

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 Moraes.

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 Moraes.
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. Moraes,
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/UFRJ

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 compartilhei 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 nº132, convertida na Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 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 Montañó, 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*. 1º 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 Cevalco]. 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 nutrízes 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 nº 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 municiam 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 ‘Beto’. 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-%27Beto%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 – 1º 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, acrescente-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: Dulce 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.

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, delinearam “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). 1º 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.

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.

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.

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.

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

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”, “assegurar”, “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/csbh/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/csbh/programas-de-governo/> >. Consultado em 27 set. de 2017.

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. – 2º ed. - São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p. 82.

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.

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.

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 – 1º ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 503. Vale notar, como já destacado, que o PBF foi criado em 2003 pela MP nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 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*. 1º 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*. 1º 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*. 1º ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.126-127.

³³⁰ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1º 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.

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*. 1º 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*. 1º ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 15.

³⁴¹ SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1º 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*. 1º 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 acepção 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.; POLETO, 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*. 1º 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 nº 10.835, 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*. 1º 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 [2ª 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.

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 pródigo 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.

