

⁶¹⁵ AFP. *Correio*. Bird: falta de ensino gera pobreza. Política, p. 2. 21 set. 1993. n° 16.357. ArPU Correio do Triângulo n° 175.

⁶¹⁶ Betânia. *Correio*. Economia informal prolifera na cidade. 6 ago. 1993. p.6. n° 16.319. ArPU Correio 174.

brasileiro”,⁶¹⁷ demarcou: “Ninguém melhor que o camelô para personificar o tradicional jeitinho brasileiro, conhecido dentro e fora do país. Todo mundo já perdeu a conta dos anos de crise; o milagre brasileiro está distante e só deixou contas pra pagar e um medo coletivo de volta à ditadura”. A partir de entrevista com uma vendedora de caldo de cana a ênfase da matéria recaiu na persistência demonstrada por ela: “Desistir? Nunca. ‘Em comércio, é preciso persistência, antes pingar do que faltar’”.

Para os camelôs retratados na chamada de página sobre a proliferação da economia informal a ênfase recaiu no seu número de filhos para a composição de um quadro do perfil destes: “Eliel Rodriguez, de 46 anos. Desempregado aos 35, a única saída que encontrou para alimentar os quatro filhos foi vender mercadorias na rua”, essa afirmação se dá mediante a de Rodriguez de que: “O problema não era arrumar emprego apenas, era conseguir sobreviver com o salário pago no final do mês” e a constatação pela jornalista de que o público consumidor dos camelôs seria “um dos mais empobrecidos do mundo”, caracterizados também como pobres “que trabalha[m] de manhã à noite, só descansa[m] aos domingos – caso das domésticas – e que não dispõe[m] de dinheiro para vestir no final de semana uma calça de grife, usar um perfume francês ou calçar um tênis importado”, estes seriam os que “entram e saem dos coletivos com destino à periferia”.⁶¹⁸

Outro entrevistado “artesão e pai do mesmo número de [quatro] filhos” relatou que quando não conseguia vender o suficiente: “(...) atrasa o aluguel, a mensalidade das escolas, deixo de comprar alguma coisa e vou levando (...)”, perguntado se pretendia mudar de profissão rebateu: “Não, sou artesão e é isso que vou fazer sempre”. Apesar de colocar os camelôs como problema diretamente ligado a um “perfil pouco promissor da economia brasileira (...)”, embora “responsável (...) por 55% do que é movimentado no Brasil”, o jornal pontuou que compunham então parte, ainda que pequena, de um mesmo universo informal que abrangia o “(...) setor rural, passando pelos atacadistas até desembocar no tráfico de armas e drogas”. O mesmo universo no qual “Cícero Miguel, 56 anos, [que] está no mercado informal há 15 anos, quando foi descartado como operador de máquinas por estar entrando na meia-idade”⁶¹⁹ trabalhava.

Já em fins de 1993, mesmo ano da matéria anterior, o Correio iria mais

⁶¹⁷ *Correio*. Nada de milagres: camelô retrata jeitinho brasileiro. 6 ago. 1993. p.6. n° 16.319. ArPU Correio 174.

⁶¹⁸ Todos os trechos citados de: Betânia. *Correio*. Economia informal prolifera na cidade. 6 ago. 1993. p.6. n° 16.319. ArPU Correio 174.

⁶¹⁹ Todos os trechos citados de: Betânia. *Correio*. Economia informal prolifera na cidade. 6 ago. 1993. p.6. n° 16.319. ArPU Correio 174.

diretamente ao seu ponto quanto à informalidade: “Sobrevivência leva ambulantes a criar economia alternativa”. Tal economia “alternativa” se caracterizava pelo comércio de “desde pequenos objetos de uso doméstico”, a “salgados, doces e sucos”, bem como “loterias federais, estaduais e telebingo”, assim como de “cabide e porta sapatos, estojos de pequenos reparos para costura além de linhas e desentupidores de fogão, doces cristalizados em saquinhos, passes de ônibus, raspadinhas, pequenos objetos que facilitam a lida na cozinha, removedores de manchas para tecidos e uma infinidade de produtos”. Dentre tais objetos o passe de ônibus era moeda de troca que podia valer até “por duas ou três coxinhas”. No entanto, em meio a constatação de queda nas vendas pelos vendedores, um deles afirmou que por pior que estivesse “trabalhar de empregado é pior ainda, porque a retirada mensal é inferior”.⁶²⁰

É possível notar a partir da abordagem das configurações do trabalho informal, as características desse tipo de emprego lidas pelo viés da “sobrevivência” ou do “jeitinho”, como improvisação para a sobrevivência. Seu reconhecimento ocorre em desvinculação do reconhecimento formal e, portanto, de organização e de acesso aos direitos sociais. O trabalho formal, por sua vez, oferecia “retirada mensal inferior”: baixos salários.

Apesar da proposição de novos critérios com referência à renda para caracterizar a condição de pobreza no período, o que prevaleceu tinha relação com a definição de “bolsões de pobreza”. Em 1996, o Centro de Documentação e Pesquisa Sócio-Econômica (CEPES) da Universidade Federal de Uberlândia, em parceria com a Prefeitura Municipal de Uberlândia, por meio da Secretaria de Trabalho e Ação Social, publicou uma pesquisa intitulada “Condições Sócio-Econômicas das Famílias da Periferia de Uberlândia”. A coleta de dados teve início em 1994 com apoio de um grande número de pesquisadores e “surgiu de um processo de discussão a nível nacional sobre a fome, encaminhado pelo ‘Movimento em Defesa da Vida e da Cidadania’” com o intuito de atender demanda apresentada pelo Comitê local da Campanha da Ação da Cidadania para “estudar os principais problemas sócio-econômicos da população de Uberlândia”.⁶²¹ De acordo com o documento:

Os resultados da pesquisa foram surpreendentes, já que Uberlândia é

⁶²⁰ Todos os trechos de: *Correio*. Sobrevivência leva ambulantes a criar economia alternativa. Cidades, p. 9. 4 nov. 1993. n° 16.393. ArPU n°177.

⁶²¹ Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. p. 9.

uma cidade que possui uma áurea de progresso e de bem estar de seus habitantes, inclusive tendo sido caso de destaque na imprensa nacional. Essa surpresa atingiu também os próprios participantes da pesquisa, o que, de certa forma, vem atestar sua imparcialidade e idoneidade. O que se verificou abaixo da superfície é que os números da pobreza e da indigência aqui também são alarmantes e tornam-se mais ainda que para as outras regiões do país, dadas as suas condições mais favoráveis do ponto de vista econômico para superar os problemas apontados. O oásis social que se dizia existir aqui parece que não passava de uma bela miragem. É provável também que por esses mesmos motivos seus resultados causem muito desconforto para aqueles que sempre buscaram, de uma forma consciente ou inconsciente, encobrir esta outra face da medalha, com visões propagandísticas carregadas de um conteúdo ufanista.⁶²²

Os pesquisadores tinham por expectativa que os resultados apresentados poderiam ser aproveitados “para a elaboração de políticas públicas orientadas para a melhoria das condições de vida da população de Uberlândia”.⁶²³ O clima que embalou a pesquisa bem como o que ela representou politicamente para o controle em torno da imagem de prosperidade da cidade estão bem apresentados no trecho citado do próprio relatório. Um fato pode ser emblemático da pesquisa ter ocorrido em meio às ações da Campanha da Ação da Cidadania e da tensa relação que estabelecia localmente: em muitas ocasiões, a organização das formas de relações sociais entre os sujeitos fora desconsiderada pelos organizadores da Campanha e por entidades de assistência social em prol da construção de uma imagem de solidariedade e ativismo com foco especificamente na questão da fome. Isso permite notar como a vida social estava a ser organizada ao circunscrever-se determinados limites para os temas passíveis de reivindicação social a partir da mobilização individual.

Nesse sentido, em 1994, foi realizada pelo jornal Correio uma divulgação preliminar dos dados da pesquisa do CEPES. A matéria anunciava que a “Miséria atinge 10% da população”, e que a pesquisa localizou que “45% dos moradores de 27 bairros periféricos da cidade vivem na miséria absoluta”, sendo que “do total de miseráveis, 80% são de Uberlândia” e os outros 20% seriam de outras regiões de Minas Gerais, com uma parcela pequena de 3% de outros estados. Como registrado por Moraes:

O coordenador da “Ação da Cidadania” local demonstrou irritação ao perceber que os moradores dos bairros mais pobres, entrevistados

⁶²² Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. pp. 9-10.

⁶²³ Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. p. 10.

pelos economistas responsáveis por tal pesquisa, diziam que os principais problemas daquelas regiões eram decorrentes da falta de policiamento, de asfalto, de praças públicas e centros poli esportivos para o lazer. (...) Na ocasião, disse que ‘eles não conseguiram mensurar o problema maior da fome (...) e sequer citam a questão’.⁶²⁴

Ao invés de cumprirem a expectativa do coordenador local da Ação da Cidadania e citar a fome, que, segundo ele, “não conseguiram mensurar” como o “problema maior”. O que os moradores entrevistados haviam transmitido aos pesquisadores, como suas principais reivindicações, e que foram mensuradas pela porcentagem de respostas no universo de bairros pesquisados, referiu-se à: “necessidade de esgoto”, “necessidade de água encanada”, “necessidade de transportes coletivos”, “necessidade de asfaltamento”, “necessidade de creche”, “necessidade de escola”, “necessidade de telefone público”, necessidade de policiamento”, “necessidade de posto de saúde”, dentre outros ligados à infraestrutura de serviços básicos e lazer.⁶²⁵ Os bairros que haviam sido formados a partir de ocupações tiveram os piores índices de infraestrutura registrados em contraste com os bairros socialmente caracterizados apenas como bairros pobres.

A seção da pesquisa que apresenta “A estrutura da renda familiar nos 36 bairros pesquisados em Uberlândia” apresenta os resultados sobre o total da renda das famílias e sua utilização obtidos a partir de perguntas diretas aos entrevistados: 54,96% utilizava “tudo, ou quase tudo para alimentar a família”; 69,54% da população “declararam, categoricamente, que não recebem qualquer tipo de ajuda”; “mais de 80% da população pesquisada (...) recebe menos de três salários mínimos”; e 34,47% seriam atingidas pela fome por não ter renda suficiente para se alimentar. A pesquisa não especifica se a faixa identificada como “atingida pela fome” recebia ou não ajuda de entidades.⁶²⁶

A área a ser pesquisada pelo CEPES havia sido delimitada com o “auxílio de um funcionário da Secretaria do Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Uberlândia”, de modo que “foram listados todos os bairros onde houvesse possibilidade de ocorrência de famílias em condições de pobreza”.⁶²⁷ O corte estabelecido para a

⁶²⁴ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. p.108. O autor utiliza a matéria de: Guarany, Ana. Miséria atinge 10% da população. *Correio*. p. 1. 20 nov. 1994.

⁶²⁵ Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. pp. 97-101.

⁶²⁶ Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. pp. 35-36.

⁶²⁷ Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. p. 11.

pesquisa baseou-se no custo de uma cesta básica: “Foram consideradas famílias **pobres** aquelas cuja renda familiar fosse menor que o valor de uma cesta básica e **famílias indigentes** aquelas cuja renda por equivalente-adulto fosse menor que o valor de uma ração essencial”, ao que segue a explicação: “isso porque a cesta básica refere-se a uma família e a ração essencial diz respeito a um indivíduo adulto. O número de equivalente-adulto por família foi calculado considerando que 1 adulto ‘equivale’ a duas crianças em termos de necessidades nutricionais”.⁶²⁸

Cabe lembrar que à época, no Brasil, ainda não se havia estabelecido uma linha oficialmente reconhecida para a identificação da pobreza, o que somente iria ocorrer em decorrência da expansão das ações do PBF.⁶²⁹ No entanto, apesar da metodologia da pesquisa para quantificar a pobreza definir um corte de renda baseado no valor das cestas básicas, esse seria aplicado em áreas presumidamente pobres; sua delimitação se deu nas áreas percebidas como “periféricas” como anunciado no próprio título da pesquisa.

Não se pode desconsiderar que tal delimitação para uma localização específica dos pobres havia sido socialmente estabelecida pela oposição do poder público aos moradores das áreas de ocupações irregulares que se formavam em áreas da cidade e pelas ações assistenciais em bairros percebidos como carentes. A pesquisa foi realizada com o intuito de ser o “Mapa da Fome”⁶³⁰ da cidade que havia sido “pedido pelo Comitê da Ação da Cidadania contra a Miséria e Pela Vida”.⁶³¹

Cabe ressaltar que quando da realização da pesquisa, Minas Gerais estava a frente no ranking das famílias indigentes na região Sudeste,⁶³² no entanto, em um Estado com regiões constituídas por relações de produção distintas – ainda que inter-relacionadas - a palavra “pobreza” vinha sendo utilizada como termo descritivo de forma indiscriminada, assim como “fome”, referindo-se à tipos de experiências diferentes, em ambientes distintos como se correspondessem a um tipo específico de

⁶²⁸ Destaques de acordo com o texto original. Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996. p. 19.

⁶²⁹ Como registrou Rocha: “Em maio de 2011, o governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, fez pública a decisão de adotar o valor de R\$70 como linha de extrema pobreza oficial. Simultaneamente, divulgou estimativas de número e proporção de pobres com base nos dados preliminares do Censo Demográfico de 2010.” ROCHA, Sonia. *Transferências de Renda: o fim da pobreza* / Sonia Rocha. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 172.

⁶³⁰ *Correio*. Cepes colabora fazendo mapa da fome na cidade. *Cidades*, p. 10. 3 dez. 1993. n° 16.418. ArPU n°178.

⁶³¹ *Correio*. Cidade ainda não traçou o mapa da miséria e da fome. *Cidades*, p. 7. 6 maio 1994. n° 16.546. ArPU 183.

⁶³² *Correio*. Perfil social da cidade fica pronto em julho. *Cidades*, p. 7. 30 jun. 1994. ArPU n° 184.

cidadãos com um peculiar roteiro para sua condição de vida. O uso de tais termos desta forma, mediou a organização de “categorias de subordinação” que são definidas tanto pela experiência quanto pela hegemonia – como pontua E. P. Thompson.⁶³³

O conjunto de experiências, vistas em um processo cumulativo, em torno da reorganização de tais categorias de subordinação permitem notar como essas pessoas, ao viverem em um período de empobrecimento, significaram sua própria experiência. A percepção acerca do empobrecimento, como expressão do rearranjo das relações de exploração, se materializava com as manifestações por creches, com a aceitação de cestas básicas como parte do pagamento pela coleta de materiais recicláveis, com o trabalho informal que permitia maiores rendimentos frente aos baixos salários, com a denúncia da falta de equipamentos básicos nos bairros e com a resignificação do trabalhar.

Nesse sentido, nota-se que a execução de programas que atrelavam a condição de pobreza a comportamentos específicos operou um tipo de desagregação social, na qual a distinção do ser pobre se realizava entre pessoas que viviam em um mesmo bairro, em um mesmo tempo social.

É significativa a ênfase dada aos pesquisadores do CEPES de que parcela expressiva da população entrevistada tenha declarado “categoricamente” não receber “ajuda” de nenhum tipo de instituição ou organização. A vigia mútua entre poder público e “pobres” podia denunciar a heterogeneidade da pobreza enquanto condição ligada à baixos salários e ao mesmo tempo reivindicar a ação de correta identificação e doação aos pobres que seriam merecedores de ajuda. Como pontuou Joaquim Sebastião, ainda em 1997, ao ser entrevistado por Moraes:

Sérgio Paulo: Como o senhor se considera... carroceiro...

Joaquim Sebastião: Eu sou trabalhador... coisa que muitos aí não é... igual aquele homem e aquela mulher aí da frente... eles não tem filho... não tem nada... é forte... num trabalha... e todo sábado chega gente trazendo coisa pra eles comer... agora mesmo parou dois carro aí de frente... você não viu? Trouxe cesta e tudo...

Sérgio Paulo: Não, não vi...

Joaquim Sebastião: Eu trabalho...muito...de dia... tem de noite se deixá... e nunca ninguém veio aqui me ofertar uma cesta... uma roupa, um calçado para os menino, nada... eu que devia ganha... tenho filho

⁶³³ Cf. THOMPSON, E. P. Patrícios e Plebeus. In: *Costumes em Comum*. / E. P. Thompson; revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. – São Paulo: Companhia das Letras, 1998. pp. 77-79.

pra criar... e tudo...⁶³⁴

Joaquim Sebastião se identificou como trabalhador, ao fazer isso, marcou diferença àqueles vizinhos seus que, a seu ver, não eram, mas que ainda assim recebiam a ajuda de terceiros. Ele não se auto identifica como o público alvo dos programas e ações de assistência social, mas identifica os que precisam de ajuda como pobre. Joaquim Sebastião parece até mesmo desconfiar de um sentido formal para a pobreza, de seus critérios e justificativas.

A desconfiança não era elemento articulado apenas por pessoas comuns como Joaquim Sebastião. Ao final da década, em 1999, a Prefeitura passou a emitir “atestados de pobreza” por meio da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social. O documento teve por função viabilizar a isenção de taxas cartoriais para os registros de nascimento ou óbito.

Este passou a ser exigido após liminar obtida pelo Sindicato dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais que suspendeu uma lei federal que “dava a todo brasileiro o direito de obter as primeiras vias dos registros gratuitamente”. Havia apenas um Serviço Registral na cidade, e um de seus oficiais argumentou em matéria do jornal Correio intitulada “Registro Gratuito só com atestado de pobreza”, que “a cobrança de taxas é necessária para a manutenção do órgão. Cerca de 60% do faturamento total dos cartórios viria através do recebimento destas taxas”, o oficial ressaltou que “(...) sempre procuramos atender aos mais carentes. Antes mesmo de a lei entrar em vigor, pouco mais da metade dos registros era feita de graça (...)”. O vereador Aniceto Ferreira, do PT, criticou as taxas pois, “(...) muitas pessoas passam por dificuldades financeiras na hora de registrar familiares e não procuram pelo benefício na Secretaria Municipal”, de acordo com o vereador, “(...) o motivo para isso seria a vergonha de ter estampado em um documento a condição de carente”. Um casal que foi entrevistado pelo Correio argumentou: “Não temos como pagar a taxa hoje. Agora, para registrar nossa filha, devemos esperar pelo meu salário, que sairá nos próximos dias (...) Não iremos atrás do

⁶³⁴ Como informa o autor em nota n°8, p. 8: “Joaquim Sebastião Filho. Uberlândia, 29 de junho de 1997. (MORAIS, S. P. Arquivo de pesquisa; entrevista 3, fita 1, 2002). (...) Joaquim Sebastião Filho, em 1997, era casado, tinha 58 anos, quatro filhos e era morador do bairro Lagoinha. Havia morado grande parte de sua vida na roça, vindo para Uberlândia em 1995, período em que iniciou o trabalho com carroças. Segundo ele, a opção por viver no perímetro urbano adveio da necessidade de um melhor tratamento para uma de suas filhas, que, em suas palavras, era deficiente. Além deste fato, dizia que, durante os anos vividos no meio rural, trabalhou “em tudo” sendo até “gerente de empreiteiro”. Entrevista citada, com autorização do autor, de: MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. pp. 7-8.

atestado de pobreza”. Uma mãe relatou algo semelhante: “Vim preparada para pagar a taxa porque sabia de sua existência da exigibilidade do atestado (...) Nem procurei pelo benefício concedido para pessoas carentes”.⁶³⁵

Em 2001, o CEPES publicou nova pesquisa, intitulada “Condições Sócio-econômicas das Famílias de Uberlândia”, além de não fazer referência direta às famílias da “periferia” de Uberlândia como na pesquisa de 1996, os pesquisadores percorreram basicamente todos os bairros do município e vilas distritais. O enfoque da periferia esteve presente, mas com o objetivo de contribuir para “o cadastramento das famílias residentes nos bairros da periferia de Uberlândia, de modo a quantificar e identificar aquelas de baixa renda e suas reais condições de vida”.⁶³⁶

Com expressão mais técnica que a pesquisa anterior e fora do clima da Campanha da Ação da Cidadania, porém com contraprestação de serviços à Prefeitura, a expectativa era de que o “recenseamento dessas famílias”, comporia “um rico material para estudos posteriores”. A amostra da pesquisa “abrangeu 5.459 famílias e 20.267 pessoas (questionários B), aplicada simultaneamente à operação de cadastramento da população (questionário A), tendo sido utilizado em campo um procedimento de amostragem sistemática”. Nessa nova pesquisa “foi utilizado um cadastro do DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos. Esse cadastro é o conjunto de rotas que compõem cada um dos setores percorridos pelos leituristas do DMAE, sendo permanentemente atualizado (...)”.⁶³⁷

Apesar da constatação no relatório da pesquisa de que Uberlândia se destacava enquanto “pólo regional importante”, um dos coordenadores destacou que “(...) a urbanização acelerada e as políticas concentradoras de renda acentuaram a exclusão social, a degradação ambiental, a insegurança e a violência, reduzindo a qualidade de vida da população”.⁶³⁸ Essa pesquisa do CEPES apresentou um diferencial em relação àquela publicada em 1996 que é o de pesquisar condições de moradores da cidade como um todo, não tendo um enfoque exclusivo na periferia. Em paralelo com a pesquisa

⁶³⁵ *Correio*. Registro gratuito só com atestado de pobreza. Economia, p. 7. 10 abril 1999. n° 18.072. ArPU n° 242.

⁶³⁶ LEME, Heládio José de Camos. Apresentação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.1.

⁶³⁷ Neder, H. D. Metodologia Estatística. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.4.

⁶³⁸ Todos os trechos citados de: LEME, Heládio José de Camos. Apresentação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.2.

publicada em 1996, observou-se:

constata-se que a realidade não se alterou substancialmente. Mesmo que os resultados das duas pesquisas não possam ser comparados em sua integridade, em razão das diferenças metodológicas e de sua amplitude, pode-se afirmar que a desigualdade e a exclusão social persistem e, em alguns segmentos populacionais, aprofundaram-se.⁶³⁹

Para essa pesquisa, já em 2001 a pobreza seria identificada pelo uso da renda “como variável determinante da situação de pobreza, pois ela condiciona o acesso aos diversos bens e serviços necessários à sobrevivência. Contudo, procurou-se associá-la a outras variáveis de bem-estar, como a qualidade dos domicílios e o acesso a equipamentos sociais”.⁶⁴⁰

Em uma metodologia para “mensuração da pobreza” que considerou a insuficiência de renda, a pesquisa dialogou, dentre outros, com Sônia Rocha – economista que propunha, em meados dos anos de 1990, delinear as primeiras linhas de mensuração da pobreza para o Brasil – com o trabalho de Amartya Sen, na consideração da satisfação das capacidades, portanto, em linha com as pesquisas do Banco Mundial, e do Instituto Cidadania que formulava o Projeto Fome Zero. Quanto a este último, como informado na pesquisa do CEPES:

O Projeto Fome Zero é um trabalho mais recente (2001), que utilizou a metodologia do Banco Mundial (US\$1,08/dia), promoveu a regionalização da linha de pobreza (utilizando a área rural do Nordeste como base, acrescentando para as demais regiões os diferenciais de custo de vida para os estratos metropolitano, urbano não-metropolitano e rural), corrigiu as rendas das famílias que declararam, na PNAD, obter parcela da alimentação através da própria produção agrícola, e deduziu da renda as despesas com aluguel e prestação da casa própria (pois o objetivo do estudo era definir o público alvo para o programa Fome Zero, que visa, exclusivamente, combater a fome no país).⁶⁴¹

⁶³⁹ LEME, Heládio José de Campos. Apresentação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.2.

⁶⁴⁰ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 52.

⁶⁴¹ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 56.

Ao acompanhar as tendências e correntes acadêmicas e políticas, então mais recentes para a mensuração da pobreza, os pesquisadores adotaram a derivação de uma cesta alimentar para Uberlândia. Para tanto “foram seguidas as recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS)”. Para a definição dos preços dos alimentos foi utilizado o índice local, assim, o valor da cesta variou ao longo dos quatro meses durante os quais a pesquisa foi feita. Os pesquisadores consideraram ainda os mínimos com despesas alimentares e não-alimentares: “gastos com aluguel, manutenção do lar, artigos de limpeza, vestuário, transporte coletivo, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde e educação (da população que ganha até dois salários mínimos)”.⁶⁴²

Nesse sentido, as linhas de indigência e de pobreza definidas para o último mês da pesquisa seriam respectivamente, em valores correntes à época, de R\$59,05 e de R\$143,10. Os autores ressaltam que “a preocupação central do estudo (...) foi chegar a um valor de linha de pobreza mais adequado a uma vida digna em sociedade, incorporando itens considerados essenciais para tanto”.⁶⁴³ Em relação as linhas de pobreza, por exemplo, do Instituto Cidadania, as linhas calculadas pelos pesquisadores do CEPES correspondiam a quase o dobro do valor e eram maiores que as sugeridas a partir do Estudo Nacional de Despesa Alimentar e da Pesquisa de orçamento familiar.⁶⁴⁴

No caso de Uberlândia, a linha de indigência calculada pela pesquisa da UFU para setembro de 1999 era cerca de R\$ 50,00, e a diferença entre essa linha de indigência e a linha de pobreza calculada por [Sônia] Rocha, com base na POF, era de R\$ 22,97. Considerando a cesta calculada pela pesquisa da UFU para Uberlândia e a linha de pobreza de Rocha, o coeficiente de Engel seria de aproximadamente 1,45. Para alcançar esse valor de linha de pobreza seriam incorporadas, à cesta de alimentos, apenas as despesas com remédios, roupas e manutenção do lar (considerando a porcentagem de despesa para a população de renda até dois salários mínimos de Goiânia e a linha de indigência calculada pela pesquisa da UFU). A linha de

⁶⁴² Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.59.

⁶⁴³ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 60.

⁶⁴⁴ Para o ano de 1999, as linhas de pobreza estimadas para a área urbana de Minas Gerais variava de acordo com a metodologia: ENDEF (Estudo Nacional de Despesa Alimentar) 49,90; POF (Pesquisa de orçamento familiar) 73,81; Instituto Cidadania 66,55 e CEPES 123,20. V.: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 60.

pobreza calculada pela pesquisa da UFU leva em conta as despesas com aluguel, com vestuário, saúde e educação. A linha de pobreza de Rocha corresponde a 60% da linha da pesquisa UFU.⁶⁴⁵

A pesquisa apontou que em Uberlândia, o índice de pobreza populacional era de 41,03%, totalizando 194.886 pessoas pobres no município, ou 43.381 famílias, representando 39,9%. Quanto aos considerados indigentes foram identificadas 12.101 famílias 8,9%, ou 49.800 pessoas. Quanto a situação de trabalho, a pesquisa identificou que a maior concentração entre as pessoas consideradas pobres é de pessoas com carteira de trabalho assinada, 44,10%. Sem carteira de trabalho assinada 18,8%, empregador 0,63%, os que trabalham por conta própria 22,73%, temporários com contrato 1,7%, temporários sem contrato 1,36%, trabalhadores eventuais 4,96% e funcionários públicos 4,21%.⁶⁴⁶ Dentre os considerados indigentes, 36,4% com carteira assinada, sem carteira assinada 19%, trabalhadores eventuais 8% e, por conta própria 26%.⁶⁴⁷ Os autores registraram que tais dados “(...) são preocupantes, pois demonstram que a inserção produtiva estável (trabalho com carteira assinada) não garante que a família esteja acima da linha de pobreza. As diversas políticas de administração do salário ao longo da história brasileira têm mantido os salários médios em patamares muito baixos, inclusive em períodos de expansão econômica. (...)”⁶⁴⁸

Assim como registrado nas falas dos trabalhadores ao longo dos anos de 1990, ao serem entrevistados por jornais locais ou por pesquisadores, a pesquisa do CEPES permite notar que as questões em torno do acesso aos alimentos e condições de moradia estavam centradas nos baixos salários. Nesse sentido, o nível de educação formal - ambicionado pelos trabalhadores como forma de melhoria das condições materiais e de vida – não parecia estar direta e completamente relacionada à faixas salariais melhores.

⁶⁴⁵ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 61.

⁶⁴⁶ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.67.

⁶⁴⁷ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 71.

⁶⁴⁸ Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 68.

Quanto aos níveis de educação formal em relação à renda, no momento de registro da pesquisa: dos 20,5% da população que recebia entre um e três salários mínimos, 49% não concluiu o primeiro grau e 19,6% possuía o segundo grau completo. Dentre os que recebiam de meio a um salário mínimo, 52,2% não possuía o primeiro grau completo e 13,5% eram analfabetos. Dentre os que recebiam de três a cinco salários mínimos, 38,2% cursavam o primeiro grau e 23,2% haviam concluído o ensino médio.

Na faixa de recebimentos entre sete e dez salários mínimos: 39,6% possuía ensino superior completo, 22,7% pós-graduação, 8,7% não haviam concluído o primeiro grau e 4,4% não possuíam ensino superior.⁶⁴⁹ Chama a atenção que dentre todas as faixas de renda apresentadas na pesquisa há parcelas expressivas em cada um dos recortes de pessoas que não haviam concluído o primeiro grau. Os pesquisadores registraram que se destacava mais o número total de pessoas pesquisadas com o primeiro grau incompleto (41,6%) do que do percentual de analfabetos, considerado baixo pelos pesquisadores. E afirmaram: “(...) é significativa a taxa de escolarização da faixa etária de 7 a 14 anos, bem como a dos jovens de 15 a 17 anos – em ambos os casos, superiores à média brasileira e da Região Sudeste”.⁶⁵⁰

No tocante ao componente “educação formal” é preciso cautela com qualquer tipo de compreensão que trace paralelos definitivos entre os dados analisados e o contraponto com as condições de vida de uma parcela de trabalhadores identificados a partir de impressões mais gerais como pobres ou carentes. Em contraponto, pode-se dizer que são justamente valores moralizantes que identificam condições baixas de salários como equivalente da incapacidade individual de parcelas identificadas como pobres, desconsiderando o universo de condições e experiências vividas que generaliza parcela da população como “pobre”, que é heterogênea em sua composição e formação.

Esse ponto é ponderado pois os programas assistenciais, incluindo os de distribuição condicionada de renda, apresentam a educação como via indiscutível para a mobilidade social.⁶⁵¹ Todavia, nota-se que o componente educacional cumpriu nesse período – ao que parece, com maior eficácia - requisitos para que tais programas se

⁶⁴⁹ Cardoso, J. das G.; Silva, V. A. da; Moreira, M. J.. Educação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 147.

⁶⁵⁰ Cardoso, J. das G.; Silva, V. A. da; Moreira, M. J.. Educação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p. 147.

⁶⁵¹ Para essa discussão no âmbito das escolas e currículos como territórios em disputa: ARROYO, M. Currículo, território em disputa. – 5° ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

tornassem socialmente aceitáveis, na medida em que ofuscou antagonismos presentes em torno de questões como manutenção de baixos salários, manutenção de privilégios sociais bem como a manutenção de lugares sociais à parcela de trabalhadores empobrecidos.

Uma das novidades apresentadas pela pesquisa mencionada, estaria na sugestão do estabelecimento de critérios “técnicos” para a mensuração do público alvo e elaboração de programas assistenciais locais: “Essa pesquisa dá elementos ao poder público para calibrar suas políticas públicas. Através da pesquisa constatamos que o problema de Uberlândia não é a migração, mas sim a falta de distribuição de renda”. Para o prefeito recém-eleito Zaire Rezende, do PMDB, o governo se organizaria “em cima dessa pesquisa”, pois “a definição de pobreza, de indigência, vai servir para nos orientar a quem nós vamos nos dirigir. Esses dados são preocupantes (...)”.⁶⁵²

A divulgação da pesquisa acirrou os ânimos dos políticos representantes de interesses comerciais locais e contrariou a “(...) afirmação da administração passada de que as pessoas que vinham de outros Estados formavam a massa de excluídos da cidade”. A pesquisa permitiu notar que “(...) o problema (...) é (...) a falta de distribuição de renda”.⁶⁵³ O vereador Edson César Zanatta, do PSDB, contestou a pesquisa diversas vezes, posicionando-se enquanto “(...) vereador, ex-secretário de Indústria e Comércio por oito anos, diretor da Aciub há 20 anos e como cidadão uberlandense”, em seu entendimento tratou-se “(...) de uma pesquisa política que não retrata a realidade de Uberlândia (...)”, seriam “‘pessoas querendo desmoralizar a cidade no conceito de qualidade de vida para seus habitantes’ (...) é ‘tendenciosa, feita com interesses políticos’”.⁶⁵⁴ Na avaliação do vereador, a pesquisa a ser considerada pela Prefeitura deveria ser a que havia sido realizada pela empresa “Simonsen associados, publicada na revista ‘Amanhã’, que apresenta o ranking dos Estados brasileiros com potencial de consumo em 1999 e 2000”. Em tal pesquisa “Uberlândia figura entre as cidades brasileiras, fora as capitais, com bom potencial de consumo”. O vereador argumentou: “Por que os grandes varejistas investem em Uberlândia? É porque aqui tem renda familiar forte, tem consumidores, senão eles não viriam para cá”, ao passo que um dos economistas responsáveis pela pesquisa rebateu: “(...) O potencial de consumo tem

⁶⁵² *Correio*. Uberlândia tem 216 mil pobres, cita pesquisa. Geral, p. A-7. *Correio*. 5 dez. 2001. n° 18.900. ArPu *Correio* n° 274.

⁶⁵³ GUARANY, Ana. Pesquisa vai nortear PMU. Mapa da Exclusão. Geral, p. A-8. *Correio*. 9 dez. 2001. n° 18.904. ArPU *Correio* n° 274.

⁶⁵⁴ GUARANY, Ana. Pesquisa é questionada por vereador. Geral, p. A-7. *Correio*. 23 dez. 2001. n° 18.916. ArPU *Correio* n° 274.

relação, sim, com o índice de concentração de renda de uma cidade. Uberlândia tem concentração de renda muito alta, maior do que a de outras cidades, mas não há como negar que o percentual de pobres é elevado”.⁶⁵⁵

Para um conselheiro tutelar o resultado da pesquisa não foi surpresa, segundo ele: “Nós sabíamos que a distribuição de renda na cidade era absurda”, em sua avaliação, a situação das crianças e jovens em situação de risco na cidade era grave, principalmente devido a não implantação adequada do ECA, assim como em outras cidades do país, como informou ter constatado ao participar do 1º Encontro Nacional de Conselhos Tutelares. Como retratou o *Correio*, na opinião do conselheiro faltaria “(...) um trabalho de prevenção nas famílias de classe pobre, que têm que ter moradia e trabalho e, conseqüentemente, alimentos, saúde e educação”, era preciso ocorrer “políticas públicas sociais e um atendimento sincronizado a esse público. ‘O Estatuto não quer que se retire a criança de até 12 anos da família (por problemas de alcoolismo, uso de drogas e maus-tratos), a não ser para tratamento da família”, de acordo com ele o que ocorria na cidade, ao invés de programas de orientação familiar como previa o ECA, era o encaminhamento das famílias “para tratamento em fazendas (instituições particulares)”, e citou um exemplo: “Há o caso (...) de uma mãe que é alcoólatra há vários anos e tem duas filhas (9 e 8 anos). ‘Ela voltou do tratamento, aparentando estar recuperada, querendo trabalhar, mudar de vida e ficar com as crianças, pois é muito carinhosa. Mas está sem casa para morar. As meninas estão no abrigo há mais de 15 dias (...). A mãe disse, inclusive, que cesta básica não vai resolver a situação, ela quer um lugar para morar e um emprego”.⁶⁵⁶

Como um dos coordenadores da pesquisa do CEPES de 2001 registrou, a realização do estudo ocorreu “no início de uma nova administração municipal, que tem como diretriz programática do governo o enfrentamento da questão social e a adoção de medidas compensatórias, para mitigar os efeitos das políticas macroeconômicas excludentes, adotadas na esfera federal”.⁶⁵⁷ A pesquisa foi utilizada para criar programas como o “Tarifa Social”, que fornecia água para famílias com renda de até dois salários mínimos, e o “Renda Cidadã”, um programa local de transferência

⁶⁵⁵ Últimos trechos citados em: GUARANYNS, Ana. Zanatta acredita em pesquisa da “Simonsen”. *Geral*, p. A-7. *Correio*. 23 dez. 2001. n°18.916. ArPU *Correio* n° 274.

⁶⁵⁶ *Correio*. Situação das crianças e adolescentes é grave. *Geral*, p. A-8. *Correio*. 9 dez. 2001. n°18.904. ArPU *Correio* n°274.

⁶⁵⁷ LEME, Heládio José de Camos. Apresentação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001. p.3.

condicionada de renda.

Cabe lembrar que 2001 representava o penúltimo dos oito anos de governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Na dimensão nacional, além das campanhas solidárias, o PCS já havia sido organizado, o número de matrículas nas escolas ampliado – o que não necessariamente implicou melhora na qualidade do ensino - o CadÚnico, o Cartão Cidadão e o Bolsa Escola se iniciavam. Quanto a lógica para a assistência social suportada pelo PCS, que marcou a reorganização das políticas sociais na segunda metade dos anos de 1990, cabe notar o que pontua Telles, sobre a operação do programa através de um:

discurso edificante da solidariedade e sob o formato moderno da parceria com a sociedade civil, o PCS parece conferir validade e plausibilidade a uma redefinição conservadora das relações entre Estado e sociedade, que elide a questão dos direitos pela transferência das responsabilidades públicas na prestação de serviços para a assim chamada comunidade, seja a família, sejam as organizações não governamentais, sejam as organizações filantrópicas tradicionais e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial. E isso significa também reconhecer que a desmontagem do campo político democrático em construção nos últimos anos não significa tão simplesmente um retorno às velhas e tradicionais práticas da gestão filantrópica da pobreza. É uma outra forma de gestão do social – gestão das populações pobres, poderíamos dizer, que tende a se realizar em um encapsulamento comunitário ao revés dos princípios universalistas da igualdade e da justiça social e que tem por efeito erodir a própria noção de direitos e cidadania pela neutralização da tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade.⁶⁵⁸

Os programas implantados em Uberlândia para gerir a pobreza, esta última como significante de uma forma específica de leitura e interpretação de condições de vida materiais de trabalhadores empobrecidos, seguiram e seguirão a tendência que se consolidava de programas assistenciais condicionados à comportamentos adequados, com crivo focalizado e seletivo. O discurso “edificante da solidariedade” pontuado por Telles no trecho citado, se expressou e se mostrou organizado na prestação de serviços assistenciais por entidades filantrópicas de assistência que gerem a pobreza em nível local.

A figura do beneficiário, ou usuário dos direitos sociais, entrou em cena também

⁶⁵⁸ TELLES, Vera da S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de modernidade. In: *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 158.

pelas mãos do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, pela via do MARE que conteria, de acordo com o advogado Tarso Cabral Violin, um tipo de discurso que pautou-se na “necessidade de redução de custos, a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, com um rompimento com a administração burocrática. Não nega[ou] todos os princípios da burocracia, pois conserva alguns (...)”. Para Violin, a “diferença fundamental é a forma de controle: [que] deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (controle a posteriori). O interesse público não é mais o interesse do Estado, mas o da coletividade, o cidadão é um cliente”.⁶⁵⁹

Na dimensão nacional, o início do Fome Zero em 2003 promoveu localmente, como se abordará adiante, a mobilização pela arrecadação de alimentos. No entanto, o CONSEA foi reativado sem atingir o antigo projeto que buscava modificar relações estruturantes, em torno da questão agrária, da política agrícola, da saúde, da educação, de empregos e de geração de renda.

Questões estas que chegaram a ser pautadas como esfera das políticas sociais pelo antigo CONSEA e pela Ação da Cidadania. De fato, como registrou Morais: “A Conferência Nacional de Segurança Alimentar, de 1994, deixou ao representante de Uberlândia, Rubens Pirola Filho, a impressão de que as intenções políticas da Ação da Cidadania iriam se direcionar para a luta pela reforma agrária, para que se produzissem ‘alimentos em quantidade, qualidade e preços acessíveis’ aos mais pobres”.⁶⁶⁰

Como observou o historiador Peter Linebaugh, ainda que crises de produção sejam notadas, é preciso considerar o campo humano da produção que se impõe por vários ciclos:

Estamos frente à uma crise de produção, sim, mas também frente à uma crise de reprodução. A produção pertence às fábricas, aos empregos sem regulamentação, minas e campos; é o domínio do comércio, da tecnologia e das commodities. A reprodução pertence às cozinhas, às famílias, às escolas, às comunidades; é o domínio da sociedade, dos serviços e de uma “commoditie” muito especial que, de fato, não é de forma alguma uma commodity, mas antes: seres humanos. A reprodução toma lugar em seus vários ciclos de duração. Pode significar a preparação cotidiana para o próximo dia ou semana

⁶⁵⁹ VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica* / Tarso Cabral Violin. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montañó. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 90.

⁶⁶⁰ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Academica Española, 2012. p. 99. Sobre a Conferência V. Capítulo 1 nesta pesquisa.

– as compras, o cozinhar, a limpeza etc.⁶⁶¹

As formas de organização das dimensões da reprodução, significativas de processos de exploração e expropriação, foram matizadas por programas assistenciais que interpuseram condicionalidades para a gestão da vida social, separando, ao unir, essas duas esferas. Como pontua Mauriel em sua tese: “O diagnóstico da pobreza ao desvincular a pobreza de seus determinantes estruturais, desvincula os indivíduos pobres de seus lugares no sistema produtivo. A assistência passa, então, a constituir um atributo individual orientada por critérios éticos e morais”.⁶⁶²

O Fome Zero, enquanto projeto gestado no clima político do início dos anos de 1990, teve seu programa de mudanças estruturais sombreado pelo Bolsa Família. Isso se deu, como já abordado, em nome da lógica da focalização, gestão eficiente, negociação do pacto federativo e da quebra intergeracional da pobreza a partir do acesso aos serviços de educação e de saúde. Porém, em detrimento das questões relacionadas aos baixos salários e as diversas formas de expropriação e exploração impostas aos trabalhadores.⁶⁶³

A repercussão desses programas em Uberlândia organizou formalmente os critérios de seleção da população empobrecida a ser beneficiada por programas assistenciais. Antes do Programa Bolsa Família, e da organização do CadÚnico, como se abordará, apesar da novidade de critérios técnicos, ainda havia algum espaço para situações particulares, que denotavam certo tipo de apropriação dos programas pela política local e, pelas formas de contestação de regras e critérios pelos trabalhadores contemplados.

Nota-se que palavras como “beneficiários”, “pobres” e “desigualdade social” ainda não eram recorrentes na imprensa ou no vocabulários dos programas, ao se lidar com as condições de vida de trabalhadores empobrecidos e com os programas de assistência social. Com o Programa Bolsa Família, esses termos – expressivos de um projeto que organizou as dinâmicas das formas das relações sociais – passaram a ser amplamente utilizados pela imprensa, pelos governos e pelos trabalhadores.

⁶⁶¹ Em tradução livre de: LINEBAUGH, Peter. *Ypsilanti Vampire May Day*. *Counter Punch*. 27 abril 2012.

⁶⁶² MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 332.

⁶⁶³ Cf. LINEBAUGH, Peter. *Ypsilanti Vampire May Day*. *Counter Punch*. 27 abril 2012.

3.4. – Normatização da pobreza e generalização dos pobres

Uberlândia aderiu ao Programa Bolsa Escola quando as inscrições aos municípios foram abertas, em 2001. O objetivo declarado pelo então ministro da educação Paulo Renato Souza, era o de “incentivo financeiro” para que a família colocasse e mantivesse “a criança na escola. Queremos que todos concluam o ensino fundamental”, de acordo com o ministro “a educação fará a ‘revolução social’ no país”.⁶⁶⁴ Localmente, a avaliação era de que o número de 6.879 vagas ofertado pelo governo federal seria “irrisório”, pois a demanda na cidade seria muito superior a isso, mesmo que ainda não se tivesse “desenvolvido um estudo detalhado a respeito dessa demanda, a necessidade seria de, no mínimo, o triplo do número de bolsas oferecidas”.

Diante de tal avaliação o prefeito se empenharia em viabilizar o “programa Bolsa Escola municipal, que atenderá um número maior de pessoas e terá valor superior ao que está sendo disponibilizado pelo governo federal, que é de R\$15, por criança, podendo chegar a R\$45 por família”, o que se pretendia pela aprovação do projeto de Renda Cidadã, uma das promessas feitas em campanha pelo prefeito.⁶⁶⁵ Para a fiscalização local do programa, uma equipe de agentes passaria por um treinamento pois seriam “responsáveis por visitar as famílias para obter mais informações. Através de um formulário será feito um ‘retrato’ destas famílias para que sejam desenvolvidas ações em benefício dessas pessoas”.⁶⁶⁶

Ao entrevistar José Ribeiro Filho, contemplado pelo Bolsa Escola em 2004, Moraes notou que Ribeiro apresentava “duas visões sobre a importância do ensino formal na vida dos pobres”, a primeira tinha relação ao seu próprio nível de escolaridade, ao que o entrevistado alegava não ter tido “a oportunidade de estudar: ‘se eu tivesse leitura não estava no sofrimento’. A segunda avaliava a ida do filho à escola em relação ao programa, pois Ribeiro buscava evitar que seu “menino ficasse ‘jogado na rua’, mantendo-o em duas ‘escolas’”. Na avaliação do autor, essas interpretações denotaram à escola a função de prevenir a criminalidade e o uso de drogas.

Moraes infere que a estratégia utilizada por Ribeiro “consistia em não contrariar o ponto de vista dominante que associava periferia e violência”, o entrevistado,

⁶⁶⁴ *Correio*. MEC abre inscrições para bolsa-escola. p. A-2. 15 março de 2001. n° 18.674. ArPU Correio n° 265.

⁶⁶⁵ *Correio*. Bolsa Escola terá 6,8 mil vagas. Geral, p. A-8. 25 jul. 2001. n° 18.786. ArPU n° 269.

⁶⁶⁶ *Correio*. Bolsa Escola começa a ser pago este mês. Geral, p. A-8. 9 nov. 2001. n° 18.878. ArPU Correio n° 273.

beneficiário do Bolsa Escola, se apresentou a seu entrevistador “como um agente de prevenção, um cidadão atento aos seus deveres sociais”. Ele atribuía sua condição material de vida a uma série de situações como desemprego, falta de estudo e ter sido abandonado pela esposa somados a sua condição de saúde.⁶⁶⁷

Vale lembrar, que a noção de “retirar as crianças da rua” foi amplamente propagada ao longo dos anos de 1990 e como um dos objetivos dos programas assistenciais locais no início dos anos 2000. Com a nacionalização do Bolsa Escola, foi incorporada a ideia de formação de trabalhadores qualificados, com a conclusão por todos do ensino fundamental, como havia afirmado o ministro no lançamento do programa.

Já com o PBF consolidado enquanto programa social no eixo do desenvolvimento social e econômico do lulismo, o acesso à educação formal aparece como explicação para a mobilidade social e não como descrição de condições de vida. De modo que Marinalva, entrevistada pelo historiador Paim em 2016 informou sobre a relação entre a educação e o PBF:

‘(...) eu falo que o estudo é mais importante né. Primeiro, a gente tem que estudar para poder alcançar o que quer, porque sem estudo não vai a lugar nenhum. E aí eu falo para eles que analfabeto mesmo basta só os pais né, e eles não, eu quero que eles estude’.⁶⁶⁸

Em 2003, em meio a dezenas de reportagens no jornal *Correio* sobre o Fome Zero, é possível observar algumas delas que cobriram as ações do prefeito de Uberlândia, Zaire Rezende, do PMDB, a partir do anúncio do “projeto de criação do Renda Cidadã”. A ideia era de “distribuir dinheiro todo o mês para as famílias cadastradas”⁶⁶⁹ e havia sido inspirada no programa de Suplicy, apresentado à Rezende por Antônio Maria da Silveira (professor na UFU), entretanto, apesar dos créditos à Suplicy, o projeto carregava o nome de “Renda Mínima”, e a proposta de Silveira ao prefeito incluía as condicionalidades educacionais e citava Campinas, em 1994, como “a primeira cidade do país a desenvolver o programa (...) que já está presente na maioria

⁶⁶⁷ MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. pp. 214 – 215 e p. 218. Entrevista realizada por Moraes com José Ribeiro Filho, trabalhador rural, 59 anos, em Uberlândia, 07 de maio de 2004.

⁶⁶⁸ PAIM, Bruno Aparecido de Paula. *Trabalhadores, migrações e pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família nos distritos de Martinésia e Cruzeiro dos Peixotos / Uberlândia – MG (2003-2013)*. Dissertação. PPGHI, UFU: 2016. p. 93.

⁶⁶⁹ GOUVÊA, Sérgio. Zaire anuncia projeto de criação do Renda Cidadã. *Correio*. Política, p. A-3. 1 abril 2003. n° 19.345. ArPu Correio n° 290.

das cidades brasileiras, como Belo Horizonte, Belém, Rio de Janeiro e Brasília”.⁶⁷⁰

O projeto utilizou os “números apontados pelos indicadores sócio-econômicos do Município, um diagnóstico completo feito pela Prefeitura e pela UFU em 2001”.⁶⁷¹ O programa foi lançado em 2004, último ano do mandato de Rezende, com 3,7 mil famílias “contempladas”. Cada família aprovada receberia cinquenta reais mensais pelo período de dois anos, sendo o valor máximo por família de cento e dez reais, a variar de acordo com as condições e características de composição familiar.

Para ser contemplada a família precisava “além de manter os filhos e adolescentes na escola (...) comprovar o domicílio eleitoral no município (...) [possuir] renda familiar per capita (...) de até meio salário mínimo”. A renda familiar a ser calculada considerou outros benefícios já recebidos para evitar “acumulação”: “Quem foi contemplado com o Renda Cidadã deixará de receber as cestas básicas que passarão a ser entregues às famílias que ainda não têm acesso aos demais programas sociais”.⁶⁷² O benefício seria distribuído via cartão magnético, registrado em nome das mulheres, a ser utilizado nas agências da Caixa Econômica Federal e lotéricas.

Estes são critérios e formas de gestão muito próximas aos do Bolsa Escola, com valores próximos aos praticados pelo Fome Zero. Fato que evidencia que apesar dos programas serem projetados em nível nacional pelo governo federal, as peculiaridades políticas locais instituíram modos distintos de gerir a pobreza e os pobres. O programa Renda Cidadã compôs um quadro de diversos outros programas tais como Bolsa Escola, Vale-Gás, Pró-Pão e Tarifa Social (que também se utilizou da pesquisa realizada em 2001).

Em 2002, com a eleição de Lula, o editorial do jornal *Correio* avaliou que se percebia “uma mudança rápida e surpreendente nos conceitos morais da sociedade”, seria preciso que os “movimentos sociais organizados” entendessem as mudanças e ajudassem “a educar a população para enfrentar a nova ética do ‘lucro acima de tudo’”, pois o “maior problema do Brasil está centrado na exclusão social”. Seria, de acordo com o editorial “nesta realidade que brotam a violência, a concentração da renda, o

⁶⁷⁰ *Correio*. PMU discute combate à pobreza. Cidade, p. B1. 16 jan. 2001. n° 18.624. ArPU *Correio* n° 263.

⁶⁷¹ *Correio*. Prefeito apresenta hoje o Renda Cidadã. p. A-4. 23 abril 2003. n° 19.367. ArPU *Correio* n° 290.

⁶⁷² TORRES, Wallace. 3,7 mil famílias receberão verba do Renda Cidadã. *Correio*. Cidade, p. B 2. 21 maio 2004. n° 19.761. ArPU *Correio* n° 303.

analfabetismo, a prostituição, o tráfico de drogas, enfim, a marginalidade”.⁶⁷³

A reportagem da cerimônia de posse do presidente feita pelo jornal retratou em tom de crítica que “o Brasil das reivindicações foi à posse de Luiz Inácio Lula da Silva” para “brindar o presidente com faixas, bandeiras, palavras de ordem e muito discurso panfletário”. Ainda na avaliação ácida do jornal, esses eram os “auto-proclamados defensores da ‘luta de classe’”.⁶⁷⁴

Enquanto o jornal retratava que com as novas diretrizes para as políticas sociais do governo os “Grupos de sem-teto e sem-terra veem esperança em Lula”,⁶⁷⁵ as avaliações em torno do Fome Zero da parte dos leitores do jornal eram de que era um programa “muito bonito para sustentar uma campanha eleitoral”, no entanto, “de difícil aplicação” e que poderia “criar problemas em um país com a maioria da população sem educação e que tradicionalmente espera por favores dos governantes”.⁶⁷⁶

Enquanto isso os ruralistas preconizavam que o “Fome Zero pode gerar aumento de 30% na safra 2003/2004”, a avaliação era do secretário do Estado da Agricultura, Odelmo Leão que a fazia mesmo em meio “a um ambiente de desconfianças”, no qual “o consenso do setor agrícola é de que essa estimativa possa se concretizar” na opinião do presidente da Comissão de Cereais estadual isso ocorreria se o programa fosse bem gerido e se se promovesse “uma alimentação com base na soja”, tratava-se de “uma questão de educar o povo”.⁶⁷⁷

As preocupações em educar a população podem ser notadas também no tema da economia familiar. Na matéria “Realizar sonhos exige dose de sacrifício”, após exemplos de jovens que gostariam de comprar um carro, viajar ou adquirir novos imóveis retratou-se o caso de uma empregada doméstica de 37 anos que sonhava em adquirir uma casa própria com uma renda mensal familiar de R\$280,00 e um especialista recomendava que ela buscasse linhas de crédito populares, a matéria dava ênfase à questão da educação: “No mercado, os salários são proporcionais à formação da pessoa (...). Existem, claro, muitas exceções (...) investir na própria educação e na

⁶⁷³ SANTOS, Ivan. Lula e os novos tempos. *Correio*. Opinião, p. A2. 1 jan. 2003. n° 19.255. ArPU n° 287.

⁶⁷⁴ *Correio*. Lula reafirma compromissos com o povo. Política, p. A3. 2 jan. 2003. n° 19.256. ArPU n° 287.

⁶⁷⁵ GUERRA, Sabrina. Grupos de sem-teto e sem-terra veem esperança em Lula. *Correio*. Cidade, p. B3. 3 jan. 2003. n° 19.257. ArPU n° 287.

⁶⁷⁶ PITANGA, M. E. Fome Zero. *Correio*. Ponto de Vista, p. A2. 8 jan. 2003. n° 19.262. ArPU *Correio* n° 287.

⁶⁷⁷ *Correio*. Fome Zero pode gerar aumento de 30% na safra 2003/2004. Economia, p. A 6. 12 jan. 2003. n° 19.266. ArPU *Correio* n° 287.

dos filhos deve ser uma das prioridades na lista de despesas”.

Ao passo que pesquisadores, imprensa e outros sujeitos representativos de comunidades falavam em “concentração de renda” e pautavam ações voluntárias, por exemplo, de distribuição de ovos de páscoa, distribuição de brinquedos,⁶⁷⁸ ou de cestas básicas devido aos “baixos salários” da população. Em 2004, o *Correio* anunciaria que a cidade havia perdido o *status* de “eldorado”. Os economistas entrevistados relatavam um processo de “empobrecimento” da cidade devido a crise financeira, interesses imobiliários da administração municipal e aumento populacional acima da média.⁶⁷⁹

A propaganda de cidade próspera, no entanto, não era direcionada para a população trabalhadora empobrecida. Em 2001, o frei Rodrigo Amédée Péret da Animação Pastoral da Terra criticava o critério de distribuição de cestas – que acabou por se estender aos outros programas municipais, inclusive, os habitacionais ao longo dos anos 2000 – que exigia o domicílio na cidade há três anos com base no título de eleitor.

Na avaliação do frei, apesar da boa iniciativa “paliativa” em “amenizar a questão fome” fazia-se uso eleitoreiro de um direito humano: “título de eleitor prova o quê, em termos de desnutrição?”. “Ele lembra[ou] que há alguns anos saiu uma reportagem na revista *Veja* mostrando que a cidade era um verdadeiro ‘eldorado’ o que atraiu muitas pessoas em busca de emprego melhor”, ele exemplificou a exigência: “essas pessoas vão chegar aqui e terão que esperar dois anos para poderem comer e três anos para terem casa?”.⁶⁸⁰

É interessante notar que o título de eleitor continua sendo exigido como documentação em via original a ser apresentada como “requisitos para fazer parte do Programa Bolsa Família”, como informado no *site* da Prefeitura de Uberlândia,⁶⁸¹

⁶⁷⁸ *Correio*. Crianças carentes celebram a Páscoa. Cidade, p. B 3. 17 abril 2003. n° 19.360. ArPU *Correio* n° 290.; *Correio*. Ação vai distribuir brinquedos. Geral, p. A 7. 5 dez. 2001. n° 18.899. ArPU *Correio* n° 274.

⁶⁷⁹ TIAGO, D. Uberlândia perde o status de eldorado. *Correio*. Economia, p. A 8. 16 maio 2004. n° 19.748. ArPU n° 303.

⁶⁸⁰ *Correio*. Frei critica critério da PMU. Geral, p. A 8. 12 ago. 2001. n° 18.802. ArPU *Correio* n° 270.

⁶⁸¹ O site da Prefeitura informa: “Para participar do programa é necessário estar cadastrado no Cadastro único dos Programas Sociais do Governo Federal, o Cadúnido. Cabe à prefeitura realizar esse cadastramento. Se sua família se encaixa em uma das faixas de renda definidas pelo programa, você deve procurar o CRAS mais próximo de sua residência de posse dos seguintes documentos: Documentação ORIGINAL de TODOS os residentes da casa (parentes ou não). Titular e cônjuge: carteira de identidade ; CPF; Título de eleitor ; Carteira de Trabalho (assinada ou não) ; Certidão de Casamento (se solteiro ou amasiado apresentar Certidão de Nascimento); [dos] Filhos: Certidão de Nascimento, Declaração de Escolaridade; Se tiver 16 anos completos, apresentar identidade, carteira de trabalho, título de eleitor, CPF; Se maior de 18 anos, apresentar identidade, carteira de trabalho, título de eleitor, CPF. OBS: Se a Carteira de Trabalho, estiver assinada, apresentar os 3 (três) últimos contra-cheques, holerite ou recibo.

enquanto o site do MDS informa a exigência de “CPF *ou* título de eleitor”.

A atuação da Pastoral em 1995, quando o programa de distribuição de cestas começava a ser implantado, defendia a criação de hortas comunitárias ou quintais particulares, pois era “melhor ensinar a pescar do que dar o peixe”, conforme pontuou uma das irmãs.⁶⁸² Em uma leitura com tom de crítica ao nome do programa Fome Zero, em 2004, o Correio noticiou que em Uberlândia, a fome estava “distante do Zero” indicando que três mil famílias recebiam cestas da prefeitura e outras nove mil dependiam de ajuda da população.

Além dos programas locais, havia a pressão e influência nas relações constituídas de toda uma rede de grupos de assistência, igrejas e da comunidade dos bairros que organizavam práticas que deveriam ser adotadas pelas famílias. No entanto, é preciso notar que as ações em torno da pobreza implicam em uma relação que emerge de processos subjetivos e culturais. Como pontua o cientista social Paul Willis, a:

forma cultural não é produzida por uma simples determinação externa. Ela é produzida também a partir das atividades e lutas de cada nova geração. Estamos lidando aqui com vontade e ação – mesmo que não conscientemente dirigidas – coletivas, no momento em que elas se sobrepõem e assumem elas próprias posições ‘criativas’, com relação às quais acabam por reproduzir o que chamamos de ‘determinações externas’. São esses processos subjetivos e culturais e as ações que deles fluem que realmente reproduzem o que pensamos como sendo aspectos da estrutura. É apenas através da passagem por esse momento que as determinações se tornam realmente efetivas no mundo social.⁶⁸³

Nesse sentido, nota-se que a partir dos anos 2000, e mais acentuadamente de

Se está recebendo seguro-desemprego, apresentar comprovante que contém valor recebido; Se recebe BPC, auxílio doença ou aposentadoria, trazer extrato bancário; Talão de energia para comprovar endereço.” *Prefeitura de Uberlândia*. Requisitos para fazer parte do Programa Bolsa Família. Disponível em: < <http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=Conteudo&id=2659>>. Consultado em: 30 nov. 2018. (Destques em caixa alta do original); Já o site do MDS informa: “A inscrição no Cadastro Único deve ser feita por uma pessoa da família, chamada de Responsável Familiar, que precisa ter pelo menos 16 anos e, preferencialmente, ser mulher. Para fazer o cadastro, é necessário apresentar CPF ou título de eleitor, além de algum documento dos outros integrantes da família. Ao fazer parte do Cadastro Único, as famílias podem ter acesso a outros programas sociais do governo federal, como Tarifa Social de Energia Elétrica, Minha Casa Minha Vida, Carteira do Idoso, Programa Cisternas, entre outro”. *MDS*. Bolsa Família: saiba como se inscrever no programa. Cadastro Único. Disponível em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/agosto/bolsa-familia-saiba-como-se-inscrever-no-programa>>. Consultado em: 30 nov. 2018.

⁶⁸² MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012. p. 115. O hábito de possuir hortas ou criação de pequenos animais em residências na periferia foi veementemente combatido pela vigilância sanitária em períodos específicos de reordenamento urbano.

⁶⁸³ WILLIS, Paul. *Aprendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social* / Paul Willis; trad. por Tomaz Tadeu da Silva, Daise Batista. – Porto Alegre: Artes Médicas, 1991. p. 153.

2003 em diante os locais antes identificados como “bolsões de pobreza”, nas regiões periféricas da cidade, passam a ser alvo de doações, reportagens e abertura de cursos por ONGs e ações de indivíduos que se organizavam para distribuir refeições aos “carentes”.

Antes retratados como locais em processo de favelamento, e de moradia de trabalhadores sujeitos aos efeitos da concentração de renda e aos baixos salários, essas regiões passaram a ser consideradas como locais de expressão da solidariedade e de resiliência de famílias de pessoas pobres e carentes frente a histórias de má sorte que narravam quando procuradas pela imprensa: “No passado, tive condições de ajudar muitas pessoas. Hoje é como se não acreditasse que estamos nessa situação”.⁶⁸⁴

No entanto, a solidariedade e a resiliência são apresentadas como questões que reorganizam a dimensão política da vida social – não estão localizadas em uma leitura que as têm como elemento organizador de interesses em comum ou das relações entre classes sociais distintas como quando reivindicações por melhorias nos bairros, como no caso das creches, eram retratados pelo jornal *Correio*. A construção dessa dimensão política, portanto, levou adiante uma identidade para os pobres a partir da atuação de organizações e ações individuais de sujeitos organizados em Uberlândia em consonância com os critérios de seleção para ingresso nos programas sociais.

Esta foi uma identidade solidária construída a partir de ações a serem realizadas em locais e para públicos específicos; colocada de “fora” como marcador social. Essa identidade, levada adiante por tal tipo de atuação e ações, evidencia as formas pelas quais forças sociais distintas conformaram-se às práticas colocadas como gerais para poderem funcionar. Para tanto, organizaram-se a partir de seus valores, sejam religiosos, espirituais, educativos, de cidadania, de interesses políticos ou quaisquer outros que possam ser identificados enquanto missões de entidades – como de ONGs, ou como compromissos pessoais – no caso de iniciativas pessoais. Nesse processo, foi preciso construir uma imagem acerca dos pobres que foi mediada enquanto carência, de modo a se ajustar às perspectivas de atendimento locais colocadas pelo governo federal e às expectativas da própria população atendida.

Esse processo ecoava a diretriz solidária do governo federal assumida por Lula, que no período de transição entre o Fome Zero como principal programa para o PBF nesse posto, avaliava que:

⁶⁸⁴ MOREIRA, G. Sem-teto lutam diariamente. *Correio*. Cidades, p. A 6. 7 jul. 2003. n° 19.442. ArPU n° 293.

o programa Fome Zero despertou ‘a maior campanha de solidariedade que já se viu nesse país’ (...) ‘o papel do governo não é de se fechar na burocracia (...) É abrir espaço para que a sociedade faça do jeito que ela quiser fazer, como ela puder fazer a sua parte’ (...) ‘Eu confesso a vocês que eu nunca quis saber para quem é que vai a comida arrecadada no show de tal ou tal artista. O que importa é que eu tenho consciência de que se o cara foi capaz de fazer um show e arrecadar dinheiro, numa atitude nobre, muito mais nobre ele vai ser em escolher as instituições que vão receber aquilo. Se as pessoas receberem e comerem, eu não quero saber de que partido são, de que igreja são, para que time torcem, que escola de samba preferem ou qualquer coisa’. (...) ‘Eu só quero saber se tomaram café, almoçaram, e jantaram e se vão ter energia suficiente para brigar pelas coisas que o Estado tem por obrigação oferecer’.⁶⁸⁵

O lançamento do Programa Bolsa Família não teve grande repercussão no jornal *Correio*. As matérias sobre o programa no ano de 2004 tem tom informativo e abordam questões relacionadas a sua ampliação pelo governo federal, recadastramento do Bolsa Escola e distribuição dos cartões do PBF pela Caixa Econômica Federal.⁶⁸⁶

Quando do recadastramento de famílias beneficiárias do Bolsa Escola para a migração destas para o Bolsa Família, 4.716 famílias recebiam este benefício em Uberlândia. No país 13,6 milhões de famílias possuíam cartões de “benefícios sociais do governo federal, das quais 4,9 milhões são do programa Bolsa Família”.⁶⁸⁷ Uma matéria sobre o PBF atribuiu enfoque ao fato de que a “Procura por cartão [na Caixa Econômica] foi baixa no sábado”, e informou que o banco estava a trabalhar com um esquema de atendimentos para “evitar tumultos” e que “muitas pessoas que não foram convocadas apareceram” em dúvida sobre as mudanças que estavam sendo feitas nos programas.

Nesta reportagem retratou-se o caso de uma mãe que tinha “renda familiar de um salário mínimo” que “garantiu a ela o direito de receber R\$15 por mês para manter

⁶⁸⁵ Agência Estado. Para Lula, combate à fome não depende só do governo. *Correio*. Política, p. A 4. 16 out. 2004. n° 19.909. ArPU n° 308. Essa fala de Lula se deu em evento “de apresentação de ações da educação alimentar e nutricional” há o registro de uma breve defesa de Jair Meneguelli na presidência do SESI como expressão do exercício democrático. Em seguida registrou-se: “Lula lembrou também que o que se está fazendo nessa campanha (de combate a fome) ‘é deixar o lado ruim guardado numa gaveta e pensar não apenas com a consciência, mas com o coração’. Para o presidente não é possível ficar apenas com as coisas racionais. “Um pouco de irracionalidade, um pouco de emoção, é o que faz com que o governante tenha sensibilidade para olhar para aqueles que, muitas vezes não estão nem nas tuas quando passa a carreira de um candidato”, disse.

⁶⁸⁶ Agência Brasil. Lula quer incluir todas as cidades no Bolsa Família. *Correio*. Política, p. A 3.11 out. 2004. n° 19.904. ArPU n° 308.; MOREIRA, Gustavo. Caixa distribui Bolsa Família amanhã / Bolsa Escola passa por recadastramento. *Correio*. Cidade, p. B 1. 22 out. 2004. n° 19.915. ArPU n° 308.

⁶⁸⁷ MOREIRA, Gustavo. Caixa distribui Bolsa Família amanhã / Bolsa Escola passa por recadastramento. *Correio*. Cidade, p. B 1. 22 out. 2004. n° 19.915. ArPU n° 308.

na escola a filha” e outro de uma “dona-de-casa” que havia sido levada até a agência pela “necessidade (...) mesmo sem ter recebido a convocação”, pois, “A mãe de dois filhos não trabalha, é separada do marido e não recebe pensão. Com o pouco dinheiro que entra no orçamento familiar de vez em quando, ela tem de sustentar suas crianças, uma de 7 anos e outra de 5”. Ela relatou ao jornalista: “Tem dois anos que fiz a inscrição, mas o cartão nunca chegou. Sempre estou monitorando para saber se essa carta chega até minha casa porque mudei de endereço”.⁶⁸⁸

Em meio a pouca repercussão sobre a organização do programa social do governo federal, foram várias as reportagens do jornal que retratavam ações de entidades sociais. Tais ações diziam respeito a atividades promovidas por diversas instituições, como dança, música, sessões de cinema, artesanato, Reiki, hortas comunitárias que teria por objetivo promover ocupações que parecessem corretas e “dignas”, e que promovessem espaços que “ensinem cidadania”.

Um exemplo é o caso do projeto “Crescendo e Aprendendo” subsidiado pela Prefeitura, por empresários, comerciantes e doações da população. O projeto foi noticiado no jornal *Correio* em matéria intitulada “Projeto acolhe e ensina cidadania às crianças no Guarani”. A matéria informa que o projeto funciona

desde outubro de 2004, leva cidadania aos pequenos que, além de orientações no reforço escolar, têm a oportunidade de participar de oficinas de artesanato, música, capoeira, percussão, bordado, leitura (entre outras). (...) A realização do projeto concretiza um sonho antigo de toda a comunidade. “Nós víamos as crianças nas ruas e ficávamos pensando num local onde elas pudessem aprender e brincar ao mesmo tempo.

A organização da instituição se deu em torno da ideia de “retirar as crianças das ruas” e está temporalmente localizada no contexto de reorganização dos programas sociais pelo PBF. Nesse sentido, diante das relações entre uma instituição filantrópica e a administração municipal, é possível notar que os critérios de seleção, como o corte pela renda, foram reproduzidos em “processos de seleção” que acompanharam práticas dos programas sociais nacionais:

Para fazer parte do projeto, as crianças passam por um processo de seleção. Os pais entram em contato e preenchem uma ficha de

⁶⁸⁸ MOREIRA, Gustavo. Procura por cartão foi baixa no sábado. *Correio*. Cidade, p. A 5. 25 out. 2004. n° 19.918. ArPU n° 308.

cadastro. Posteriormente, uma comissão realiza visitas às casas dos candidatos, avaliam os dados como renda per capita, número de pessoas na família, se há idosos entre outros indicativos sociais (...). Na maioria das vezes nós mesmas fazemos [a seleção] (...) Nossa única formação é a solidariedade e a bondade no coração (...).⁶⁸⁹

É significativo que um discurso de *bondade no coração* organize e autorize, a partir da justificativa da solidariedade, parâmetros para ações aos pobres em meio a uma forma de operar da entidade que se organiza aos moldes de programas sociais: *cadastro*, verificação da condição declarada por meio de *visita* com checagem de renda, número de pessoas e “outros indicativos sociais” que comporão uma seleção das pessoas a serem atendidas. Com tais moldes, impressões se revestiram de critérios técnicos que informam a legitimidade da atuação das entidades frente a interpretações sobre condições de vida de parcela da população.

A legitimidade social de tais projetos como rede de apoio aos programas sociais está amparada em referências culturais significadas em sentimentos de caridade e na prática filantrópica como expressões do controle social. Este, enquanto um exercício social, pode ter sua operação notada a partir do que foi lido, ainda nos de 1990, como interferência e estabelecimento de redes de dependência do governo municipal com a entrada de agentes técnicos em organizações anteriormente de características comunitárias.

A articulação dessa legitimidade passa pelo apoio financeiro recebido da prefeitura e pela intenção de que suas atividades se mostrem produtivas, enquanto prestação de serviços públicos, não apenas ofertando ajuda, mas espaços de aprendizado de cidadania. O processo de significação social para a missão de ajuda normatizada aos sujeitos identificados de forma generalizante - isto é, em desconsideração às relações de produção vividas como determinantes - como pobres abriu o campo para que tais intervenções baseadas em preceitos da condescendência e não de conquistas sociais norteadas e compartilhadas pelos sentidos de justiça social, igualdade e cidadania fossem realizadas. Soma-se nesse processo, nos anos 2000, a ideia promovida institucionalmente de mobilização social pela solidariedade, de modo a conciliar os antagonismos presentes nas relações entre tais entidades e os sujeitos atendidos.

Em agosto de 2010, a mesma Associação, gestora do projeto citado, obteve destaque no jornal *Correio* por ocasião da comemoração aos 122 anos de Uberlândia,

⁶⁸⁹ Os trechos citados referem-se à Moreira. *Vivendo e Aprendendo – Projeto acolhe e ensina cidadania às crianças do Guarani. Correio. Cidade*, p. B 2. 13 set. 2006. n° 20.241. Ar PU Correio 325.

com matéria intitulada “Voluntários levam Reiki ao Seringueiras” que informa sobre a ação,

a equipe formada por seis profissionais, como terapeutas, assistente social e psicóloga, aplica sessões de Reiki. (...) “Essa é a forma que encontramos para exercitar o que aprendemos em cursos e, ao mesmo tempo, desenvolver um trabalho social com quem não teria condições ou conhecimento para buscar o tratamento em outro lugar”.⁶⁹⁰

Dentre tantos outros retratos de serviços prestados por instituições, cabe destacar o caso da ONG Missão Sal da Terra, que atua em um amplo espectro de projetos sociais e na área da saúde e foi retratada em matéria do Correio de Uberlândia, intitulada “ONGs promovem educação e reinserção social na cidade”. Segundo a reportagem, o trabalho de ONGs é essencialmente caracterizado pela máxima: “Ser a mudança que deseja ver no mundo” e o objetivo informado como missão: “trazer dignidade e reinserção social para adultos e crianças em situação de risco e ainda que, sem visar lucros estas instituições oferecem cursos profissionalizantes para populações carentes, além de ser responsáveis pela pré-alfabetização de centenas de crianças”.⁶⁹¹

Em dezembro de 2012, período no qual o PBF já estava consolidado, o Correio registrou que: “Famílias carentes recebem cestas básicas”, na qual a ação da Associação Assistencial Vida e Esperança – AVE, “com 20 anos de serviços assistenciais em Uberlândia”, distribuiu por meio da organização de uma campanha anual cestas básicas às famílias *carentes*. A matéria informou ainda que, “ao todo 65 famílias cadastradas em um banco de dados da associação recebem ajuda todos os meses”. Na ocasião de distribuição das cestas os beneficiados participaram de atividades como orações, café da manhã e a apresentação de uma peça teatral e brinquedos foram doados às crianças.⁶⁹²

Pode-se pontuar que a repercussão de inúmeras iniciativas solidárias pelo Correio, conformam uma prática institucional que se realizou ao longo dos anos da década de 1990, durante os mandatos de Cardoso, mediante a qual “o projeto do ‘terceiro setor’ aparece assim como legitimador ideológico do processo que substitui a intervenção estatal pela ação da sociedade civil, os direitos sociais pela ação voluntária,

⁶⁹⁰ PEIXOTO, A. Voluntários levam Reiki ao Seringueiras. *Correio*. Caderno Especial, Uberlândia 122 anos, Bem-Estar, p. C15. 31 ago. 2010. n° 22.056. ArPU Correio 384.

⁶⁹¹ *Correio*. Grupos de destaque servindo à coletividade – ONGs promovem educação e reinserção social na cidade. Solidariedade, p. A3. 24 abril 2011. n° 22.292. ArPU n° 392. Atualmente a ONG mencionada presta serviços de proteção especial de alta complexidade como entidade subvencionada na área de atendimento a crianças e adolescentes.

⁶⁹² SOARES. Famílias carentes recebem cestas básicas. *Correio*. Cidade & Região, p. A 4. 25 dez. 2012. n° 22.902. ArPU n° 412.

a solidariedade sistêmica pela solidariedade individual”.⁶⁹³

O que a investigação dos programas assistenciais locais, como estudo de caso, permite notar é que a solidariedade em termos de ações de entidades ou de iniciativas individuais não poderia se dar desacompanhada de formas de moralização e educação das famílias de trabalhadores. O processo de implantação de tais políticas permite notar um longo período de afirmação de valores que seriam “corretos” aos pobres e que pressupõe a internalização, ao menos enquanto postura a ser assumida, destes pelas pessoas que são usuárias dos serviços ofertados por programas sociais.

A partir do PBF as funções destas entidades se aproximam, por terem suas ações normatizadas, da gestão municipal como prestadoras de serviços. Nesse campo de atuação e gestão social, em 2006, como registrou Mello, em Uberlândia, “99 instituições estavam registradas no Conselho Municipal de Assistência Social”, recebiam, portanto, “subvenções por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social, Habitação e Trabalho ou pelo Fundo da Infância e Adolescência”. A área de atendimento com maior concentração de organizações referia-se a de “Crianças de 0 a 6 anos” (34), “Centros de Formação” (24), “Apoio à família” (7), “Portador de deficiência” (7), “Geração de trabalho e renda” (7).

Como explica a autora, “As subvenções incluem várias modalidades, que vão desde a cessão de funcionários (professores da rede pública municipal e estadual com habilidades específicas); isenção de impostos ou tributos, doação de alimentos, até a destinação de verbas com fins específicos, como, por exemplo, pagamento de profissionais”.⁶⁹⁴ Mello pesquisou as categorias de “sustentabilidade organizacional, valores organizacionais e conflitos”⁶⁹⁵ de dezenove organizações, dentre elas, um “Centro de Formação (ensino formal e oficinas de artes)”, um “Abrigo (infantil)”, e duas de “Geração de trabalho e renda (ensino e confecção de artesanato)”.⁶⁹⁶ As organizações pesquisadas pela autora foram fundadas entre os anos de 1920 e 2005, a

⁶⁹³ Montañó, Carlos. Prefácio da 2ª edição. In: VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica* / Tarso Cabral Violin. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montañó. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 20.

⁶⁹⁴ MELLO, A. *Conflitos e dilemas dos gestores de organizações do terceiro setor em Uberlândia – MG*. Dissertação [Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007. p. 25

⁶⁹⁵ MELLO, A. *Conflitos e dilemas dos gestores de organizações do terceiro setor em Uberlândia – MG*. Dissertação [Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007. p. 65 e p. 66.

⁶⁹⁶ MELLO, A. *Conflitos e dilemas dos gestores de organizações do terceiro setor em Uberlândia – MG*. Dissertação [Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007. p. 68.

maioria nos anos de 1980 e primeira metade dos anos 2000.⁶⁹⁷ A autora levantou os principais valores organizacionais que guiam os trabalhos realizados, sendo eles:

Os valores organizacionais mais citados no discurso dos 19 gestores foram: inclusão social (13 gestores); respeito ao próximo e/ou às diferenças individuais (10) e solidariedade (10). A busca por direitos foi citada por oito gestores e apresenta-se ligada às seguintes palavras: cidadania (2), igualdade de condições (3) e humanos (3). O termo cidadania ainda foi mencionado, isoladamente, por cinco dos entrevistados; a união (6) e a qualidade de vida (5). Todos esses valores encontram-se ligados aos objetivos finais dessas organizações – o desenvolvimento físico, cognitivo e afetivo do ser humano, e a sua inclusão social com dignidade.⁶⁹⁸

Os valores mapeados por Mello são significativos das mudanças que ocorreram desde o início da década de 1990 em torno da concepção da assistência social em âmbito municipal e dos valores expressos por instituições atuantes por longos períodos.

Vale notar que a criação da legislação que ampararia a atuação tanto das entidades de caráter da Organização Social (OS) quanto as Organização da Sociedade civil de interesse público (OSCIP) ocorreu ao longo desse período, deslocando as funções essenciais do Estado e regulando a atuação de entidades privadas no campo das políticas sociais, de modo a afetar princípios de universalidade da Constituição de 1988. Foi neste campo que a atuação de entidades, até então contestadoras, foi formalmente reconfigurada ao longo da década de 1990 e passou a ter respaldo legal para atuar como “parceiras do Estado, prestando serviços sociais como educação, saúde, assistência social, cultura, entre outros, que antes, na sua maioria eram executados diretamente pelo Estado”.⁶⁹⁹

Durante os governos petistas, as relações com as entidades privadas de assistência social locais encontraram fôlego para a aproximação com a assistência social local em formas institucionalizadas por protocolos nacionais de atendimento social.

⁶⁹⁷ MELLO, A. *Conflitos e dilemas dos gestores de organizações do terceiro setor em Uberlândia – MG*. Dissertação [Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007. p. 71.

⁶⁹⁸ MELLO, A. *Conflitos e dilemas dos gestores de organizações do terceiro setor em Uberlândia – MG*. Dissertação [Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007. p. 72

⁶⁹⁹ VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica* / Tarso Cabral Violin. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montañó. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 27. As certificações das entidades também foram organizadas pelo governo de Cardoso. “Nota-se a diferenciação entre os serviços sociais, que envolvem o mercado e o terceiro setor a partir de fomentos estatais e entre os serviços públicos sociais, de titularidade do Estado”. Como aborda Violin, ampla e profundamente, na obra citada, em específico nos Capítulos 2 e 3.

Esse foi um movimento que ocorreu em consonância com a forma estruturante das políticas públicas na dimensão do programa de reformas do lulismo. Violin dialoga com o entendimento de que, este governo, ao agir por meio da conciliação, no tocante às políticas sociais, seguiu desconstruindo o Estado.⁷⁰⁰ A ambiguidade das ações para os programas sociais nesse aspecto ao invés de reorganizar o conjunto social, atribui-lhe sentido: ao invés das contradições ocorreu a centralização de ações pela parceria somada à normatização da técnica.

Isso significa que as redes de atendimento centradas nos CRAS (para Proteção Social Básica) e CREAS (Proteção Social Especial), que são, a nível municipal, articuladas com as organizações do “terceiro setor”, constituem espaços nos quais pretensões locais e nacionais se coadunam ao atuar pela via dos programas sociais.

A construção do espaço de atuação para tais organizações é anterior aos protocolos nacionais de atendimento e organização da assistência social pelo SUAS, de modo que permanecem como referência socialmente instituída para a lida com pessoas “pobres”, caracterizadas através de um universo de atitudes e condutas reprováveis. É no âmbito dos procedimentos de cadastramento e fiscalização pelo cumprimento das condicionalidades e da oferta de serviços complementares ao PBF que tal referência se manifesta, pois o espaço de controle dos benefícios está sob a responsabilidade do governo federal como é ressaltado no site da Prefeitura: “A seleção das famílias é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com base no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa às famílias com menor renda”.⁷⁰¹

Ainda sob o processo de transição do governo municipal,⁷⁰² portanto, sob o governo do então prefeito Gilmar Machado (PT, entre 2013-2016), a página na internet da Prefeitura que informava sobre “Projetos e Ações da Prefeitura de Uberlândia – Desenvolvimento Social e Trabalho”, especificava como ações e serviços ofertados pelo

⁷⁰⁰ VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica* / Tarso Cabral Violin. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montaña. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 53-54.

⁷⁰¹ Sublinhado como no texto original. *Prefeitura de Uberlândia*. Requisitos para fazer parte do Programa Bolsa Família. Disponível em: < <http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=Conteudo&id=2659>> . Consultado em: 30 nov. 2018.

⁷⁰² Odelmo Leão foi eleito prefeito de Uberlândia nas eleições de 2016, substituindo o governo petista de Gilmar Machado. No período de transição e de início do governo de Leão, as informações sobre os programas sociais da Prefeitura disponíveis em sites institucionais ficaram bastante instáveis, sendo alteradas e/ou editadas constantemente. Já em 2018 a mesma página referida sobre “Projetos e Ações” apresentava informações de forma mais resumida e com menos dados que antes.

CRAS:

- Serviços de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) – que é instrumento a ser obrigatoriamente, no âmbito do SUAS, ofertado no CRAS;
- Ações de segurança alimentar para o “acesso das famílias às ações de orientação e educação alimentar (...) bem como contribuir com a melhoria das condições de como utilizar o orçamento doméstico para suprir as demandas de alimentos, como por exemplo: aproveitamento dos alimentos, planejamento do orçamento familiar (...)”;
- Cadastro para Rede Crescer “Acesso às inscrições das atividades desenvolvidas pela Rede Crescer Estação Cidadania e Conviver, que são espaços de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo das crianças e adolescentes”;
- Orientações e isenções de Taxas para emissão de documentos (RG, Certidões de nascimento/casamento/óbito, Carteira de Trabalho);
- Cadastro Único: para programas dos governos federal, estadual e municipal “tais como: Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida, Isenção para taxas de concursos públicos, tarifa social de energia elétrica, entre outros”
- Benefício de Prestação Continuada;
- Benefícios Eventuais: “Esses benefícios são regulamentados pela Lei Municipal no 11.644 de 20 de dezembro de 2013 são prestados aos cidadãos e famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. São considerados benefícios eventuais: auxílio natalidade (fornecimento de enxoval para recém-nascido); auxílio transporte (fornecimento de passagens para migrantes e vales-transporte urbanos); auxílio documentação (isenção de taxas para a confecção da Carteira de Identidade e Carteira de Trabalho - 2ª via de certidões de nascimento, óbito, casamento e fotos 3x4); auxílio leite (fornecimento de leite em pó e complementos alimentares); auxílio cesta básica (concessão de cesta básica emergencial); auxílio fraldas descartáveis (fornecimento de fraldas); auxílio colchão (fornecimento de colchões e cobertores); auxílio higiene (fornecimento de kit com itens de higiene) e auxílio calamidade pública (apoio e proteção por meio da oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais). Fazem jus ao benefício: I) famílias cuja renda per capita seja inferior a ¼ de salário mínimo e II) famílias em situação de vulnerabilidade temporária. Toda concessão será precedida de parecer técnico.”
- PRONATEC: Realização de inscrições e divulgação dos cursos profissionalizantes ofertados.

Dentre tais ações e serviços ofertados pelas dez unidades do CRAS em

Uberlândia,⁷⁰³ chama a atenção, pela adaptação feita a partir dos objetivos do programa a nível nacional (abordados no Capítulo 2), a descrição atribuída ao PBF: “É um programa que transfere renda diretamente para as famílias como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada, à educação e à saúde. O dinheiro do Bolsa Família pode ser usado para comprar alimentos ou para qualquer outra despesa importante para o desenvolvimento da família”.

Ainda nessa extensa gama de serviços localizam-se os da “Rede Crescer” descritas como “(...) unidades públicas que oferecem o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos nas diversas regiões da cidade, atendendo: crianças, adolescentes e jovens”, com o desdobramento desta nas unidades da “Rede Crescer Estação Cidadania” com a finalidade de compor um “Espaço de Convivência para crianças e adolescentes que oferta atividades culturais, artísticas, esportivas e capacitação profissional, visando a socialização, promoção, proteção, convivência familiar e comunitária”, como um serviço que pode “ser acessado através das unidades do CRAS” de modo que “todas as unidades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos são referenciadas por um CRAS. As famílias recebem apoio psicossocial (assistente social e psicólogo) através desta unidade”.

As atividades ofertadas por tais unidades consistem na oferta das seguintes “oficinas”:

. Crescer Dançando: Utilizar o corpo em movimento como forma de expressão, contribuindo na formação através da dança de rua, dança de salão, jazz, ballet, dentre outras.

. Vozes da Infância: Desenvolver atividades artístico-musicais, através do canto coral, visando o desenvolvimento de concentração, disciplina, trabalho em grupo, sentimento de pertença, construção da identidade e afirmação da individualidade.

. Com a Corda Toda: Oferecer formação musical (através do violão, violino e instrumentos de percussão), proporcionando desenvolvimento pessoal, bem como o desenvolvimento cultural.

. Crescer Digital: Promover a inclusão digital de crianças e adolescentes, proporcionando integrar educação e tecnologia.

. Lutando pela Cidadania: Contribuir para a formação humana, cidadã, através da prática das artes marciais (judô, kung-fu, karatê).

. Corpo em Cena: Desenvolver através de pequenas encenações teatrais

⁷⁰³ Atualmente as Unidades do CRAS foram renomeadas por “Casa da Família”.

o gosto pela leitura, aprimorando diversas linguagens utilizadas na comunicação (oral, escrita e plástica), trabalhando também valores e resgate da autoestima.

.Berimbalar: Contribuir para a formação e desenvolvimento de hábitos salutareos através da prática da capoeira, estimulando a capacidade de expressão individual, qualidades físicas e relações de cidadania por meio do trabalho em grupo.

.Pintando o Sete: Despertar e incentivar a criatividade dos usuários através do artesanato, com intuito de socialização, desenvolvimento de habilidades motoras e capacidade de concentração.

.Crescer em Movimento: Oportunizar a prática de exercícios físicos, com enfoque na adoção de um estilo de vida que priorize a qualidade de vida, o fortalecimento de vínculos comunitários e o desenvolvimento de vivências e experiências coletivas.

.Atividades Esportivas: Oportunizar atividades esportivas, como o futebol, vôlei, tênis, peteca, dentre outras, de maneira que o esporte auxilie na formação de conceitos básicos de cidadania. Ou seja, desenvolver aspectos afetivos, sociais, cognitivos, culturais e biológicos. A prática de esportes promove a construção da convivência do indivíduo com a sociedade e também a aprendizagem da técnica esportiva.

Para a oferta dos serviços que propõe “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” estava proposto o desenvolvimento de atividades: “(...) diversificadas, variando de entidade para entidade, dentre elas, destaca-se: artesanato, jogos pedagógicos, reforço escolar, dança e expressão corporal, musicalização, informática, educação física e práticas esportivas, capoeira, literatura e brinquedoteca”. Tais atividades são ofertadas por “Entidades Socioassistenciais Não-Governamentais Subvencionadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho” com capacidade total para três mil e cinquenta e sete vagas. Estas entidades estão relacionadas às associações de bairro, a empresas e, em maioria, entidades de assistência de cunho religioso.⁷⁰⁴

⁷⁰⁴ As entidades são: Ação Moradia ; Associação Antonio e Marcos Cavanis ; Associação de Moradores do Bairro Patrimônio e Morada da Colina; Associação Desenvolvendo Vida e Missão; CEFAC-Centro de Formação e Assistência Cultural Santa Luzia; Central de Ação Social Avançada – Casa – Guarani ; Central de Ação Social Avançada – CASA – Jd. Ipanema; Central de Ação Social Avançada – Casa Segismundo Pereira; Central de Ação Social Avançada – Casa – Tubalina; Centro de Formação Comunitário São Francisco de Assis; Centro de Formação Obreiros do Bem; Centro Educacional do Menor Aura Celeste; Centro Espírita Fé, Esperança e Caridade – Lar Alfredo Júlio; Creches Comunitárias Associadas de Uberlândia – C.F. São F. Assis; Divulgação Espírita Cristã; Fraternidade Assistencial Estrela de Davi; Fund. de Ação Social Evang. Ver. Adão Bomtempo – CEAC; Fundação de Aprendizagem e Desenvolvimento Social do Menor; Instituto Politriz – Campo Alegre, Morumbi e Tibery; Lar Espírita Maria Lobato de Freitas; Missão Esperança / Estação Cidadania; Obras Sociais do Grupo Espírita Paulo de Tarso; Serviço para o Bem Estar / Estação Cidadania.

Os serviços ofertados por meio do CRAS/CREAS estavam organizados de acordo com o seguinte fluxograma de atendimento:

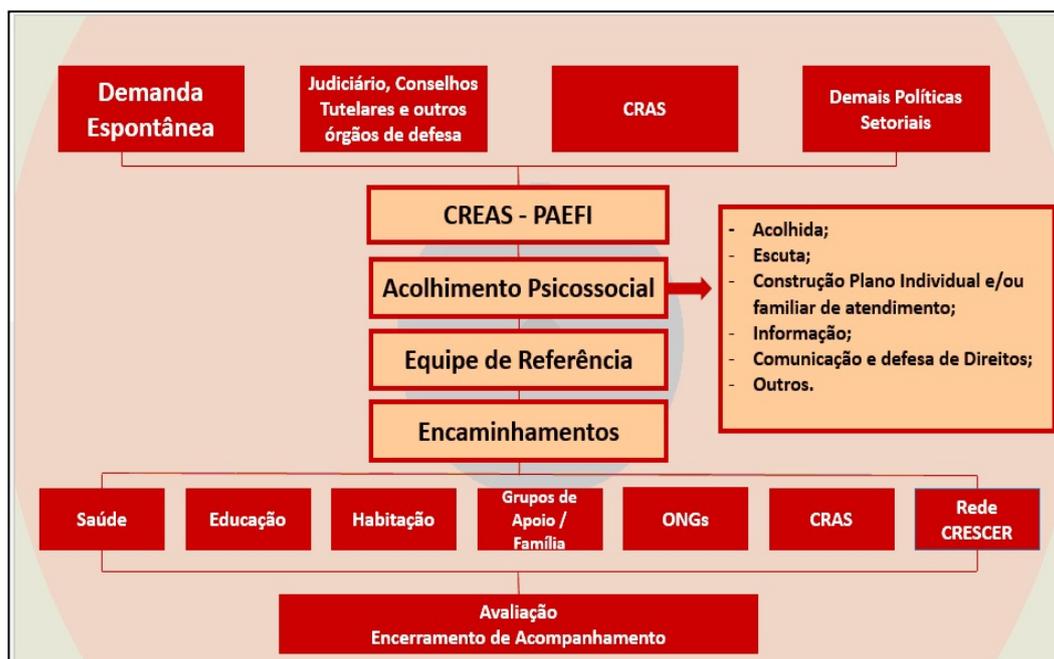


Figura 3: Fluxograma de Atendimento Uberlândia.

Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia. Projetos e Ações da Prefeitura de Uberlândia. Desenvolvimento Social e Trabalho. <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/-1/822/secretaria.html>>. Consultado em: 22 maio 2017. * Imagem de página salva pela autora.⁷⁰⁵

Na oferta de serviços no âmbito do CREAS estão relacionadas cinco “Entidades Subvencionadas”: Carol – Casa de Amparo Infantil; ICASU; Instituição Lar Maria de Nazaré; Missão Esperança e Núcleo Servos Maria de Nazaré. Sendo a Missão Sal da Terra - Missão Criança, a entidade responsável pelo “Serviço de Acolhimento Família Acolhedora” que ampara crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por medida de proteção, de modo provisório até que uma solução permanente seja

⁷⁰⁵ Sob a nova administração municipal onde se lê “Demais Políticas Setoriais” nesse fluxograma, no novo consta “Terceiro Setor” e a “Rede Crescer” é substituída por NAICA’S (Núcleo de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente). Cabe notar que a atual administração além de contar com o atual e já eleito prefeito Odelmo Leão (governou entre 2005-2008/2009-2012), conta também com secretária de Desenvolvimento Social que já integrou o quadro do governo municipal em outras gestões: a secretária Iracema Barbosa Marques: “Jornalista, ingressou na Prefeitura Municipal de Uberlândia em 1985 na Secretaria Municipal de Ação Social - atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho. Participou da implantação da Delegacia da Mulher e dos Conselhos Municipais da Mulher, da Assistência, da Criança e do Adolescente e de todos os projetos sociais ligados ao órgão.”. Informação disponível no site da Prefeitura de Uberlândia: <http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria/28/desenvolvimento_social_trabalho_e_habitacao.htm>. Consultado em: 2 dez. 2018.

Esse fato é interessante de ser observado no sentido da mobilização de crenças e valores de personagens atuantes na política institucional.

viabilizada.⁷⁰⁶

Em 2005, em pesquisa sobre caminhos para a sustentabilidade de ONGs em Uberlândia, Sousa notou:

No que diz respeito à relação da ONG com o poder público, no caso a Prefeitura Municipal, pode-se concluir que, a Prefeitura assume o compromisso de dar sustentabilidade ao projeto social (...), como uma alternativa para a prestação de serviços públicos, ou seja, a relação se configura como uma estratégia de terceirização por parte da mesma, que se desonera em grande parte, da execução de seus programas sociais.⁷⁰⁷

As formas de identificação dos “pobres” colocadas para programas de distribuição condicionada de renda nacionais, em certa medida, foram adotadas por entidades locais que ofertam serviços como, por exemplo, o “acolhimento de crianças” e “ensino de cidadania”. A orientação prática de necessidade de acolhimento, educação e moralização dos sujeitos identificados como pobres foi reorganizada na prestação de serviços relacionados a assistência social, referenciados no âmbito do CRAS e do CREAS e da parceria com “Entidades Socioassistenciais Não-Governamentais Subvencionadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho” com o objetivo de “fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania” por meio da oferta de “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”.⁷⁰⁸

O que se evidencia é que cada instituição privada, como visto nas seções anteriores, carrega com os sujeitos nelas atuantes, valores e concepções que identificam a pobreza. Através da reorganização operada pelo PBF em nível nacional, tais valores e concepções encontram espaços para reorganizarem a prestação de serviços sociais. De modo que permanecem atuantes, só que mais próximos das dinâmicas que viabilizam as políticas sociais por meio dos programas sociais.

⁷⁰⁶ Todas as informações, citações e registros referentes aos serviços ofertados pelo CRAS e pelo CREAS em Uberlândia foram retiradas de: Prefeitura Municipal de Uberlândia. Projetos e Ações da Prefeitura de Uberlândia. Desenvolvimento Social e Trabalho. <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/-1/822/secretaria.html>>. Consultado em: 22 maio 2017. (Imagem de página salva pela autora). Atualmente este mesmo endereço foi atualizado com informações sobre o funcionamento reorganizado destes órgãos pelo novo governo municipal.

⁷⁰⁷ Sousa, Edilena Godói de. *Redes Organizacionais para a sustentabilidade de uma ONG em Uberlândia* – MG. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Uberlândia, 2005. p. 161.

⁷⁰⁸ *Prefeitura de Uberlândia*. Projetos e Ações da Prefeitura de Uberlândia – Desenvolvimento Social e Trabalho. Disponível em: <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/-1/822/secretaria.html>>. Consultado em: 22 maio 2017.

Nesse sentido, noções relacionadas aos direitos sociais no âmbito da assistência social foram deslocadas para a noção de bem-estar individual, ligada ao consumo alimentar, de bens e para condições de moradia, identidade, composição e características familiares. Elementos estes que são associados a partir da análise de renda familiar em uma dimensão que privilegia a atuação por meio da focalização das ações de assistência social.

Consolidou-se portanto, uma noção de política pública com o objetivo de combate à pobreza que está colocada em um movimento “(...) em direção ao fortalecimento do indivíduo como foco [que] é, no contexto contemporâneo, parte essencial da metamorfose da ciência em técnica social (...)”.⁷⁰⁹

As formas pelas quais programas sociais nacionais são ordenados localmente indicam as próprias contradições de um projeto de reformas sociais que são declaradas estruturais, mas que atuam por vias instituídas a partir de outros objetivos, em outra temporalidade, forjadas com a pretensão de alívio às situações de baixos salários, concentração de renda e desemprego. Não para a transformação social ou organização política. A forma atual de funcionamento dos programas sociais é ambígua e cumpre papel conciliatório entre interesses sociais distintos.

O PBF reorganiza os programas institucionalmente, pois o combate à fome e à pobreza foi eleito como centro das ações sociais pelo governo Lula. Esse direcionamento político produziu efeitos reais na vida dos trabalhadores empobrecidos, especialmente do ponto de vista material. Ademais, o PBF, no contexto do lulismo, incorporou entendimentos e interpretações que agregam valores tanto do campo da economia neoliberal com o desenvolvimento de “capacidades individuais” e do campo cultural do trabalho em que a dignidade, a solidariedade e a cidadania encaminharam uma identidade geral a ser reassumida pelos beneficiários de programas sociais como forma de transição da condição de pobreza como significante da mobilidade social.

É nesse campo de conciliação e de controle que particularidades políticas locais passam a ser parceiras na prestação de “serviços sociais”. No mesmo sentido, formas de se auto identificar como trabalhador passam a conciliar-se com as normativas sobre a pobreza e por esse caminho, compensações imediatas pelo desemprego precisaram ser aceitas, ainda que assumidas como condição temporária de um acordo de pacificação.

⁷⁰⁹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 23.

Há um movimento interessante que pode ser observado entre os anos de 1990 e início dos anos 2000 e que buscou-se evidenciar com a análise das relações entre trabalho e pobreza em Uberlândia, que é que os sujeitos, em certa medida, precisaram assimilar, através de elaborações, a identificação, ainda que simbólica, da pobreza como porta de acesso a algum tipo de assistência social. Isso não ocorreu em um vazio social ou foi operado pelos (reais) méritos do PBF nos anos 2000. A ressignificação do trabalho como valor de dignidade e que impunha limites como não aceitar “atestados de pobreza”, operou também a ressignificação da noção de reivindicação em torno de direitos sociais que passam a ser ofertados a parcelas da população sob a expressão de benefícios. Do mesmo modo, a ideia de “benefício” advinda dos primeiros programas implantados em escala nacional, precisou ser aceita e assimilada enquanto compensação por condições materiais de vida identificadas como de pessoas pobres, de trabalhadores informais, de delinquentes, de pessoas sem qualificação profissional ou sem níveis considerados adequados de educação formal.

Esse processo pode ser notado na duração dos programas sociais, e nos antagonismos que foram equilibrados para que essas formas de gestão acerca da intensificação da exploração dos trabalhadores, concentração de renda e fechamento do acesso aos direitos sociais fossem socialmente legitimados. Não se questiona aqui as medidas necessárias para que pessoas tenham condições de vida melhores ou ações que visem ampliar direitos sociais. O que se questiona é a forma como valores culturais foram projetados e significados em meio a reorganização de lugares sociais e de formas das relações produtivas em meio a um processo no qual a política social passa a regular “o comportamento econômico, político e civil dos pobres, garantindo baixo risco de sublevação social e uma forma ideologicamente palatável de inserção precária dessas massas na ordem econômico-financeira” de modo que assim “preserva funções similares na manutenção do ritmo da acumulação”.⁷¹⁰

Como visto, em muitos momentos, a arrecadação e distribuição de alimentos regulou e foi regulada pelos interesses particulares de crescimento de setores do agronegócio. O acolhimento de crianças esteve carregado da ideia de prevenção à criminalidade e uso de drogas. A intervenção pelo controle de natalidade dentre famílias de trabalhadores empobrecidos esteve fundamentada, não em noções sobre direitos

⁷¹⁰ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 337.

reprodutivos, mas em noções sobre a fome e a pobreza de modo a tratar a família de trabalhadores pobres como núcleo de indivíduos problemáticos, não-inseríveis em empregos ou incapazes. A educação formal como contrapartida para o recebimento de bolsas imbuí-se do argumento da qualificação profissional e da mobilidade para melhores salários. Aliada à técnica, é apresentada como embasamento teórico para o argumento de quebra intergeracional de pobreza.

Esses eram os retornos sociais que estavam no horizonte e que compunham o projeto de um tipo de “autodeterminação” dos sujeitos. Ainda que nesse horizonte estejam as políticas de um programa econômico e social neoliberal que encaminhou novas formas de sobrevivência e de produção da concepção de pobreza, deslocando-a das questões produtivas, tratou, portanto, as questões da esfera da reprodução como desconectadas da dimensão da produção.⁷¹¹ Dimensões de um conservadorismo latente (que pode assumir a forma de aporofobia) se colocaram como questões importantes ao oferecer os mecanismos que subsidiaram formas de contenção e gestão sociais da pobreza.

Estes mecanismos, incorporados como pilares e traduzidos como objetivos do PBF, emergem do processo histórico localizado em negociações e conquistas do período posterior da ditadura, e principalmente, em um contexto democrático. Portanto, não se trata apenas do curso de um projeto neoliberal, mas como este assumiu especificidades na dimensão das políticas sociais de combate a pobreza frente às pressões políticas nacionais e locais.

E. P. Thompson, argumenta a respeito de se manter em vista o sentido global, o contexto político e social do período, ao se olhar para algum processo histórico específico a fim de notar mudanças reais impostas às relações sociais e aos hábitos da população.⁷¹² Nesse sentido, pode-se notar que o que era, em princípio, a expressão de movimento cívico organizado na Campanha da Ação da Cidadania, sofreu modificações perceptíveis a partir de reorganizações, interesses antagônicos e mudanças que ocorreram aos poucos, mas na rapidez de pouco mais de uma década. Estas derivaram

⁷¹¹ “No centro capitalista, embora os países apresentem importantes diferenças nas saídas para as políticas sociais, desde os anos 1990, o núcleo central de medidas tem seguido em direção ao neoliberalismo. Em relação à periferia capitalista, os países sucumbiram ao mantra da ortodoxia econômica por meio dos programas de ajuste estrutural, arquitetados no Consenso de Washington e implementados pelo FMI e Banco Mundial”. MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 338.

⁷¹² THOMPSON, E. P. *A formação da Classe Operária Inglesa* [v. II]. Tradução Renato Busatto Neto, Cláudia Rocha de Almeida. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 19.

em novas generalizações, produzidas com suporte técnico e científico e enfatizaram as desigualdades de acesso não somente a direitos, mas ao consumo. A sensação quanto ao cumprimento deste ponto vinha sendo suprido pela divulgação da atuação das instituições privadas de assistência e campanhas diversas. O critério de renda passou a identificar uma população não consumidora, ao passo que não acessar direitos sociais tratou de formas de privação política. Foi nesse caldo social que o PBF foi implementado.

A aplicação por Lula da ideia de um círculo virtuoso da economia, com investimento em políticas sociais amplas, de forma certamente diferente – apesar de guardar algumas semelhanças - do que havia sido realizado ao longo dos anos de 1990, permite evidenciar como se operou o deslocamento da universalização de direitos sociais para um tipo específico de retorno social que permitiu o acesso de grande parcela da população a um processo de manutenção mínima de sobrevivência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fio condutor para a investigação proposta nessa pesquisa foi o processo social que forjou o Programa Bolsa Família (PBF). O objetivo ao tomar esse programa específico como veículo de observação foi notar como e por quais interesses ocorreram as reformas nos programas sociais brasileiros que se impuseram como substrato à formulação deste programa em oposição a outras formas que existiam enquanto possibilidades. Ou seja, compreender como e porquê se chegou ao corpo atual do PBF a partir de um projeto forjado em meio a amplos movimentos de mobilização popular que carregavam noções de uma identidade política solidária e de formação de concepções em torno da justiça social.

A preocupação que organizou esse enfoque encontra-se na construção de uma explicação sobre como foi possível avançar socialmente sem necessariamente mudar concepções estruturantes em torno da fome e da pobreza, que foram deslocadas para os objetivos da conciliação política e do controle social.

A proposta foi de analisar a construção do PBF a partir do contexto do lulismo, no entanto, relacionar e interrogar seus conteúdos sociais, compreendendo-os enquanto conteúdos de classe nas configurações de sua representação e manifestação. E que, portanto, possuem um aspecto temporal. Nesse sentido, o diálogo com as fontes e com o estabelecimento de fatos e discursos históricos acerca da fome e da pobreza ocorreu a partir dos significados da estruturação das formas sociais (que ocorre em mutualidade entre sujeitos e estruturas) que conferiram aparência a um tipo específico de sociedade na qual a pobreza foi elevada a centralidade das ações nos programas sociais.

A escolha por essa dimensão de análise baseou-se no fato de que o PBF é considerado a expressão mais visível de mudança do papel dos programas sociais para o período da Nova República. Deste modo, a partir deste programa um novo significado foi assumido para o desenvolvimento social no país. Assim, a análise de permanências em meio a mudanças ocorridas permitiu notar a reinterpretação sob as formas de se gerir a solidariedade e a pobreza.

Solidariedade e Pobreza foram termos que, mesmo com rearranjos nas concepções sobre como os programas sociais deveriam funcionar, apareceram como constantes sociais no período analisado. Apesar de condições experienciadas em torno da fome e da pobreza serem problemas reais da sociedade brasileira, enquanto

elementos de articulação política, cumpriram o papel de equilibrar noções em torno da desigualdade social, ou – como é preferível; dos mecanismos da concentração de renda como uma constante no Brasil – das formas pelas quais a apropriação da riqueza social e a expropriação de direitos sociais ocorrem. O que indica também a persistência da tensão entre visões de mundo antagônicas, ao contrário de um tipo de “esvaziamento do conflito”. Nos parâmetros morais de gestão do PBF, os conflitos persistem na manifestação sobre condutas adequadas, na ideia do trabalho como referencial moralizante, na necessidade de educação formal e na constante vigilância dos beneficiários.

Nota-se que, a ambiguidade do programa político de ações que constituíram o PBF conferiu corpo a um projeto que ao invés de reorganizar o conjunto social atribuiu-lhe sentido: ao invés das contradições chamou-se à parceria. Esse aprofundamento de formas anteriormente constituídas foi expresso como a possibilidade política possível; nas palavras de Lula, representou não a “sofisticada ideologia política”, mas como o que sempre entendeu como: “(...) um governo de conciliação é quando você pode fazer mais e não quer fazer. Agora, quando você só pode fazer menos e acaba fazendo mais, é quase que o começo de uma revolução – e foi o que fizemos neste país”.⁷¹³

A solidariedade, ao longo do período analisado, foi deslocada de seu sentido mobilizador. Se ainda nos de 1990 assumia a função de construção de uma identidade política de confronto às circunstâncias dadas, que intermediava relações de caridade, de doação e de ações políticas, nos anos 2000, ao ser incorporada como elemento legitimador de pressão para a existência de programas sociais assumiu a característica de intermediadora política e de construção de um tipo de autonomia relativa para os sujeitos frente as suas condições materiais de vida.

Ao discutirem as dinâmicas de exercício da democracia em espaços públicos da política, Paoli e Telles notaram como possibilidades de “negociação e interlocução possíveis quanto às regras da equidade e à medida de justiça que devem permanecer nas relações sociais” haviam sido abertas em um campo ainda paradoxal de ampliação de direitos com o papel dos movimentos sociais, ou sujeitos coletivos – como chamam as pesquisadoras. Para as autoras, a presença de sujeitos antes postos fora do circuito da via política pública, além de ter o efeito de “desestabilizar ou mesmo subverter hierarquias simbólicas que os fixavam em lugares subalternizados”, forçam a

⁷¹³ Lula por Lula. In: *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 28.

“redefinição da noção de direitos e cidadania (...) a presença desses sujeitos na cena política”, teria, “a peculiaridade de atualizar, no registro do dissenso e do conflito, os princípios universais da igualdade e da justiça, uma vez que essa presença significa a permanente e sempre renovada negociação (...)”⁷¹⁴ na esfera dos direitos sociais.

Cabe lembrar que ao longo do governo Cardoso as esferas da representatividade e participação foram sendo reguladas em organismos bastante próximos ao governo. A solidariedade transviada naquele contexto pode ter quebrado as chances de representatividade política. No governo Lula, tanto as organizações que corresponderam ao mercado no corpo do chamado terceiro setor, durante o governo Cardoso, quanto os movimentos sociais historicamente constituídos, representativos das negociações de interesses de grupos sociais, foram incorporadas ao seio do governo Lula como articuladores do PBF e das demandas sociais. O que Paoli e Telles viram despontar, ainda no início de 2000, como possibilidade de realização permanente e renovada na esfera dos direitos sociais parece ter se dado mais pelas vias racionais da institucionalidade que pela subversão de hierarquias.

Sobre a segunda metade da década de 1990, Paoli e Telles registraram:

As possibilidades do campo democrático construído nos últimos anos parecem (...) desafiadas entre o peso da tradição e a vigência de um projeto conservador, que já se traduz em práticas reais, no qual a neutralização da dimensão ética da justiça e da igualdade, em nome dos critérios de eficácia e racionalidade técnica da economia, passa pela imposição de uma ordem pública subtraída das esferas societárias de representação, negociação e interlocução.⁷¹⁵

No tocante às conquistas e direitos sociais, as configurações pelas quais o campo democrático das políticas sociais se materializou consideram, justamente, que o Estado não se coloca como indutor de mudanças sociais, seu papel foi o da regulação de tais mudanças. Não se pode perder de vista que somente a ação coletiva pode promover transformações e conquistas sociais. As mediações e mudanças colocadas na dimensão do PBF estão em torno da ordem social experienciada e, não necessariamente, no prisma de uma ordem social mais ampla. Enquanto parte da política social e, programa

⁷¹⁴ PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais – Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras* / Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar - organizadores. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 104, p. 106 e p.107.

⁷¹⁵ PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais – Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras* / Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar - organizadores. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 140.

assistencial, que compõe o *rol* de direitos sociais básicos, o PBF cumpre um dos papéis possíveis nas formas de consolidação da democracia. Porém passa ao largo da aplicação de uma real justiça social, já que foi construído a partir da “(...) ideia de combate a pobreza e a desigualdade sem alterar as estruturas [que] é hegemônica entre os *policy makers* (...)”, ou seja, “(...) um conjunto de programas de atendimento aos pobres que acaba por minar o sentido de mudança da estrutura e de organização social nelas contido”.⁷¹⁶

Na transação entre o Fome Zero e o PBF, a solidariedade cumpriu o papel de gerir a identificação social com a figura de Lula, permitindo que o Estado conduzisse os termos de gestão da pobreza como causa do desenvolvimento econômico e social. No tocante ao PBF a ideia de proteção social pela via de uma política pública foi organizada em bases universais a parcelas específicas da população, de maneira focalizada no desenvolvimento de direitos sociais específicos, significados pela transferência de dinheiro, incluindo assim, o direito ao consumo como categoria constitutiva desta mudança social. Nesse sentido, observa-se que a centralidade da ideia do trabalho como valor da dignidade e de identificação entre sujeitos foi deslocada para a noção de bem-estar ligada ao consumo alimentar, de bens e para condições de moradia, identidade, composição e características familiares.

Buscou-se mostrar que a implantação do PBF ocorreu sob formas já constituídas socialmente em um longo período de afirmação de valores “corretos” e “dignos” de sobrevivência a parcela da população que passou a ser identificada, de forma técnica e generalizante - marcadamente, a partir dos anos 2000 com a nacionalização de critérios de seleção para os programas sociais - como pobres. Esse movimento precisou ser assimilado e aceito enquanto compensação por condições materiais de vida consideradas precárias que incluíam a não adequação a transformações na esfera da produção, para a qual anunciava-se não haver lugar para todos os trabalhadores.

Como significante do desmonte das possibilidades de universalização das políticas sociais condições imediatas de alívio foram socialmente aceitas e legitimadas enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento social. Esse processo que empurrou políticas de transferência mínima de dinheiro como sistema de alívio como a melhor das possibilidades compõe, em um cenário macro, o processo de distinção do

⁷¹⁶ Citações de: MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008. p. 167.

programa neoliberal. Como pontua Oliveira:

A caracterização do ciclo neoliberal não reside apenas, nem exclusivamente, nas formas e opções da política econômica geralmente conservadora sob a égide de políticas monetárias recessivas e políticas fiscais ortodoxas. Talvez seja no plano social que o neoliberalismo fique marcado como um período único na moderna história brasileira, na história de média duração, desde 1930. De fato, é a política antirreformas sociais, antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais em geral que marca o neoliberalismo. De resto, completamente dentro do paradigma neoliberal *urbi et orbi*.⁷¹⁷

Ainda que as reformas nos programas sociais orientem reformulações nas formas das relações produtivas, não se pode perder de vista a importância que a execução de políticas locais de transferência de dinheiro tivera para a população atendida frente a um vazio de práticas que garantissem o acesso aos direitos sociais. Tais políticas cumpriram um importante papel na legitimação social dos programas de transferência de renda. Apesar da persistência da concentração de renda e da continuidade de numerosa parcela da população na condição de pobreza, a experiência de ter como aliviar duras condições materiais pela via dos programas de transferência condicionada de renda significou-os.

Esse processo foi responsável por organizar a ideia de que ocorreria a possibilidade de conquista de um tipo de mobilidade social em meio as relações de produção a partir de atitudes individuais que envolveriam dimensões de educação formal e moral, e de saúde. Por outra via, a pobreza como argumento político para o desenvolvimento econômico e social geriu expectativas por justiça social. Entretanto, a categoria da pobreza, enquanto um campo de intermediação da política, assumiu a forma de idealismo como “primazia sobre seu referente material; a estrutura conceptual paira sobre o ser social e o domina”.⁷¹⁸

O período analisado permitiu evidenciar que a qualidade das mudanças ocorridas, na dimensão dos programas sociais, esteve imbuída de identidades com clara função de defesa de interesses dominantes em períodos específicos. Como pontua E. P. Thompson “(...) *en una sociedad cualquiera dada no podemos entender las partes a menos que entendamos su función y su papel em su relación mutua y en su relación com*

⁷¹⁷ OLIVEIRA, Francisco de. O Adeus do futuro ao país do futuro: uma biografia breve do Brasil. In: *Brasil: Uma biografia não autorizada* / Francisco de Oliveira. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. p. 66.

⁷¹⁸ THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria* – ou um planetário de erros (uma crítica ao pensamento de Althusser). trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 22.

el total".⁷¹⁹ Por essa via, os termos da fome, da pobreza e da solidariedade cumpriram um importante papel enquanto enunciados que organizaram as formas das relações sociais, pois foram adequados a diferentes momentos dos processos políticos instituídos.

A análise de como as reformas nos programas sociais ocorreram e foram interpretadas a nível local, na cidade de Uberlândia, evidenciou que, principalmente a partir de fins dos anos de 1990 e início dos anos 2000, particularidades políticas foram organizadas de modo a conformar práticas projetadas nacionalmente

A identificação generalizante e normativa de pessoas pobres, como mecanismo de articulação concreto dos programas sociais, provocou mudanças na forma como as relações que antes estavam articuladas em torno de reivindicações e de ações comunitárias ou organizadas aos pobres por entidades sociais sob o argumento de baixos salários, desemprego, concentração de renda e condições materiais de vida precárias, começariam a ser significadas a partir da inclusão em espaços de promoção de um tipo de desenvolvimento social.

Tais argumentos que se referiam a esfera das relações de produção foram modificados como expressão da internalização dos valores projetados pelos programas sociais, articulados em torno da ideia do trabalho e da reinserção produtiva, no entanto, a ideia de trabalho passou a compor um referencial de moralização e não um ato social. Esse processo abriu o campo para a atuação de entidades sociais como prestadoras de serviços com referencia centralizada nas unidades do CRAS. Suas práticas foram remodeladas para que pudessem atuar de forma inserível nas expectativas projetadas aos programas sociais.

Com a alteração do conteúdo de mobilização social que se manifestava em torno da ideia de solidariedade o conjunto das relações que a ligava a pobreza foram também alterados. Assim, não necessariamente antagonismos entre classes deixaram de existir ou os conteúdos dos programas sociais foram esvaziados de seu conteúdo político. Assumiram, pois, outras formas de negação, controle, negociação, interpretação e conflito que não necessariamente se colocaram como transformadoras, mas que foram validadas pelas circunstâncias históricas em que foram forjadas, as quais foram circunstâncias vividas enquanto expressão de constantes sociais históricas.

⁷¹⁹ THOMPSON, E. P. ¿Lucha de Clases sin Clases? In: *Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase – Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Prólogo de Josep Fontana. Barcelona: Editorial Crítica, 1989. pp.13-14.

Nesse sentido, modelos alternativos de gestão e interpretação do social foram adequados para que avanços pudessem ser obtidos na esfera do desenvolvimento social. A pesquisa permitiu evidenciar que as mudanças que ocorreram institucionalmente foram sustentadas por práticas e mecanismos culturais instituídos em um chão social de manutenção de valores bastante rígido. O próprio caminho para o concerto social precisou ser ajustado por meio de apropriações de reivindicações legítimas por melhores condições materiais de vida e, pela construção de expectativa social de que o horizonte almejado encontraria, em algum momento, espaço para se manifestar.

Esse processo, ao ser organizado de “cima para baixo” não propôs novos filtros e medidas morais que pudessem mediar simbolicamente transformações nas formas como as relações sociais estão organizadas. Nesse sentido, medidas e filtros morais anteriores ao PBF continuaram a se impor como forma de interpretação das condições materiais vividas pelos beneficiários do programa. Esse aspecto de permanência foi o meio pelo qual a aceitação social do PBF ocorreu. No sentido de que a própria instituição de normativas para que o programa pudesse funcionar está organizada com base nas referências sociais que foram mantidas em um processo cumulativo de experiências políticas e sociais. Essa foi a forma encontrada pelo necessário pacto entre a realidade e o social.

O PBF, ao expressar direitos enquanto vulnerabilidades, ofereceu uma reinterpretação dos significados culturais dos direitos sociais enquanto uma conquista de caráter universal. A categoria política da pobreza posta de modo anacrônico, como questão permanente, encontrou eco no exercício de controle político e social, de modo que vinculou o sentimento de cidadania ao acesso ao dinheiro como veículo principal para o consumo e, portanto, expressão da mobilidade social como fator individual. Matizou-se, desta forma, o fato de que a pobreza não é simplesmente um dado, mas uma forma real de organização das relações sociais.

Os projetos de lei para alterações nas condicionalidades do programa, e as questões em torno das próprias condicionalidades que aparecem em narrativas que relatam informações sobre problemas de gestão (que parecem saturadas em seu conteúdo) permitem evidenciar que é nesse campo moral que o sentido pedagógico do controle e da vigilância social tem se manifestado. Este é o campo que foi negociado frente a outras possibilidades que foram retiradas de cena, de modo a abrir espaço para a criação do PBF. A proposta de mobilidade social como aspecto não da mutualidade, mas da competição correspondeu como uma das formas que pôs em marcha as reformas

do lulismo, firmando os termos do acordo social então vigente e dos que viriam a ser firmados.⁷²⁰

Nesse sentido, há um processo estruturado, que não é mais uma tendência e que se coloca como organizador das formas das relações de reprodução social. Esse processo se relaciona ao exercício de manutenção de determinadas estruturas sociais, que ocorre através dos pressupostos de parceria, de convencimento, de compensação e, a partir do lulismo, de conciliação.

A mudança ocorrida consistiu na organização do PBF como forma principal de existência aos programas de transferência condicionada de renda no país. Deste modo, foi possível atender a espectros políticos diferentes, o que indica que o direcionamento dos usos que se fará do PBF, em contextos diferentes do lulismo, se organizará no espaço de projeção da vigilância socioassistencial e de atuação da assistência social no trato das condicionalidades, ou seja, onde as permanências estão contidas. Onde a ideia de ordem e honestidade, de compromisso com os filhos, de zelo pelo orçamento doméstico estão em pauta como organizadores da dimensão pessoal e contém possíveis interpretações sobre as causas da pobreza dentro de uma esfera de atuação individual.

A partir do instituído pela Constituição Federal de 1988, ao longo da década de 1990, as concepções em torno das políticas sociais brasileiras passaram por intensas reformulações políticas. Nesse contexto, as relações entre os projetos sociais, político e econômico foram entrelaçados em interpretações, perspectivas e discursos localizados em referenciais de desenvolvimento econômico que, para se materializar, se apropriou de noções solidárias e comunitárias e as traduziu em formas sociais adequadas.

Foi possível notar que as interpretações em torno dos conflitos sobre as reformas dos programas sociais estão organizadas em três eixos que se expressam como discursos históricos no contexto do lulismo. Estão, portanto, elaborados com a missão de contar a história do PBF.

Tais discursos lidam com concepções políticas acerca da questão da pobreza e do desenvolvimento social e econômico do país. Elaboram a memória social sobre a percepção de como as coisas eram, como elas estão, e indicam o projeto sobre como poderiam se configurar dentro de limites e atitudes determinadas. Podem ser indicados

⁷²⁰ Refiro-me aqui aos usos que têm sido dados aos preceitos - pós queda de Rouseff (PT) -, principalmente no tocante às condicionalidades, à gestão de programas, como o PBF, quando esses passaram às mãos de um projeto que retoma a agenda neoliberal em sua integralidade, e que se utiliza das normas dos programas assistenciais para “promover” sua “eficácia” quanto a distribuição dos benefícios, utilizando-se de justificativas de pente fino nas políticas sociais, reforçando assim, a desconfiança e a desmoralização em torno de supostas atitudes dos beneficiários.

como:

1) Referência a uma leitura acerca dos passos iniciais do PBF a partir do Fome Zero enquanto uma estratégia de governo. Considera-se os processos de luta sociais que compuseram as características programáticas do Partido dos Trabalhadores (PT), como partido de oposição. Neste ponto, a trajetória dos programas sociais acompanha a trajetória de constituição do PT e de formação de seus quadros. Esta é a forma corrente nas produções institucionais, principalmente nas que remetem ao primeiro e ao início do segundo mandato de Lula e, é utilizada por intelectuais que participaram desta “primeira fase” do governo em publicações realizadas até pelo menos 2010.

2) Utilizado com frequência em produções acadêmicas toma o ato administrativo de unificação dos programas sociais iniciados sob o governo de Fernando Henrique Cardoso como o meio e o fim para a criação do PBF, programa símbolo do governo Lula. Localiza-se aqui o discurso sobre a eficiência da gestão e uso dos recursos públicos, e o apoio técnico do Banco Mundial para o desenvolvimento socioeconômico. Essa interpretação serve tanto à base de articulação da disputa entre o PSDB e o PT sobre a autoria do PBF, mas também quanto ao desenrolar do projeto de Renda de Básica no Brasil. Assim, a leitura acerca do PBF como unificação, está registrada nas produções sobre a trajetória das políticas públicas como um ponto de virada na forma até então constituída de lidar com a questão social da pobreza.

3) O PBF aparece, sem intermediações, atrelado ao projeto de Renda Básica de Cidadania; nele o programa seria a primeira etapa para a concretização de universalização da distribuição de renda. Este projeto, como visto, foi proposto em 1991 pelo então Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT). À época, a proposta se orientava a partir de um imposto de renda negativo.

Cada um dos três eixos corre como leituras de um processo histórico, sendo socialmente construídos. Se expressam enquanto estratégias de disputa por estratégias que conformem políticas públicas como o PBF. Trata-se de como as opções foram feitas e de perceber a construção de um significado que se pretende público, político e social em torno das noções sobre pobres e sobre a pobreza.

É importante registrar que frente a atual conjuntura política, Suplicy tem defendido sua avaliação de que a proposta de uma Renda Básica, independente de verificação da condição financeira dos beneficiários, seria a melhor saída. De acordo com Suplicy, não haveria “qualquer estigma, sentimento de vergonha ou humilhação em receber um benefício que é concedido a todos por uma questão de cidadania”, se

constituiria desse modo, “ao trabalhador um poder de barganha e uma liberdade de escolha”, de modo que “concede aos trabalhadores muito maior possibilidade de escolha diante de ofertas de trabalho caracterizadas por condições humilhantes, subumanas ou próximas da escravidão”.⁷²¹

Essa defesa tem se situado em um movimento global que tem se configurado com o apoio de organismos multilaterais e empresas transnacionais. No Brasil, as condicionalidades cumprem, como debatido, um importante papel de negociação e de controle social e político. Abrir mão delas significaria um movimento de fissura no pacto atual e de possível emergência de possibilidades de projetos alternativos aos pobres, de modo que, em um processo assim, a própria ideia do arranjo de identificação dos “pobres” precisaria ser questionada.

A pesquisa evidenciou que as regras instituídas, para ações sociais diversas, de modo disperso a nível local e nacional nos anos de 1990 diziam respeito não necessariamente a racionalização dos recursos, mas às normas de conduta que se esperava dos trabalhadores, pois, foi a partir destas que o controle dos tipos de solidariedade poderia ser exercido ao ser relacionado à ações de doação e não como exercício da cidadania enquanto reivindicação e ação.

Esse foi o movimento que deslocou a noção de direito social para campos específicos de atuação da assistência social, e que mediou a assimilação através de elaborações sociais realizadas por sujeitos atendidos por programas de que seria preciso ocorrer, ainda que de forma simbólica, a identificação moral com aspectos atribuídos à condição da pobreza como porta de acesso a algum tipo de programa social. Nesse aspecto, a própria ideia de receber um benefício do governo precisou ser aceita enquanto compensação por condições materiais de vida identificadas como de pessoas pobres.

Nos mandatos de Cardoso, o argumento utilizado para a desresponsabilização do Estado centrava-se na ideia de uma “baixa cultura cívica”, de modo que a promoção desta cultura, como expressão do desenvolvimento da cidadania, legitimaria o processo de parceria com entidades privadas de assistência social. Como visto, com o PCS, a ideia era de que as pessoas se responsabilizassem por si mesmas, as ações estavam sustentadas no argumento de ajuda ou de desenvolvimento da cidadania.

⁷²¹ SUPPLY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 93 e 94. O projeto de Renda Básica, atualmente, incorpora a rede mundial pela Renda de Cidadania *Basic Income Earth Network* (BIEN).

Sob o primeiro mandato de Lula, nas negociações das quais emergiria o PBF, o argumento que legitimou a parceria com municípios e entidades de assistência foi centrado na ideia de “baixa cultura republicana”, no sentido de que a promoção desta impulsionaria um tipo de “responsabilização pelo bem coletivo”.

Essa diferenciação permite compreender que a organização do PBF não tratou de continuísmo de políticas anteriores pura e simplesmente, mas da negociação com formas particulares de gestão e de manifestação da pobreza em âmbito institucional. Negociação que estabeleceu os termos pelos quais o governo federal faria a gestão de metas e valores para o PBF e os municípios organizariam as relações com entidades que foram centralizadas por normas de intervenção social estabelecidas pelo governo federal, mas que seriam socialmente sustentadas por práticas correspondentes a formas particulares de leitura acerca dos motivos para a pobreza.

Como abordado no “Capítulo 1: Política, Fome e Pobreza” a agenda da política de assistência social petista foi forjada na experiência de mobilizações sociais que marcaram os anos de 1990, nos quais, a centralidade do tema da pobreza e da fome foi articulada em âmbito institucional. Tal articulação aproximou do governo federal iniciativas da sociedade civil, de movimentos sociais, entidades filantrópicas e institucionais através do arranjo político que foi expresso na criação do CONSEA e da organização da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Essa aproximação promoveu, em certa medida, uma reorganização das práticas assistenciais que foram pautadas pela solidariedade enquanto argumento político que buscou distanciar práticas assistencialistas de ações de distribuição de alimentos, fazendo-as efetivas com a Campanha da Ação da Cidadania. No entanto, em simultâneo, a solidariedade e a pobreza tinham por função operar o equilíbrio da governabilidade, ao abrir espaço para a atuação da oposição e para o engajamento social, ao passo que a fome, enquanto questão pública, teve por papel aglutinar interesses políticos e ações sociais em meio a um campo político diverso. A pobreza emergiu, naquele período, como elemento de posição crítica a ideia de miséria. A solidariedade foi responsável por fazer funcionar as mobilizações na prática. Nesse momento a parceria com o governo ocorria através da composição de um espaço de exercício de pressão social.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência, a solidariedade passa de instrumento de um projeto político para o papel de elemento ordenador e de legitimação das ações de mobilização social. Entretanto, a mobilização passou às mãos

de entidades privadas de assistência social, as quais, antes estavam – em geral, ainda que não como regra - difusas em meio a Campanha da Ação da Cidadania, ou seja, mantinham suas ações enquanto atitudes de ajuda e de iniciativas individuais mediadas pela impressão sobre a carência, mas não eram centrais para a Campanha, já que a ideia de “apartidarismo” e de composição de subsídios para políticas públicas a nível local se fazia mais forte, como evidenciado no Capítulo 3: “Trabalho e Pobreza: Antagonismo e Conciliação”.

Nesse período a visão de tais entidades organizou os referenciais morais de ações aos pobres, pois, ao entregarem serviços sociais a partir da transferência de responsabilidades do Estado para tais instituições contribuíram na instituição de filtros e medidas para a significação cultural da imagem do “pobre”. Em que pese a real importância das ações de entidades privadas no contexto de intensificação do processo de empobrecimento de parcela dos trabalhadores, a solidariedade e a ação coletiva foram utilizadas como argumento que levou adiante a centralidade de um projeto econômico e social que unia o significado “apartidário” da Campanha da Ação da Cidadania, característica que havia então contribuído para o equilíbrio do governo de Franco, como argumento de espera pelo desenvolvimento social que seria, supunha-se, decorrente do crescimento econômico.

Há um processo cumulativo que se evidenciou com esta pesquisa que consiste na permanência de ações em meio as mudanças de parâmetros que manifestavam os conteúdos sociais e econômicos dos projetos políticos que intencionaram gerir aspectos da vida social a partir de tematizações: educação, saúde, alimentação. Tal tematização, quando organizada a nível nacional por programas assistenciais, principalmente pelo Bolsa Escola, encontrou sustentação nos programas que já eram geridos municipalmente e que, através do acesso a educação, tinham como foco a intervenção na organização do núcleo familiar. Foco que permaneceu como regra a partir do que se instituiu na negociação política e econômica da proposta de Renda Mínima de Suplício.

Com a entrada do governo petista, o Fome Zero, além de organizar a agenda de Segurança Alimentar, invocou a solidariedade, aos moldes da Campanha da Ação da Cidadania, mas com o papel de ser o sentimento que promoveria a reaproximação e interlocução entre movimentos sociais diversos e a agenda política econômica que tentou, em certa medida, coadunar interesses dos ruralistas com os objetivos de uma reforma agrária.

O Fome Zero expressou o compromisso pessoal do presidente com a fome e a

pobreza. Esse compromisso foi absorvido pelo corpo do governo federal e se traduziu como forma de gestão desta questão social articulada no PBF. Esse movimento indica a ruptura com a solidariedade enquanto projeto de construção de uma identidade política que levaria adiante um projeto de cidadania.

Os mecanismos de controle social do Fome Zero, com o PBF, foram traduzidos no deslocamento do papel dos movimentos sociais no programa para a entrada da parceria entre o governo federal com a política dos municípios, incluindo neste ponto, a parceria com entidades privadas de assistência social que passam a atuar na execução do programa a partir da normatização das ações nesse campo. Em um cenário amplo, a investigação acerca do ocorrido nesse período evidencia as formas pelas quais ocorreu a centralização institucional das formas de se gerir a pobreza, a solidariedade e a organização das lutas sociais.

Como abordado no Capítulo 2 “Programa Bolsa Família: Conciliação e Controle”, a criação e implantação do PBF teve como substrato uma política econômica e social moldada pelos ares do Plano Real e pelo repertório que estava então disponibilizado pelas formas políticas neoliberais e pelas próprias expectativas políticas assumidas pelo PT em sua corrente majoritária. A forma encontrada pela cidadania, assim como pela transferência de renda, foi uma forma condicionada. Nesse espectro, a conciliação entre classes pode ser aparente, a pacificação social se dá na superfície de experiências subjetivadas, é temporária, pois está dissociada do exercício popular da cidadania e associada à intensificação da exploração e à reinterpretação política sobre as formas de reprodução social.

Nesse sentido, a substituição de um projeto popular, por sua vez, passou a se legitimar pela anunciação do novo: “pela primeira vez na história”, “o primeiro presidente”, em oposição à: “herança histórica da pobreza”, ao “legado de Cardoso”. Tudo dito por tais expressões, esses elementos evocaram a abstração da iniciativa política transferindo-a para sua forma materializada nos mecanismos de gestão do PBF, sendo este programa social um dos pilares centrais das reformas do lulismo.

A solidariedade e a cidadania enquanto valores organizados em uma agenda oposicionista de combate à fome ao longo dos anos 90 permitiu a projeção de ações, campanhas e projetos político-econômicos. No entanto, observa-se tais valores projetados no PBF com novos significados. Foram personalizados em Lula a partir dos sentidos de experiência da pobreza, e não, necessariamente, na aspiração por transformações que reivindicassem as formas das relações produtivas.

Não estão mais voltados para o confronto e a transformação, estão postos como medida da moral na aposta da conciliação entre classes, sendo o sentido mesmo desta última, em termos econômicos e sociais, pulverizada entre trabalhadores, pobres, miseráveis, ricos e uma significativa estratificação, sem termos consensuais, para a classe média. A concentração de renda, antes apontada como elemento crucial do antagonismo de classes presente nos projetos políticos petistas, foi absorvida e reinterpretada pelo processo de governabilidade. A busca política pelo consenso em torno da dimensão social expressa a relação na qual sem o controle de classes não haveria negociação entre polos de interesses tão desiguais.

Com o PBF há a conformação do estabelecimento de critérios bastante objetivos para a identificação dos pobres, mas é no campo da gestão e fiscalização que mantém a focalização do programa que práticas anteriores de moralização se impõe sobre a técnica social modelando-a a partir de particularidades.

Nesse sentido, uma das tendências que se faz notar é de que, em meio a diferentes especificidades de projetos político e econômicos, e quanto mais interessado estiver o corpo político do governo federal em exercício em mudar as bases da política pública instituída com o PBF, as alterações não se darão pela disputa sobre a existência do programa articulada na transferência de renda. Os projetos de lei que intencionam alterar as condicionalidades do PBF permitem evidenciar que as disputas políticas se organizam não sobre o conteúdo técnico do programa, mas pelas formas de sua legitimação.

Nesse aspecto, é possível que as mudanças sejam concentradas e orientadas por um conservadorismo latente que dá sustentação cultural à percepção de antagonismos entre as formas pelas quais ricos e pobres podem se apropriar da riqueza social e em que medida podem fazê-lo. O espaço para que tais mudanças possam ser geridas é o campo das condicionalidades e dos procedimentos locais de fiscalização e vigilância social, pois, como notado, é através destes mecanismos que o controle social e a formulação de referências morais se manifestam com maior rigor.

Por esta via, a relação e o papel que entidades privadas de assistência social cumprem na prestação de serviços na dimensão local com o PBF demanda maior investigação, bem como a atuação de entidades que não atuam, necessariamente no corpo institucionalizado do PBF, mas que tem suas práticas orientadas pelo programa de modo que ordenam discursos em torno da pobreza mediadas pelo que é projetado pelo governo federal aos municípios.

Nesse ínterim, de ordenação de práticas sociais relacionadas aos pobres e à pobreza, cabe, por fim, observar que como a articulação de interesses não ocorre somente em uma direção, os valores desta “nova cultura institucional” para o desenvolvimento social, organizados de “cima para baixo” através do PBF e das políticas que levaram adiante as reformas do lulismo podem ter sido, principalmente a partir de 2013, apropriados enquanto valor de pressão social, fazendo o processo avançar de “baixo para cima”. De modo que, no tocante ao PBF, os mecanismos culturais que o fizeram um programa politicamente legitimado e socialmente aceito podem o ter significado como quantitativamente importante, invertendo estruturas hierárquicas até então tradicionais e representativas da organização política brasileira.

REFERÊNCIAS

FONTES DOCUMENTAIS

ARQUIVO PÚBLICO MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (ArPU)

Jornal Correio

Lista em ordem cronológica. “ArPU” se refere à sigla de identificação do arquivo e “Correio n° x” se refere à identificação do Caderno do Arquivo:

1990:

Correio. Mulheres do Parque S. Jorge se organizam para manter creche. 4 de jan. 1990. n°15288, p.5. ArPU Correio n°133.

Correio. S.O.S. Uberlândia. 4 de jan. 1990. p.11. n°15288. ArPU Correio n°133.

Correio. Crise faz classe média mudar hábitos de consumo. 11 de fev. 1990. Ano 1, n° 69, p A-4. ArPU Correio n°134.

Correio. Icasu inicia curso para 300 menores. 13 de março 1990. n°15336, p.5. ArPU Correio n°135.

ONÓRIO, Agrimes Albino. *Correio*. Menor violento, a violência maior da miséria. 17 jun. 1990. Ano 1, n° 87, p A-4. ArPU Correio n°138.

Correio. ‘Sem-casa’ invadem o Parque São Jorge. 28 jul. de 1990. n° 15430. p. 4. ArPU Correio n° 139.

Correio. ‘Invasores’ do São Jorge fazem passeata e pedem casa própria. 31 jul. 1990. n° 15431. p. 4. ArPU Correio n° 139.

Correio. Recife, Agência Estado. Banco Mundial aponta crescimento de 43,48% no número de pobres. 22 ago. 1990. p.6. n° 15446. ArPU Correio n° 140.

Correio. Moradores da Fav Lobeira reclamam da falta de assentamento. 17 de out. 1990. n° 15484, p. A-4 ArPU Correio n°141.

Correio. Populares recolhem polvilho jogado fora. 1 de nov. 1990. n° 15495. p. 6. ArPU Correio n°141.

Correio. Moradores da Fav. da Lobeira reclamam da falta de saneamento. 1 nov. 1990. n°15497. p. A-4. ArPU Correio n°141.

Correio. “Tia Cida” cumpre promessa mantendo menores carentes. 4 dez. de 1990. Ano 1. n° 15.517. ArPU Correio n° 142.

1991:

Correio. quadro sem título na p. B-4. 4 jan. 1991. n° 15537. ArPU Correio n° 143.

Correio. Moradores vão ao prefeito agradecer sua ‘ajuda humana’. 25 jan. 1991. N° 15553, p. B-2 ArPU Correio n° 143.

Correio. Pronav realiza hoje o Dia da Bondade no Carrefour. 1 maio 1991. Cidades. p. 12. n°15621. ArPU n° 147.

GUARANYS, Ana dos. Especial para o Correio. *Correio*. Estatuto da Criança será alavanca para mudar processo. 6 out.1991. Cidades, p. 6. n° 15.756. ArPU Correio n°152.

Correio. Da Reportagem Local: “Independência é o sonho das crianças que vão ao trabalho”; “Vídeo-game atrai mais que escola”; “‘Pequeno’ empresário diz que é bom administrador”. 13 out. 1991. Negócios, p. 9. n°15.762. ArPU n° 152.

Correio. Enquete. Você é a favor ou contra a limitação do número de filhos na família?. 7 nov. 1991. Opinião, p. 2. n° 15.783. ArPU Correio n° 153.

Correio. Niza diz que D. Almir não é favela. Capa. ; Cidade entra em processo de “favelamento”. “Dom Almir reflete a especulação”. ambas em Cidades. 19 nov. 1991. n°15.793. p. 9. ArPU Correio n°153.

Correio. Menores começam a trabalhar em agência do Banco do Brasil graças a programa social. Cidades, Ituiutaba, p. 9. 21 nov. 1991. n° 15.795. ArPU n°153.

Correio. “Família: Vereadora propõe instituição do planejamento”. Cidades. 22 de nov. 1991, n° 15.793. p.9. ArPU Correio n°153.

Correio. D. Almir: invasores querem comprar área.;Moradores descrevem a vida no Dom Almir. Capa. e D. Almir, a miséria à margem da cidade. 24 nov. 1991. n° 15798. Cidades. p. 8. ArPU Correio n° 153.

1992:

Correio. Rotary dá lanche às crianças. 13 out. 1992. p. 6. n° 16.069. ArPU Correio n° 164.

Correio. Planejamento Familiar é aprovado. 4 nov. 1992. p. 9. ArPU Correio n° 165.

Correio. Combate à pobreza passa a ser prioridade. Política. n° 16.136. 31 dez. 1992. p. 10. ArPU Correio n° 166.

Correio. Itamar fala pela primeira vez como presidente. Política. p.9. n° 16.136. 31 dez. 1992. ArPU Correio n°166.

1993:

Correio. Itamar diz que miséria pode gerar convulsão social. n° 16.146. 14 jan. 1993. Economia, p. 6. ArPU Correio n° 167.

Correio. Cidade não reduz preço dos alimentos. Economia, p. 5. 14 jan. 1993. n° 16.146. ArPU Correio do Triângulo n° 167.

GARCIA, Patrícia Naves. *Correio*. Agropecuário / Celeiro. Conjuntura, p. 5. 20 jan. 1993. n° 16.515. ArPU Correio do Triângulo n° 167.

Correio. Brasília AE. Governo vai distribuir feijão grátis. Conjuntura, p. 6. 23 jan. 1993. n° 16.154. ArPU Correio do Triângulo n° 167.

Correio. AE. Suplicy apresenta programa sobre renda mínima a Yeda. p. 3. 11 fev. 1993. n° 16.170. ArPU n° 168.;

AE. Suplicy recebe aval para renda mínima. *Correio*. p. 6. 12 fev. 1993. n° 16.171. ArPU n° 168.

MARTINS, Tania. *Correio*. Itamar quer rápido combate à seca. n° 16.200. 19 março 1993. p. 5. ArPU Correio n° 169.

Correio. Itamar exige projeto contra a miséria. 19 março 1993. Capa. n° 16.200. ArPU Correio n° 169.

Andrade, Nestor Barbosa de. *Correio*. Movimento pela Ética, agora contra a fome. Opinião, p. 4. 19 março 1993. n° 16.200. ArPU Correio. n° 169.

Correio. PMU distribuirá 60 ton de feijão. Política, p. 3. 23 março 1993. ArPU Correio do Triângulo n° 169.

Correio. Prefeitura distribui feijão grátis. Capa. 23 março 1993. n° 16203. ArPU Correio 169.

AE. Suplicy tem projeto pronto de redistribuição de renda. *Correio*. Conjuntura, p. 5. 7 abril 1993. n° 16.216. ArPU n° 170.

Correio. AE. Suplicy leva renda mínima ao Planalto. Conjuntura, p. 5. 14 abril 1993. n° 16.221. ArPU n° 170.

Correio. Critérios de distribuição do feijão já foram acertados. 20 abril 1993. Cidades, p. 9. n° 16226. ArPU Correio 170.

Correio. Fila do feijão esgota senhas. 1 maio 1993. Cidades, p. 10. n° 16236. ArPU Correio n° 172.

Correio. Feijão gratuito já está nas panelas das donas-de-casa. 7 maio 1993. Cidades, p. 9. n° 16236. ArPU Correio n° 172.

Correio. Discurso promete justiça social. n°1993. 30 maio 1993. p. 9. ArPU Correio n° 172.

Correio. Comitês buscam a unificação. Cidades, p. 9. 4 jul. 1993. n° 16.291. ArPU Correio n° 173.

Correio. Região tem 100 mil famílias indigentes”. Capa. 4 jul. 1993. n° 16.291. ArPU Correio n° 173.

SANTOS, Ivan. *Correio*. A volta do irmão do Henfil. Opinião, p. 4. 4 jul. 1993. n°16.291, ArPU Correio do Triângulo. n° 173.

Correio. Miséria se alastra pelo nariz de Minas. Cidades, p. 9. 4 jul. 1993. n° 16.291. ArPU Correio n° 173.

MOREIRA, G. Sem-teto lutam diariamente. *Correio*. Cidades, p. A 6. 7 jul. 2003. n° 19.442. ArPU n° 293.

Correio. Café da manhã busca a reativação do Pró-pão. Cidades, p. 10. 9 julho 1993. n° 16.295. ArPU Correio n° 173.

SANTOS, Ivan. A fome, Lula e a presidência. *Correio*. Opinião, p. 4. n° 16.300. 15 jul. 1993. ArPU n° 173.

Correio. Morelli lança campanha contra a fome na cidade. p. 10. 22 jul. 1993. n° 16.306. ArPU Correio do Triângulo n° 173.

LARA, Tiago Adão. Ação da Cidadania. *Correio*. Opinião, p. 4. 30 jul. 1993. n° 16.313. ArPU Correio do Triângulo n° 173.

Betânia. *Correio*. Economia informal prolifera na cidade. 6 ago. 1993. p. 6. n° 16.319. ArPU Correio 174.

Correio. Nada de milagres: camelô retrata jeitinho brasileiro. 6 ago. 1993. p.6. n° 16.319. ArPU Correio 174.

Correio. Olga, faxineira, mãe de 7 filhos, ainda tem tempo para caridade. Cidades, p. 9. 10 set. 1993. n° 16.343. ArPU n° 175.

Correio. Comitê agiliza sistema de distribuição de alimentos. set. 1993. n° 16.348. ArPU Correio do Triângulo n° 175.

AFP. *Correio*. Bird: falta de ensino gera pobreza. Política, p. 2. 21 set. 1993. n° 16.357. ArPU Correio do Triângulo n° 175.

Correio. Papel reciclado pode ajudar catadores. Cidades, p. 10. 15 out. 1993. n° 16.377. ArPU n° 176.

Correio. Programa do leite atenderá a 10,2 milhões de pessoas. Cidades, p. 10. 16 out. 1993. n° 16.378. ArPU Correio do Triângulo n° 176.

Correio. Moradores atacam a miséria e o abandono. *Cidades*, p. 10. 4 nov. 1993. n° 16.393. ArPU *Correio do Triângulo* n° 177.

Correio. Sobrevivência leva ambulantes a criar economia alternativa. *Cidades*, p. 9. 4 nov. 1993. n° 16.393. ArPU n° 177.

Correio. Feijão da Conab é vendido em leilão na BMU. 14 nov. de 1993. *Cidades*, p. 5. n° 16402. ArPU *Correio* 177.

Filho Moura, Ildeu Vieira. *Correio*. Espaço Aberto – Ação contra a Fome. Opinião, p. 4. 26 nov. 1993. n° 16.412. ArPU *Correio do Triângulo* n° 177.

Correio. Cepes colabora fazendo mapa da fome na cidade. *Cidades*, p. 10. 3 dez. 1993. n° 16.418. ArPU n° 178.

Correio. Tia Cida e seus garotos acampam na Tubal Vilela. 11 dez. 1993. *Cidades*, p. 9. n° 16425. ArPU *Correio* n° 178.

Correio. AE. Projeto de Suplicy será analisado. *Economia*, p. 6. 21 dez. 1993. n° 16.440. ArPU *Correio* n° 178.

1994:

Correio. Cidade ainda não traçou o mapa da miséria e da fome. *Cidades*, p. 7. 6 maio 1994. n° 16.546. ArPU 183.

Correio. Perfil social da cidade fica pronto em julho. *Cidades*, p. 7. 30 jun. 1994. ArPU n° 184.

1996:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Real. Mais que uma nova moeda, um projeto para o Brasil. *Correio de Uberlândia*. 4 jul. 1996. p. 7. ArPU n° 209.

1999:

Correio. Registro gratuito só com atestado de pobreza. *Economia*, p. 7. 10 abril 1999. n° 18.072. ArPU n° 242.

2001:

Correio. PMU discute combate à pobreza. *Cidade*, p. B1. 16 jan. 2001. n° 18.624. ArPU *Correio* n° 263.

Correio. MEC abre inscrições para bolsa-escola. p. A-2. 15 março de 2001. n° 18.674. ArPU *Correio* n° 265.

Correio. Frei critica critério da PMU. *Geral*, p. A 8. 12 ago. 2001. n° 18.802. ArPU *Correio* n° 270.

Correio. Bolsa Escola começa a ser pago este mês. Geral, p. A-8. 9 nov. 2001. n° 18.878. ArPU Correio n° 273.

Correio. Ação vai distribuir brinquedos. Geral, p. A 7. 5 dez. 2001. n° 18.899. ArPU Correio n° 274.

Correio. Uberlândia tem 216 mil pobres, cita pesquisa. Geral, p. A-7. *Correio*. 5 dez. 2001. n° 18.900. ArPU Correio n° 274.

Correio. Situação das crianças e adolescentes é grave. Geral, p. A-8. *Correio*. 9 dez. 2001. n° 18.904. ArPU Correio n° 274.

GUARANYS, Ana. Pesquisa vai nortear PMU. Mapa da Exclusão. Geral, p. A-8. *Correio*. 9 dez. 2001. n° 18.904. ArPU Correio n° 274.

GUARANYS, Ana. Pesquisa é questionada por vereador. Geral, p. A-7. *Correio*. 23 dez. 2001. n° 18.916. ArPU Correio n° 274.

GUARANYS, Ana. Zanatta acredita em pesquisa da “Simonsen”. Geral, p. A-7. *Correio*. 23 dez. 2001. n° 18.916. ArPU Correio n° 274.

2003:

SANTOS, Ivan. Lula e os novos tempos. *Correio*. Opinião, p. A2. 1 jan. 2003. n° 19.255. ArPU n° 287.

Correio. Lula reafirma compromissos com o povo. Política, p. A3. 2 jan. 2003. n° 19.256. ArPU n° 287.

PITANGA, M. E. Fome Zero. *Correio*. Ponto de Vista, p. A2. 8 jan. 2003. n° 19.262. ArPU Correio n° 287.

Correio. Fome Zero pode gerar aumento de 30% na safra 2003/2004. Economia, p. A 6. 12 jan. 2003. n° 19.266. ArPU Correio n° 287.

GUERRA, Sabrina. Grupos de sem-teto e sem-terra veem esperança em Lula. *Correio*. Cidade, p. B3. 3 jan. 2003. n° 19.257. ArPU n° 287.

Correio. Beneficiados terão que prestar contas. Política, p. A 5. 4 fev. 2003. n° 19.289. ArPU Correio n° 288.

TORRES, Wallace. Fome Zero tem origem em mineradora de Araxá. *Correio*. Política / Cidadania, p. A 4. 16 fev. 2003. n° 19.300. ArPU n° 288.

GOUVÊA, Sérgio. Zaire anuncia projeto de criação do Renda Cidadã. *Correio*. Política, p. A-3. 1 abril 2003. n° 19.345. ArPU Correio n° 290.

Correio. Prefeito apresenta hoje o Renda Cidadã. p. A-4. 23 abril 2003. n° 19.367. ArPU Correio n° 290.

Correio. Brasil no Combate à Fome. 11 jun. 2003. p. B2. n° 19.416. ArPU Correio n° 292.

Correio. Bolsa Escola terá 6,8 mil vagas. Geral, p. A-8. 25 jul. 2001. n° 18.786. ArPU n° 269.

Correio. Crianças carentes celebram a Páscoa. Cidade, p. B 3. 17 abril 2003. n° 19.360. ArPU Correio n° 290.

2004:

TIAGO, D. Uberlândia perde o status de eldorado. *Correio*. Economia, p. A 8. 16 maio 2004. n° 19.748. ArPU n° 303.

TORRES, Wallace. 3,7 mil famílias receberão verba do Renda Cidadã. *Correio*. Cidade, p. B 2. 21 maio 2004. n° 19.761. ArPU Correio n° 303.

Agência Brasil. Lula quer incluir todas as cidades no Bolsa Família. *Correio*. Política, p. A 3. 11 out. 2004. n° 19.904. ArPU n° 308.

Agência Estado. Para Lula, combate à fome não depende só do governo. *Correio*. Política, p. A 4. 16 out. 2004. n° 19.909. ArPU n° 308.

MOREIRA, Gustavo. Caixa distribui Bolsa Família amanhã / Bolsa Escola passa por cadastramento. *Correio*. Cidade, p. B 1. 22 out. 2004. n° 19.915. ArPU n° 308.

MOREIRA, Gustavo. Procura por cartão foi baixa no sábado. *Correio*. Cidade, p. A 5. 25 out. 2004. n° 19.918. ArPU n° 308.

2006:

Moreira. Vivendo e Aprendendo – Projeto acolhe e ensina cidadania às crianças do Guarani. *Correio*. Cidade, p. B 2. 13 set. 2006. n° 20.241. Ar PU Correio 325.

2010:

PEIXOTO, A. Voluntários levam Reiki ao Seringueiras. *Correio*. Caderno Especial, Uberlândia 122 anos, Bem-Estar, p. C15. 31 ago. 2010. n° 22.056. ArPU Correio 384.

2011:

Correio. Grupos de destacam servindo à coletividade – ONGs promovem educação e reinserção social na cidade. Solidariedade, p. A3. 24 abril 2011. n° 22.292. ArPU n° 392.

2012:

SOARES. Famílias carentes recebem cestas básicas. *Correio*. Cidade & Região, p. A 4. 25 dez. 2012. n° 22.902. ArPU n° 412.

Jornal O Triângulo

O Triângulo. Feijão da Conab - Prefeitura ainda não tem esquema de entrega. *Cidades*, p. 3. 30 março 1993. n° 8.444. ArPU Jornal O Triângulo 03/1993 n° 39.

Fundo - Câmara Municipal ArPU

Série: Atas.

Subsérie: Atas Reuniões Ordinárias

Data limite: 01/01/1992 a 26/03/1992, caderno n° 136, ArPU

Ata do dia 3 de fevereiro de 1992, da 1° Reunião Ordinária

Atas das Reuniões Ordinárias dos dias 7, 10, 11 de fevereiro e dias 16, 18 e 19 março

Série: Atas

Subsérie: Atas Reuniões Ordinárias

Data limite: 01/03/1993 a 23/03/1993, caderno n° 143 em ArPU.

Série de livros de atas das comissões, livro n° 7 ArPU

Comissão de “Direitos Humanos Trabalho e Apoio Comunitário”

Subsérie: Atas das Comissões Câmara Municipal

Data limite 1993-1995

ARQUIVO DA AUTORA

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Programa Bolsa Família - Agenda da Família.

Fluxograma de Atendimento CREAS/Uberlândia. Fonte: *Prefeitura Municipal de Uberlândia*. Projetos e Ações da Prefeitura de Uberlândia. Desenvolvimento Social e Trabalho. <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/-1/822/secretaria.html>>. Consultado em: 22 maio 2017.

ACERVO FOLHA DE S. PAULO

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. Opinião Econômica. Dinheiro. *Folha de S. Paulo*, 26 dez. de 1991. Acervo Folha Disponível em: <

<http://acervo.folha.uol.com.br/resultados/?q=josé+márcio+camargo+&site=fsp&periodo=acervo&x=13&y=13>>. Consultado em: 29 set. de 2017.

SINGER, Paul. Um novo conceito de socialismo. *Folha de S. Paulo*. Opinião. 6 nov. de 2001.p. A3. Acervo Folha. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/resultados/?q=Fome+Zero&site=fsp&periodo=acervo&x=11&y=10>>. Consultado em: 1 out. de 2017.

Governo unifica os programas sociais sem garantir verba. *Folha de S. Paulo*. Capa. 21 out. 2003. Acervo Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15870&keyword=Bolsa%2Cprograma&anchor=5170563&origem=busca&pd=4dd3920d27729fbc4e9eb0f977c9a0c7>>. Consultado em: 24 abril 2018.

Bolsa Família poderá usar até US\$1 bi do Bird. Sucursal de Brasília. *Folha de S. Paulo*. 21 out. 2003. p. A 4. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15870&keyword=Bolsa%2Cprograma&anchor=5170575&origem=busca&pd=32af167bdf7aa515832c1ddc4f822556>>. Consultado em: 24 abril 2018.

ACERVO ESTADÃO

Bolsa-Família: início sem verba garantida. *O Estado de S. Paulo*. 21 out. 2003. Capa. Acervo Estadão. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20031021-40180-nac-1-pri-a1-not>>;

MURPHY, Priscilla. Diretor do banco, Vinod Thomas, diz que Bolsa-Família será modelo para outros países. *O Estado de S. Paulo*. Nacional. p. A 6. 21 out. 2003. Disponível em: < <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20031021-40180-spo-6-pol-a6-not> >. Consultado em: 24 abril 2018.

CORSALETTE, Conrado. O prato de quem tem. E o de quem não tem. *O Estado de S. Paulo*. Nacional. p. A 6. 21 out. 2003. Acervo Estadão. Disponível em: < <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20031021-40180-spo-6-pol-a6-not> >. Consultado em: 24 abril 2018.

MONTEIRO, Tânia. WEBER, Demétrio. Lula lança Bolsa-Família, sem verba garantida. *O Estado de S. Paulo*. 21 out. 2003. Política. p. A 4. Acervo Estadão. Disponível em: < <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20031021-40180-spo-4-pol-a4-not/busca/programa+Bolsa+Fam%C3%ADlia>>. Consultado em: 24 abril 2018.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso na cerimônia de lançamento do “Cartão-Cidadão”*. Palavra do Presidente – 1º Semestre – 2002. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2002/68.pdf/@download/file/68.pdf>>. Consultado em: 12 abril 2018.

documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo/>>. Consultado em 27 set. de 2017.

PT. *Programa de Governo, Coligação Lula Presidente 2002 – Um Brasil para Todos*. Partido dos Trabalhadores. 2002. p. 43. Fundação Perseu Abramo. Centro Sérgio Buarque de Holanda de documentação e História Política. Acervo Histórico. Programas de Governo.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 22 de junho de 2002. *Fundação Perseu Abramo*. Resoluções de Encontros & Programas de Governo. – Partido dos Trabalhadores.

FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA/ LABJOR /NEPP - MEMÓRIA RODA VIVA

Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta; Labjor; Nepp. *HERBERT DE SOUZA*. 6 jan. 1992. Disponível em: < http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/494/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1992.htm>. Consultado em: 16 ago. 2017. 13p.

Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta; Labjor; Nepp. *HERBERT DE SOUZA*. 23 dez. 1996. Disponível em: < http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/363/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1996.htm>. Consultado em: 16 ago. 2017. 14p.

Memória Roda Viva. Roda Viva. Fundação Padre Anchieta; Labjor; Nepp. *RUTH CARDOSO*. 8 março de 1999. Disponível em: < http://www.rodaviva.fapesp.br/materia_busca/445/ruth%20cardoso/entrevistados/ruthz_cardoso_1999.htm>. Consultado em: 25 set. de 2017. 16p.

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

FHC e RUTH. Ruth Cardoso. Fundação Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: < <http://fundacaofhc.org.br/ruth-e-fhc/ruth-cardoso> >. Consultado em: 26 set. de 2017.

IMPRENSA

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado das Eleições 1994 – Brasil*. Resultado final exterior – 1º turno. Quadro atualizado em 1 maio de 1999. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil/resultados-das-eleicoes-1994-brasil>>. Consultado em: 27 set. de 2017.

BRASIL. Cidadania e Justiça. Desenvolvimento Social. *Em 12 anos, Bolsa Família retirou 36 milhões de pessoas da extrema pobreza*. 19 out. 2015. Modificado em 4 nov. 2015. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/em-12-anos-bolsa-familia-retirou-36-milhoes-de-pessoas-da-pobreza->

Consultado em: 11 set. 2018.

VALENTE, Ivan. Fundeb: avanços e recuos. Opinião. *Folha de S. Paulo*. 09 fev. 2006. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0902200610.htm> > . Consultado em: 5 set. 2018.

WATTS, Jonathan. Brazil's cash transfer scheme a source of empowerment for women. *The Guardian*. Global Development. 18 dez. 2013. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/18/brazil-bolsa-familia-women-empowerment> > . Consultado em: set. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Cidades. Mapa da Pobreza e desigualdade – municípios brasileiros 2003. Incidência da pobreza – comparação entre os municípios, Minas Gerais. Disponível em: < <http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=...01&search=minas-gerais|uberlandia|sintese-das-informacoes-2003> > . Consultado em: 24 set. 2017.

INSTITUTO LULA

Instituto Lula. História. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/historia>>. Consultado em: 30 jul. de 2017.

LEGISLAÇÃO – PORTAL DA LEGISLAÇÃO, BRASIL

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm > . Consultado em: jun. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. *Emenda Constitucional n°31*, de 14 de dezembro de 2000. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/142356.pdf> > . Consultado em: 24 jul. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar n°111*, de 6 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp111.htm > . Consultado em: 17 abril 2018.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *E.M. n° 21 – MESA*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Exm/2003/EM21-MESA-03.htm > . Consultado em: 17 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n°4.675, de 16 de abril de 2003*. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%204.675-2003?OpenDocument>. Consultado em 17 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n° 10.869, de 13 de julho de 2003*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm> . Consultado em 17 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória n° 132, de 20 de outubro de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htmimpresao.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *E.M. n°47/ C. Civil-PR. Brasília, 20 out. 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória n° 132, de 20 de outubro de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htmimpresao.htm>. Consultado em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n°10.835, de 8 de janeiro de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm?TSPD_101_R0=3436e6f97ff9ce51f847615285c90470is90000000000000bc7f37bffff000000000000000000000000000005ae77ff3007eace9b6>. Consultado em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Consultado em: 22 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n° 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Consultado em: 18 ago. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional n°67, de 22 de dezembro de 2010*. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/cCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm>. Consultado em 2 abril 2018.

PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)

PSDB. *FHC: Pobreza não se combate apenas com dinheiro, é preciso dar dignidade*. Notícias. 07 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/fhc-pobreza-nao-se-combate-apenas-com-dinheiro-e-preciso-dar-dignidade/>>. Consultado em: 7 ago. 2017.

PSDB. *País tem mais de 47 milhões de miseráveis*. Notícias. 15 out. 2004. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/pais-tem-mais-de-47-milhoes-de-miseraveis/>>. Consultado em 7 ago. 2017.

SAGI

Matriz de informação Social, V. 2006 1.5.

Filtros Aplicados: Município Uberlândia.

Relatórios emitidos individualmente por ano de 2004 a 2017.

Relatórios emitidos por ano com valores acumulados. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php>. Acesso em 21 março de 2017.

Relatório de Programas e Ações do MDSA.

Filtro Aplicado: MG, Uberlândia.

Relatórios emitidos individualmente por ano de 2010 a 2016.

Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php#>>. Acesso em 21 março de 2017.

SENADO FEDERAL E CÂMARA DOS DEPUTADOS

SENADO FEDERAL. *Conferência Internacional Renda Mínima: Discussões e Experiências*. 11 e 12 ago. de 1998 Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/frm_rendaminima.htm>. Consultado em: 25 set. 2004.

SENADO FEDERAL. *Estudo n° 273, de 2003*. Referente à STC n°20030427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Consultado em: 12 abril 2018.

SENADO FEDERAL. BRASIL. *PLS 286/2009*. Senador Cristovam Buarque. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=91843>>. Consultado em: 27 abril de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 44/2007*. Deputado Lincoln Portela. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C94BB6D5D6D83E9FBB7C78AD30DD9EBB.proposicoesWebExterno1?codteor=433959&filename=PL+44/2007>. Consultado em: 27 abril de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 1839/2007*. Deputado Edigar Mão Branca. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=494499&filename=PL+1839/2007>. Consultado em: 27 abril de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 6312/2009*. Deputado Manoel Junior. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=707693&filename=PL+6312/2009>. Consultado em: 27 abril de 2018.

UNICEF

Unicef – Brasil. Histórico. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.html> . Consultado em: 15 nov. 2018.

WORLD BANK

Brazil - Bolsa Familia APL Project (English). Project Information Document (PID) - Appraisal Stage. Report No AB559. April 26, 2004. ; Brazil - Bolsa Familia APL Project (English). Project Information Document (PID) - Appraisal Stage. *Report No AB797*. May 7, 2004. Disponível em: The World Bank IBRD - IDA. Projects & Operations. BR Bolsa Familia 1st APL. <<http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en&tab=overview>>. Consultado em: 31 jan. de 2017.

Document of The World Bank. *Report no: 28544-BR*. Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan in the Amount of US\$572.2 Million to the Federative Republic of Brazil for Bolsa Família Project in support of the first phase of the Bolsa Família Program. May 25, 2004. Disponível em: The World Bank IBRD - IDA. Projects & Operations. BR Bolsa Familia 1st APL. <<http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en&tab=overview>>. Consultado em: 31 jan de 2017.

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONSEA; FAO. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, novembro de 2009.

CARDOSO, FH. *Mãos à Obra, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. *Available from* SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

CARDOSO, FH. *Avança Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. *Available from* SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

Cardoso, J. das G.; Silva, V. A. da; Moreira, M. J. . Educação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas. (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001.

Entrevista: Herbert de Souza ‘Betinho’. Fonte original: *Ação*, 55, dez., 1993. Publicado em 01 jan. 2015. *Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil*

(ANABB). Disponível em: <
<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/95348/Entrevista-Herbert-de-Souza-%27Betinho%27>>. Consultado em: 24 set. 2018.

FGV CPDOC. Odelmo Leão Carneiro Sobrinho. Verbete. Disponível em: <
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/odelmo-leao-carneiro-sobrinho>> Consultado em: 4 out. 2018.

Gomes, D. C.; Neder, H. D.; Shiki, S. de F. N.; Melo, R. Indigência e Pobreza em Uberlândia. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001.

LEME, Heládio José de Campos. Apresentação. In: Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001.

Leme, Heládio José de Campos; Neder, Henrique Dantas (coordenadores da pesquisa). *Condições Sócio-econômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2001.

Memorial da Democracia. Combate à Fome. Brasil, exemplo a ser seguido. Fundação Perseu Abramo / Instituto Lula. Disponível em: <
<http://memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome/8>>. Consultado em: 19 nov. 2018.

Nota de falecimento: Antonio Maria da Silveira. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 5-5, jan-mar. de 2007. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000100001&lng=en&nrm=iso>. Consultado em: 28 set. de 2017.

Prefeitura Municipal de Uberlândia. Prefeito Odelmo Leão. Governo. Prefeito. Disponível em: < <http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/governo/1/prefeito.html>>. Consultado em: 4 out. 2018.

Shiki, S.; Neder, H. D. (Coordenadores); *Condições Sócio-Econômicas das Famílias na Periferia de Uberlândia*. CEPES / UFU. Uberlândia, fevereiro de 1996.

BIBLIOGRAFIA

AB'SABER, Tales. *Lulismo – Carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2016 [2. Ed].

A Era da indeterminação / [Francisco de Oliveira, Cibele Saliba Rizek, organizadores]. – São Paulo: Boitempo, 2007.

ALVES, José Eustáquio Diniz. CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as Taxas de Fecundidade no Brasil. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília:

Ipea, 2013. pp. 233 – 245.

AMÂNCIO, Júlia Moretto. Para além do neoliberalismo: os dilemas, ambiguidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado / Campinas: [s.n.], 2008. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 91, pp. 23-52, nov. 2011.

ANDERSON, Perry. The Cardoso Legacy. *London Review of books*. Vol. 24, n. 24, dez. 2002, pp. 18-22.

ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método* / Julio Aróstegui; tradução Andréa Dore; revisão técnica José Jobson de Andrade Arruda. – Bauru, SP: Edusc, 2006.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 74-95.

ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de significados. *Educ Soc, Campinas*, v. 31, n. 113 p. 1381-1416, out./dez. 2010.

ARROYO, M. Currículo, território em disputa. – 5° ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam / Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]; organização Ivana Jinkings – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda.; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 327-339.

BERHAN, Maria João. Ser pobre, ser-se pobre, reflexão crítica sobre os números da pobreza. In: *A Segurança Social é sustentável*. Trabalho, Estudo e Segurança Social em Portugal. Raquel Varela (coordenação). Lisboa: Bertrand Editora, 2013. pp. 275-287.

BAVA, Silvio Caccia (Org.). Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. Publicações Pólis. / Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Selva Ribas Bejarano, Carlos Henrique Araújo, Nair Heloísa Bicalho de Sousa. São Paulo, PÓLIS, 1998.

Bethell, L. *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro* / organização, Leslie Bethell; tradução Maria Beatriz de Medina. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELCHIOR, Miriam. Entrevista. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org. :

Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 112-115.

BELLO, Carlos Alberto. Percepções sobre pobreza e Bolsa Família. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização André Singer, Isabel Loureiro. 1° ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. pp. 157-184.

BETTO, Frei. A fome como questão política. In: *Fome Zero: textos fundamentais* / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. pp. 21-31.

BETTO, Frei. Fome Zero: Ganhos e Perdas. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 133-139.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*. CEBRAP, 87, julho 2010, pp.115-129.

Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização de André Singer, Isabel Loureiro. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. pp. 55-92.

BREGMAN, Rutger. *Utopia for realists – and how we can get there*. Great Britain: Bloomsbury, 2017.

Caderno de Pesquisa NEPP. Lilia Montali (org.). Proteção Social e Transferência de Renda. Edição Especial em Homenagem à Ana Fonseca, n. 86, jun. 2018.

CAMARGO, C. F. *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o Cadastro Único revela? In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 157 – 177.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. Apresentação. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 11-12.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 15-24.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho* / José Murilo de Carvalho. – 16° ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

Cecchin, Hareli Fernanda Garcia; Parente, Temis Gomes. Diversas Vozes, Muitos Dilemas Discutindo o Programa Bolsa Família a Partir das Questões de Gênero e Empoderamento. *Desenvolvimento em Questão*, vol. 16, n. 43, 2018. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

CEVASCO, Maria Elisa. A Crítica Cultural lê o Brasil. In: *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* / organização de André Singer, Isabel Loureiro. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016. pp. 251-279.

CHAUÍ, Marilena. A ética da Política – Entrevista com Marilena Chauí. In: *Leituras da crise: Diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo* / Marilena Chauí... [et al.] – 1 ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. pp. 17-56.

COELHO, Edmeia de Almeida Cardoso; et al. O planejamento familiar no Brasil contexto das políticas de saúde: determinantes históricos. *Rev. Esc. Enf. USP*, v. 34, n. 1, p. 37-44, mar. 2000.

COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital – Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

COHN, Amélia. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais* / Amélia Cohn. – Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Cortês Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 455-466.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: *Bolsa família: 2003-2010: avanços e desafios* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. v.2. pp. 217-240.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, M. F.; GONELLI, V. M. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Cortês Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 47-64.

Costa, Valeriano M. Ferreira; Vita, Álvaro de; Pralon, Eliana Marcondes. Cadernos CEDEC – Reforma das políticas sociais num contexto de descentralização: o papel dos programas municipais de Garantia de Renda Mínima no combate à pobreza. *Cadernos CEDEC*, n° 65. São Paulo: 1998.

Cotta, Tereza Cristina; Paiva, Luiz Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010.

COUTO, Ana M. Silva. *Trabalho, cotidiano e sobrevivência: Catadores de papel e seus Modos de Vida na Cidade – Uberlândia – 1970-1999*. Programa de Pós-graduação

em História Social. Dissertação de Mestrado, SP. PUC, 2000.

Cunha, Luzivane S.; Motta, Aline Pimenta. Programa Bolsa Família: Repercussões nas condições de vida dos beneficiários no sertão de Canudos. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. IPEA. Code 2011.

DEAK, Mariel Serapião. *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação. Escola de Administração de Empresas São Paulo (FGV), 2018.

DE FARIAS, Luciana. *O Cadastro Único: uma Infraestrutura para Programas Sociais*. Campinas, SP: [s.n.], 2016. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências / UNICAMP.

DE LORENZO, Marina C. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri*. – Brasília: Ipea, 2013. pp. 397-416.

DE SORDI, Denise N. *Moradia, Trabalho e Luta: experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000-2012)*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 63-101, 2003.

DURHAM, Eunice R. A política educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 88, nov. 2010. pp. 153-179.

EVANS, David K.; POPOVA, Anna. *Cash Transfers and Temptation Goods – A Review of Global Evidence*. The World Bank. May, 2014.

FENELON, Déa. Resenha do livro História Social da Criança Abandonada. *Anos 90*, Porto Alegre, n.11, pp. 186-193, jul. de 1999.

Fome Zero: textos fundamentais / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

Fome Zero: Uma História Brasileira. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

Fome Zero: Uma História Brasileira. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010.

Fome Zero: Uma História Brasileira. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 3, 2010.

Fonseca, Ana Maria Medeiros da.; Roquete, Claudio. *Proteção Social e Programas*

de Transferência de Renda: Bolsa Família. In: Lilia Montali (org.). *Caderno de Pesquisa NEPP*. Proteção Social e Transferência de Renda. Edição Especial em Homenagem à Ana Fonseca, n. 86, jun. 2018, pp. 9-31.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas da exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 30, n. 109, pp. 1059-1079, set./dez. 2009.

GOHN, Maria da Glória. A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – Ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza / Organização de Luiz Inácio Gaiger*. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. pp.23-58.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3. ed. – 2002. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos movimentos sociais*. 5° ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GRANEMANN, S. Para uma Crítica Marxista das Políticas Sociais. In: Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática. UFF – Niterói, RJ. *NIEP MARX*. 28/11/2011 a 01/12/2011.

GUSMÃO, Rute. A ideologia da solidariedade. *Serviço Social & Sociedade*, n° 62. São Paulo: Cortez, 2000. pp. 93-112.

HILL, Christopher. *Origens intelectuais da revolução inglesa / Christopher Hill*; tradução Jefferson Luiz Camargo. – São Paulo: Martins Fontes, 1992. – (Coleção o homem e a história).

IPEA. *Documento de Política nº14*. O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Anna Maria T. M. Peliano (coord.). Março de 1993. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-voll.pdf>>. Consultado em: 18 set. 2017.

JAMUR, Marilena. *Solidariedade: uma noção tensionada entre o privado e público*. RAP, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, pp. 471-504, maio/jun. 2005.

JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder público e movimentos sociais – Aproximações e distanciamentos*. Uberlândia 1982-2000. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Uberlândia, 2002.

JORDÃO, João; VARELA, Raquel; PEREIRA, Rui V. Segurança Social: Fundo Universal de Solidariedade ou Mercado Privado de Capitais? Entrevista com Sara Granemann. In: VARELA, Raquel. (coordenação). *A segurança social é sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand Editora, 2013. pp. 151-170.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e*

Santos (1995-2006) / Tese. Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, Campinas, SP, 2007.

Kotscho, Ricardo. *Caravana da Cidadania: Diário de Viagem ao Brasil Esquecido*. São Paulo: Scritta, 1993.

LINEBAUGH, Peter. *Ypsilanti Vampire May Day. Counter Punch*. 27 abril 2012.

MANZO, Paolo. *Lula, o Presidente dos Pobres*. Um ex-operário à frente do Brasil. Tradução por Inês Guerreiro. Prefácio por Gilberto Gil. Coleção Campo da Actualidade – 69. Porto: Campo das Letras, 2004.

Mariano, Silvana Aparecida; Carloto, Cássia Maria. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 17(3), p. 901-908, set./dez., 2009.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios individuais e estratégias individuais de beneficiários do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, pp. 553-562, out. 2014.

MARTINI, Chayene Peterson. *Análise da distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família no estado de Minas Gerais*. Dissertação (mestrado). UFU. Programa de Pós-Graduação em Economia. 2010.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. *A crise do Governo Collor e a tática do PT*. Dissertação. IFCH/ UNICAMP. Campinas, SP: 2005.

MARTUSCELLI, D. E. O PT e o impeachment de Collor. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº2, nov. 2010, pp. 542-568.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Unicamp: 2008.

MELLO, A. *Conflitos e dilemas dos gestores de organizações do terceiro setor em Uberlândia – MG*. Dissertação [Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007.

MENEZES, Francisco. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp.120-132.

MEUCCI, Simone. O presidente segundo o sociólogo, de Roberto Pompeu de Toledo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 12, pp. 183-186, jun. 1999.

MILÁ, Marc Morgan. *Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933-2013*. Public Policy and Development Master Dissertation. Paris School of Economics. 18 September 2015.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de*

intervenção social. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

Montaño, Carlos. Prefácio da 2ª edição. In: VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica* / Tarso Cabral Violin. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montaño. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTEIRO, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* / Rio de Janeiro: 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) CPDOC/FGV.

MORAIS, S.P. *Trabalho e Cidade – Trajetórias e Vivências de Carroceiros na Cidade de Uberlândia 1970-2000*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal de Uberlândia. 2002.

MORAIS, S. P. *Empobrecimento e “inclusão social” - vida urbana e pobreza na cidade de Uberlândia/MG (1980-2004)*. Tese. História. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). 2007.

MORAIS, S. P. *Incluídos? pobreza e políticas compensatórias em um Brasil rico*. Saarbrücken: Editorial Acadêmica Española, 2012.

NERI, M. C.; *et al.* Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. pp.193-206.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: Lesbaupn, Ivo (org.) *O desmonte da nação*. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

O Brasil de Betinho / organizadores: Dulve Pandolfi, Augusto Gazir e Lucas Corrêa; ilustrador: France Martin; apresentação: Cândido Grzybowski. – Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. *Brasil: Uma biografia não autorizada* / Francisco de Oliveira. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. Quem canta de novo *l’Internationale?*. In: *Brasil: Uma biografia não autorizada* / Francisco de Oliveira. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018. pp. 79-114.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. In: *A Era da indeterminação* / [Francisco de Oliveira, Cibele Saliba Rizek, organizadores]. – São Paulo: Boitempo, 2007. pp. 257-287.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: *A Era da indeterminação* / [Francisco de Oliveira, Cibele Saliba Rizek, organizadores]. – São Paulo: Boitempo, 2007. pp. 15-45.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de.; SOARES, Sergei S. D. “Efeito Preguiça” em programas de transferência de renda? In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.* – Brasília: Ipea, 2013. pp. 341-358.

OLIVEIRA, Romilda Aparecida Cardoso de. *A Construção do Bairro Mansour na Memória dos Moradores* – Uberlândia (1992-2003). Monografia. Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia, 2003.

ORTS, Adela Cortina. *Aporofobia, El Rechazo al Pobre: un desafío para la sociedad democrática.* Barcelona: Paidós Iberica, 2017.

PAIM, Bruno Aparecido de Paula. *Trabalhadores, migrações e pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família nos distritos de Martinésia e Cruzeiro dos Peixotos / Uberlândia – MG (2003-2013).* Dissertação. PPGHI, UFU: 2016.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza Extrema. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.* – Brasília: Ipea, 2013. pp. 25-46.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais – Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras / Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar* - organizadores. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. pp.103-147.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira.* Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 26-40.

PEREIRA, Thiago Fernandes dos Santos. *Ação da Cidadania: Betinho e sua concepção de democracia / Thiago Fernandes dos Santos Pereira ; orientadora: Maria Sarah da Silva Telles ; coorientador: Fernando Cardoso Lima Neto.* Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015.

Pereira, L. L. et al. *Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH.* Brasília: IPC-UNDP, 2008. Disponível em: < <http://www.ipcig.org/publication/mds/33M.pdf>>.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária – A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas.* Porto Alegre, v.5, n. 1, pp. 109-126, jan./jun. 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil. *Sociedade e Estado,* Brasília, v. 20, pp. 195-228, jan./abr. 2005.

PINTO, Michele de Lavra. O Público e o Privado: o ‘baralhamento’ no cotidiano das

famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Política & Trabalho* Revista de Ciências Sociais, n.38, abril de 2013, p.157-170.

Pires, F. F.; Rego, W. L (organizadoras). 10 anos de Programa Bolsa Família. Dossiê. *Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho*, n.38, abril de 2013.

Pochmann, Marcio. Apresentação – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. pp. 7-10.

POLETTI, Ivo. *Brasil: Oportunidades perdidas – meus dois anos no governo Lula*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

PORTELLI, Alessandro. Éramos pobres, mas... Narrar a pobreza na cultura apalachiana. In: *Ensaio de História Oral*. São Paulo: Letra e Voz, 2010, pp. 91-110.

PORTELLI, Alessandro. O Massacre de Civitella Val Di Chiana. In: *Usos & Abusos da História Oral*. / Janaína Amado e Marieta de Moraes Ferreira, coordenadoras. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 103-130.

Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

Queiroz, Vanderlei B.; Monteiro, Ana Carolina da S. *O Conceito de pobreza a partir da percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família atendidos no CRAS-Guanandi*. Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

REGO, Walquiria Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania / Walquiria Leão Rego, Alessandro Pinzani*. – 2. ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014.

REIS, Elisa. Desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro. In: *Imagens da Desigualdade*. / org. Celi Scalon. Belo Horizonte (UFMG)/Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM): 2004.

REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 42, v. 15, fev. 2000, pp. 143-152.

RESENDE, Luis Fernando de Lara. Texto para discussão n° 725. Comunidade Solidária: uma alternativa aos Fundos Sociais. *IPEA*, Brasília, maio de 2000.

RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira*. / Rudá Ricci – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

RICCI, Rudá. *Lulismo – Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média brasileira / Ruda Ricci* – Brasília: Fundação Astrojildo Pereira / Rio: Contraponto, 2013 [2° edição ampliada].

ROCHA, S. *Transferências de renda: o fim da pobreza / Sonia Rocha*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROCHA, Sonia. *Pobreza – Afinal, do que se trata* / Sonia Rocha. – 3° ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAFATLE, Vladimir. *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SALES, Tainah Simões. *O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família* / Tainah Simões Sales. – 1. ed. – Curitiba: Editora Prismas, 2015. (Coleção Ciências Sociais).

SCHERER-WARREN, Ilse. A ação cidadã no combate à pobreza. In: *Formas de Combate e Resistência à Pobreza* / Organização de Luiz Inácio Gaiger. – São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996. pp.13-22.

SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. In: *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. WARREN-SCHERER, Ilse ; KRISCHKE, Paulo J. (orgs). São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. pp. 35-53.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Brasil: uma biografia*. / Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling – 1° ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZMAN, S. Brasil: a agenda social. In: Bethell, L. *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro / organização, Leslie Bethell; tradução Maria Beatriz de Medina*. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 77-116.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. - São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENNA, Mônica de Castro Maia, MONNERAT, Giselle Lavinias, SCHOTZZ, Vanessa *et al.* *Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?* Rev. Kátal. Florianópolis, v.10, n.1, pp. 86-94, jan/jun. 2007.

Silva, Angélica L.; Pires, André. O Programa Bolsa Família: Percepções de mães beneficiárias sobre educação e a possível construção de uma nova vida para seus filhos. *Comunicações*. Piracicaba. Ano 22, n° 1, pp. 7-36. jan./jun. 2015.

SILVA, José Graziano da. *Fome Zero: A experiência brasileira*/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); – Brasília : MDA, 2010.

SILVA, José Graziano da; TAVARES, Lucas. Sobre o Futuro do Bolsa Família. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto*. Brasília: Ipea, 2010. v 2. pp. 241-272.

SILVA, José Graziano da. A agricultura contra a fome. In: *Fome Zero: textos fundamentais* / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. pp. 52-53.

SILVA, José Graziano da. Entrevista In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 96-104.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Prefácio. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2014

SINGER, André V. . A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 88, pp. 89-111, nov. 2010.

SINGER, André V. O lulismo e seu futuro. *Piauí*. Rio de Janeiro, ed. 49, out. 2010.

SINGER, André. A ideia de Lulismo. In: *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo* / Gilberto Maringoni, Juliano Medeiros. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017. pp. 15-26.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1° ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. *O lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1° ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego*. Diagnóstico e alternativas. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

Sousa, Edilena Godói de. *Redes Organizacionais para a sustentabilidade de uma ONG em Uberlândia – MG*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Uberlândia, 2005.

SOUZA, P. A. Entrevista. *Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil*. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 107-111.

Souza, Thais Andreia Araújo de; Couto, Ana Cristina Lima. Programa Bolsa Família: características e perfil da pobreza entre os beneficiários nos estados do Paraná e Bahia. *Informe Gepec*, Toledo, v. 19, n. 2, pp. 41-56, jul./dez. 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Bolsa Família: Um programa com futuro(s). In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. v 2. pp. 273-306.

STEDILE, João Pedro; GORGEN, Frei Sérgio. Trégua Zero. In: *Fome Zero: textos fundamentais* / Frei Betto (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2004. pp. 147-148.

SUPLICY, Eduardo M.; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas públicas*, n° 12, pp. 39-63, jun./dez. de 1995.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* / Eduardo Matarazzo Suplicy. – São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 54-73.

TELLES, V. da S. *Pobreza e Cidadania* / Vera da Silva Telles. – 2° ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013.

THOMPSON, E. P. Historia y Antropologia. In: Director Josep Fontana. *Agenda para Uma Historia Radical*. Barcelona: Crítica [História y Teoría], 2000.

THOMPSON, E. P. ¿Lucha de Clases sin Clases? In: *Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase* – Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial. Prólogo de Josep Fontana. Barcelona: Editorial Crítica, 1989.

THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria* – ou um planetário de erros (uma crítica ao pensamento de Althusser). trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, E. P. *Costumes em Comum*. / E. P. Thompson; revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. – São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THOMPSON, E. P. *A formação da Classe Operária inglesa - A maldição de Adão*. [v. II] / E. P. Thompson; tradução Renato Busatto Neto, Cláudia Rocha de Almeida. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O Presidente Segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VARELA, Raquel [Coordenação]. *A segurança Social é sustentável*. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal. Lisboa: Bertrand, 2013.

VIEIRA, Priscila Pereira. *Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. FFLCH, USP: 2017.

VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica* / Tarso Cabral Violin. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montañó. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura e materialismo* / Raymond Wiliams; tradução André Glaser. – São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e Literatura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WILLIAMS, Raymond. *Recursos da esperança: cultura, democracia, socialismo* / Raymond Williams; editado por Robin Gale; introdução de Robin Blackburn; tradução Nair Fonseca; João Alexandre Peschanski. – 1 ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2015.

WILLIAMS, Raymond. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade* / Raymond Williams; tradução de Sandra Guardini Vasconcelos. – São Paulo : Boitempo, 2007.

WILLIS, Paul. *Aprendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social* / Paul Willis; trad. por Tomaz Tadeu da Silva, Daise Batista. – Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

ANEXOS

Anexo 1 – Linhas de Pobreza e Extrema Pobreza do PBF

Alterações nas linhas de pobreza e extrema pobreza aplicadas pelo PBF.

Ano	Pobreza	Extrema Pobreza
2004	R\$100,00	R\$50,00
2006	R\$120,00	R\$60,00
2009	R\$137,00	R\$69,00
2009	R\$140,00	R\$70,00
2014	R\$154,00	R\$77,00
2016	R\$170,00	R\$85,00

Fonte: Decreto nº 5.209 de 17 de set. de 2004

Anexo 2 – Cobertura do PBF

Número de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família no país entre 2004-2012

Ano	N° de Famílias em milhões
2004	6,6
2005	8,7
2006	11,1
2007	11,1
2008	11,1
2009	12,4
2010	12,9
2011	13,4
2012	13,7

Fonte: BRASIL. Governo do Brasil. Cidadania e Justiça. Bolsa Família completa nove anos e beneficia 13,7 milhões de famílias. Publicado em 19 out. 2012. Atualizado em 23 dez. de 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/10/bolsa-familia-completa-nove-anos-e-beneficia-13-7-milhoes-de-familias>>. Acesso em 13 nov. 2018.

Anexo 3 – Programas Sociais em Uberlândia (MG)

Matriz de Informação Social

Ano	População - Estimativa/Contagem 2004 a 2015 - IBGE	Estimativa de Famílias Pobres - Meta de atendimento Bolsa Família (Pnad 2004)	Estimativa de Famílias Pobres - Bolsa Família (Pnad 2006)	PIB Municipal	Auxílio Gás - Famílias	Bolsa Alimentação - Famílias	Bolsa Escola - Famílias	Bolsa Família - Famílias Beneficiárias	Cartão Alimentação - Famílias	Total de repercussões por Descumprimento de Condicionalidades (BFA - saúde e educação)	Total de repercussões por Descumprimento de condicionalidades (BVJ)
2004	570.042	17.672	NA*	8.520.551.610,00	8.872	9	4.120	-	0	-	-
2005	585.262	17.672	NA	9.196.837.540,00	3.893	7	2.539	14.794	0	-	-
2006	600.368	17.672	NA	10.344.789.840,00	745	2	7	17.715	3	605	-
2007	608.369	17.672	NA	12.499.059.270,00	367	-	3	18.332	1	756	-
2008	622.441	17.672	NA	14.270.392.490,00	59	0	0	17.145	1	803	-
2009	634.345	17.672	21.856	16.165.949.541,00	NA	NA	0	14.581	1	358	-
2010	-	NA	21.856	-	NA	NA	NA	10.754	NA	429	-
2011	611.904	NA	21.856	-	NA	NA	NA	9.915	NA	283	-
2012	619.536	NA	21.856	-	NA	NA	NA	10.189	NA	822	127
2013	646.673	NA	21.856	-	NA	NA	NA	11.516	NA	720	98
2014	654.681	NA	21.856	-	NA	NA	NA	12.224	NA	460	88
2015	662.362	NA	21.856	-	NA	NA	NA	12.619	NA	476	89
2016	-	NA	21.856	-	NA	NA	NA	12.993	NA	629	371

Informações coletadas e sistematizadas pela autora a partir de: Matriz de informação Social, V. 2006 1.5. Filtros Aplicados: Município Uberlândia, Período: 2004 a 2017. Relatórios emitidos por ano com valores acumulados. < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php >. Acesso em 21 março de 2017. *NA=Não se aplica.

Relatório de Programas e Ações Sociais do MDS, MI Social

Programa Bolsa Família Total de Benefícios e Famílias Beneficiárias

Ano	Total de Benefícios do BF	Básico	Variável	Jovem	Nutriz	Gestante	Superação da Extrema Pobreza	Total de Famílias Beneficiárias (Fonte: Relatório MISocial)
2004	-	-	-	-	-	-	-	12.060
2005	-	-	-	-	-	-	-	14.794
2006	-	-	-	-	-	-	-	17.715
2007	-	-	-	-	-	-	-	18.332
2008	-	-	-	-	-	-	-	17.145
2009	-	-	-	-	-	-	-	14.581
dez./2010	35.993	8.655	21.580	2.580	327	185	2.730	10.754
dez./2011	19.956	4.716	13.399	1.548	70	223	-	9.915
dez./2012	29.592	6.919	19.262	2.209	131	59	1.012	10.189
set./2013	29.709	7.013	18.699	1.919	76	225	1.777	11.516
dez./2014	36.469	9.113	21.360	2.486	230	212	3.068	12.224
dez./2015	36.507	8.821	21.930	2.616	318	189	2.633	12.619
dez./2016	36.726	7.908	22.838	2.521	314	407	2.738	12.993

Informações coletadas e sistematizadas pela autora a partir de:

Relatório de Programas e Ações do MDSA. Filtro Aplicado: MG > Uberlândia. Relatórios disponíveis para o período de 2010 a 2016. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php#>>. Acesso em 21 março de 2017.

Programa Bolsa Família

Ano	Famílias Beneficiárias	% da população do município	Benefício Médio Mensal	Valor Repassado
dez./2010	10.754	5%	81,49	876.392,00
dez./2011	9.915	5%	110,91	1.099.642,00
dez./2012	10.189	5%	124,93	1.272.916,00
dez./2013	11.516	6%	132,09	1.521.116,00
dez./2014	12.224	6%	145,56	1.779.317,00
dez./2015	12.619	6%	138,01	1.741.578,00
dez./2016	12.993	7%	146,50	1.903.467,00

Informações coletadas e sistematizadas pela autora a partir de:
Relatório de Programas e Ações do MDSA. Filtro Aplicado: MG > Uberlândia. Relatórios disponíveis para o período de 2010 a 2016. Disponível em:
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php#>>. Acesso em 21 março de 2017.

