

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE  
HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL - CPDOC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS  
CULTURAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BOLSA FAMÍLIA**

APRESENTADA POR

IRANETH RODRIGUES MONTEIRO

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO  
JOÃO MARCELO EHLERT MAIA

Rio de Janeiro, Março de 2011.

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE  
HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS  
CULTURAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO  
JOÃO MARCELO EHLERT MAIA**

**IRANETH RODRIGUES MONTEIRO**

**INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais.

Rio de Janeiro, Março de 2011.

## FICHA CATALOGRÁFICA

M757 Monteiro, Iraneth Rodrigues.

Integração de políticas sociais : um estudo de caso sobre o Bolsa Família / Iraneth Rodrigues Monteiro – Rio de Janeiro, 2011.

132 f. ; Il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil-CPDOC/Fundação Getúlio Vargas - FGV.

1. Políticas públicas, processo decisório, Brasil. 2. Políticas sociais, transferências de renda condicionada. 3. Políticas públicas, desigualdade social, Brasil. 4. Pobreza, Brasil. I. Título.

CDU 338(81)

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE  
HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL - CPDOC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA,  
POLÍTICA E BENS CULTURAIS - PPHPBC

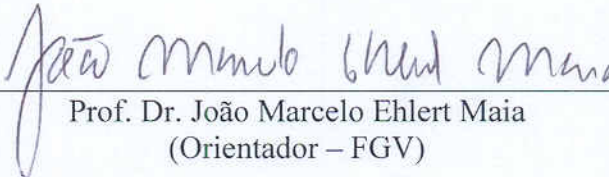
MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS


INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO  
SOBRE O BOLSA-FAMÍLIA

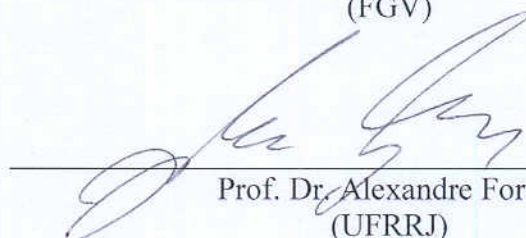
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO POR

IRANETH RODRIGUES MONTEIRO

E  
APROVADO EM: 24/03/2011  
PELA BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. João Marcelo Ehlert Maia  
(Orientador – FGV)

  
Prof. Dr. Leandro Molhano Ribeiro  
(FGV)

  
Prof. Dr. Alexandre Fortes  
(UFRRJ)

Para Mariana Monteiro, minha filha, meu maior amor.  
Para Isabel Monteiro e Rafael Jesus, meus filhos de coração.  
Para meus pais Zeca e Detinha (*in memoriam*), pelo exemplo  
de vida digna e honrada.  
Para minhas irmãs, irmão e sobrinhos, pelo apoio e incentivo  
em todos os momentos.

Meus agradecimentos:

Ao professor João Marcelo Ehlert Maia, pelo incentivo e paciência.

Às minhas amigas-irmãs, Enid Rocha e Júlia Rodrigues, pela compreensão, apoio acadêmico, revisão dos textos e ajuda em toda caminhada nestes dois anos.

Aos professores, servidores do CPDOC e colegas de curso pela troca de experiências.

Às amigas Ana Fonseca, Eloá Barbuda, Maya Takagi, Miriam Belchior, Miriam Chaves, Tereza Cotta e Valéria Rezende, pelo apoio acadêmico, fornecimento de documentos e revisão criteriosa dos meus textos.

Aos amigos Adriana Segabinazzi, Alan Pacífico, André Teixeira, Cláudio Roquete, Cristiane Araújo, Doquinha, Eliane Figueira, Elaine Passarello, Eliseu, Elizete, Éster Ferreira, Guto Pires, Larissa, Nathalie e Tiago Falcão pelo incentivo.

Aos ministros Benedita da Silva, Humberto Costa e José Graziano pela ajuda e paciência.

Aos amigos Carlos Tibúrcio, Fábio Koleski e Mila Frati pelo apoio e fornecimento de documentos.

Aos meus anjos protetores, Analú Nadaz, Badeka (Odimarlene), Dilma Régis, Dona Júlia, Márcia Brito, Maria Feitosa e Ricardo Aquino, pelo apoio emocional e espiritual.

Aos meus professores de Graduação Dinair Andrade (UNB/UPIS) e Ricardo Mendes (UVA), pelo incentivo.

Aos ministros Luiz Dulci e Miriam Belchior e aos colegas da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela compreensão e apoio.

A todos os amigos, pelo incentivo ao Mestrado.

A Deus, por estar ao meu lado nesta caminhada.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero .....	40
Figura 2 – Detalhamento das Condicionais .....	90

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programas de Transferência de Renda: América Latina e Caribe.....	29
Quadro 2 – Programas de Transferência de Renda. Situação em 2002.....	38
Quadro 3 – Contrapartidas Unificadas .....	79
Quadro 4 – Detalhamento da Proposta Básica Apresentada em abril de 2003 .....	88
Quadro 5 – Cenários apresentados na proposta preliminar (abril/2003).....	91
Quadro 6 – Proposta de Unificação em duas Etapas - MESA.....	96
Quadro 7 – Dúvidas e Divergências no Desenho do Programa (06/08/2003) .....	105
Quadro 8 – Versão Final do Programa de Renda com Condicionais .....	106
Quadro 9 – Competências dos Atores e Instâncias Federativas .....	109



## LISTA DE SIGLAS

AESP/PR – Assessoria Especial da Presidência da República.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

BPC – Benefício de Prestação Continuada.

CBMM – Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas.

CPS – Câmara de Política Social.

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

FAO – Conselho da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FPA – Fundação Perseu Abramo.

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.

GT – Grupo de Trabalho.

GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IC – Instituto Cidadania.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

IR – Imposto de Renda.

LBA – Lei Brasileira de Assistência.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MASP – Ministério da Assistência e Promoção Social.

MC – Ministério das Cidades.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

ME – Ministério do Esporte.

MF – Ministério da Fazenda.

MEC – Ministério da Educação.

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

MinC – Ministério da Cultura.

MIN – Ministério da Integração Nacional.

MJ – Ministério da Justiça.

MME – Ministério de Minas e Energia.

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

MRE – Ministério das Relações Exteriores.

MS – Ministério da Saúde.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.

NIS – Número de Inscrição Social.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

ONG – Organismo Não-Governamental.

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos na Agricultura Familiar.

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador.

PBF – Programa Bolsa Família.

PCA – Programa Cupom de Alimentação.

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima.

PIB – Produto Interno Bruto.

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPA – Plano Plurianual.

PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos.

PTRC – Programa de Transferência de Renda Condicionada.

PT – Partido dos Trabalhadores.

RMPS – Redes Mínimas de Proteção Social.

SAM/CC – Subchefia de Avaliação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

SAG – Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República.

SEAS/MPAS – Secretaria Especial de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social.

SECOM – Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

SEPM – Secretaria Especial de Política para as Mulheres.

SEPIR – Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial.

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados.

SESC – Serviço Social do Comércio.

SESI – Serviço Social da Indústria.

SEST – Serviço Social do Transporte.

SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República.

SINE – Sistema Nacional de Emprego.

SUS – Sistema Único de Saúde.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I. ANÁLISE TEÓRICA E BREVE CONTEXTO .....	18
1.1 Referencial Teórico .....	18
CAPÍTULO II. METODOLOGIA.....	22
2.1 Definição do Problema .....	22
2.2. Objetivo Geral e Objetivos Específicos.....	22
2.3 Procedimentos Metodológicos .....	23
CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	25
3.1 Algumas Experiências na América Latina .....	28
3.2 Governo Itamar Franco e a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida	33
3.3 Governo Fernando Henrique Cardoso e o Conselho da Comunidade Solidária.....	35
3.4 Lançamento do Projeto Fome Zero em 2001 .....	39
3.5 O Programa de Governo de Lula em 2002 .....	41
3.6 A Eleição de Lula e a Equipe de Transição ao Novo Governo .....	43
3.7 O Relatório sobre os Programas Sociais de Distribuição de Renda .....	44
3.8 O Relatório de Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional .....	49
3.9 Considerações Finais .....	52
CAPÍTULO IV. O INÍCIO DO GOVERNO LULA EM 2003 .....	55
4.1 Formação da Nova Estrutura do Governo em 1 de Janeiro de 2003 .....	55
4.2 A Posse do Presidente Lula e as Contradições da Mensagem Presidencial Enviada ao Congresso Nacional .....	56
4.3 A Efervescência nos Primeiros Três Meses de 2003 .....	61
4.4. Abril Chega com Outros Ventos .....	69
4.5 O Ministério da Fazenda Botou Lenha na Fogueira.....	75
4.6 A Unificação dá os Primeiros Passos com as Reuniões dos Ministérios Setoriais.....	77
4.7 Considerações Finais .....	83

CAPÍTULO V. A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	85
5.1 O Sexto Mês de Governo .....	85
5.2 A Proposta de Unificação Elaborada pelo Grupo de Trabalho da Câmara de Políticas Sociais.....	87
5.3 Proposta de Integração de Programas Elaborada pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).....	91
5.4 Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 12 de junho de 2003: não existe mais recuo para a unificação .....	96
5.4.1 O Desenrolar da Reunião de 12 de junho 2003 .....	97
5.5 O Frenético Trabalho dos Especialistas e Técnicos .....	101
5.6 A Proposta do Governo Federal Ficou Pronta em 27 de agosto de 2003.....	106
5.6.1 Estratégia de Implantação.....	107
5.6.2 Papel dos Entes Federativos .....	108
5.7 A Discussão com os Governos Estaduais e o Processo de Pactuação: Principais Dúvidas e Resistências .....	109
5.8 O Programa com Nome e Endereço .....	114
5.9 Considerações Finais .....	114
CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS .....	120

## RESUMO

O presente trabalho propõe-se a analisar o processo de integração das diversas ações de transferência de renda no âmbito do governo federal, durante a primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2006, que resultou na criação do Programa Bolsa Família. A análise proposta busca contribuir para ampliar o conhecimento sobre o governo e a administração pública, gerando informações sobre a formação da agenda governamental de um governo comprometido, programaticamente, com a redução da pobreza e da desigualdade social. Quanto ao caminho metodológico percorrido, na elaboração desta dissertação, partiu-se da seguinte pergunta-chave: por que e como se deu o processo de integração do Programa Bolsa Família? A metodologia de pesquisa aplicada consistiu na identificação das razões para a entrada deste tema na agenda governamental do primeiro governo do presidente Lula. Para tanto, foi realizado um estudo de caso, objetivando identificar quais atores participaram da discussão sobre a unificação dos programas de transferência de renda e quais foram os conceitos que os orientaram. Como instrumento de pesquisa, optou-se pela aplicação de entrevistas semi-estruturadas com alguns participantes do Grupo de Trabalho de Unificação dos Programas de Transferência de Renda. Além das entrevistas, as outras fontes utilizadas foram: os relatórios e/ou atas das reuniões do Grupo de Trabalho, da Câmara de Política Social do governo; as legislações dos programas anteriores; a legislação do Programa Bolsa Família; os discursos realizados pelo presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva entre janeiro e outubro de 2003. Por meio da análise, de toda a documentação elencada, é possível verificar o esforço governamental no sentido de implementar mudanças nos programas de transferência de renda. Dessas reuniões foram produzidos relatórios pelos Grupos Técnicos, abordando as políticas sociais para a redução das desigualdades, construindo o Programa Bolsa Família levando-se em conta a importância do legado histórico das ações existentes. Como resultado da pesquisa, identificou-se que o presidente Lula, a Câmara de Política Social e o seu grupo de especialistas técnicos souberam aproveitar a janela de oportunidades de um governo que estava iniciando com forte apelo para desenvolver políticas públicas de combate à fome e a pobreza. Após percorrer o caminho de reconstrução histórica para a elaboração dessa dissertação, buscou-se destacar algumas contribuições que tem por objetivo servir de incentivo para novos estudos sobre o processo decisório na esfera pública de governo.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, processo decisório. Políticas sociais, transferências de renda condicionada. Desigualdade social. Pobreza. Cidadania.

## ABSTRACT

This study proposes to examine the process of integration of the various actions to transfer income under the federal government during the first administration of President Luiz Inacio Lula da Silva, between the years 2003 and 2006, which resulted in the creation of Bolsa Família Program. The proposed analysis seeks to contribute to the knowledge about government and public administration, generating information on the formation of the government agenda of a government committed, programmatically, with the reduction of poverty and social inequality. Regarding the methodological path traversed in the preparation of this thesis, we started with the following key question: Why and how was the process of integration of the Bolsa Família Program? The methodology applied consisted in identifying the reasons for entering this issue on the government agenda of the President's Lula first government. To that end, we conducted a case study, to identify which actors participated in the discussion on the unification of income transfer programs and what were the concepts that guided. As a research tool, it was decided by the application of semi-structured interviews with some participants of the Working Group of the Unified Income Transfer Programs. Besides the interviews, other sources were used: the reports and / or minutes of meetings of the Working Group, the Board of Social Policy of the government, the laws of the previous programs, the legislation of the Bolsa Família Program, the speeches made by President-elect Luiz Inacio Lula da Silva from January to October 2003. Through the analysis of all the documentation listed, you can check the government effort to implement changes in income transfer programs. Reports of these meetings were produced by the technical groups, addressing the social policies for reducing inequalities, building the Bolsa Família Program taking into account the importance of the historical legacy of the existing shares. As results, it was found that President Lula, the Board of Social Policy and its group of technical experts were able to seize the window of opportunity for a government that was beginning to develop with strong public policies to fight hunger and poverty. After walking the path of historical reconstruction for the preparation of this manuscript, we attempted to highlight some contributions that aims to provide an incentive for further studies on decision making in the public sphere of government.

**Keywords:** Public policy decision-making process. Social policies, conditional income transfers. Social inequality. Poverty. Citizenship.



## INTRODUÇÃO

A presente dissertação, apresentada ao Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais do Programa de Pós Graduação em História, Política e Bens Culturais (PPHPBC) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) propõe-se à análise da integração das políticas sociais brasileiras, a partir de um estudo de caso do Programa Bolsa Família. Acredita-se que alguns desafios vivenciados pela moderna administração governamental, principalmente os relacionados à complexidade e transversalidade dos temas, poderão ser compreendidos a partir da análise deste caso específico.

A gestão pública contemporânea tem cada vez mais se defrontado com temas complexos, como gênero, etnia, idoso e pobreza, os quais escapam da possibilidade de equacionamento nos limites das organizações especializadas. Enfrenta-se, portanto, um duplo desafio: a superação do conceito usual de políticas públicas, operado por meio da divisão do governo em setores; e a migração para uma política pública integrada que reconheça a necessidade de colaboração de diversos atores para o alcance de um determinado objetivo.

No caso da presente dissertação, trata-se de examinar o processo de integração das diversas ações de transferência de renda no âmbito do governo federal, durante a primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2006, que resultou no Programa Bolsa Família. A análise proposta contribuirá para ampliar o conhecimento sobre o governo e a administração pública, gerando informações sobre a formação da agenda governamental de um governo comprometido, programaticamente, com a redução da pobreza e da desigualdade social.

O Programa Bolsa Família resultou de um Grupo de Trabalho (GT), criado no âmbito da Câmara de Política Social, com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda do Governo Federal. Trabalhou-se com o diagnóstico de que a ação governamental deveria ser mais bem coordenada e integrada para, por um lado evitar superposições e fragmentações e, por outro, para potencializar a atuação de todos os órgãos, garantindo maior efetividade e eficiência dos distintos programas. Subjacente estava à apreciação, segundo a qual o emprego mais eficiente de recursos públicos permitiria desdobramentos positivos sobre os grupos beneficiários, bem como a ação integrada entre União, Estados e Municípios.

O GT analisou quatro programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. O programa de maior alcance em termos de número de famílias era o antigo Programa Bolsa-Escola.

Tratava-se de um programa existente no Ministério da Educação destinado às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 – o que na época equivalia a ½ salário mínimo, que tivessem filhos com idade entre sete e 14 anos e que estivessem matriculados na rede regular de ensino. O benefício mensal era no valor de R\$ 15,00 por criança até o limite de três por família e era pago diretamente ao titular do programa por meio de um cartão magnético. Somente tinham direito ao benefício aquelas famílias cujas crianças tivessem frequência escolar superior a 85%.

No Ministério da Saúde existia o programa Bolsa-Alimentação cujo público-alvo eram as famílias com renda *per capita* até R\$ 100,00 (correspondente a ½ salário mínimo à época) com crianças em idade até sete anos, as gestantes e as nutrizes<sup>1</sup>. Seus critérios eram bastante semelhantes ao Bolsa-Escola no que concerne ao limite e ao valor do benefício. As condicionalidades, contudo, estavam relacionadas à área da saúde. Era preciso manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, realizar as consultas do pré-natal.

O Programa Auxílio-Gás foi criado no Ministério de Minas e Energia em 2002 em um contexto da retirada do subsídio ao gás. O programa destinava-se às famílias que já eram beneficiárias ou do Programa Bolsa-Escola ou do Programa Bolsa Alimentação, e a outros não beneficiários. O auxílio no valor de R\$ 15,00, a cada dois meses, era como um subsídio para a compra de botijão de gás. Este programa, de modo distinto dos dois anteriores, não operava como uma transferência de renda com condicionalidades.

Em 2003, logo após assumir, o Governo Lula, seguindo o programa de governo e contrariando o recomendado pela equipe de transição, decidiu criar mais um programa similar: o Cartão Alimentação. (Partido dos Trabalhadores, 2002). Tratava-se de uma ação da política denominada Fome Zero. O benefício concedido era de R\$ 50,00 por família, sendo que o alvo prioritário do programa eram as famílias residentes na região do semi-árido que se encontravam em situação de pobreza, beneficiárias dos demais programas ou em situação de risco alimentar, não incluídas em outros programas.

O GT concluiu seu trabalho em outubro de 2003 unificando quatro programas<sup>2</sup> do governo federal. A partir de então, passou a existir um único programa de transferência de

---

<sup>1</sup> A Medida Provisória nº 2.206 de 10 de agosto de 2001 que criou o Programa Bolsa Alimentação, define como nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até seis meses de idade para a qual o leite materno seja o principal alimento.

<sup>2</sup> Ficaram fora da unificação os Programas Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem. Ambos estavam a cargo da Assistência Social, tinham baixo registro no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, as regras de operação eram distintas, como é o caso das transferências aos Municípios para a Jornada Ampliada (PETI) e benefícios diferenciados quando comparados aos demais programas.

renda, o Bolsa Família, articulando três dimensões consideradas essenciais à superação da fome e da pobreza:

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribuiria para que as famílias conseguissem romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Coordenação de programas complementares, que tinham por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa Bolsa-Família conseguissem superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos<sup>3</sup>.

Atualmente, existe uma ampla pesquisa sobre o programa Bolsa Família<sup>4</sup>, que, no entanto, tem priorizado os aspectos do seu impacto na redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil, seus efeitos sobre indicadores nutricionais e sua eficácia na dinamização da economia brasileira. Identificou-se uma lacuna no que concerne ao processo decisório, isto é, ao estudo da formação da agenda de prioridades de um determinado governo. Souza (2003) defende a necessidade de realização de estudos sobre a formação de agenda, entendendo que os mesmos são “muito promissores para a compreensão da política pública”.

Nesse sentido, a dissertação procurará responder à seguinte pergunta: porque e como se deu o processo de integração do programa Bolsa Família? A partir dessa pergunta geral, apresentam-se os seguintes questionamentos complementares:

1. Quais foram os atores relevantes nesse processo?
2. Quais as idéias e os valores presentes? Quais eram as divergências centrais? Formaram-se subgrupos?
3. Os conflitos foram solucionados? De que forma? Como esses conflitos influenciaram o desenho final do Programa?
4. Como Estados, Municípios e sociedade civil participaram no projeto de unificação?

Ao responder essas perguntas, ao longo dos capítulos, será possível alcançar o principal objetivo da dissertação, que é identificar como e por que se deu o processo de integração dos programas de transferência de renda, bem como compreender, identificar e descrever as

<sup>3</sup> Informações disponíveis no site: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia)>.

<sup>4</sup> No site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estão disponíveis 87 (oitenta e sete) e no site de produções acadêmicas *Scielo* 14 (quatorze) artigos abordando temas diversos.

relações entre os atores envolvidos no processo de unificação; os fluxos de problemas, soluções e alternativas de ação; as condições e contradições políticas que possibilitaram a integração e unificação dos programas.

A dissertação está dividida em cinco capítulos, sendo que o primeiro dedica-se a fazer uma breve revisão de literatura sobre abordagens teóricas utilizadas, em especial sobre o modelo de múltiplos fluxos proposto por John W. Kingdon.

O segundo capítulo cuida de apresentar a metodologia aplicada na dissertação, detalhando-se os métodos e os procedimentos utilizados. São apresentados o problema da pesquisa e seus objetivos, bem como a forma de coleta e análise dos dados.

Já o terceiro capítulo se detém em uma breve passagem pela experiência da América Latina sobre transferência de renda e no estudo das ações antecedentes ao Programa Bolsa Família, com descrição dos programas de transferência de renda que foram criados nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Em seguida, detalha-se o programa de Governo do candidato Lula e o relatório elaborado pela equipe de transição. O objetivo foi iniciar a construção de uma linha do tempo, com o propósito de organizar e facilitar a análise sobre o processo de integração dos programas de transferência de renda e a criação do Programa Bolsa-Família.

O capítulo quatro apresenta a formação do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, mostrando a evolução das reuniões que objetivaram analisar os programas de transferência de renda existentes e unificação destes, por meio dos Grupos de Trabalho constituídos no âmbito da Câmara de Política Social.

Por último, o capítulo cinco dedica-se ao processo de unificação dos programas de transferência de renda e a criação do Programa Bolsa Família. Trata-se de um capítulo narrativo no qual o processo decisório é apresentado “em ato”.

Na conclusão, tem-se uma descrição das principais contribuições dessa pesquisa para a compreensão do processo decisório na construção de políticas de combate à pobreza, e, em especial, mostra-se como o processo de construção do Programa Bolsa Família foi marcado por reflexões, conflitos, cooperação e diálogo. Após percorrer todo esse caminho de reconstrução histórica para a elaboração dessa dissertação, a conclusão destaca algumas contribuições que têm o objetivo de servir de incentivo para novos estudos sobre o processo decisório na esfera pública de governo.

## CAPÍTULO I. ANÁLISE TEÓRICA E BREVE CONTEXTO

Pretende-se, neste capítulo, apresentar o referencial teórico e metodológico utilizados nesta pesquisa sobre o processo de entrada de novas políticas na agenda governamental, tendo como base o modelo de John W. Kingdon (2006) - Modelo de Múltiplos Fluxos -, e modelo de Frank Baumgartner e Brian Jones - Modelo de Equilíbrio Pontuado.

Busca-se, também, relacionar os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) existentes no âmbito do governo federal antes da posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, bem como as propostas apresentadas por ele durante a campanha eleitoral e o trabalho realizado durante o período de transição para o novo governo. O objetivo deste capítulo, portanto, é apresentar os referenciais teóricos, metodológicos e as bases que originaram o Programa Bolsa Família (PBF), um dos mais importantes programas de transferência de renda da América Latina e Caribe.

### 1.1 Referencial Teórico

O aspecto central deste trabalho consiste em analisar o processo de entrada de novas políticas na agenda governamental que se relacionam diretamente com o estudo do processo decisório. O presidente Lula, já em seu discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, em 2003, destacou a promessa de campanha e apresentou, entre as prioridades do seu Governo, um programa de segurança alimentar que levaria o nome de Fome Zero. Mais do que um compromisso de governo, a questão foi tratada pelo presidente como missão pessoal - “[...] se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida” (Partido dos Trabalhadores, 2002). Ele destaca, portanto, o *fim da fome* não apenas como elemento central da agenda política do seu governo, mas, também, da agenda política nacional:

Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.

(Silva, L., 2003d)

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

É importante destacar que no campo das políticas públicas, segundo Celina Souza (2007), existem diversas definições e modelos de análise que podemos utilizar para ajudar na reflexão das mudanças de programas e políticas. Entre eles existem: o Incrementalismo, o Ciclo da Política Pública, o Modelo *Garbage Can*, Coalisção de Defesa, Arenas Sociais, Modelo de Múltiplos Fluxos, Modelo de Equilíbrio Pontuado e Modelos Influenciados pelo ‘Gerencialismo Público’ e pelo Ajuste Fiscal. E deles pode-se extrair e sintetizar seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários autores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos e, não necessariamente, se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora tenha impacto a curto prazo, é uma política de longo prazo;
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também em implementação, execução e avaliação;
- Estudos sobre políticas públicas propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas consequências e nos resultados da política.

A partir desses elementos, pergunta-se: como este tema (unificação) surgiu na pauta e na agenda do Governo Lula? Segundo John Kingdon (2006), as agendas governamentais são estabelecidas a partir de três elementos: o de reconhecimento do problema, da formulação de soluções, e da política, também conhecido por Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*).

Para este autor, o mais importante é analisar quais as condições que permitiram a um determinado item se tornar proeminente na agenda governamental, levando à sua implementação. Tais condições serão apresentadas por meio de três fluxos independentes – de problemas, de soluções e político – que, em determinados momentos, denominados de “janelas de políticas públicas”, podem se encontrar, possibilitando a origem de um novo item de políticas públicas.

Kingdon (2006) afirma, também, que as mudanças na agenda de políticas públicas ocorrem tanto de forma repentina como de maneira incremental, significando que em um dado momento há ajustes marginais em uma política previamente existente.

O reconhecimento de um problema pode se dar em função de: uma crise ou evento dramático; um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chama a atenção das autoridades; e acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes.

A formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnico-científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas. Estas serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira e política, de acordo com o momento e o contexto em que se dá o processo.

E, por fim, uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda pode vir tanto de uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder, como da atuação das forças organizadas da sociedade, que levam suas demandas ao governo.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), desenvolvido em 1993, por Frank Baumgartner e Brian Jones (Capella, 2007), busca explicar de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de inclusão de determinado item à agenda (*agenda-setting*). Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, de mudanças lentas, são interrompidos por momentos de rápida mudança, abrindo espaço para novos movimentos políticos.

Este modelo separa o processo político em duas esferas: macropolítica e dos subsistemas. A macropolítica é o lugar dos aspectos formais – papel do presidente, dos ministros, do Congresso, etc. Já os subsistemas são caracterizados como lugar dos especialistas.

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

O objeto de estudo em referência contém vários dos elementos citados tanto no modelo de Kingdon (Modelo de Múltiplos Fluxos, 2006), como no modelo Frank Baumgartner e Brian Jones (Modelo de Equilíbrio Pontuado, Capella, 2007): ocorreu uma mudança significativa de projeto político; havia um diagnóstico que apontava a pobreza como um problema a ser enfrentado; as orientações do programa de governo e do relatório da equipe de transição sobre a área social destacavam as transferências de renda como estratégia de solução; existência de diversos atores políticos e técnicos participando do processo; e, por fim, uma convicção política que a prioridade no social era fundamental para o novo governo.

Além dos elementos diversos das políticas públicas identificados pelos supracitados autores, destaca-se também a discussão de cultura política, inicialmente empreendida por Almod e Verba (1989), mas já bastante aprofundada e alterada por diversos estudos das ciências sociais (Kuschnir e Carneiro, 1999). A cultura política é aqui entendida enquanto um conceito multidisciplinar que se refere ao conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão significado a um processo político. Com isso, busca-se compreender, a partir da trajetória, da visão de mundo dos atores e dos seus conhecimentos, os valores presentes nos diversos agentes políticos que participaram do processo de integração dos programas de transferência de renda.

Observa-se, ainda que durante o trabalho do GT várias outras questões relevantes tiveram que ser resolvidas para se chegar ao desenho do Programa Bolsa Família: a aposta do governo deveria ser na educação ou na transferência de renda? Quais os conceitos de pobreza e desigualdade social existentes no GT e, dentre estes, qual o que melhor responde ao desafio colocado ao novo governo? Qual a melhor opção para temas de raiz acadêmica como universalização e focalização? E qual o controle social mais adequado ao novo programa?

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

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



## CAPÍTULO II. METODOLOGIA

O objetivo desta seção é detalhar, do ponto de vista metodológico, o caminho percorrido na elaboração da dissertação. Nesse sentido, a pergunta-chave a ser respondida é "como será realizada a pesquisa?"

A primeira tarefa consistiu na definição do problema, partindo do pressuposto de que uma precisa delimitação seria fundamental para o processo. A partir de uma pergunta geral, desdobram-se perguntas auxiliares, com intuito de restringir a análise. Ressalta-se que essas últimas perguntas permitiram uma maior clareza, inclusive quanto à divisão dos capítulos. Diretamente relacionado ao problema, foram pensados os objetivos gerais e específicos.

Em seguida, partiu-se para uma descrição pormenorizada dos procedimentos utilizados para resposta das perguntas anteriormente definidas, justificando a escolha da metodologia.

### 2.1 Definição do Problema

Optou-se por seguir a orientação de Gil (2006: 27) de que o problema da pesquisa deve ser formulado como pergunta. Considerado o que foi acima exposto, a pergunta central da pesquisa proposta é: **por que e como se deu o processo de integração do programa Bolsa-Família?**

A partir dessa pergunta geral, apresentam-se os seguintes questionamentos complementares:

1. Quais foram os atores relevantes nesse processo?
2. Quais as idéias e os valores presentes? Quais eram as divergências centrais? Formaram-se subgrupos?
3. Os conflitos foram solucionados? De que forma? Como esses conflitos influenciaram o desenho final do Programa?
4. Como Estados, Municípios e sociedade civil participaram no projeto de unificação?

### 2.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O objetivo geral da pesquisa é identificar como e por que se deu o processo de integração do Programa Bolsa Família. Para tanto, é necessário compreender, identificar e descrever as relações entre os atores envolvidos no processo de unificação: os fluxos de

problemas, soluções e alternativas de ação, bem como as condições e contradições políticas que possibilitaram a integração e unificação dos programas de transferência de renda que resultaram no surgimento do Programa Bolsa Família.

Importante esclarecer que a perspectiva deste trabalho não é apenas descritiva, uma vez que se pretendeu apontar caminhos para o estudo dos processos decisórios e de formação de agenda de políticas sociais.

A pesquisa aqui proposta também dedicará especial atenção à análise dos consensos e dos conflitos estabelecidos no âmbito das discussões técnicas e políticas consideradas relevantes para a inserção, com prioridade, do Programa Bolsa Família na agenda governamental do primeiro governo do presidente Lula.

Para a consecução do objetivo geral, deverão também ser alcançados, os objetivos específicos de identificação, descrição e análise da política de transferência de renda:

- Os problemas enfrentados, as regras formais e, principalmente, informais, estabelecidas pela estrutura governamental, para esse enfrentamento, os recursos disponíveis e os valores socioculturais envolvidos;
- Os atores que foram relevantes para o processo de integração e unificação na formulação do Programa Bolsa Família;
- Os eventos externos – sociedade civil, intelectuais, parlamento, imprensa – que podem ter influenciado o processo de unificação, no período em foco;
- As dificuldades enfrentadas e as soluções encontradas pelos atores, ao dar respostas em relação aos problemas nesse campo de políticas públicas, no período em foco.

### **2.3 Procedimentos Metodológicos**

Optou-se por realizar um estudo de caso, pois o objetivo foi identificar quais atores participaram da discussão sobre a unificação dos programas de transferência de renda e quais foram os conceitos que os orientaram. Segundo Yin (2005), os estudos de caso representam a estratégia preferida diante de questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Realizou-se um conjunto de entrevistas semi-estruturadas com alguns participantes do Grupo de Trabalho Unificação dos Programas de Transferência de Renda. Foram ouvidos os ex-ministros: Benedita da Silva (MAPS) e José Graziano da Silva (MESA), bem como técnicos

governamentais que tiveram atuação decisiva no processo, tais como: Ana Fonseca, Miriam Belchior (AESP/PR), Maya Takagi (MESA) e Tereza Cotta (SAG/CC/PR).

As entrevistas foram importantes para a reconstrução do processo, tendo como base a história oral, refletindo teórica e metodologicamente, em torno desta experiência e sistematizando a construção desse conhecimento para as políticas públicas sociais. Neste aspecto recorreremos à formulação de Verena Alberti:

[...] a história oral é um método de pesquisa [...] que privilegia a realização de entrevista com pessoas que participaram de, ou testemunharam, acontecimentos, conjunturas, visões de mundo, como forma de se aproximar do objeto de estudo. Como consequência, o método da história oral produz fontes de consultas (as entrevistas) para outros estudos.

(Alberti, 2005: 18).

Além das entrevistas, as outras fontes utilizadas foram: os relatórios e/ou atas das reuniões do Grupo de Trabalho Unificação dos Programas de Transferência de Renda; as legislações dos programas anteriores; a legislação do Programa Bolsa Família; o projeto Fome Zero de 2001, o programa de governo da campanha do candidato Lula à Presidência da República em 2002, o relatório da equipe de transição sobre a área social, o relatório da equipe de transição sobre segurança alimentar e nutricional, os discursos de posse no Congresso Nacional e no Parlatório realizados pelo presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva em 1 de janeiro de 2003 e os diversos pronunciamento do Presidente entre janeiro e outubro de 2003. Tais fontes estão disponíveis para consulta em *sites* governamentais (Presidência da República, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social) e sociedade civil (Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores) e/ ou documentos oficiais impresso, como o Diário Oficial da União.

O trabalho também se baseou em bibliografias específicas acerca de conceitos como “processo decisório”, “pobreza”, “desigualdade social” e “cidadania”.

### CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Pretende-se, neste capítulo, mostrar algumas experiências de programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil, assim como traçar um esboço histórico dos programas de transferência de renda ao longo das décadas de 1990 e 2000, em nosso país, de modo a mostrar como evoluíram tais programas.

Por meio dos relatórios de transição são explicados os passos que levaram os Grupos de Trabalho na condução do aprimoramento dos programas de transferência, no Brasil, até se chegar ao Programa Bolsa Família.

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTRC), na América Latina e Caribe, datam da metade dos anos 1990 e foram implantados em um cenário político-econômico muito particular. Na década de 1980, a maioria dos países vivenciou uma crise econômica severa (redução do Produto Interno Bruto [PIB], taxas de inflação e desvalorização sem precedentes) e enfrentou uma agenda de “reformas estruturais” vinculadas ao nível elevado da dívida externa e as exigências dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial) (Fonseca, 2009).

Neste contexto, foram implementadas medidas de privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, incremento de impostos com a finalidade de reduzir o déficit fiscal, cortes no emprego público etc. Ao mesmo tempo, foram realizadas reformas no sistema público de proteção social.

Na metade dos anos 1990, as agências qualificadoras de risco incluíram a reforma nos sistemas de aposentadorias e pensões como um ponto favorável em suas medições de risco dos países (Mesa-Lago y Müller, 2004). Neste marco, parte da estratégia envolveu a “privatização” dos principais programas de seguro social (as pensões por idade, invalidez, as enfermidades e/ou sistemas nacionais de saúde).

Os sistemas públicos de proteção social, de base contributiva, com distintos graus de cobertura e origem no tempo, foram modificados radicalmente com a substituição por um sistema privado, como no Chile, em 1981, na Bolívia e no México, em 1997, e em El Salvador, em 1998, dando origem ao modelo **substitutivo**. Em outros países, um componente privado foi adicionado ao sistema público dando origem ao modelo conhecido como **paralelo** (adotado no Peru, em 1993, e na Colômbia, em 1994) ou criando um sistema privado que compete com o sistema público, denominado **misto**, como na Argentina, em 1994, Uruguai, em 1996 e, na Costa Rica, em 2001 (Fonseca, 2009).

Simultaneamente à ocorrência dessas reformas, começaram a ser implantadas as Redes Mínimas de Proteção Social - RMPS (Mesa-Lago, 1999), com os Fundos de Emergência, depois transformados em Fundos de Inversão Social. Os Fundos também se disseminaram, marcando uma nova lógica em matéria de proteção social<sup>5</sup>.

As Redes Mínimas de Proteção Social (RMPS) foram introduzidas com um duplo objetivo: enfrentar o empobrecimento resultante do ajuste estrutural e melhorar a eficiência da ação dos ministérios e da assistência social. Com esses objetivos, os recursos deveriam ser focalizados na população mais pobre para compensar a perda de rendimentos, criar empregos e a melhorar a infraestrutura por meio de algumas obras.

Abandonava-se, portanto, o modelo universalista, de garantia de direitos, conquistado a partir das lutas operárias do século XIX, que previa que um conjunto de direitos universais, tais como, emprego, moradia, educação, saúde, deveriam ser assegurados pelo Estado. Segundo Druck e Filgueiras (2007), em 1947, surgiram às primeiras iniciativas contrárias às experiências dos Estados na área de bem-estar social que: “negam o social reconhecido e regulado pelo Estado e propõem a sociedade regulada pelo mercado e pelas escolhas e iniciativas dos indivíduos”.

A partir do avanço do liberalismo (ou neoliberalismo) na América Latina, nos anos 90, as políticas sociais vão perdendo apoio e a universalidade dos serviços é cada vez mais contestada. Ganham força, neste contexto, as chamadas políticas focalizadas para a área social.

Naqueles anos, como parte da proposta de reforma das políticas sociais formulada por alguns governos da região e por organismos como o Banco Mundial (Sojo, 2007) foi defendida a tese da focalização nos setores mais pobres e vulneráveis à crise e ao ajuste. Nas palavras de Sojo:

O seguro individual no mercado, a provisão de serviços para os pobres por meio das redes de proteção e a focalização contraposta à universalidade conformam uma estratégia de política social que dispõe de uma responsabilidade pública mínima em matéria de proteção social, deposita o financiamento e a prestação dos serviços em mãos privadas e abdica do princípio da solidariedade.

(Sojo, 2007: 118-119).

Neste sentido, as reformas nas políticas sociais revelaram uma mudança da noção de **solidariedade** como princípio estruturante da proteção social.

Ressalta-se que, na década de 1970, o conceito de focalização era associado à idéia de crescimento com redistribuição e o eixo de análise era o exame das causas estruturais da

<sup>5</sup> Na Bolívia, o Fundo de Emergência Social data de 1987. Na Nicarágua, Honduras, Chile, Venezuela e Panamá os fundos são de 1990 e, em El Salvador, Uruguai e Peru em 1991.

pobreza. As intervenções, portanto, faziam parte de um conjunto de políticas cujos instrumentos redistributivos envolviam a provisão de bens de consumo público, imposto sobre a renda pessoal e sobre a riqueza. Assim, a focalização não estava centrada na política social, e neste campo não se concebia que se reduzisse a programas para os pobres (Sojo, 2007).

A emergência de um novo conceito de focalização no contexto da crise e do ajuste – que ampliou o número de pobres e tornou vulneráveis amplos setores da população – mostra a correlação entre políticas de ajuste e programas focalizados.

Os “pacotes” de reformas estruturais estiveram orientados por um paradigma de liberalização econômica que operava com o suposto de que o papel do Estado era basicamente garantir a ação das forças do mercado (Székely, 2006: 2).

O resultado das “receitas” para a América Latina e o Caribe, apesar de algumas diferenças entre os países, pode ser auferido pelo aumento das desigualdades sociais e pela precarização das condições de vida dos cidadãos. Este aspecto aparece de maneira muito forte na análise realizada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre as alterações econômicas em curso e as transformações sociais. No *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 1995) destaca-se, no que se refere ao emprego, que o crescimento econômico não estava gerando postos de trabalho para absorver produtivamente a mão-de-obra e que subsistiam importantes diferenças entre a taxas de desocupação aberta e que afetavam os domicílios com distintos níveis de renda.

Observa-se, ao comparar o número de pessoas pobres e indigentes na América Latina, que, em 1990, ocorreu um grande incremento destas duas categorias em relação a 1980. Neste ano, a incidência da pobreza foi de 40,5%, e a de indigência de 18,6%, enquanto em 1990 foi de 48,3% e 22,5%, respectivamente. Em 1997, há registros de uma diminuição significativa dos grupos em relação a 1990 (43,5% e 19%). Entre 1999 e 2002, a taxa de pobreza se manteve praticamente constante – a variação foi de apenas 0,2% – mas a pobreza extrema ascendeu 0,9 pontos percentuais (CEPAL, 1995).

En consecuencia el número de personas pobres en América Latina fue 10 millones mayor que el de 1990. A su vez, resulta preocupante verificar que la mayor parte del aumento respondió a un ascenso de la indigencia. Las personas en situación de indigencia se incrementaron en 8 millones, lo que estaría reflejando un proceso de agravamiento de la pobreza.  
(CEPAL, 2003: 50).

A análise da CEPAL indica que a receita para a América Latina favoreceu a agudização da pobreza. Este resultado não é surpreendente quando se considera que as propostas

privatizantes de proteção social quebravam o princípio da solidariedade no financiamento e a proposição em curso se restringia a programas focalizados nos pobres e, portanto, vulneráveis ao ajuste.

Em resumo, na América Latina e Caribe, os Fundos de Emergência Social e os Fundos de Inversão Social, como componentes da Rede Mínima de Proteção Social e como parte da institucionalidade no combate à pobreza, foram criados nas décadas de 1980 e 1990. Na metade desta última década, os programas de transferência monetária com condicionalidades, focalizados nos mais pobres, começaram a se disseminar na Região.

### 3.1 Algumas Experiências na América Latina

Na América Latina, o México foi primeiro país a implantar um programa nacional de transferência de renda com condicionalidades, em 1997, denominado *Programa de Educacion, Salud y Alimentacion* (PROGRESA) que, depois, passou a ser denominado *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (Oportunidades). Embora existam controvérsias sobre programas pioneiros, o México foi seguido pelo Brasil – a partir de 1998 na esfera nacional<sup>6</sup> – e por Honduras, também em 1998, mas com sucessivas revisões, e pela Nicarágua em 2000. Em 2001 foram implantados programas na Colômbia, Equador e Jamaica, e em 2002 na Argentina e no Chile. O ano de 2005 foi pródigo em programas: El Salvador, República Dominicana, Peru e Uruguai Já em 2006, Panamá, Costa Rica e Bolívia implantaram seus programas e em 2007, a Guatemala implantou seu programa. (Fonseca, 2009).

Observa-se no Quadro 1, apresentado a seguir, como os programas de transferência de renda se desenvolveram na América Latina e Caribe.

---

<sup>6</sup> O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é de 1996. Neste ano, o programa começou em Mato Grosso do Sul, com as crianças e adolescentes que trabalhavam nas carvoarias e seguiu por Pernambuco (cana de açúcar), Sergipe (laranja), Bahia (sisal), Pará (olarias e pedreiras), São Paulo (indústria de calçados). Em 1993, OIT e o UNICEF criticaram duramente o trabalho infantil e um grande número de países, incluindo o Brasil, a assinaram tratados e convenções com compromisso de combate ao trabalho infantil.

Quadro 1 – Programas de Transferência de Renda: América Latina e Caribe

ANO	PAIS	NOME DO PROGRAMA
1997	México	PROGRESA/OPORTUNIDADES
1998	Brasil	PGRM (1998). BES, BAL (2001), AG (2002), CA (2003) e PBF (2004)
1998	Honduras	PRAF
2001/07	Nicarágua	Mi Família (RPS)
2001	Colômbia	Famílias em Ação
2001	Equador	B. Solidariedade/BDS
2001	Jamaica	PATH
2002	Argentina	Jefes y Jefas Chefas; Famílias (2005) Asignación Familiar (2008)
2002	Chile	Puente (Sistema Chile Solidario)
2005	El Salvador	Red Solidaria
2005/08	Uruguai	Ingreso Ciudadano
2005	Paraguai	Tekoporã; Ñptyvo; Abrazo; Propais
2005	R. Dominicana	Solidaridad
2005	Peru	Juntos
2006	Panamá	Red Oportunidades/B. Familiar para Alimentos
2006	Costa Rica	Avancemos
2006	Bolívia	Juancito Pinto
2008	Guatemala	Mi familia Progresas

Fonte: Fonseca e Monteiro (2010).

Na segunda metade dos anos 1990, surgiram os programas pioneiros de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) no Brasil. As instâncias subnacionais (Estados e Municípios) foram as primeiras a adotar estes programas, de modo distinto das demais experiências latino-americanas. Em 1995, a prefeitura de Campinas, no Estado de São Paulo, instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a 1/2 salário mínimo mensal que tivessem crianças de até 14 anos frequentando a escola. Nesse mesmo ano, o Distrito Federal implantou o programa denominado Bolsa-Escola e, já no final de 1995, o município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, implantou o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar. Todos foram programas com condicionalidades e a principal diferença entre eles dizia respeito à faixa etária das crianças de adolescente. Em Campinas e Ribeirão Preto, os programas se dirigiam às famílias pobres com crianças e adolescentes entre 0-14 anos de idade e, no Distrito Federal, a crianças a partir de 7 anos de idade. Progressivamente, novos municípios passaram a implantar este tipo de programa – Jundiaí, Santos, Salvador, Boa Vista, Vitória, por exemplo – e ocorreu uma proliferação de projetos de lei em Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas Estaduais, Câmara de Deputados Federais e Senado (Fonseca, 2001).

No entanto, no Brasil, a primeira iniciativa no legislativo ocorreu por meio do Projeto de Lei do Senado nº 80 de 1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que visava à instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Tal programa, sob a forma do “imposto de renda negativo”, beneficiaria todas as pessoas maiores de 25 anos. Essa proposição foi aprovada no Senado, passou por comissões, mas nunca foi votada pela Câmara dos Deputados.



A partir desse projeto, o desenvolvimento do debate acadêmico e político ensejaram a difusão e a implantação dos PTRCs, com pequenas variações, nos Estados e Municípios.

Os PTRCs são tidos como instrumentos de política social que buscam retirar da condição de pobreza e vulnerabilidade os grupos familiares e indivíduos que se encontram em um patamar incompatível com a riqueza da nação da qual são cidadãos. Sob essa perspectiva, é possível afirmar que os programas se apóiam no suposto de que a redução da pobreza depende da junção de duas medidas: alívio imediato das condições de privação das famílias, por meio de benefícios financeiros; e investimento no desenvolvimento das capacidades dessas famílias, por meio do acesso a serviços de educação e saúde e sua inclusão em outras políticas e programas governamentais.

Ao lado dessas iniciativas, o mundo acadêmico produzia um conjunto expressivo de estudos e pesquisas sobre a proteção social no Brasil. Vale destacar que, com os novos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988, surge um rico cenário de análises, estudos, proposições e de disputa política visando à regulamentação das disposições estabelecidas pela Constituição Federal. Assim, conforme a Constituição, as políticas sociais assumem um caráter universal, em sintonia com a nova dimensão da cidadania brasileira, rompendo com as bases da cidadania regulada (Santos, 1976) e do modelo meritocrático corporativo (Draibe, 1990) que conformaram o sistema nacional de proteção social até então. No entanto, após 1988, ainda persistem questões relativas à baixa capacidade de promoção da equidade, à gestão pouco eficiente e marcada pela fragmentação e pelo clientelismo, à parca participação social, aos sérios limites das bases de financiamento, além da débil regulação da atuação do setor privado no campo social (Castro e Ribeiro, 2009).

Nos anos 1990, o desafio de construção das políticas sociais, segundo o novo modelo universal e redistributivista, encontrou dificuldades tanto pelo lado da crise econômica que restringiu a necessária expansão dos gastos sociais, quanto pela oposição do pensamento hegemônico no cenário internacional e seus representantes em terras brasileiras, que defendiam a idéia do *Estado Mínimo* e atribuíam aos gastos sociais à crise fiscal do Estado.

Na América Latina e Caribe, essa formulação trazia um conjunto de propostas liberais de mercantilização dos serviços sociais, pois somente aqueles que não podiam pagar por eles, identificados por testes de meios, deviam ter acesso às políticas sociais, que passam a se caracterizar por um alto grau de seletividade ou focalização na pobreza e por oferecer benefícios mínimos que não desestimulem o trabalho (Esping-Andersen, 1995).

No Brasil, a agenda liberal não alcançou as políticas sociais de forma a comprometer os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, em grande parte devido às próprias

garantias jurídicas do sistema brasileiro de proteção social. Por outro lado, esse sistema lastreado em princípios universais teve de se defrontar com o desafio de reduzir as desigualdades, combater a pobreza e promover a equidade. O debate sobre a adoção de políticas sociais focalizadas e de ação afirmativa ganhou espaço na discussão acadêmica e política, enquanto estratégias de reversão do quadro social historicamente marcado pela iniquidade e pela enorme dívida social acumulada<sup>7</sup>.

A desigualdade de renda no Brasil, uma das maiores do mundo, e a pobreza, que alcança parcela significativa da população, colocam o país distante de qualquer padrão razoável em termos de justiça distributiva e passam a ser o centro do debate. Desigualdade e pobreza<sup>8</sup>, que estão associadas na origem, são entendidas como resultantes de um acordo social excludente, de um processo histórico específico ou uma construção econômica, social e política que não reconhece direitos e oportunidades a todos de forma igualitária. Além disso, a desigualdade no Brasil apresenta uma imutabilidade histórica e passa a ser encarada de forma natural pelo conjunto da sociedade, gerando resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificá-la e apontá-la como prioridade das políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, especificamente. (Barros, 2000).

Para um grupo de estudiosos, além do impacto das políticas de crescimento econômico, a má focalização das políticas sociais é a principal responsável pela persistência das desigualdades e da situação de pobreza no país. Consideram que as políticas sociais não alcançam os mais pobres porque parte substantiva dos programas não tem por objetivo a redução da pobreza, mas sim beneficiar os mais afetados negativamente pelas transformações econômicas minimizando as flutuações na demanda agregada, na medida em que representam uma fonte de renda altamente contracíclica, e concluem que:

Apesar de existirem justificativas que expliquem uma certa falta de focalização, é difícil argumentar que essas sejam mais importantes que o combate à pobreza. Em outras palavras, na medida em que o combate à pobreza deve ser a preocupação fundamental da política social, fica difícil

---

<sup>7</sup> Em entrevista ao jornal O Globo, em 21/04/2002, Ricardo Henriques expõe essa avaliação afirmando que “No Brasil é preciso tratar desigualmente os desiguais. Nosso desafio é romper com a matriz republicana francesa. Todos nós fomos culturalmente educados e a grande maioria estudou numa base dessa grande matriz francesa universalista, que acha que o imperativo da igualdade é a melhor matriz para fazer qualquer intervenção, tratando todos por iguais. Esta é a estratégia mais cínica de lidar com o problema. O nosso principal dilema é enfrentar a questão da desigualdade, e não especificamente a questão da pobreza, que é a manifestação última da desigualdade. O que é perverso é que a sociedade brasileira se indigna com a pobreza, mas banaliza a desigualdade. O desafio é redefinir a matriz de intervenção do Estado na área social.” Vide: Henriques, 2002.

<sup>8</sup> Um vasto conjunto de diagnósticos e estudos sobre a pobreza e a desigualdade no país foi elaborado por autores de diferentes correntes de pensamento oriundos de várias instituições públicas e privadas do país (Néri, M., 2007; Medeiros, M., 2006; Rocha, 2003; Hoffman, 2001; Monteiro, C.A., 1995, dentre outros autores).

argumentar a favor da alocação de gastos sociais com outros objetivos antes que a questão básica da pobreza se encontre equacionada.

(Barros, 2001: 23)

Kerstenetzky (2005) chama atenção para dois entendimentos sobre o conceito de focalização:

1) Focalização como residualismo: associada à concepção de justiça de mercado que seria capaz de promover a melhor alocação dos recursos da sociedade. Assim sendo, a política social seria apenas residual, responsável por incluir àqueles segmentos à margem dos processos econômicos integradores, pois o que importa é a política econômica. A focalização é um componente da racionalidade do sistema, que amplia sua eficiência global. A principal justificativa para intervenção pública é a pobreza “imerecida”, fruto não de escolhas “irresponsáveis”, mas do acaso.

2) Focalização como ação reparatória: neste caso, torna-se necessária uma ação reparatória para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Caso essa ação não seja empreendida, esses direitos serão letra morta para essa parcela da população. Nesta concepção, essas ações complementarizam políticas públicas universais.

(Kerstenetzky, 2005)

Por outro lado, outro grupo de pesquisadores considera que a focalização possui uma lógica perversa:

No âmbito do tratamento da questão social, retira-se o caráter universalista dos direitos, especialmente aqueles securitários, para uma política que se orienta gradativamente para uma avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que devem receber assistência) [...] Assim, tecnifica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais.

(Ivo, 2001, *apud* Druck e Filgueiras, 2007)

A defesa das políticas universais é feita a partir da concepção de que essas políticas reúnem a todos de uma mesma comunidade de iguais em termos de direitos sociais de cidadania e que compete ao Estado, especificamente ao estado de bem-estar social, garantir o atendimento de um conjunto de necessidades dos cidadãos.

Há um terceiro campo de estudo que chamava a atenção para a necessidade de combinação de políticas compensatórias ou focalizadas com políticas emancipatórias. Kerstenetzky (2006) utiliza a terminologia políticas redistributivas compensatórias (como por

exemplo, o Programa Bolsa Família) e políticas redistributivas estruturais (tais como, reforma agrária, educação de qualidade).

No bojo da discussão sobre o direito humano à alimentação, a política de segurança alimentar e nutricional traz o indicativo de que, para além das políticas de caráter compensatório, a exemplo da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos e da transferência de renda às famílias ou aos indivíduos<sup>9</sup>, são necessárias outras formas de intervenção pública de tipo estrutural ou emancipatória para o combate efetivo à pobreza capaz de romper com seu ciclo reprodutivo (Lavinias, 2000). Na raiz desta interpretação, está a noção de direito de cidadania que compreende a situação de pobreza de forma mais abrangente, para além do combate à fome ou à insegurança alimentar, não se restringindo à elevação do poder aquisitivo e, mais do que o acesso à alimentação, outras condições básicas da existência são igualmente necessárias, como saúde, moradia, educação e outros (Hoffmann, 2007).

Ao desencadear políticas sociais, o Estado procura equiparar as oportunidades entre pobres e ricos diminuindo a distância entre esses dois grupos e permitindo que as novas gerações possam dar um passo adiante, quebrando o ciclo da pobreza.... Educação, Saúde e Trabalho são direitos universais garantidos pela Declaração Internacional dos Direitos do Homem e pela constituição de diversos países. Entretanto, muito mais do que garantir direitos, a atuação do Estado nesses campos garante, teoricamente, a igual oportunidade de ação dos indivíduos na sociedade. Mais recentemente, em 1993, o direito à alimentação foi equiparado aos demais direitos do homem estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948. Essa mudança fundamental na forma de encarar o direito à alimentação coloca o Estado na posição de provedor de um direito ao cidadão.

(Belik, 2003: 4)

### **3.2 Governo Itamar Franco e a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida**

Um dos marcos da luta contra a fome no Brasil e no mundo foi o brasileiro Josué de Castro, pernambucano, médico, geógrafo, antropólogo e autor de diversas obras, entre elas

---

<sup>9</sup>“Nas democracias ocidentais, as políticas compensatórias permanecem atuais e abrangentes, inquestionavelmente indispensáveis, sendo asseguradas na forma de uma transferência direta de renda às famílias ou aos indivíduos. As políticas de renda mínima ou renda de subsistência, de subsídio à moradia e até aquelas destinadas a viabilizar a acessibilidade alimentar, como o *Food Stamps Program* norte-americano, são todas voltadas para cobrir déficits de renda. Na sua grande maioria, não são implementadas com base na provisão gratuita de um serviço ou no fornecimento de produtos in natura, mas na atribuição mensal de uma renda monetária vinculada ou não à finalidade da concessão do benefício... Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovar às políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só sobre o combate de curto prazo à pobreza, mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no Brasil”(Lavinias, 2000, p. 530 e 559).

*Geografia da Fome* (1946). Ele foi o primeiro presidente do Conselho da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla de *Food and Agriculture Organization*), em 1952 e, com isso, contribuiu para a implantação de diversas políticas voltadas para a alimentação nas décadas de 1950 e 1960 no país. (Takagi, 2006: 12).

Outro momento importante na vida nacional, sobre este tema, foi a ampla mobilização da sociedade civil brasileira no início da década de 1990 com a constituição de comitês de arrecadação e doação de alimentos por meio da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, mais conhecida como *Campanha do Betinho*, em referência ao sociólogo Herbert de Souza, que a liderou. Esta campanha ocorreu, praticamente, como seguimento da Campanha pela Ética na Política, que culminou com o primeiro *impeachment* de um Presidente da República no país, e que também promoveu uma intensa mobilização da população.

No entanto, as primeiras iniciativas do governo federais, mais estruturadas nesta área, remetem ao período do presidente Itamar Franco (de 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995). Neste momento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o Mapa da Fome (1993), demonstrando a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em condições de indigência<sup>10</sup> ou 21,9% da população (Peliano, 1993). Como estas informações, o governo federal, em parceria com a organização Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, criou, em maio de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) para coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

O CONSEA introduziu uma novidade no campo das políticas públicas, porque sua composição reunia representantes do primeiro escalão do Governo Federal e da sociedade civil para discutir propostas de combate à pobreza e à miséria. Por este mecanismo ganhou impulso a descentralização da merenda escolar (experiência já em curso no Estado de São Paulo) e foi desenhado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), entre outras iniciativas.

No Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, o CONSEA definiu como prioridades: i) a geração de emprego e renda; ii) a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; iii) o combate à desnutrição materno- infantil; iv) o fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; v) a continuidade

---

<sup>10</sup> No Mapa da Fome utilizou-se o conceito de indigência, a partir do critério da estrutura de consumo. Definiu-se uma cesta básica de alimentos, de acordo com a estrutura de consumo e os preços regionais. A partir do custo desta cesta, considerou-se indigente a população cuja renda familiar *per capita* não alcançasse o valor dessa cesta alimentar, e como pobres, as pessoas que não tinham a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos (moradia, transporte, etc).

da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (PRODEA); vi) e a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (Peliano, 1993).

Com o PRODEA, o Governo Federal buscava garantir a distribuição de cestas básicas destinadas ao atendimento de diversos segmentos da população em situação de risco: famílias em condições de indigência; famílias vítimas das conseqüências da seca; trabalhadores rurais sem terra; e populações indígenas em estado de carência alimentar<sup>11</sup>.

Resultado significativo dessa parceria entre sociedade civil e Governo Federal via CONSEA foi, também, a realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Brasília, em julho de 1994. Segundo consta no Projeto Fome Zero:

Ela representou um marco principal da construção de uma proposta de segurança alimentar para o país. As discussões realizadas desde o plano local, na preparação da conferência e, depois, durante a própria conferência – que contou com cerca de 2.000 delegados – deixaram evidente o diagnóstico de que as concentrações da renda e da terra constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar.

(Instituto Cidadania, 2001: 24).

### **3.3 Governo Fernando Henrique Cardoso e o Conselho da Comunidade Solidária**

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC foi presidente da república por dois mandatos, de 1995 a 2002), extinguiu o CONSEA criando, no início de 1995, uma nova instância denominada Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, presidido pela primeira-dama, Ruth Cardoso<sup>12</sup>. Este Conselho pretendia constituir-se em:

Um novo instrumento de diálogo político e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade para o enfrentamento da pobreza e a exclusão por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social.

<sup>11</sup> O programa era operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB - do Ministério da Agricultura, e seu financiamento contava com recursos do orçamento da União, e também, com os próprios estoques públicos de alimentos. Instituições da sociedade civil eram partícipes desse programa. Ver: IPEA/SEDH/MRE, 2002.

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995: dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências, no Art. 10 revoga o Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993. Diário Oficial da União, 26 abril 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/1995/D1366.htm>> Acesso em: 3 dez. 2010. *Obs: Este Decreto instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA.*

(Conselho da Comunidade Solidária, 1999: 4)

Segundo Ruth Cardoso, não havia sentido em criar outra instituição como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942 e extinta no início de 2005, nem tampouco criar um fundo para o combate à pobreza para a obtenção de recursos. Ruth Cardoso não pretendia criar uma instituição com programas e recursos, em vez disso, ela defendia que os programas fossem instituídos por meio de parcerias, aproveitando os recursos existentes na sociedade, além de trazer novas questões ao Estado.

Parceria não é entrar em programas de governo. Parceria é ter diagnóstico de setores que não estão cobertos e não podem ser suficientemente ofertados por parte do governo.

(Ferrarezi, 2008: 238)

Para Ruth Cardoso, a premissa de base que inspirou a atuação do Conselho da Comunidade Solidária foi:

Combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza significa fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades, satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida.

(Cardoso, 2000)

Este novo conselho, portanto, estabeleceu como prioridade o Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, por intermédio do Programa Comunidade Ativa<sup>13</sup>, que, a partir da mobilização da sociedade civil local, levaria à elaboração de uma Agenda Local a ser negociada com os governos estadual e federal por Agências Locais de Desenvolvimento. Essa seria a proposta do governo para superação da fome e da pobreza, no médio e longo prazos. As ações de enfrentamento imediato à pobreza seriam da responsabilidade dos programas setoriais já existentes nos ministérios.

Esta visão programática do Conselho da Comunidade Solidária foi intensificada e, a partir da metade do segundo governo do presidente FHC (2001), quando teve início uma etapa de criação de programas em ministérios setoriais: Bolsa Escola no Ministério da Educação (MEC), Bolsa Alimentação no Ministério da Saúde (MS), Auxílio Gás no Ministério de Minas

---

<sup>13</sup> O Programa Comunidade Ativa foi lançado em 1999, como nova estratégia para superar a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Comunidade Ativa, 1999.

e Energia (MME), o Agente Jovem no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e no Ministério da Integração Nacional (MIN), o Bolsa Renda para as situações de emergência (secas e inundações) nas áreas rurais<sup>14</sup>. Assim, no final 2002 existia o seguinte quadro dos seis programas, distribuídos em cinco ministérios, conforme se visualiza no Quadro 2, apresentado a seguir:

---

<sup>14</sup> O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “**Bolsa Escola**” foi criado pela Medida Provisória nº 2.140-1, de 14 de março de 2001, convertida na Lei nº 10.219, em 11 de abril do mesmo ano; O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “**Bolsa-Alimentação**” foi criado em 10 de agosto de 2001 a partir da Medida Provisória nº 2.206, regulamento pelo Decreto nº 3.934 de 20 de setembro de 2001; **Auxílio-Gás** instituído pela Medida Provisória nº convertida na Lei 10.453/2002 e regulamentada pelo Decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (**PETI**) criado em 1996 e regulamentado por Portaria 458, de 04 de outubro de 2001; Programa **Bolsa Renda** criado pela Medida Provisória nº 2.213-1 de 30 de agosto de 2001, prorrogado pelo Decreto nº 3983 de 25 de outubro de 2001, convertido na Lei 10.458/2002; e Projeto **Agente Jovem** de Desenvolvimento Social e Humano foi estabelecido pela Portaria nº 1.111 de 6 de junho de 2000 do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).



Quadro 2 – Programas de Transferência de Renda. Situação em 2002

Programa/ Projeto	Ano Criação	Instrumento Legal	Crerios de seleção	rgo	Valor (R\$)	Beneficiários (out/2002)	Recursos aplicados out/2002 em R\$	Recurso Orçamento 2003 (R\$)
<b>Agente Jovem</b>	2001	Portaria 879 de 3/12/2001	Jovens 15 a 17 anos em situação de pobreza e risco social, de famílias com renda <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo.	SEAS/MPAS*	65,00	105.446	38.030.628,00	37.108.500,00
<b>PETI</b>	1996	Portaria 458 de 4/10/2001	Famílias com renda <i>per capita</i> até 1/2 salário mínimo, com filhos na faixa etária entre 7 a 14 anos que se encontrem trabalhando em atividades consideradas penosas ou degradantes.	SEAS/MPAS*	25,00 (zona rural) e 40,00 (zona urbana)	810.348	306.036.226,00	251.175.366,00
<b>Bolsa Escola</b>	2001	Lei 10.219/01	Criançs com idade entre 7 e 14 anos matriculados na rede regular de ensino, pertencentes às famílias com renda <i>per capita</i> até R\$ 90,00 (equivalente a 1/2 salário mínimo). Somente tinha direito ao benefício aquelas famílias cujas criançs tivessem frequência escolar superior a 85%.	MEC**	R\$ 15,00 por crianç até um máximo de R\$ 45,00	10,7 milhões	1.277.720.000,00	1.835.000.000,00
<b>Bolsa Alimentação</b>	2001	Decreto 3.934	Gestantes, nutrizes, filhos de mães soropositivas para o HIV e criançs em idade até 7 anos, pertencentes a famílias com renda <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo.	MS***	R\$ 15,00 por beneficiário até o limite de 3	1.403.010	115.000.000,00	360.000.000,00
<b>Auxílio Gás</b>	2002	Lei 10.453	Famílias com renda familiar <i>per capita</i> até 1/2 salário mínimo. .	MME****	R\$ 15,00 por bimestre. Subsídio ao gás	8.556.785	502.139.720,00	750.000.000,00 Suficient para atender 7,4 milhe de famílias
<b>Bolsa Renda</b>	2001	Lei 10.458/2002	Famílias residentes em municípios atingidos pela seca e cadastradas no Cadastro nico ou no cadastro utilizado pelo Bolsa-Escola antes da implantação do Cadastro nico	MIN *****	R\$ 30,00	842 mil famílias	332.428.142,00	

Fonte: Relatório da Equipe de Transição da rea Social (2002).

### 3.4 Lançamento do Projeto Fome Zero em 2001

Em outubro de 2001, já no processo preparatório para as eleições presidenciais de 2002, o futuro candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, lança pelas organizações da sociedade civil Instituto Cidadania<sup>15</sup> e Fundação Djalma Guimarães<sup>16</sup>, o Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Este projeto buscava articular políticas estruturais com políticas emergências e/ou compensatórias:

Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade, perpetuar o problema. Também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar.

(Instituto cidadania, 2001: 5).

A designação das políticas denominadas estruturais, políticas específicas e políticas locais, conforme apresentadas no Projeto Fome Zero encontram-se de modo ilustrativo na Figura 1:

---

<sup>15</sup> O Instituto Cidadania é uma organização não-governamental criada em 1992 após a experiência do Governo Paralelo que o PT formou depois da derrota do candidato Lula em 1989. Transformado em OSCIP em 2003, é uma instituição voltada para estudos, pesquisas, debates, publicações e formulação de propostas de políticas públicas nacionais. Ver: <http://www.institutocidadania.org.br>.

<sup>16</sup> A Fundação Djalma Guimarães é uma entidade vinculada à Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), do Grupo Moreira Salles com sede em Araxá, Minas Gerais. Ver: <http://www.cbmm.com.br/portug/index.html>.

Figura 1 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero

### Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania, 2001; 84.

Observa-se, já neste momento, por meio do Projeto Fome Zero, uma avaliação positiva dos resultados alcançados pelos programas de transferência de renda por estes atingirem as famílias mais pobres, melhorando o desempenho escolar das crianças. No entanto, aponta como problema o desligamento dos beneficiários do programa e sua respectiva emancipação ou independência em relação à transferência, defendendo, portanto, “uma criteriosa focalização nas famílias mais pobres”, mesmo considerando que a focalização “torna impossível alcançar massivamente a população pobre”. Neste instante, aponta discretamente para um programa de renda mínima ao mencionar a proposta do Senador Suplicy de uma renda cidadã. (Instituto Cidadania, 2001: 87).

O texto do Projeto Fome Zero apresenta também nas Propostas Específicas o lançamento de mais um programa, o Programa Cupom de Alimentação (PCA), mesmo tendo destacado a fragmentação e superposição dos programas já existentes.

### 3.5 O Programa de Governo de Lula em 2002

O Programa de Governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, no que se refere a questão social, evidenciou-se bastante semelhante ao desenho apresentado pelo Projeto Fome Zero, em 2001, tanto do ponto de vista do diagnóstico, quanto dos novos rumos a serem adotados. No capítulo sobre a *Inclusão Social*, há destaque para as bases nas quais se ergueu o sistema de proteção social no Brasil: emprego, renda e contribuição como garantia de direito a benefícios e serviços, configurando o modelo seguro social. Este modelo, apoiado na capacidade contributiva, teria relegado ao plano da assistência, supostamente residual, um vasto contingente de brasileiros.

[...] Atualmente, o princípio da universalização (de base não contributiva) se refere legalmente à educação básica (obrigatória e gratuita), à saúde e aos benefícios e serviços estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social. Como resultado deste quadro, e após uma década de políticas liberais, há um saldo de 53 milhões de pobres, dos quais 23 milhões de indigentes, 11,5 milhões de desempregados, crianças desamparadas e moradores de rua, analfabetos declarados e analfabetos funcionais; recrudescimento de doenças do século XVIII, como a tuberculose; trabalho infantil; agravamento da concentração de renda e violência urbana e rural.

(Instituto Cidadania, 2001: 40).

No programa de governo, afirma-se que a estratégia de inclusão proposta deve superar a lógica de uma pobreza assistida e focalizada e que tal visão evitaria a sobreposição de programas que pulverizam os recursos públicos, provocam disputa entre as instituições e fragmentam as ações tornando-as pouco efetivas. (Instituto Cidadania, 2001: 41).

Em uma espécie de balanço dos oito anos do governo FHC, observam-se no programa o destaque à fragmentação institucional, a focalização excludente e a superposição.

Finalmente, segundo o Programa de Governo, para enfrentar a questão social no Brasil, reverter o quadro de dispersão, competição e pulverização de recursos, é preciso combater a fome com instrumentos que não sejam limitados “[...] às doações, às bolsas e à caridade”. (Instituto Cidadania, 2001: 44). Assim, no Programa há a proposta de “[...] um movimento duplo: rever o modelo de desenvolvimento adotado e implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação”. (Instituto Cidadania, 2001: 42)

No que concerne especificamente à Garantia de Renda Mínima e ao Programa de Combate à Fome, foram apresentadas as seguintes propostas:

[...] 16. O Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros já descritos)<sup>17</sup> voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção serão revistos, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos.

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

(Partido dos Trabalhadores, 2002: 42-43)

Diferentemente do Projeto Fome Zero (2001), o Programa de Governo apresenta explicitamente que a renda mínima deve ser vista como um passo na direção de uma renda básica de cidadania, mesmo condicionando sua implementação às condições fiscais favoráveis.

Cabe assinalar que o Programa de Governo repete o Projeto Fome Zero no sentido de criar um novo programa, mesmo tendo destacado a necessidade de evitar a dispersão e fragmentação existentes em 2002, como se pode ler no trecho que segue: “para atacar de imediato o problema da fome será fornecido ‘o cartão de alimentação’ para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitam”. (Partido dos Trabalhadores, 2002: 45).

Esta longa passagem pelos textos do Projeto Fome Zero (2001) e do Programa de Governo de 2002 visa a destacar uma tênue tensão entre os dois, no campo das propostas dos programas de transferência de renda. Tal tensão ficará um pouco mais explícita no relatório da

---

<sup>17</sup> Verifica-se no Programa de Governo, mais especificamente no capítulo sobre a Inclusão Social, que a Política Educacional não aborda o Programa Bolsa Escola e a Política de Saúde não aborda o Programa Bolsa Alimentação. Ver: Partido dos Trabalhadores, 2002..????

equipe de transição da área social, quando é apresentada uma recomendação de unificação dos programas existentes, enquanto o Projeto Fome Zero defende a instituição de mais um programa (originalmente Cupom Alimentação). Assim, a polêmica já anunciada ganhará forma no Grupo de Trabalho (GT) que tratou da unificação dos programas de transferências de renda.

### 3.6 A Eleição de Lula e a Equipe de Transição ao Novo Governo

Em seu pronunciamento *Compromisso com a Mudança*, realizado após a vitória, em 28 de outubro de 2002, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva reafirmou o seguinte:

[...] Mas mesmo com as restrições orçamentárias, impostas pela difícil situação financeira que vamos herdar, estamos convencidos que, desde o primeiro dia da nova gestão, é possível agir com criatividade e determinação na área social. Vamos aplacar a fome, gerar empregos, atacar o crime, combater a corrupção e criar melhores condições de estudo para a população de baixa renda desde o momento inicial de meu governo.

Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome. Um apelo à solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer. Para tanto, anuncio a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com verbas e poderes para iniciar, já em janeiro, o combate ao flagelo da fome. Estou seguro de que esse é, hoje, o clamor mais forte do conjunto da sociedade. Se ao final do meu mandato cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida.

(Silva, 2002: 2-3)

Observa-se no pronunciamento do presidente eleito, o lugar de destaque ocupado pelo combate à fome e ainda o lançamento de uma Secretaria, naquele momento denominada de Emergência Social, mas em seguida convertida em Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). O combate à fome ganha centralidade na agenda e o espaço institucional ratifica esta prioridade.

Após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, nas eleições de outubro de 2002, foi constituída uma equipe de transição<sup>18</sup>, formada por colaboradores e especialista, com o objetivo de traçar um retrato do país que o novo presidente encontraria, bem como um diagnóstico sobre os diversos órgãos do Executivo, os problemas e condições para enfrentá-los nas principais áreas do Governo Federal.

<sup>18</sup> Exposição de Motivos Interministerial n° 346/Medida Provisória 76 Civil-PR, 2 de outubro de 2002, promulgada como a Lei 10.609 em 20 de dezembro de 2002.

A equipe de transição teve como coordenador geral o prefeito licenciado de Ribeirão Preto e coordenador do programa de governo do PT, Antônio Palocci, e contou com cinco equipes setoriais: Gestão e Governo; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais; Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado; e Infraestrutura.

A equipe social ficou responsável pelos setores de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo, sendo supervisionada por Humberto Costa<sup>19</sup>.

Fazendo parte desta equipe, Ana Fonseca<sup>20</sup> ficou com a responsabilidade de apresentar o relatório dos programas sociais de distribuição de renda.

Outra equipe, coordenada por José Graziano da Silva<sup>21</sup>, ficou responsável pela segurança alimentar e nutricional.

### 3.7 O Relatório sobre os Programas Sociais de Distribuição de Renda

O relatório trouxe na primeira parte um diagnóstico onde apresenta uma breve descrição dos programas, destacando suas vinculações institucionais, público-alvo, valor do benefício e recursos. Na segunda parte, trata dos problemas que se manifestam nos programas, no Cadastro Único dos Beneficiários dos Programas Sociais (CADÚNICO) e nas relações com a Caixa Econômica Federal. E na terceira e última parte, apresenta as recomendações ao novo governo (Fonseca, 2002).

O diagnóstico trata dos programas sociais que transferem recursos monetários, independentemente de prévia contribuição<sup>22</sup> – Programa de Garantia de Renda Mínima vinculada à educação, Bolsa Escola; Programa de Garantia de Renda Mínima vinculada à saúde, Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Agente Jovem; Bolsa Renda e Auxílio-Gás –, a relação dos programas com o Cadastramento Único e com a instituição bancária (Caixa Econômica Federal).

Já na introdução, Fonseca (2002) afirmou que no campo das políticas sociais, no segundo governo FHC, ocorreu uma mudança de orientação com a instituição de programas de

---

<sup>19</sup> Médico psiquiatra, clínico geral e jornalista, candidato do Partido dos Trabalhadores ao governo de Pernambuco em 2002.

<sup>20</sup> Professora e pesquisadora da UNICAMP, especialista em políticas sociais e com experiência na gestão do Programa de Garantia de Renda Mínima de São Paulo.

<sup>21</sup> Doutor em economia pela UNICAMP, professor titular de Economia Agrícola na mesma universidade, com pós-doutorado na Universidade de Califórnia e no Instituto de Estudos Latino-americanos na *University College* de Londres e coordenador técnico do Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania (2001).

<sup>22</sup> Os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Renda Mensal Vitalícia e a Previdência Rural não estão incluídos.

benefícios monetários às famílias pobres com crianças e adolescentes como incentivo ou indução ao acesso a políticas universais como saúde e educação, sobretudo. No entanto, também apresenta questionamentos à chamada “inflexão de rumo”:

Os programas de distribuição de renda, embora tenham por objetivo propiciar o acesso a políticas supostamente universais, também operam com a lógica de corrigir as chamadas “falhas de mercado”. Em outros termos, eles também têm como objetivo permitir a sobrevivência daquele grupo de pessoas que, por um motivo ou outro, não têm acesso aos bens e serviços necessários para a manutenção de si próprios e de sua família. Dentro dessa lógica, os programas sociais procuram focalizar sua ação em públicos-alvo específicos, buscando atingir os mais vulneráveis dentro do conjunto da população pobre. Essa estratégia pertence à lógica das opções em matéria de política econômica – com restrição orçamentária, ou seja, recursos escassos para o social – impedindo a implementação de políticas universalistas.

(Fonseca, 2002)

Entretanto, ela também aponta para as limitações orçamentárias, sobretudo no primeiro ano do governo Lula:

Diga-se que o novo governo, por força do orçamento para 2003, ainda sofrerá as conseqüências da opção de política econômica adotada pelo governo que finda, o que lhe impedirá no primeiro ano de implementar toda sua estratégia de resgate da dívida social acumulada ao longo de séculos.

(Fonseca, 2002)

Segundo Fonseca (2002), os principais aspectos a serem enfrentados pelo novo governo, no campo dos programas de transferência monetária eram:

- a) Ausência de coordenação e integração da ação de governo.
- b) Os programas aparecem, então, como se encerrassem um fim neles mesmos, sem apontarem para a superação da situação do grupo familiar beneficiários
- c) Sobreposição entre os programas reproduzindo fragmentação, setorialização e elevado custo meio das operações, sem apontar para a autonomização dos beneficiários e, sobretudo, sem planejamento.
- d) Os recursos humanos envolvidos no plano federal com os programas, em sua imensa maioria, não pertence ao quadro de efetivos do Estado.
- e) A contrapartida dos municípios é um nó nos programas.
- f) Os programas aplicam critérios de corte, por renda, diferenciados para o ingresso, criando situações esdrúxulas. Uma família, pelos critérios de renda pode ingressar no Bolsa Alimentação, mas não



passaria pelo crivo do Bolsa Escola.

g) Diferenciação no valor dos benefícios dos diversos programas

h) As metas estabelecidas pelos programas estão aquém do número potencial de beneficiários.

i) Diversas inadequações no Cadastro Único.

Fechando o diagnóstico, Fonseca (2002) sublinha que os programas têm como características:

[...] a superposição de públicos-alvo; a competição entre as instituições governamentais; um custo administrativo no que concerne aos ministérios e secretarias envolvidos e ao agente bancário (CEF); a pulverização dos recursos públicos; a desvinculação de outras políticas que possam funcionar como porta de saída e, muitas vezes, tratamento diferenciado para o mesmo público alvo<sup>23</sup>.

(Fonseca, 2002)

As recomendações apresentadas por Fonseca (2002) para o novo governo, foram divididas em dois blocos: O primeiro bloco trata-se de questões operacionais e que independem do modelo de gestão. No segundo bloco encontram-se as questões mais polêmicas e que dizem respeito ao modelo de gestão e a inserção institucional para operação do novo modelo. (Fonseca, 2001: 14).

Nas questões operacionais, Fonseca (2002) destaca: consolidação do cadastro único; revisão do formulário do cadastro único; revisão do papel da Caixa Econômica Federal com agente operador e pagador; padronização da renda familiar *per capita* para efeito de ingresso nos programas; atualização do público-alvo potencial do programa no cadastro único; validação do cadastro único; e rediscussão da contrapartida dos municípios.

No segundo bloco de recomendações, Fonseca (2002) apresenta a primeira polêmica com o Programa de Governo e o Projeto Fome Zero ao apontar para a unificação dos programas e para a existência de um único cartão:

A unificação dos cadastros e o cartão único tornam possível e desejável a unificação do gerenciamento e a redução do custo meio. Não é recomendável que cada Ministério ou Secretaria mantenha uma estrutura para identificação do público alvo, fiscalização dos pagamentos, etc. Essa unificação teria como efeito imediato à redução significativa dos custos decorrentes de estruturas paralelas com o mesmo fim: a atenção à população de baixa renda. Os programas

<sup>23</sup> Sobre a porta de saída à referência é a ausência de componentes, no desenho dos programas, que permitam vislumbrar portas de saídas. É importante ressaltar, ainda, inchaço da máquina administrativa, em que pese às precárias condições de contratação. Vide: Fonseca, 2002.

precisam, de formar planejada, abandonarem a perspectiva de um fim neles mesmo; para a idéia de desenvolvimento com inclusão, é imprescindível a articulação com outros programas e políticas.

Fonseca (2002)

Encarando as diferenças, a autora, enfatiza que “não é possível argumentarmos contra a superposição e criarmos mais um programa de renda, associado, nesse caso, não a educação ou ao combate ao trabalho infantil, mas à alimentação”. (Fonseca, 2002).

Fonseca, no entanto, faz uma pergunta retórica - *como fazer isso?*- para afirmar o que segue:

É desejável que os recursos de todos os programas de suplementação de renda estejam em um único fundo: são os seis programas, já descritos, mais o programa que será criado (cupom alimentação ou outra designação).

Assim, recomenda-se a articulação dos programas redistributivistas com os programas emancipatórios, criando um link com instituições governamentais e não governamentais – capacitação, qualificação, crédito para empreendimentos, cooperativas, e com programas governamentais (o programa primeiro emprego, por exemplo, poderia ter como alvo preferencial os jovens dos programas de transferência de renda) –, e de desenvolvimento local.

(Fonseca, 2002)

Argumenta que “a principal dificuldade reside na articulação de todos os programas em uma única Secretaria sem afetar sua capacidade gerencial” e apresenta quatro possibilidades: Assistência Social; Segurança Alimentar; Planejamento e Casa Civil. Começando pela Assistência Social, a autora afirma:

Se olharmos pelo lado das reivindicações da assistência social – entende que lhe compete todas as questões de enfrentamento da pobreza – a resposta é simples: todos os programas ficariam com a assistência social (que postula a instituição do Ministério da Assistência Social) e esta se encarregaria da transversalidade. Desta forma, a SEAS teria que gerenciar dois fundos, que operam com lógicas distintas: a) Fundo Nacional da Assistência Social, que realiza repasse aos fundos estaduais e municipais e cuja aplicação exige coerência com o estabelecido no Plano Municipal e/ou Estadual da Assistência Social; b) o fundo dos programas de suplementação de renda. Além disso, é necessário uniformizar os critérios, estabelecer tetos, metas, orçamento e a coordenação das atividades de diversos ministérios. Essa é uma atribuição difícil a um órgão setorial, localizado institucionalmente em um ministério setorial.

(Fonseca, 2002)

Em seus argumentos, a autora é claramente desfavorável à alocação dos programas na Assistência Social, mas manifesta-se de modo favorável em relação à Segurança Alimentar:

Se olharmos pelo lado da instituição da Secretaria de Segurança Alimentar seria possível afirmar que os programas deveriam ir para a estrutura da nova secretaria, evitando a duplicação de esforços e promovendo a sinergia entre os programas.

(Fonseca, 2002)

Esta possibilidade, aberta pelo Relatório, parece indicar que o futuro MESA poderia ter levado os programas de transferência de renda para a sua estrutura, pois a ênfase está colocada no modelo de gestão e é coerente com o diagnóstico e com os problemas a serem superados:

O novo modelo de gestão, em qualquer situação, a ser implementado imediatamente deverá procurar romper com a estrutura fragmentada atual das políticas sociais e articular os programas sociais de transferência de renda existentes com as políticas afins, executadas pelos ministérios e demais secretarias de estado – tais como as políticas de capacitação, de emprego e de desenvolvimento local –, bem com os órgãos governamentais e não governamentais (Bancos oficiais, Sistema “S”, ONGs etc.).

(Fonseca, 2002)

Finalmente, embora tenha mencionado a possibilidade da então nova secretaria assumir os programas, unificando-os e criando elos com outras instituições governamentais e com programas e políticas, a autora não deixa de sugerir dois novos arranjos institucionais:

Se tivéssemos uma Secretaria de Planejamento na Presidência da República, esse seria um bom lugar porque para promover a convergência e integração das ações é preciso uma instância com “instrumentos” (orçamento, PPA, LDO etc.) para tal e com poder de coordenação e articulação das instituições do executivo federal. O Planejamento, em tese, sempre é transversal. Essa secretaria seria responsável pela definição das metas a serem atingidas, bem como das áreas a serem atendidas, pela articulação dos vários programas, o montante de recursos a ser aplicado, o controle e a informação do público-alvo e a responsabilidade pelo CADUNICO.

Dependendo do papel que venha a desempenhar a Casa Civil – se articulação das ações de governo, se relação com o Congresso – seria possível criar mais uma Secretaria vinculada à Casa Civil. Nesse caso, deve-se enfatizar que não basta simplesmente a criação de uma nova secretaria com *status* de ministério que venha agregar sob sua

responsabilidade o conjunto dos programas redistributivistas. É necessário que essa Secretaria introduza um novo conceito de gestão das políticas sociais – que unifique não somente a gestão dos programas, mas também o orçamento – mostrando, claramente, o compromisso do futuro governo com a questão social.

(Fonseca, 2002)

Fonseca (2002) conclui o relatório enfatizando que em qualquer situação institucional é necessária a definição de áreas prioritárias e a criação critérios técnicos e indicadores de fragilidade / exclusão social.

### **3.8 O Relatório de Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional**

O Relatório da Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil, 2002), coordenado por José Graziano da Silva, aborda os seguintes tópicos: Implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar; Proposta de um programa de ações emergenciais para o período janeiro/março de 2003; e Mudanças Legais Necessárias.

No item sobre a Implantação da Política de Segurança Alimentar, o documento apresenta como objetivos gerais:

Viabilizar as condições necessárias para garantir o compromisso com o Direito Humano à Alimentação no governo Lula e a meta Fome Zero; Promover uma ampla mobilização popular; e Envolver governos federal, estadual, municipal, ONGs e sociedade civil.

(Brasil, 2002: 2)

Os instrumentos definidos para pavimentar a consecução dos objetivos gerais desta política são assim apresentados:

1. Fortalecimento do Fórum Interministerial (Conselho de Governo – Pacto Interministerial); 2. Recriação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar; 3. Criação da Secretaria de Estado da Segurança Alimentar e Combate à Fome; 4. Implantação de um Plano Piloto no 1º semestre de 2003<sup>24</sup>; 5. Regulamentação das fontes de recursos do Fundo de Combate à Pobreza (doações, adicional sobre importação de supérfluos etc; e 6. Amplo processo de mobilização popular.

(Brasil, 2002: 3)

---

<sup>24</sup> O enunciado deste item fala de uma implantação no 1º semestre de 2003, mas na página 23, do Relatório da Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional, o detalhamento da Estratégia de implantação do Projeto Piloto, marca seu início para dezembro de 2002.

Em relação à Implantação de um Plano Piloto no 1º semestre de 2003 é apresentado um novo programa, o *Cartão Alimentação* (também tratado no texto como cupom de alimentação) como complementação da renda das famílias que recebem o Programa Bolsa-Renda nas regiões atingidas pela seca e ao Programa Bolsa-alimentação. (Brasil, 2002: 5-9). Assim, o Cartão Alimentação, em sua versão piloto, já tem uma abrangência geográfica previamente definida (áreas atingidas pela seca) e uma parceria previamente estabelecida, o Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde.

O plano piloto para o Cartão Alimentação também define que será utilizado o Cadastro Único (assim abre a possibilidade para os demais programas de transferência) e ainda manifesta a intenção de estabelecer parcerias com Estados e Municípios, estabelece o valor do benefício e introduz dois novos temas ausentes dos demais programas de transferência: monitores e comitê gestor

O Plano Piloto voltado para a distribuição de um “CARTÃO ALIMENTAÇÃO” funcionaria inicialmente em escala piloto, em parceria com estados e municípios interessados em compartilhar os gastos de um programa desse tipo. A proposta é a distribuição, a famílias cadastradas, de um “cartão alimentação”, por meio do qual essas famílias poderão efetuar aquisições de alimentos junto a varejistas credenciados. A proposta é complementar o valor atual de R\$ 30,00 com um valor inicial de R\$ 50,00 por família, para compra de alimentos locais, totalizando R\$ 80,00. Pressupõe-se que os governos estaduais compartilhariam 10 % dos recursos, enquanto as prefeituras assumiriam os encargos relativos ao custeio dos monitores e à instalação dos comitês gestores.

(Brasil, 2002: 5-9)

A parceria com Estados e Municípios estava condicionada à possibilidade de imprimir velocidade na implantação do Plano Piloto: “selecionar municípios-piloto chave em Estados chave, com Prefeitos comprometidos, que possam operacionalizar rapidamente o projeto”. (Brasil, 2002: 5-9).

Este plano piloto de implantação do cupom de alimentação destacava três diretrizes:

1. Vinculação dos gastos à compra de alimentos – Paralelamente, deverá ser realizado um grande mutirão para ingresso de novas famílias nestes Estados/Municípios selecionados.

(Brasil, 2002: 5-9).

A obrigatoriedade dos recursos do Cartão Alimentação serem destinados exclusivamente à compra de alimentos introduziu uma alteração na lógica dos programas de transferência de renda, pois, até então, os titulares dos benefícios decidiam quais gastos seriam realizados e, nas avaliações dos programas, inclusive aqueles de âmbito municipal, a maior

parte dos recursos era destinada à alimentação. Essa mudança provocou muitos protestos oriundos de diversos lugares: da Pastoral da Criança (Zilda Arns), da parte do senador Eduardo Suplicy, entre outros, por considerarem essa obrigatoriedade inadequada às exigências, bem como, a dificuldade de operacionalização deste controle.

2. Comitê Gestor (tiras negrito)– Será instituído um Comitê Gestor do Programa no nível municipal, constituído por membros dos Conselhos Municipais já existentes, como são os casos dos de Assistência Social, da Saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso e o do Desenvolvimento Rural. Em cada Estado, será designado pelo menos um técnico do programa que fará o acompanhamento das atividades dos comitês gestores. As prefeituras municipais, por meio de convênios, designarão os técnicos monitores que farão o acompanhamento e orientação das famílias beneficiárias, atuando na razão de um monitor para cada 50 famílias. Caberá a esse profissional o encaminhamento de membros das famílias para a realização de cursos de alfabetização, qualificação profissional, frequência a postos de saúde e à escola, bem como ao trabalho comunitário associado à capacitação. Estes programas deverão ser desenvolvidos em parcerias com Governos Estaduais e municípios. A proposta é identificar os setores econômicos locais (produção alimentar, comercialização) vulneráveis e vinculá-los aos benefícios, fazendo com que os recursos permaneçam no espaço local/regional.

(Brasil, 2002: 5-9).

Nesta versão do plano piloto, o Comitê Gestor do Programa seria constituído por membros de Conselhos já existentes (da Assistência Social, do Idoso, da Criança e Adolescentes). Mais duas outras inovações: um técnico, pelo menos, por Estado, para acompanhar as atividades realizadas pelos Comitês gestores; e um monitor designado pelas Prefeituras (por meio de convênios) para o acompanhamento de cada grupo de 50 famílias.

Finalmente, a terceira diretriz se refere à educação alimentar e a alfabetização de adultos:

3. Programa de educação alimentar conjugado com a alfabetização de adultos. (tiras negrito) Desenvolver programas de orientação alimentar junto às famílias beneficiadas com estímulo ao consumo de alimentos regionalizados, com equipes de saúde e de nutricionistas. Desenvolver também os programas junto à rede pública de ensino juntamente com o programa de alimentação escolar.

Observa-se, neste momento de transição de governo, que a proposta formal era de constituição de uma Secretaria Especial de Estado vinculada e subordinada à Presidência da República. Segundo José Graziano da Silva (2010), esta mudança ocorreu nos últimos dias da transição devido à basicamente três elementos:

- a) A “herança maldita” era pior do que se esperava, ou seja, a descoordenação na área de políticas sociais no governo Fernando Henrique era absoluta: cada ministério tinha o seu programa, os seus critérios, a sua lista e não havia nenhuma coordenação entre eles.
- b) Essa desorganização dificultava muito a unificação e acabou nos convencendo que a gestão do fome zero precisava ter algum poder de coordenação sobre os ministérios e isso não seria possível através de uma secretaria.  
A figura jurídica que nos foi apresentada pela futura assessoria da Casa Civil e da Procuradoria Geral, foi de Ministério Extraordinário, que já havia existido em várias situações no Brasil, principalmente na área de planejamento e que tinha este papel coordenador vinculado a Presidência. Nós queríamos duas coisas: vinculação à Presidência para garantir a alta prioridade e que tivesse alguma ascensão sobre os ministérios setoriais; e
- c) Existência de grande oferta de ajuda internacional tanto financeira como técnica e para recebê-la era necessário a realização de convênios. E a faculdade para a realização de convênios internacionais exigia ter uma estrutura ministerial. (Silva, 2010)

Ainda segundo José Graziano (2010), ele foi procurado por Ana Fonseca no final de 2002, que lhe entregou o relatório elaborado por ela, dizendo: “olha aqui, isto (a unificação dos programas de transferência de renda) deve ir para dentro do MESA”. Ele assim respondeu para ela: “Ana, eu já tenho 61 programas/ações que estamos dispostos a interferir [...], mas, o processo de unificação deve ser conduzido pelo Presidente da República, pois os ministros setoriais não estavam dispostos a abrir mão das suas marcas e seus programas. Ele afirmou ainda que “o PCA seria uma ação de emergência que entrava para substituir o Bolsa Renda e que mais adiante se integraria na unificação conduzida pelo presidente.” (Silva, 2010).

### **3.9 Considerações Finais**

O novo governo começa formalmente, em 1º de janeiro de 2003, com duas visões na área de transferência de renda condicionada: uma apresentada no Projeto Fome Zero (2001), referendada no relatório da Equipe de Transição de responsabilidade de José Graziano da Silva, e a outra apresentada pelo Relatório da Equipe de Transição de responsabilidade de Ana Fonseca. A visão apresentada por José Graziano (2010) na entrevista não constou no seu relatório de transição.

Os dois relatórios, portanto, mantinham o conflito. O que aponta para a unificação dos programas era menos ambicioso em relação às metas do que o da segurança alimentar e nutricional. De maneira sintética, o primeiro defende a unificação para evitar a dispersão,

sobreposição, disputas intersetoriais e redução dos custos meio. Propugna pelo aperfeiçoamento do Cadastro Único e a convocação dos Estados e Municípios para maior protagonismo dentro do pacto federativo na estratégia de combate à pobreza. Há, também, um claro conflito entre a proposta de unificação e a criação de mais um programa de transferência de renda.

A proposta do relatório da segurança alimentar tem um eixo de desenvolvimento econômico e social que não se manifesta no outro relatório e que inclusive justifica o Cartão Alimentação (ou cupom) vinculado à compra de alimentos: incentivar a produção de alimentos assegurando, em um mesmo movimento, mercado aos produtores e acesso aos alimentos por meio da transferência de renda. Ao apresentar seus três grandes eixos – políticas estruturais, locais e específicas – o eixo estrutural, organizado sob a égide do aumento da renda e redução da desigualdade, destaca as políticas de geração de emprego e renda, a intensificação da reforma agrária, o incentivo à agricultura familiar, a previdência social universal e ainda os programas de renda mínima e o Bolsa Escola, pois este estava relacionado com o tema da educação.

Desde logo, estava posta a necessidade de articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e, ainda, com os ministérios que tinham seus programas de transferência de renda. Neste sentido, a tarefa institucional da segurança alimentar se aproximava da articulação interministerial. Paradoxalmente, o Programa Cupom de Alimentação (PCA) foi apresentado como parte de políticas específicas, assim como as doações de cestas básicas, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e da merenda escolar e, ainda, a educação para consumo de alimentos e a manutenção de estoques reguladores de alimentos. Novamente, e à exceção do PCA, as demais iniciativas requeriam articulações interministeriais (PAT no Ministério do Trabalho e Emprego, Merenda Escolar no Ministério da Educação, estoques na Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB]) e as doações oriundas de mobilização. O PCA seria exclusivamente da alçada do MESA.

Finalmente, outra diferença importante refere-se às políticas locais - sendo estas com uma forte distinção de ações para as áreas metropolitanas (restaurantes populares, banco de Alimentos etc.) e áreas urbanas não metropolitanas (banco de alimentos, agricultura urbana)-, além dos programas para as áreas rurais (apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo). Assim, o programa de Segurança Alimentar requeria a participação interministerial e uma engenharia de coordenação das diferentes ações.



Resumindo, neste capítulo, tratei de contextualizar o surgimento dos programas na América Latina e Caribe, as primeiras experiências no Brasil com a implantação de programas de transferência condicionada de renda, sublinhando as iniciativas de Estados e Municípios e, ainda, destacando as primeiras iniciativas de âmbito federal e a produção legislativa do Congresso Nacional, seja na forma do Projeto de Lei, apresentado pelo senador Eduardo Suplicy, seja na forma que tomou os diversos projetos de lei que deram origem à Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Uma ênfase especial foi conferida ao segundo mandato do presidente FHC, com a criação de programas em diversos ministérios, ao Projeto Fome Zero (2001), ao Programa de Governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva e, após a eleição, ao trabalho apresentado por duas das Equipes de Transição. Neste ponto, tratei de sublinhar as tensões existentes, mas que se manifestaram mais claramente no Grupo de Trabalho que tratou da unificação e cujo resultado se expressou na instituição do Programa Bolsa Família. No próximo capítulo, são apresentadas as discussões que ocorreram dentro do Grupo de Trabalho.

## **CAPÍTULO IV. O INÍCIO DO GOVERNO LULA EM 2003**

Neste capítulo, são apresentados, com base em documentos e entrevistas, os primeiros meses do Governo Lula, período de janeiro a maio de 2003, no que se refere à unificação dos programas de transferência de renda.

A partir da nova estrutura do governo, com análise da legislação, dos relatórios produzidos pela equipe de transição<sup>25</sup>, dos pronunciamentos do Presidente, das relações entre os ministérios e na atuação da Câmara de Política Social, será analisado o processo de reorganização dos programas governamentais que culminou na constituição do Programa Bolsa Família.

### **4.1 Formação da Nova Estrutura do Governo em 1 de Janeiro de 2003**

Diferentemente da proposta apresentada nos relatórios da transição e no programa de governo para a área de combate à pobreza e a miséria, foram constituídos, em janeiro de 2003, dois ministérios: o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

Na Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, o artigo 25 estabelece as seguintes atribuições para o MAPS:

- a) proposição da política nacional de assistência social;
- b) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de assistência social;
- c) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área da assistência social;
- d) articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do Governo Federal;
- e) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;
- f) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).

(Brasil, 2003)

É importante registrar que a criação de um Ministério da Assistência Social não estava prevista no Programa de Governo de nenhum dos candidatos à Presidência, assim como não foi

---

<sup>25</sup> Equipe formal responsável por realizar a transição entre os governos. Exposição de Motivos Interministerial nº 346/Medida Provisória 76 Civil-PR, 2 de outubro de 2002, promulgada como a Lei 10.609 em 20 de dezembro de 2002.

uma recomendação da equipe de transição do presidente Lula.

Por sua vez, o artigo 26 estabelece a criação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), vinculado à Presidência da República e em seu § 1º define as atribuições e competências do MESA:

- I - formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional;
- II - articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- III - promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição;
- IV - estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

(Brasil, 2003)

Finalmente, a legislação também estabelece como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho de Governo, O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Deste modo, na formação do novo governo, o Ministério da Assistência e Promoção Social (MPAS) passou a coordenar as políticas sociais e, vinculado diretamente à Presidência da República, têm-se o CONSEA e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – que absorveu a secretaria executiva do referido Conselho. A vinculação destes órgãos, diretamente ao Presidente, demonstra, de maneira inequívoca, a prioridade política conferida ao tema.

No entanto, observa-se a, partir da análise do Relatório da Transição, que a criação do MPAS era uma possibilidade remota, em função da lógica de operação da assistência social. Diante disso, este novo cenário parece indicar uma maior fragmentação institucional no início do novo governo do que uma perspectiva de integração entre as áreas.

#### **4.2 A Posse do Presidente Lula e as Contradições da Mensagem Presidencial Enviada ao Congresso Nacional**

O presidente Lula, em seu discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, em 2003, destacou as promessas de campanha e apresentou, entre as prioridades de seu Governo, um programa de segurança alimentar que levaria o nome de “Fome Zero”. Mais do que um compromisso de governo, a questão foi tratada pelo presidente como missão pessoal - “[...] se,

ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida” (Silva, 2003). E mais adiante reafirma esta missão:

O combate à fome é um compromisso ético, moral, cristão. É, sobretudo, uma profissão de fé, de estender as mãos para aqueles que não tiveram as mesmas oportunidades que eu tive. É o mínimo que se espera de um governo, é o mínimo que se espera de um homem público.  
(Silva, L., 2003a)

O Presidente aponta assim a prioridade de governo para o tema, e destaca o **fim da fome** não apenas como elemento central da agenda política do seu governo, mas, também, da agenda política nacional:

Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.  
(Silva, L., 2003a)

Em 3 de janeiro de 2003, o presidente Lula realizou a primeira reunião ministerial, reforçando o carimbo social do seu governo (Lula..., 2002). Ao final da reunião, segundo o porta-voz do governo André Singer, o presidente disse aos ministros que, apesar do controle de gastos, os projetos sociais serão implantados. As principais ações sociais tratadas na reunião foram às referentes à saúde, geração de emprego e renda, proteção à infância e combate à fome.

Nessa reunião, o ministro extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional, José Graziano da Silva, fez uma exposição sobre o Programa Fome Zero e o presidente Lula afirmou que este programa teria um caráter interministerial, solicitando que todos os ministros estudassem ações em suas pastas que colaborassem para o seu fortalecimento. O presidente definiu, ainda, uma primeira visita a região do semi-árido nordestino, em 10 de janeiro de 2003, para que todos os seus ministros tivessem um contato direto com a pobreza.

Esta visita foi denominada de ‘Caravana contra a Fome’, realizando-se com a presença de 30 dos 34 ministros do novo governo. A Caravana esteve na vila Irmã Dulce, em Teresina (PI); na favela de palafita Brasília Teimosa, em Recife (PE); e na cidade de Itinga (MG), no

Vale do Jequitinhonha<sup>26</sup>. A proposta inicial para esta viagem era levar os/as ministros/as para conhecerem Guaribas, cidade do Piauí que possuía o terceiro pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. A visita seria aproveitada para o lançamento do programa Fome Zero, mas a idéia foi descartada em função da dificuldade de acesso ao município.

Esses primeiros movimentos do presidente Lula (discurso de posse, nova estrutura de governo, reunião ministerial, caravana ao Nordeste e lançamento de um novo programa) foram importantes e fundamentais para a construção simbólica da agenda pública, em uma pauta que não estava colocada de forma tão central pelo governo anterior. Além disso, houve um trabalho de tradução dos termos técnicos e de convencimento da população.

O presidente Lula, na visita à Vila Irmã Dulce em Teresina (PI), em 10 de janeiro de 2003, destacou:

E eu tinha um compromisso que assumi durante a campanha eleitoral: que eu gostaria de, ganhando as eleições, levar todo o Ministério para conhecer um outro lado do Brasil, para conhecer uma parte da pobreza do Brasil. É lógico que pobre é pobre em qualquer lugar, mas a verdade é que há pobreza maior do que outra pobreza, há situações em que a pobreza se torna insuportável. Há situações em que a pobreza deixa de ser pobreza para ser miséria. E quando é miséria, ela fere o maior sentimento da vida humana, que é a dignidade, em cada um dos países onde as pessoas estão empobrecidas.

(Silva, 2003b)

Nessa mesma solenidade, o presidente apresenta três ministros da área social da seguinte forma:

[...] A companheira Benedita da Silva vai ocupar o Ministério, já ocupa um Ministério muito importante, que é o de articular todas as políticas sociais do nosso Governo. E a Benedita é uma das mais legítimas representações da nossa querida mulher brasileira[...]  
 [...] Olhem, nós criamos um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome. Eu passei em algumas casas, agora, antes de chegar aqui e pude testemunhar uma coisa que eu já tinha vivido em 1951, quando morava em Garanhuns. Vejam, eu criei um Ministério especial para combater a fome neste país. E o ministro

<sup>26</sup> Além dos ministros (e secretários com status de ministro), Lula estava acompanhado de sua mulher, Marisa Letícia. Só não participaram da caravana os ministros da Previdência, Ricardo Berzoini; da Justiça, Márcio Thomaz Bastos; o secretário de Comunicação de Governo, Luiz Gushiken; e o advogado-geral da União, Álvaro Augusto Ribeiro Costa. Segundo o Palácio do Planalto, só não iria o ministério completo porque o Boeing-737 da Presidência, o chamado sucatinha, só comportava 35 passageiros.  
 Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44556.shtml>, acesso realizado em 20 de outubro de 2010.

extraordinário é um companheiro que trabalha comigo há 22 anos, companheiro José Graziano [...]

[...] O companheiro Cristovam Buarque, ex-governador de Brasília, eleito senador da República, mas que deixou seu mandato para o suplente, a meu pedido, para assumir o Ministério da Educação. Olhem, o Cristovam vai ser ministro para fazer o Bolsa-Escola, mas não é essa vergonhosa de apenas 15 reais, é preciso aumentar um pouco. Nós vamos melhorar isso [...].

(Silva, L., 2003b: 2, 4 e 6)

Tanto a definição das atribuições dos ministérios – MAPS com a coordenação da área social e MESA com o combate à fome –, como a apresentação pública dos ministros, feita pelo Presidente da República, não apontaram para a integração das ações de transferência de renda, muito pelo contrário, fala-se explicitamente em aumentar o valor do benefício do Programa Bolsa-Escola, programa executado pelo Ministério da Educação (MEC).

Essa mesma imprecisão ficou explícita na Mensagem Presidencial de Abertura da Sessão Legislativa de 2003, enviada pelo presidente Lula, ao Congresso Nacional, em 17 de fevereiro do mesmo ano, no capítulo *O Compromisso Social*, item 5, sobre a segurança alimentar e combate à fome se inicia com a seguinte afirmação:

O Governo assumiu o compromisso de erradicar a fome por meio de ações integradas que aliviem as condições de miséria. O elevado número de pessoas em situação de pobreza ainda é, sem dúvida, o problema mais grave do Brasil e se evidencia em um perverso quadro de concentração de renda.

(Brasil, 2003: 29)

Já no item 6, do mesmo capítulo, sobre Assistência e Promoção Social, começou com afirmação semelhante, apontando, de certa forma, duplicidade de objetivos:

O Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) é um instrumento do compromisso governamental com as demandas sociais de nosso povo. No exercício de suas atribuições, de forma integrada com as outras pastas da área social, o Ministério enfrentará e combaterá a principal característica de nossa realidade social: a excessiva proporção da população brasileira vivendo em situação de pobreza perante a relativa riqueza do País.

Aliar crescimento econômico com redução no grau de desigualdade é a combinação desejada para o combate à pobreza e à miséria.

(Brasil, 2003: 41)

E no que se refere à avaliação dos programas sociais, já assumindo sua nova missão de coordenar a área social, o MAPS foi explícito:

A baixa efetividade das políticas sociais existentes, em particular no que se refere à redução da desigualdade, deriva, sobretudo de dois fatores principais. O primeiro refere-se ao reduzido grau de focalização da política social sobre a parcela da população verdadeiramente pobre. O segundo é a ineficácia das políticas sociais. [...] Além desses fatores, destaca-se a inexistência de um sistema de avaliação dos impactos dos programas sociais.

[...] uma meta prioritária do MAPS, estabelecida para 2003, é a criação de um Sistema de Avaliação Integrado e Contínuo dos programas sociais, com baixo custo unitário de avaliação, que permita elevar a efetividade, a eficácia, a eficiência e o grau de focalização dos programas.

Outra meta para 2003 é a constituição e gestão do cadastramento local das populações pobres em um banco de dados integrado e a serviço de todas as pastas ministeriais.[...] Só será viável alterar o cenário do baixo impacto social proporcionalmente ao volume dos recursos aplicados, com a conclusão desse verdadeiro CPF da Pobreza. Concluído, o conjunto dos ministérios estará dotado de uma ferramenta tão poderosa quanto indispensável para uma maior precisão no foco e redução da sobreposição indesejável entre os diversos programas sociais.

(Brasil, 2003: 41-42)

O Ministério da Educação (MEC), por sua vez, afirmou enfaticamente a manutenção do Programa Bolsa-Escola, com a incorporação de ações de saúde e a constituição de um novo programa: o poupança escola, reforçando com isso a competição institucional:

Garantindo renda à família, por meio da exigência dos filhos na escola, o Governo dará dinamismo ao Programa Bolsa-Escola, que deverá conhecer inovações, plenamente incorporado a uma proposta político-pedagógica de qualidade para todos. Nesse sentido, deverão ser revisados critérios e parâmetros que norteiam seu atual sistema de distribuição – como o pagamento por família, não por criança –, o sistema de frequência, o valor pago (de forma a reajustá-lo ao longo dos quatro anos), além do exame da possibilidade de se agregar ao programa as ações Saúde no Bolsa-Escola e o Poupança-Escola, como forma de incentivo aos alunos para a conclusão de seus estudos.

(Brasil, 2003: 58)

O Ministério da Saúde foi mais discreto e parcialmente integrado, ao defender a manutenção do Programa Bolsa - Alimentação, mas como parte das ações interministeriais do programa Fome Zero:

A integração do Ministério da Saúde ao Programa Fome Zero terá como eixo principal às ações de garantia de alimentação adequada às famílias cobertas pelo programa de combate às carências nutricionais, buscando-se prioritariamente a ampliação da Bolsa Alimentação para 100% dos desnutridos cadastrados.

(Brasil, 2003: 71)

O cenário no início do novo governo que apontava maior fragmentação institucional – surgimento de mais dois ministérios –, agora parecia também indicar a manutenção da fragmentação dos programas de transferência de renda. Cada ministério, conforme apontou a Mensagem Presidencial enviada ao Congresso, não só manteve os mesmos programas, inclusive com ampliação de metas e valores dos benefícios, como também, explicitou a constituição de novos programas. A mensagem sinalizou uma demarcação de espaços, superpostos, entre os ministérios da área social.

Avalia-se que, neste primeiro momento, o Governo Lula optou por manter as estruturas existentes e até mesmo criar uma nova estrutura. Uma corrente da ciência política afirma que uma das principais características das políticas públicas é o incrementalismo, pois é muito difícil simplesmente acabar com as estruturas existentes ou até mesmo integrá-las. O modelo incremental reconhece a existência de uma base e a expectativa dos agentes é que os programas continuarão a ser executados da mesma forma, o que torna o processo de decisão político incremental, com a realização de pequenas mudanças pontuais na dinâmica institucional.

No entanto, Baumgartner e Jones, no modelo do equilíbrio-pontilhado, aperfeiçoaram essa teoria e demonstraram que, embora o incrementalismo e a estabilidade prevaleçam durante a maior parte do tempo, em algumas ocasiões ocorrem saltos, com mudanças significativas. Conforme se verá adiante, o processo de integração dos programas de transferência de renda representa um momento de mudança de paradigma.

#### **4.3 A Efervescência nos Primeiros Três Meses de 2003**

Na véspera da posse, o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, reuniu-se na residência oficial da Granja do Torto com os ministros<sup>27</sup>, e decidiu criar uma câmara ministerial destinada a coordenar ações na área social, a Câmara de Política Social (CPS)<sup>28</sup>. O objetivo era evitar a sobreposição de funções entre os ministérios e secretarias. O presidente definiu ainda, que o coordenador da câmara seria o futuro ministro da Casa Civil, José Dirceu. O presidente

---

<sup>27</sup> Estavam presentes nesta reunião, como futuros ministros, José Dirceu (Casa Civil), Benedita da Silva (Assistência Social), Cristovam Buarque (Educação), Humberto Costa (Saúde), José Graziano (Segurança Alimentar), Antonio Palocci Filho (Fazenda), Dilma Rousseff (Minas e Energia), Ciro Gomes (Integração Nacional), Olívio Dutra (Cidades), Luiz Dulci (Secretaria Geral da Presidência), Ricardo Berzoini (Previdência) e Luiz Gushiken (Comunicação)

<sup>28</sup> A Câmara de Política Social do Conselho de Governo foi criada formalmente pelo Decreto nº 4.714 de 30 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714.htm)>. Acesso em: 20 out. 2010.



solicitou que os ministros elaborassem um relatório, em 15 dias, contendo análise sobre a situação encontrada e novas propostas de ações.

Segundo relato da então futura ministra da Assistência Social, Benedita da Silva, "As novas ações serão combinadas entre os ministérios, e o programa Fome Zero, que será a diretriz principal. Estamos todos afinadíssimos, já que a câmara setorial dará diretriz a todos os ministérios na condução da área social". (Dirceu..., 2003).

A primeira reunião desta Câmara de Política Social foi realizada em janeiro de 2003, na Granja do Torto, com o objetivo de elaborar um primeiro diagnóstico das políticas e programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso. Naquela ocasião, identificaram-se como principais problemas: as deficiências no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sobreposições entre políticas e programas, dispersão de ações e desperdício de recursos. (Brasil, 2003g).

Observa-se o desconhecimento dos relatórios elaborados pelo grupo da transição que oferecia um amplo mapeamento dos problemas, dos avanços e ainda recomendações.

Durante o mês de janeiro de 2003, saíram muitas matérias nas mídias sobre lançamento do Programa Fome Zero, considerado como "carro-chefe" da política social. O lançamento institucional do programa, juntamente com a instalação do CONSEA, ocorreu em 30 de janeiro, no Palácio do Planalto, com a presença de quinhentas pessoas, entre elas os governadores de 15 Estados e do Distrito Federal<sup>29</sup>.

Neste lançamento, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva salientou a importância da instalação do CONSEA na luta contra a fome, dizendo que isso iria "permitir a implantação do Programa Fome Zero em todo o Brasil, com a criação dos CONSEAS estaduais e municipais" (Silva, L., 2003a: 2). Afirmou, ainda, que o Programa Fome Zero envolvia praticamente todos os Ministérios e convocou ao engajamento os governos estaduais, prefeituras e sociedade civil organizada para ganhar a guerra contra a fome. (Silva, L., 2003c: 2).

O mês de fevereiro de 2003 foi marcado pelo impacto do lançamento do novo programa, mas algumas controvérsias importantes surgiram na mídia, sinalizando a fragmentação institucional e programática. O debate extrapolou a esfera governamental e ganhou a sociedade.

Uma das mais importantes polêmicas consistiu no questionamento de que o novo Cartão Alimentação (ou cupom), ação do Programa Fome Zero, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais)

---

<sup>29</sup> Vide: Silva, L., 2003a. Estiveram presentes neste lançamento dos governadores dos Estados BA; MA; SP; MG; GO; CE; RN; AL; AM; PR; AC; DF; MS; TO; AP; e RR. Disponível em [http://www.info.planalto.gov.br/static/inf\\_briefdiscusos.htm](http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm), acessado em 12 de outubro de 2010.

para famílias do semi-árido nordestino, deveria vincular o uso do dinheiro à compra de alimentos ou não. Sobre o assunto, o ministro Graziano afirmou, em entrevista à folha de São Paulo que: “Nós estamos fazendo uma ação de combate à fome. Queremos que as pessoas comprem comida com esse dinheiro”.(Silva, L., 2003a) O ministro informou que este modelo foi inspirado no programa *Food Stamp*, criado nos Estados Unidos em 1964, onde o dinheiro retirado por meio de cartão magnético só poderia ser usado na compra de determinados alimentos.

O PCA foi inspirado no *Food Stamps* dos Estados Unidos (que existe há mais de 50 anos) As principais vantagens do cartão estão na possibilidade de poder atingir a população mais pobre e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos a nível local. Essa é a razão pela qual o Cartão Alimentação pode ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo: ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, um setor de reconhecida capacidade ociosa no país.

(Silva e Tavares, 2010).

No Brasil, segundo o ministro Graziano, não existia lista de alimentos que podiam ou não ser comprados pelo PCA, apenas a proibição em adquirir bebida alcoólica, cigarro e refrigerante. Para ele, a organização local, via comitê gestor do cartão deveria incentivar o consumo de produtos locais, sem, no entanto, proibir os produtos de fora.”.(Silva, J.G., 2003):

Esta vinculação obrigatória do benefício financeiro à compra de alimentos foi criticada por integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT), especialistas e pelo ministro da Educação Cristovam Buarque. Este afirmou a existência, no Ministério da Educação (MEC), de dados que apontavam que 87% do dinheiro pago pelo Bolsa-Escola era gasto com alimentação e concluiu que não era necessário solicitar comprovação da utilização do dinheiro. (Ministro..., 2003).

No bojo deste questionamento quanto à vinculação do benefício à compra de alimentos, outra polêmica se instalou: se a comprovação dos gastos não geraria mais uma “indústria de notas frias”, além da burocratização do programa. Para o ministro Graziano, no entanto, a comprovação poderia ser a critério dos comitês locais, um recibo formal, as anotações do dono da mercearia ou até o testemunho de quem vendeu. ”.(Silva, J.G., 2003):

Outro aspecto importante era se este cartão iria substituir ou não os programas de transferência de renda. Segundo Graziano, o novo cartão substituiria os programas Vale-Gás do Ministério de Minas e Energia (MME) e o Bolsa-Renda do Ministério da Integração Nacional

(MIN), e que os demais seriam mantidos até que a unificação coordenada pelo presidente acontecesse, pois:

O Cartão-Alimentação não irá substituir os programas, semelhantes ao renda mínima, que já existem no país. Ele irá complementá-los.  
[...] Todos os programas já existentes estão sendo avaliados. Já vimos que o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação apresentam resultados positivos. Já o Vale-Gás e o Bolsa-Renda têm cadastros ruins e acabaram tendo uso eleitoral.

(Silva, J. G., 2010).

Neste ponto, é importante destacar que a formulação do ministro Graziano inova no seguinte aspecto: no Programa Fome Zero (do Instituto de Cidadania), no Programa ao Governo e mesmo no Plano Piloto não havia menção à complementação, exceto o Cartão Alimentação complementando o Programa Bolsa Renda e elevando para R\$ 80,00 o valor do benefício. Esta proposta, em relação aos programas de transferência de renda, estava presente no Programa de Governo no sentido da complementação aos programas de âmbito municipal e estadual. É importante sublinhar, ainda, que o cadastro do programa Auxílio Gás que caracterizou o período denominado “corridas às bolsas” era o mesmo cadastro único dos programas sociais do Governo Federal. Acrescente-se também que parte do cadastro dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação ainda se encontrava nas bases de dados dos respectivos Ministérios, Educação e Saúde, por tais cadastros serem anteriores à implantação do Cadastro Único.

Foi neste clima que em 14 de fevereiro foi realizada a segunda reunião da CPS. Nesta reunião destacaram-se, mais uma vez, a prioridade conferida à atuação social do governo e o papel da Câmara como um espaço de articulação e integração entre os órgãos responsáveis por essas políticas públicas. Na reunião, a ministra Benedita destacou o levantamento de dados que estava sendo realizado pelos Ministérios da Assistência (MAPS) e do Planejamento (MP), contendo os seguintes itens: um diagnóstico da área de atuação social de cada órgão; a programação do órgão para o exercício de 2003; e as prioridades do órgão no âmbito dessa programação. Segundo a ministra, após a consolidação destes dados seria feita uma apresentação para o presidente, no início de março. Nesta reunião foi marcada também, uma reunião técnica, coordenada pela Casa Civil, com representantes de cada ministério da área social para agilizar a elaboração do diagnóstico. (Silva, B., 2010).

Esta reunião técnica ocorreu em 19 de fevereiro e, nela, o secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, salientou os pontos definidos na CPS para o levantamento de dados. Ele informou ainda que a tarefa de cada órgão participante do Grupo de Trabalho da CPS era levantar as informações e encaminhá-las ao Ministério do Planejamento até o dia 26 de

fevereiro de 2003. Finalmente, também segundo o secretário executivo do MAPS, tais informações forneceriam as bases para a elaboração de um documento consolidado pelo MP, MAPS e a Casa Civil, a ser submetido à apreciação dos ministros e do presidente Lula.

Ainda no mês de fevereiro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva indicou Luiz Marinho, então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, para a presidência do CONSEA, destacando a importância do envolvimento do movimento sindical “numa luta que o movimento muitas vezes não achou que era dele, que é o combate à miséria, neste país”. (Silva, L., 2003c).

A terceira reunião da CPS ocorreu em 13 de março<sup>30</sup>, dia que amanheceu com matérias diversas na mídia, relatando polêmicas entre ministros e entre ministros e assessores do presidente.

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

A outra divergência registrada pela imprensa, neste dia, dizia respeito à crítica do assessor especial da Presidência da República, Frei Betto, ao ministro José Graziano, sobre as contas bancárias para receber doações ao programa Fome Zero. (Frei Betto..., 2003). É importante destacar aqui, mais um elemento da fragmentação institucional: a existência de uma assessoria especial na Presidência com responsabilidade de coordenar o mutirão nacional de combate à fome, mesmo atuando em conjunto com o MESA. Segundo José Graziano, esta

---

<sup>30</sup> Estiveram presentes nesta reunião os ministros José Dirceu (CC), Benedita da Silva (MAPS), Roberto Rodrigues (Agricultura), Cristovam (Educação), Jaques Wagner (Trabalho), Humberto Costa (Saúde), Guido Mantega (MP), Agnelo Queiroz (Esportes), Ciro Gomes (Integração Nacional), Miguel Rosseto (Desenvolvimento Agrário) Luiz Dulci (Secretaria Geral), Luiz Gushiken (Secom) e Jose Graziano (MESA). Estiveram presentes representantes dos ministérios e secretarias especiais, componentes também da CPS: Cidades, Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres. Ministérios que não compareceram: Cultura, Previdência Social, Justiça e Minas e Energia. Vide: Brasil, 2003b.

assessoria “foi uma escolha pessoal do presidente Lula e que suas tarefas não competiam com o trabalho do MESA”. (Frei Betto..., 2003).

Assim, na terceira reunião da CPS estão explícitas as divergências no seio do governo. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou a reunião demonstrando insatisfação quanto ao embate entre Buarque e Graziano e do Frei Betto e Graziano e afirmando que caberia a ministra Benedita da Silva se manifestar sobre estes assuntos, visto que era ela a coordenadora das políticas sociais do governo. (Brasil. 2003b). Afirmou, ainda, que a discussão sobre a conta bancária do Programa Fome Zero na mídia teria sido uma insensatez: “Estamos desaprendendo a fazer política: Frei Betto disse que não havia uma conta; o ministro Graziano disse que a conta era secreta”. (Brasil. 2003b). O presidente enfatizou ainda que seria necessário definir “quem faz o quê e quem anuncia o quê”, devendo ocorrer uma discussão prévia, entre os ministros, “sobre a dimensão a ser dada a cada fato - Nenhum membro do governo pode “fazer o jogo sozinho”. (Brasil. 2003b). Ele finaliza sua intervenção destacando a necessidade de unificar as políticas sociais, que os ministros de áreas afins deveriam conversar antes de iniciar e anunciar medidas, e que caberia ao MAPS a elaboração de um mapa detalhado sobre as políticas sociais do governo para futura discussão. (Brasil, 2003b).

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

A apresentação seguinte foi da ministra Benedita, que segundo sua própria avaliação feita *a posteriori*, durante entrevista para essa pesquisa, não correspondeu à expectativa do presidente (Silva, B., 2010). A ministra informou que estava sendo realizado o levantamento dos dados junto aos demais ministérios, porém, destacou a fala na importância da constituição de um novo programa. Tratava-se do Programa de Assistência Integral à Família (PAIF). Para a ministra, o “PAIF era o instrumento que viabilizaria a implementação da Política Nacional de Assistência Social”, de forma a promover a inclusão social das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. O PAIF foi caracterizado, pela ministra, como um sistema ordenador e de gerenciamento das ações de assistência, integrando iniciativas governamentais e não governamentais neste campo. (Brasil, 2003b). A ministra Benedita detalhou o que segue:

- a) O PAIF seria um mecanismo para integração das ações sociais do governo, por meio dos Núcleos de Assistência Integral à Família – NAIF.
- b) O Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal como instrumento para o planejamento e a formulação de políticas públicas.
- c) Elaboração de um Plano Diretor de Avaliação para as políticas e programas da área social.
- d) Sustentou que a associação entre o Cadastro Único, o PAIF e o plano de avaliação contribuiria para o enfrentamento do problema da articulação das ações de governo na área social.

(Brasil, 2003b)

Assim, em sua apresentação, a ministra Benedita minimizou seu papel de coordenadora da área social e fixou-se como representante setorial da Assistência Social. Ela declarou na sua entrevista a esta pesquisa, “que não poderia ter feito diferente, mesmo desagradando ao presidente Lula, pois era preciso destacar a importância da assistência social para as políticas sociais”. (Silva, B., 2010).

O presidente Lula informou que teve dificuldade para compreender a apresentação e destacou que a proposta da ministra era:

Insuficiente para a organização e a articulação das políticas sociais e dos mecanismos de transferência de renda existentes. E que cada ministro continuaria executando suas políticas e programas setoriais. O MAPS não apresentou o mecanismo de coordenação das iniciativas pulverizadas que hoje existem. Por isso deveria existir uma política social unificada do governo que possa ser comunicada eficientemente à sociedade.

(Brasil. 2003b).

O ministro da Casa Civil da Presidência da República, José Dirceu, por sua vez, também reagiu à exposição da ministra, por achar que ela “apresentou uma solução antes da discussão do diagnóstico” e que “nem todos os programas sociais estavam representados no PAIF e que o mesmo tratava-se apenas da assistência”.

Após as intervenções de todos os ministros presentes, cada um falando dos programas das suas respectivas pastas, o secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, apresentou considerações diferentes e contraditórias em relação àquelas apresentadas pela ministra Benedita. (Brasil. 2003b).

O secretário executivo iniciou sua exposição apontando para os graves problemas de focalização na política social brasileira, tanto do ponto de vista do desenho quanto do ponto de vista da implementação, o que geraria enorme desperdício de recursos e salientou que a fragmentação de esforços e sobreposição de ações, ocasionava perda de efetividade dos gastos e

motivava uma percepção negativa por parte da sociedade. (Brasil. 2003b). Ele também destacou a assimetria no acesso às políticas para segmentos da população que se encontrava nas mesmas condições sociais. Finalmente, o secretário concluiu sua apresentação caracterizando as dimensões da desintegração das políticas sociais, nos seguintes itens:

a) Coordenação entre os entes federativos

As indefinições e sobreposições de competências entre os níveis de governo desvirtuaram o processo de descentralização impulsionado pela Constituição de 1988, gerando situações de “vazio da ação estatal” e de abandono dos municípios. Há também problemas na atuação dos Conselhos no nível local.

b) Complementaridade

Algumas políticas e programas têm sinergias que recomendam sua manutenção com iniciativas distintas. Um exemplo é a qualificação profissional e a oferta de crédito/geração de renda.

c) Consolidação

Possibilidade de identificar convergências e áreas de integração entre programas de transferência de renda.

Necessidade de identificar eixos organizadores para a política social a partir dos públicos a serem beneficiados. O efeito seria o aumento da renda per capita familiar e a otimização do uso dos recursos.

d) Integralidade

A pobreza é um fenômeno social multideterminado. As causas da situação de pobreza podem ser muito heterogêneas mesmo entre grupos com o mesmo nível de renda. Por isso, soluções padronizadas podem não surtir bons resultados.

A alternativa seria integrar as ações elaborando “pacotes customizados” de políticas e programas a partir das características de cada tipo de unidade familiar.

Necessidade de informações acuradas e confiáveis sobre os beneficiários potenciais.

(Brasil. 2003b).

A intervenção de Ricardo Henriques recuperou, sem explicitação ou qualquer tipo de alusão, os itens do relatório da transição sobre a área social e apontou elementos no rumo esperado pelo presidente Lula.

Ao final da reunião, o presidente determinou que a Casa Civil continuasse na coordenação da CPS e que fosse constituído um grupo técnico integrado pelo secretário executivo do MAPS, pelo Ministério do Planejamento e pela Assessora Especial da Presidência da República, Miriam Belchior e, ainda, que fosse realizada uma nova reunião em 3 de abril de 2003. (Brasil. 2003b).

#### 4.4 Abril Chega com Outros Ventos

A nova reunião da CPS aconteceu em 3 de abril, conforme agendado na reunião anterior, com a presença de todos os 23 ministros que compunham a Câmara Social.<sup>31</sup> O presidente Lula mencionou que na reunião anterior atribuiu-se a um grupo técnico formado pelo Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS), Ministério do Planejamento (MP), Casa Civil e Assessoria Especial do Presidente a responsabilidade pela elaboração de estudo sobre a política social no Brasil, solicitando, ainda, ao secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, que apresentasse uma síntese do estudo elaborado.

O secretário executivo informou que o trabalho elaborado pelo grupo buscou apenas iniciar a reflexão sobre as superposições e as fragmentações que caracterizavam a política social no Brasil; que as considerações foram feitas à política social em sentido amplo e não apenas às políticas e programas de assistência; ressaltou a importância das condicionalidades dos programas de transferência de renda para a superação da dicotomia entre as políticas sociais *stricto sensu* (voltadas para o aumento das capacidades individuais) e as políticas compensatórias (voltadas para o atendimento de necessidades imediatas); destacou a importância de investir em políticas compensatórias com “potencial emancipatório”; e que a apresentação teria a seguinte estrutura:

1. Pobreza e Desigualdade: evolução e perfil
2. Política Social: principais desafios
  - Focalização
  - Adequação
  - Eficácia e eficiência
3. Proposta de Ação
  - Planejamento e Avaliação
  - Participação e Cidadania
  - Coordenação e Integração

(Brasil, 2003c)

Do ponto de vista da evolução e perfil da pobreza no país, o secretário destacou que, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2001, o Brasil

---

<sup>31</sup> Estiveram presentes nesta reunião os ministros José Dirceu (CC), Antonio Palocci (Fazenda), Benedita da Silva (MAPS), Roberto Rodrigues (Agricultura), Cristovam Buarque (Educação), Jaques Wagner (Trabalho), Humberto Costa (Saúde), Guido Mantega (MP), Agnelo Queiroz (Esportes), Ciro Gomes (Integração Nacional), Miguel Rosseto (Desenvolvimento Agrário), Waldrido dos Mares Guias (Turismo), Luiz Dulci (Secretaria Geral), Luiz Gushiken (Secom), Jose Graziano (MESA), Gilberto Gil (Cultura), Berzoini (Previdência Social), Dilma Russef (MME), Olívio Dutra (Cidades), Nilmário Miranda (Dir. Humanos), Emília Fernandes (Mulheres), Matilde Ribeiro (Igualdade Racial) Jorge Felix (Gabinete de Segurança Institucional). Vide: Brasil, 2003c.



tinha 24 milhões de indigentes e 55 milhões de pobres. Do ponto de vista regional, esta pobreza era mais aguda nas regiões norte e nordeste, sendo que, nesta última região, cerca de 50 a 60% da população era pobre. Considerando os setores onde a incidência de pobreza era mais elevada, Ricardo Henriques destacou que um jovem, negro, analfabeto e desempregado da Região Nordeste tinha 98,8% de probabilidade de ser pobre (independentemente do gênero). Concluiu o secretário que esses jovens eram filhos de pobres e que seriam pais de crianças pobres se não ocorressem alterações em suas condições de vida.

Quanto à evolução da desigualdade de renda no Brasil, segundo Ricardo Henriques, a porcentagem da renda apropriada pelos 50% mais pobres é de 10%, enquanto os 10% mais ricos se apropriam de 50% da renda, e que o enfrentamento de quadro tão agudo de pobreza não poderia ser realizado apenas via crescimento da economia, tornando-se necessária, portanto, uma estratégia de inclusão social.

Para o secretário, os três principais desafios da política social no Brasil seriam: problemas de focalização, de adequação e de eficácia e eficiência das intervenções. Quanto ao primeiro aspecto (focalização), as políticas e programas sociais, em diferentes setores da ação governamental, na maioria dos casos, não chegavam aos mais pobres. Em relação ao segundo aspecto (adequação), as políticas sociais, manifestavam “rigidez e pouca flexibilidade” em seu desenho, quanto às regiões, públicos-alvo, etc. Finalmente, o secretário sublinhou a inexistência no Governo Federal de avaliações de eficiência, impacto e eficácia das políticas implementadas, que impediria o conhecimento e o desenho de “boas políticas” ocasionava a pulverização dos recursos e esforços governamentais.

De acordo com o secretário, para superar os problemas de focalização, adequação, eficiência e eficácia da política social, no Brasil, seria necessário planejamento e avaliação das políticas públicas, assim como a participação e cidadania com envolvimento da sociedade civil organizada, além de e coordenação e integração das ações governamentais.

Como conclusão do trabalho do grupo, o secretário, apresentou as seguintes propostas:

- Superação da fragmentação e sobreposição das políticas sociais requer a unificação do cadastro de beneficiários, a partir da experiência do Cadastro Único, como um instrumento fundamental para o desenho de “boas políticas” de combate à pobreza;
- Criação de um *cartão único* como outro mecanismo para a integração dos programas de transferência de renda;
- Incorporação, pelos programas de transferência de renda de uma “porta de saída” da situação de vulnerabilidade, sob forma de condicionalidades ou contrapartidas sociais;

Criação de “programas unificados de transferências condicionadas”, com execução descentralizada e condicionalidades intersetoriais. O valor da transferência (entre um piso e um teto) e o tipo de condicionalidade seria definido a partir das características de cada unidade familiar;

Composição variável das condicionalidades” de acordo com o tipo de georeferenciamento no desenho da política;

Ruptura de paradigma em formulação de políticas, mudando o foco para investimentos sociais de longo prazo e para a geração de oportunidades de superação da desigualdade e da pobreza; e

Racionalização das ações sociais, a diminuição dos custos de administração dos programas e o incentivo à participação cidadã. O aumento da efetividade das políticas permitiria alcançar melhores resultados com o mesmo patamar de gasto social.

(Brasil, 2003c)

Finalmente, o secretário executivo do MAPS informou que os secretários executivos dos órgãos setoriais que tinham programas e utilizam o Cadastro Único estavam se reunindo em dois grupos – um técnico e um de gestão – e em um prazo que variaria em seis meses a um ano ocorreria a migração de dados (dos programas que utilizavam bases de dados diferentes do cadastro único) consistentes e validados do cadastro único para uma plataforma tecnológica que permitira a unificação e integração das bases de dados do Governo Federal.

Após a apresentação do trabalho deste grupo, o presidente comentou que parte do diagnóstico era consensual e que um dos desafios seria otimizar o uso dos recursos investidos nos programas sociais. Assim, prosseguiu o presidente, afirmando que existiria “apenas um programa do Governo Federal” e que cada Ministério deixaria de ter os “seus pobres”, ou seja, os programas sociais não pertenceriam aos ministros, mas ao governo. O presidente esclareceu que a filosofia do governo era “ensinar a pescar”, portanto, a política social deveria criar condições para que o indivíduo superasse a condição de pobreza. Para que não houvesse dúvidas, ele deu exemplos: “Ninguém deveria receber o Bolsa Escola por 4 anos ou o Auxílio Gás por 10 anos, pois quando isto acontece, há utilização política das necessidades das pessoas”.

O Presidente recomendou, ainda, que: “não se deve tirar o pneu furado do carro quando não se tem um estepe. É preciso rodar com o pneu furado enquanto se prepara a compra no pneu novo, mas em algum momento de 2003 será preciso trocar o pneu”. (Brasil, 2003c). Determinou que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) se engajassem na construção de um Sistema de Informações da Área Social (SIVAM Social) e de um Atlas da Política Social, no menor prazo possível. (Brasil, 2003c).

O ministro da Educação, Cristovam Buarque, elogiou a apresentação e salientou que o atual governo pretendia “sair da política assistencialista e abolir os programas compensatórios”. (Brasil, 2003c). Concordou que o caminho era a unificação dos programas de transferência de renda e afirmou que o objetivo não era “dar bolsas, mas, criar incentivos sociais para a saída da situação de pobreza”. (Brasil, 2003c). Salientou a importância da coordenação da ação social do governo e sugeriu que o “novo pneu” poderia ser criado em 60 dias, com a participação dos órgãos setoriais e particularmente do Ministério da Educação.

O ministro da Saúde, Humberto Costa, elogiou a apresentação, mas trouxe algumas contribuições para a reflexão. Discordou do tempo estimado pelo ministro Buarque, afirmando que para ter o “novo pneu e que para trocar o pneu é preciso ter um pneu novo razoavelmente bom” e enfatizou que era preciso aprofundar o entendimento das conclusões apresentadas e discutir a metodologia utilizada para obtê-las. (Brasil, 2003c). Ressaltou que cada programa tinha natureza diferenciada, apesar de todos envolverem transferência direta de recursos. Segundo Humberto Costa, existiriam transferências com contribuição do beneficiário, transferências em cumprimento a preceitos constitucionais de proteção à cidadania e transferências sem contribuição, estritamente compensatórias. Esclareceu ainda que as políticas de saúde envolviam questões conceituais que não poderiam ser desconsideradas e destacou o papel indutor do Governo Federal no processo de transferência de recursos. (Brasil, 2003c).

O ministro Humberto Costa acrescentou que seria possível pensar no estabelecimento de condicionalidades para que os municípios recebessem os repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) (por exemplo, ter programas como o Fome Zero a nível local) e chamou a atenção para a complexidade da questão do controle e da gestão social: mesmo no setor saúde, onde a constituição de conselhos municipais e a capacitação de conselheiros já avançaram, a existência destas instâncias não garantia o uso adequado dos recursos federais. O ministro Humberto Costa também destacou o risco de serem dadas novas atribuições aos Agentes Comunitários de Saúde, pois isso poderia reduzir a eficácia da sua atuação. Ele concordou que o foco das políticas sociais fosse a família, mas acrescentou que as condicionalidades dos programas de transferência de renda deveriam ser estabelecidas de acordo com as necessidades de cada município. O ministro propôs a utilização de uma “linguagem diferente”, pois o conceito de focalização teria uma marca “neo-liberal”. Por fim, pediu que a discussão sobre os programas sociais fosse levada aos ministérios setoriais e ainda que o grupo encarregado de debater os programas de transferência de renda fosse ampliado. (Brasil, 2003c).

A ministra Benedita da Silva afirmou que o objetivo do governo era revolucionar a política social no país e reconheceu que a política compensatória ainda era necessária, mas, que

precisava ser feita de outra forma. Afirmou, ainda, que o diagnóstico das políticas sociais apresentado permitia direcionar as ações do governo voltadas para os segmentos da população que se pretendia atingir de imediato e apoiou a sugestão do ministro da Fazenda, Antonio Palocci (ver mais adiante), de que o grupo de trabalho discutisse o problema da fragmentação dos programas sociais com todos os ministérios setoriais. (Brasil, 2003c).

O ministro José Graziano elogiou a apresentação do grupo, mas afirmou que a discussão sobre a pobreza não poderia ser realizada em termos de renda monetária. Na opinião do ministro, seria necessário considerar as rendas não monetárias e as transferências recebidas pela população carente, pois a pobreza tinha muitas faces. Para argumentar, lembrou que os agricultores de subsistência, por exemplo, não possuíam renda monetária, mas estavam em uma situação de relativa dignidade. Segundo o ministro, as “categorias ‘miseráveis’ e ‘indigentes’ eram “abstrações” que dependiam “de onde se traçava a linha da pobreza. (Brasil, 2003c).

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”. Citando o exemplo do Cadastro Único, afirmou que “a herança do governo FHC foi um ‘carro com pneus quadrados e furados’”. (Brasil, 2003c). Para reforçar o argumento, o ministro José Graziano apresentou resultados da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) onde se verifica que, no Rio Grande do Norte, dentre 1 milhão de beneficiários cadastrados, 458.000 tinham alguma irregularidade (cerca de 40%), resultado de problemas que ocorreram no processo de cadastramento, na atualização dos dados, além do uso clientelista do mesmo. O ministro sustentou que a revisão do Cadastro Único deveria ser a prioridade nº 1, que tal trabalho deveria ser realizado com a participação da sociedade civil, e que essa tarefa seria cumprida rapidamente nos pequenos municípios, onde, com 10 voluntários, em 15 dias, seria possível, checar todos os beneficiários cadastrados naquela localidade. Na avaliação do ministro José Graziano, tal checagem geraria uma economia de cerca de 50% no montante pago, percentual relativo ao não pagamento de benefícios a famílias que entraram no cadastro por “motivos eleitoreiros”. (Brasil, 2003c).

O ministro da Fazenda, Antonio Palocci, endossou o diagnóstico apresentado pelo grupo, afirmando que os programas da área de trabalho e emprego não focalizavam a questão da pobreza, devido estarem voltados para o setor formal e que os recursos federais eram repassados para entidades determinadas para este segmento, pois “o pobre nunca teve emprego,

nunca foi demitido nem teve acesso aos programas sociais”. (Brasil, 2003c). Mencionou que o governo atuava na área social por intermédio de entidades da sociedade civil e que, entretanto, as pessoas em extrema pobreza não têm capacidade de organização e que, portanto, era difícil que a ação governamental chegasse até elas. Ressaltou que conflito de interesses associado à mudança do foco de atuação social do governo, apontava que “Vamos brigar com muitos de nossos amigos”. (Brasil, 2003c). Ressaltou que se o problema da focalização não fosse resolvido rapidamente corria-se o risco de criar novos programas desfocados, citando como exemplo os programas Cartão Alimentação e Primeiro Emprego e que novos programas não deveriam ser iniciados antes que se resolvesse tal questão.

O ministro Palocci sugeriu, ainda, que o grupo de trabalho encarregado de analisar as políticas sociais fosse ampliado e que se tornasse permanente, pois caberia a este grupo avaliar os novos programas propostos pelos ministérios setoriais (pelo menos os de transferência de renda). Sugeriu, ainda, criar uma “sala de guerra”, um “centro de inteligência” em política social. (Brasil, 2003c). Que os ministérios setoriais continuariam a elaborar e acompanhar programas em suas esferas de competência, mas que a estratégia de implementação deveria ser unificada. Para ele, no fundo, o que se recomendaria era a criação de um programa de renda mínima que agregasse na mesma estrutura operacional as especificidades de cada área, devendo-se começar o processo de universalização das políticas sociais pelos mais pobres dentre os pobres, os 24 milhões de miseráveis, dado que os objetivos do governo são o crescimento econômico e a redistribuição de renda. (Brasil, 2003c) E, por fim, salientou novamente que o governo receberia grandes pressões de entidades beneficiadas pelo antigo modelo, como os sindicatos que recebiam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O ministro José Dirceu propôs, a título de encaminhamento, que o grupo de trabalho formado pelo MAPS, MP, Casa Civil e Assessoria Especial do Presidente apresentasse na próxima reunião da Câmara de Política Social o cronograma de atividades e a estratégia para a implementação das propostas discutidas. Salientou que objetivo do governo era caminhar para a unificação dos programas federais de transferência de renda, buscando aumentar sua qualidade, evitar a multiplicação de esforços e integrar estes programas com políticas de caráter estrutural. Recomendou que este trabalho fosse feito “em marcha forçada”, devido à demanda da sociedade e à necessidade de planejar a ação do governo neste mandato presidencial. (Brasil, 2003c). Salientou que tanto o diagnóstico quanto as propostas apresentadas deveriam ser discutidas com os ministérios setoriais antes da apresentação de metas e medidas concretas para a próxima reunião da CPS. Disse que o Grupo de Trabalho teria cerca de 30 dias para concluir sua tarefa, afirmando que a prioridade era revisar o Cadastro Único e, ainda, que haveria um

pouco mais de tempo para viabilizar a unificação dos programas sociais. O ministro José Dirceu afirmou, ainda, que deveria-se, também, discutir a relação com os entes federativos e a questão da gestão social. Concluiu, afirmando que os programas de transferência de renda em execução consumiam cerca de 6 bilhões de reais e que a integração dos programas possibilitaria a racionalização do uso destes recursos.

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

#### **4.5 O Ministério da Fazenda Botou Lenha na Fogueira**

Logo após a reunião da Câmara de Políticas Sociais, em 3 de abril de 2003, o Ministério da Fazenda (MF) divulgou, em 10 de abril, um documento de 95 páginas com o título de *Política Econômica e Reformas Estruturais*, elaborado por Marcos de Barros Lisboa, secretário de política econômica do MF, onde a questão social foi abordada da seguinte forma:

##### **Políticas Sociais e Redução das Desigualdades**

No que se refere às políticas sociais, é fundamental que se implementem reformas que corrijam graves distorções no que tange à estrutura tributária do governo e à focalização e à eficácia dos programas sociais. Em primeiro lugar, **a estrutura de arrecadação e transferências federais não tem a progressividade desejada no que tange à distribuição de renda, o que contrasta com o observado em outros países, onde o desenho fiscal contribui para reduzir a desigualdade de renda.** No Brasil, ao contrário, os impostos menos transferências realizadas pelo Estado têm impacto bastante reduzido sobre a distribuição de renda.

Em segundo lugar, **apesar do montante de recursos alocados aos programas sociais pelo governo central no Brasil não ser pequeno, sua eficácia em diminuir a pobreza ainda é bastante reduzida.** A efetividade dos programas sociais depende tanto da sua focalização nos grupos de menor renda quanto do seu impacto sobre os beneficiários. Este impacto pode ocorrer de três formas principais: i) expandindo a capacidade produtiva e de geração de renda dos beneficiários; ii) garantindo oportunidades para que esta capacidade possa ser utilizada; e iii) oferecendo acesso a bens e serviços básicos.

**A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais.** A falta de avaliação específica dos impactos destes recursos sobre a população beneficiada contribui de forma decisiva para esse problema. Caso a eficácia relativa dos diversos programas fosse identificada, seria possível concentrar os recursos disponíveis naqueles comprovadamente com maior impacto e, com isso, aumentar a efetividade da política social. Além disso, é necessário reformular o desenho das políticas de arrecadação e transferência do Estado de modo a reduzir a desigualdade de renda. Como será visto adiante, o desenho dessas políticas pode ser bastante efetivo em redistribuir renda, conforme verificado em outros países.

(Brasil, 2003a, grifos de Marcos de Barros Lisboa;14)

A reação à divulgação do documento do Ministério da Fazenda foi imediata. E a mais forte vinda de fora do governo. Para a economista Maria da Conceição Tavares, em declaração à imprensa: "Desde quando, pelo amor de Deus, o Ministério da Fazenda está autorizado a falar sobre a focalização dos programas sociais? Quando li o documento, quase tive um ataque". (Athias, 2003). Para a economista "o alvo dos ataques é justamente a rede pública de saúde habilitada a atender a todos os brasileiros e a Previdência, que, desde 1996, beneficia com um salário mínimo mensal mesmo aqueles que não têm como comprovar tempo de serviço. (Athias, 2003).

Este debate pela imprensa explicitou a divergência entre focalização *versus* universalização dos programas sociais, demonstrando o "pano de fundo de uma guerra de poder travada no governo por disputas de espaço na política social". (Athias, 2003). Ainda para a economista, "Os principais expoentes dos "neoliberais" da política social são Marcos Lisboa, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e Ricardo Henriques, secretário executivo do Ministério da Assistência e Promoção Social", classificados, por ela, como "infiltrados no poder". (Athias, 2003).

No âmbito do governo, o ministro Humberto Costa, na reunião da CPS de 3 de abril, já havia proposto a utilização de uma “linguagem diferente”, pois o conceito de focalização apresentava uma marca “neo-liberal”. Para ele era mais adequado falar em equidade. (Brasil, 2003c)

#### **4.6 A Unificação dá os Primeiros Passos com as Reuniões dos Ministérios Setoriais**

Em 16 de abril de 2003, o ministro José Graziano realizou em seu gabinete uma reunião com secretários executivos dos ministérios da Educação, Saúde, Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego e um representante do Ministério das Cidades para a criação da Câmara do Programa Fome Zero.

Os pontos abordados nesta reunião foram:

- Criação de uma Câmara do Programa Fome Zero, composto por membros do governo federal, preferencialmente secretários executivos dos ministérios: MESA, Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, MAPS, Meio Ambiente, Integração Nacional, Cidades e Trabalho e Emprego;
  - Os objetivos da Câmara seriam: imprimir um caráter transversal ao Programa, de forma a promover ações integradas dentro do governo; Avaliar e monitorar o desenvolvimento do Programa Cartão Alimentação no que dizia respeito à integração das ações estruturantes.
- (Brasil, 2003h)

Segundo descreve a Ata, a proposta foi considerada positiva e seria encaminhada oficialmente, visando:

- A necessidade de integração das políticas sociais: ações de saúde, educação, promoção social, trabalho e renda;
- A necessidade de imprimir um caráter territorial às políticas. Caráter territorializado da pobreza: a família excluída reside em locais excluídos (favelas, regiões de baixo dinamismo econômico, áreas rurais pauperizadas, comunidades específicas isoladas, etc.);
- Necessidade de integrar ações estruturantes às ações emergenciais e assistenciais.

(Brasil, 2003h)

A reunião apontou, ainda, a atuação conjunta das pastas no âmbito do Plano Plurianual (PPA) (2004-2007) e a necessidade de se discutir uma proposta de integração dos principais programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-alimentação,



Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), etc. Essa proposta discutiria, ainda, valores dos benefícios, critérios de inclusão nos programas, dinâmica operacional, proposta de unificação dos conselhos e monitoramento.

O MESA também apresentou, nessa reunião, uma proposta de integração dos programas de transferência de renda, com duas alternativas:

**Alternativa 1: Integração Intermediária**

O Programa Cartão Alimentação seria um guarda-chuva de R\$ 50,00, mas que chegaria junto com os demais nas seguintes situações:

- Famílias com crianças de zero a seis anos, gestantes e nutrízes: adicional de R\$ 15,00 por membro até R\$ 45,00. A contrapartida seria relacionada à atenção básica à saúde, frequência a postos de saúde, vacinação, pré-natal, orientação alimentar, etc.
- Famílias com crianças de sete a 15 anos: adicional de R\$ 15,00 por criança. A contrapartida seria frequência à escola; e
- Famílias com idosos, portadores de necessidade especiais; receber LOAS (1 salário mínimo).

**Alternativa 2: Integração entre 2 programas: Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola**

A família receberia até R\$ 120,00 (1/2 salário mínimo) sendo:

- R\$ 70,00 (soma do PCA mais o Bolsa-Alimentação – médio) para alimentação, tendo que comprovar o gasto, frequentar postos com saúde, seguir orientações básicas de saúde; e
- Famílias com filhos em idade-escolar receberiam R\$ 50,00 por família (e não por criança) (juntar PETI com Bolsa-Escola atual) como incentivo para manutenção dos filhos na escola.

(Brasil, 2003h)

Essa proposta do MESA apontou, ainda, os seguintes problemas para a integração: A seleção das famílias deveria ser única; A duração dos benefícios deveria ser iguais; A gestão local deveria ser única (integrar os Conselhos e Comitês), podendo ser criado um Conselho de Desenvolvimento Local que integrasse todos os programas e ações sociais e de desenvolvimento, e que validasse, junto ao poder público municipal ou aos órgãos gestores dos diversos programas federais, as famílias a serem beneficiadas; e, ainda, que era possível unificar em um sistema único de transferência, considerando-se que as famílias seriam as mesmas, mas era necessário avaliar quem ficava efetivamente com a gestão.

As divergências e contradições que não apareceram na reunião da CPS de 3 de abril ficaram explícitas nessa reunião classificada como “paralela”, que não contou com a presença da Assessoria Especial da Presidência da República, Casa Civil, MP e MAPS. A visão aqui era

de integração e não unificação de programas. Segundo José Graziano, em avaliação feita *a posteriori*, durante a entrevista para essa pesquisa, esta reunião ocorreu, pois o “MESA não se sentia representado no outro grupo”. (SILVA, J.G., 2010).

As reuniões setoriais, definidas na CPS de 3 de abril, começaram a ser realizadas e a primeira ocorreu em 28 de abril com o Ministério da Educação.<sup>32</sup>

O secretário Ricardo Henriques apresentou uma síntese do estudo sobre a política social no Brasil (estudo já apresentado na última reunião da Câmara de Política Social, realizada em 3 de abril), destacando a importância das condicionalidades na unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal, com adoção de um valor-base (“piso”) para os benefícios, de contrapartidas unificadas e de gestão descentralizada (possibilidades de cenários com diferentes combinações de programas). Apresentou, ainda, o seguinte quadro de contrapartidas:

### Quadro 3 – Contrapartidas Unificadas

Gestantes	- 6 consultas pré-natais (1º ao 4º mês) - Vacina anti-tétano	Bolsa-Alimentação
Nutrizes e bebês (0 – 6 meses)	- 1ª consulta pós-parto até 15 dias - 5 consultas no total - Vacinação em dia	Bolsa-Alimentação
6 meses a 6 anos	- Vacinação em dia - Acompanhamento do peso e altura (2 vezes semestre)	Bolsa-Alimentação
7 a 14 anos	- Vacinação em dia - Matriculado na Escola - Frequência Mínima 85% - Não trabalhar - Jornada Ampliada - Participação nas atividades Sócio-educativas - Capacitação profissional	Bolsa-Escola PETI
15 a 18 anos (sem filho e não gestante)	- Estar matriculado no sistema educacional (escola, cursos profissionalizantes) - Participar em cursos de treinamento cívico-social - Atuar em projetos comunitários	Agente Jovem
18 a 24 anos	- Participar em cursos de qualificação - Buscar trabalho	

Fonte: Brasil, 2003i.

O secretário informou que o Cartão Alimentação foi excluído do quadro por não apresentar condicionalidades (contrapartidas) e que os programas de transferência de renda não precisavam estar interligados aos ministérios finalísticos, pois o papel destes seria o de checar o cumprimento da contrapartida e cuidar da qualidade dos serviços prestados.

<sup>32</sup> Nesta reunião estiveram presentes: Ricardo Henriques – Secretário-Executivo do MAPS, Cristovam Buarque – Ministro de Estado da Educação, Secretários do Ministério da Educação, Representantes do MP, Representantes da Casa Civil. Vide: Brasil, 2003i.

O ministro Cristovam Buarque comentou que um programa só dá resultados se a estrutura de serviços funcionar, que não adiantava cobrar de uma gestante que ela fizesse seis consultas pré-natais, por exemplo, se o posto de saúde local não funcionasse adequadamente. Destacou, ainda, que não se importaria que o Programa Bolsa Escola saísse do MEC, que importante era a garantia da exigência da frequência escolar das crianças. Considerou a necessidade de analisar as potencialidades orçamentárias e buscar novas fontes de recursos. Comentou que as reformas previdenciária e tributária seriam melhor aceitas se as discussões tivessem sido feitas após se falar em investimentos nas áreas de educação e saúde e que a população primeiramente deveria ser informada da destinação dos recursos. Deveria, portanto, procurar meios para aumentar a arrecadação, combatendo a sonegação, a economia informal (e seus desdobramentos) e até mesmo baseando-se em experiências internacionais, como por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) diferenciado e alíquotas diferentes para o Imposto de Renda (IR) nos Estados. (Brasil, 2003i).

A título de encaminhamento da citada reunião foram apontadas as seguintes propostas:

- Conhecer melhor cada programa para, a partir das condicionalidades e especificidades de cada um, definir proposta de gestão.
- Fazer a diferença entre programas de transferência de renda (benefícios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – idosos, por exemplo), programas de ajuda doméstica (contrapartida – comida, por exemplo) e programas de investimento social (educação e saúde).
- O MAPS deverá apresentar na próxima semana uma prévia da 1ª versão da proposta de unificação dos programas à Casa Civil e à Assessoria Especial da Presidência
- Realizar uma reunião específica para o dia seguinte com a equipe do Programa Bolsa Escola.

(Brasil, 2003i).

A reunião setorial com o MESA, definida na CPS de 3 de abril, ocorreu em 7 de maio.<sup>33</sup> Nela, o ministro José Graziano enfatizou que a discussão se referia apenas aos programas de transferência de renda e não sobre a política social do governo, pois a mesma era muito mais ampla.

---

<sup>33</sup> Estiveram presentes nesta reunião Ricardo Henriques (Secretário Executivo), Pedro Olinto, Roberto Nascimento, Ellen Marcia Peres (do MAPS), Marcelo Alencar (Secretário Nacional do Bolsa Escola/ MEC), José Graziano (Ministro do MESA), Flávio Botelho (Secretário Executivo), Maya Takagi, Alexandre Melillo (MESA), Leopoldo Costa Júnior e Cristiane Ikawa (ambos do MP) e Ivanildo Fransosi; Tereza Cristina Cotta (da Casa Civil). Vide: Brasil, 2003j.

Destacou que havia uma relação entre política compensatória e política social, uma vez que programas como os de transferência de renda habilitavam o indivíduo para o exercício dos seus direitos sociais (saúde, educação, alimentação, etc.). Ressaltou a facilidade de integração dos programas Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação. E que o MESA e o Ministério da Saúde já estariam dialogando a este respeito. Informou que o MESA considerava a possibilidade de aplicar os critérios de acesso do Programa Bolsa-Alimentação a outros tipos de famílias.

Na sua visão, o programa Bolsa Escola tinha outro critério de saída (a escolarização formal) e outro *timing* e que isso dificultava a integração com outros programas. Informou que em um documento apresentado pelo MESA na primeira reunião do CONSEA, havia uma proposta de integração entre os programas Bolsa Renda, Bolsa Alimentação e Bolsa Escola e que esta proposta continha os seguintes elementos:

- Os Comitês de Gestão do programa Cartão Alimentação instalados nos municípios usariam os cadastros existentes (Cadastro Único, Cadastro do Cartão Nacional de Saúde, etc.) para seleção do público prioritário;
- O público prioritário seria ampliado progressivamente pela ação do Comitê Gestor local, por meio da inclusão de famílias que, apesar de atenderem aos critérios de entrada dos programas, ficaram de fora do cadastro por falta de registro civil, por residir em áreas de difícil acesso ou por motivos políticos;
- O Comitê Gestor seria responsável pela validação e atualização dos cadastros municipais;
- A seleção das famílias seria feita com base em um índice de vulnerabilidade formado por um conjunto de variáveis, como renda per capita familiar, perfil familiar e educacional, situação de moradia, acesso à infraestrutura, etc. A idéia seria adaptar o sistema de pontuação utilizado pelo Bolsa Alimentação à famílias com perfis diferenciados;
- A sistemática de pagamento de benefícios seria centralizada, tendo a Caixa Econômica Federal – Caixa Econômica Federal como agente pagador. Haveria um cartão único para a retirada dos benefícios;
- Propuseram-se benefícios diferenciados em função do perfil de cada família. O piso seria de R\$ 50,00 e o teto deve ser definido em função dos constrangimentos orçamentários;

- A integração dos programas requer a reorganização da operacionalização do Cadastro Único.

Salientou ainda a dificuldade de manter o Cadastro Único atualizado. Informou que em Guaribas e Acauã, por exemplo, em um ano, cerca de 52% dos registros das bases municipais teriam se desatualizado. Que o gerenciamento do Cadastro Único era uma questão que deveria ser tratada em separado. Enfatizou a necessidade de analisar os programas estaduais e municipais de transferência de renda que, de acordo com pesquisas qualitativas, são os mais bem sucedidos em termos de desenho (foco e valor do benefício).

O ministro Graziano ressaltou, ainda, que a proposta de unificação dos programas federais de transferência de renda, possuía pontos de consenso e pontos controversos. Nos pontos de consenso destacava: Cadastro Único; Piso de benefícios; Condicionalidades Integradas de acordo com perfil familiar (incluindo programas estaduais e municipais).

Entre os pontos controversos, salientava a dimensão da gestão e da administração do programa unificado; a forma de execução do programa ainda não especificada (critério de entrada ou cotas municipais, inclusão e exclusão de beneficiários, pagamento, etc.), e que a complexidade desta dimensão estaria sendo subestimada.

Nesta reunião setorial do grupo técnico com o MESA foram apresentados os consensos e os pontos controversos deste processo de unificação.

A reunião setorial com o Ministério da Saúde definida na CPS de 3 de abril ocorreu em 13 de maio<sup>34</sup>. O ministro Humberto Costa comentou que o debate sobre focalização tinha sido muito mal colocado pelo governo e pela imprensa. Para ele, os programas de transferência de renda eram focalizados por definição, enquanto as políticas sociais, relativas a direitos da cidadania, deveriam ser tratadas sob o prisma da equidade, o que permitia “tratar os diferentes de maneira diferente”. (Brasil, 2003k).

Manifestou preocupação com a atribuição de múltiplos papéis aos agentes comunitários de saúde. Para o ministro Humberto Costa, isto faria com que eles “ganhassem em amplitude e perdessem em potência”. Concordava com a existência de interfaces com outras áreas, mas sem a pretensão de criar um “super agente”. (Brasil, 2003k).

<sup>34</sup> Estiveram presentes nesta reunião Ricardo Henriques (Secretário Executivo), Roberto Nascimento e Rosane Mendonça (MAPS); Humberto Costa (Ministro); Gastão Wagner (Secretário Executivo); Alcindo Tecla, Sibebe Maria Gonçalves Ferreira, Fernando Neto, Márcia Amaral, Aluísio Stremec Filho, Ana Paula Soter, Francisco Rocha da Silva, Paulo Buss (FIOCRUZ), Duncan Semple, Márgara Cunha, José Henriques, Cláudio Maierovitch (ANVISA); Maria Luiza Jaeger, Fausto Santos, Jarbas Barbosa, Tammy Ferreira de Lacerda, Carlos Carmarcio e Ricardo Chagas(FUNASA) do Ministério da Saúde; Leopoldo Costa Júnior, Júlia Marinho, Alexandre Martins de Lima e George Alberto Aguiar Soares (do MP); Darci Bertholdo, Ivanildo Franzosi e Tereza Cristina Cotta (da Casa Civil). Vide: Brasil, 2003k.

Para ele, deveria-se unificar os programas de transferência de renda que tinham semelhanças entre si. Isso não significava, na sua visão, porém, que cada programa não empreendesse ações específicas (por exemplo, transferências do Programa Bolsa-Alimentação para pessoas com tuberculose).

Apresentou uma preocupação com a operacionalização do programa unificado por meio de um “cartão do cidadão”, identificando haver necessidade de acelerar o processo de discussão sobre o assunto para ter tempo de incorporar, por exemplo, o Cartão do SUS. Ressaltou a importância do controle social para garantir a efetividade no uso dos recursos do programa unificado.

Para o secretário executivo do MS, Gastão Wagner, os programas federais de transferência de renda equivaliam a uma “política de renda mínima direcionada a um segmento populacional específico”. (Brasil, 2003k). E que a unificação dos repasses financeiros associados a estes programas era um avanço. Defendeu que a unificação dos programas deve ser feita em curto prazo, no máximo até julho e que “caso se pretendesse resolver previamente todas as questões de fundo o programa nunca será implantado”. (Brasil, 2003h).

#### **4.7 Considerações Finais**

O cenário, no início do novo governo, em 2003, demonstrou não só uma fragmentação institucional – surgimento de mais dois ministérios setoriais (MAPS e MESA) e uma assessoria especial ligada ao presidente –, como, também, a manutenção da superposição/dispersão dos programas de transferência de renda. Cada ministério, conforme apontou a Mensagem Presidencial enviada ao Congresso em fevereiro de 2003, não só manteve os mesmos programas, como constituiu novos. Esta Mensagem sinalizou, claramente, a demarcação de espaço, superpostos, entre os ministérios da área social.

Os quatro ministérios responsáveis por programas de transferência de renda não levaram em conta a proposta de unificação do relatório da transição da área social e reforçaram as práticas setoriais. Os quatro respectivos ministros tinham filiação partidária com o Partido dos Trabalhadores (PT), mas não atuaram de forma integrada, reforçando inclusive a prática setorial do partido. Atuaram isoladamente, expondo divergências por meio da imprensa e, ao mesmo tempo, não conseguiam responder às solicitações do presidente Lula e da sociedade, na garantia de programas com impacto e escala.

A Câmara de Política Social começou a cumprir seu papel de articulação governamental, sob a coordenação direta do Presidente da República. Para ele, deveria existir apenas o programa do Governo Federal e cada Ministério deixaria de ter os “seus pobres”, ou seja, os programas sociais não pertenciam aos ministros, mas ao governo, apontando que a política social deveria criar condições para que os indivíduos superassem as condições de pobreza.

Segundo John Kingdon (2006), com seu Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), as agendas governamentais são estabelecidas a partir de três elementos: o de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções, e o da política.

Com base na visão deste autor, as “janelas de políticas públicas” foram aproveitadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para tornar a unificação dos programas de transferências de renda proeminente na agenda governamental.

O problema era a pobreza, a miséria, a fome e a desigualdade social, elementos identificados por diversos indicadores, bem como de informações e experiências da execução dos programas existentes que não demonstravam forças para soluções rápidas. Mas, esse reconhecimento do problema é socialmente construído pela mídia, pelos atos da sociedade civil, pela caravana do início do governo e pela própria academia.

Para a formulação, o presidente constatou a setorialização do seu governo e lançou mão de um espaço integrador dos seus dirigentes – a Câmara de Políticas Sociais. Buscou especialistas da comunidade técnica, constituindo um Grupo de Trabalho (GT) para desenvolver e apresentar diferentes propostas de unificação.

E, por fim, o presidente contou com uma conjuntura política favorável com a mudança de governo, que trouxe novos atores ao poder, como a atuação das forças organizadas da sociedade, especialmente do CONSEA, que levam suas demandas ao governo. Segundo Kingdon (2006), este é, também, um elemento importante da agenda governamental.

## CAPÍTULO V. A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste último capítulo, dedico especial atenção ao Grupo de Trabalho (GT), na sua fase de desenho, para a unificação dos programas de transferências de renda e a construção propriamente dita do Programa Bolsa Família. Com base em documentos (legislação, atas de reuniões, entrevistas e material de imprensa), reconstituirei o período de junho a outubro de 2003 culminando com o lançamento do Programa Bolsa Família.

### 5.1 O Sexto Mês de Governo

A decisão para a unificação dos programas de transferências de renda ocorreu na reunião da Câmara de Políticas Sociais, em 3 de abril de 2003. Nesta ocasião, foi decidido realizar o mapeamento da pobreza, a reestruturação do Cadastro Único e a ampliação do GT, contemplando a participação de todos os ministérios setoriais, especialmente àqueles que possuíam programas nesta área<sup>35</sup>.

Nos meses de abril e maio foram realizadas reuniões setoriais com os ministérios que possuíam programas de transferência de renda e uma nova reunião da CPS foi marcada para o dia 12 de junho para a apresentação da síntese dos trabalhos. As principais ações realizadas nesse período foram:

- Mapeamento da Pobreza - Os Ministérios da Assistência (MAPS) e do Planejamento (MP), juntamente com o IPEA estabeleceram um plano de trabalho para a construção de um Sistema de Informações da Área Social (SIVAM Social) e de um Atlas da Política Social.
- Reestruturação do Cadastro Único – O contrato com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o MAPS foi renovado por seis meses, permitindo que neste período fossem repactuados as condições e novos valores da prestação dos serviços pela CEF. Foi criada uma Câmara Técnica<sup>36</sup> para atuar em duas linhas: Trabalhar sobre o conceito geral de Cadastro Único, no rumo da construção de um número único de seguridade social do país, que permitiria o acesso compartilhado de

<sup>35</sup> Bolsa Escola no Ministério da Educação; Bolsa Alimentação no Ministério da Saúde; Vale Gás no Ministério de Minas e Energia; Cartão Alimentação no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Agente Jovem e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) no Ministério da Assistência e Promoção Social; e Bolsa Renda no Ministério da Integração Nacional.

<sup>36</sup> Câmara Técnica composta pelo MAPS, MS, MEC, MESA, MIN, MME, CEF, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Previdência Social, com seus respectivos órgãos de processamento de dados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e DO Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).



todas as áreas do governo a um cadastro global de cidadãos; e Estabelecer uma plataforma de informática necessário para implementar o Cadastro Único, visto que vários órgãos do governo possuíam sistemas próprios de gerenciamento.

- Elaboração de uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda para discussão na reunião da CPS de junho. Além das reuniões setoriais com os ministérios envolvidos, foram realizadas na Casa Civil, três reuniões com o MP e com os secretários executivos dos ministérios setoriais. Este trabalho resultou numa proposta de unificação a ser apresentada na reunião da CPS.

(Brasil, 2003i)

Nos dias que antecederam a nova reunião da Câmara de Políticas Sociais, dois novos elementos surgiram para “apimentar” o ambiente político. O ministro da Educação Cristovam Buarque lança pela imprensa a proposta de construção de mais quatro programas de transferência de renda em seu ministério: Poupança-Escola, Bolsa-Escola para o Ensino Médio, Primeira Infância e Pré-Escola.

Alunos de famílias carentes prejudicados pela falta de creches ou por deficiências no ensino fundamental e no ensino médio da rede pública devem ser atendidos, até o próximo ano, por pelo menos quatro novos tipos de "bolsa" com transferência de renda. São elas: Poupança-Escola, Bolsa-Escola para o Ensino Médio, Primeira Infância e Pré-Escola. A medida será desenvolvida pela futura Secretaria de Inclusão Educacional, do Ministério da Educação. O novo órgão também implantará, a partir de setembro, programas de combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de crianças e jovens-projetos ligados aos ministérios de Assistência e Promoção Social e da Justiça. A nova estrutura substituirá a Secretaria Nacional do Bolsa-Escola e gerenciará o programa. Neste ano, o novo órgão deve usar R\$ 80 milhões referentes a benefícios não-sacados do Bolsa-Escola para atender pelo menos 800 mil crianças e jovens.

(Constantino, 2003)

Estas propostas do MEC contrariavam frontalmente a lógica de unificação definida na reunião da CPS de abril e ameaçava jogar por terra todo o esforço despendido pelo Governo Federal em todo esse período.

Também em 10 de junho, o MESA apresentou para a Casa Civil e demais ministérios que integravam a CPS uma proposta alternativa de unificação dos programas de transferência de renda – Documento e sumário executivo de *Integração dos Programas Federais de Transferência de Renda – Proposta para Discussão* (Brasil, 2003b e 2003c). Segundo Miriam Belchior, “Durante as discussões dessa semana” (na Casa Civil com os secretários executivos dos ministérios setoriais), “os eixos centrais propostos pelo MESA foram também debatidos,

permanecendo pontos de divergência em relação à proposta remanescente das discussões”. (Brasil, 2003d).

As iniciativas do Ministério da Educação e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar demonstravam as dificuldades enfrentadas pela Câmara de Política Social, que para além de necessitar construir a proposta do novo Programa, ainda despendia esforços para contornar situações difíceis como a de ministérios que tentavam imprimir sua marca por meio da apresentação de programas próprios. A essa altura, como demonstram essas iniciativas, a tensão ainda era permanente por parte da coordenação da CPS, pois alguns ministérios, mesmo aparentemente demonstrando aceitação na direção da construção da nova proposta, ainda se posicionavam como se tivessem perdendo atribuições e programas. (Brasil, 2003b e 2003c).

## **5.2 A Proposta de Unificação Elaborada pelo Grupo de Trabalho da Câmara de Políticas Sociais**

De acordo com Miriam Belchior (2003b e 2003c:1-2), a proposta foi construída por meio dos trabalhos e discussões realizadas em reuniões setoriais promovidas pelo GT junto aos ministérios que detinham programas de transferência de renda<sup>37</sup>. O objetivo das reuniões setoriais era apresentar o diagnóstico sobre as políticas sociais que haviam sido discutidas na CPS em abril e manter um diálogo mais direto com os gestores, discutindo o processo de unificação de cada um dos programas de forma mais específica. (2003d).

Para Miriam Belchior, as reuniões setoriais foram frutíferas, pois resultaram em vários avanços e produtos considerados fundamentais para sedimentar a elaboração da proposta final de unificação. Dentre estes avanços e produtos destacam-se:

- (i) a elaboração de uma proposta preliminar, por parte do MPAS, na qual já constavam alguns elementos essenciais para a construção da proposta final, tais como: as características gerais do programa unificado, os benefícios, as condicionalidades associadas, os procedimentos para o monitoramento do cumprimento das condicionalidades e a forma de gestão;
- (ii) a construção pelo GT de um conjunto de 10 cenários diferentes de composição de benefícios e de seus valores de transferência, que após apresentação aos secretários-executivos dos ministérios diretamente envolvidos resultou na elaboração de outra proposta contendo cinco

---

<sup>37</sup> Bolsa Escola no Ministério da Educação; Bolsa Alimentação no Ministério da Saúde; Vale Gás no Ministério de Minas e Energia; Cartão Alimentação no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Agente Jovem e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) no Ministério da Assistência e Promoção Social; e Bolsa Renda no Ministério da Integração Nacional.

cenários que seria apresentada na próxima reunião da CPS que seria realizada em 12 de junho.

(Brasil, 2003d:1)

O quadro a seguir apresenta a primeira proposta do novo programa construída a partir das discussões nas reuniões setoriais. (Brasil, 2003d: 4).

Quadro 4 – Detalhamento da Proposta Básica Apresentada em abril de 2003

Especificações	Proposta
<b>Programas a serem unificados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolsa Família (MEC)</li> <li>• Cartão Alimentação (MESA)</li> <li>• Bolsa Alimentação (MS)</li> <li>• Vale-Gás (MME)</li> <li>• Agente Jovem e PET – (MPAS)</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combater à fome e promover a segurança alimentar e nutricional;</li> <li>• Combater à pobreza e outras formas de privação das famílias;</li> <li>• Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social; e</li> <li>• Criar possibilidade de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios, por meio de transferência de renda monetária para famílias em situação de pobreza e de pobreza extrema.</li> </ul>
<b>Definição de Contrapartidas</b>	Estabelecimento de condicionalidades, como um instrumento para incentivar o desenvolvimento das capacidades individuais das famílias apoiadas, a fim de criar condições de emancipação sustentada
<b>Gestão</b>	Compartilhada com Estados e Municípios e com a participação da comunidade no acompanhamento de suas ações e na seleção dos beneficiários
<b>Benefício Financeiro</b>	Estabelecimento de um valor de repasse financeiro limite (teto) por família e o benefício financeiro seria constituído de dois tipos de transferência: <b>Transferência básica</b> – um valor fixo para famílias com renda <i>per capita</i> abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 50,00). <b>Transferência variável</b> – incentivos seletivos para famílias com crianças e adolescente (0 a 17 anos) com renda <i>per capita</i> abaixo da linha de pobreza (R\$ 100,00).
<b>Sistemática do pagamento do benefício</b>	Realização de pagamentos mensais, pago por intermédio de um cartão bancário com um número de identificação único. (cartão garantiria a realização de quatro movimentações mensais de saques, pagamentos e extratos. As famílias deveriam movimentar os recursos ao menos uma vez a cada três meses); O responsável pelo recebimento dos benefícios familiares seria, preferencialmente, a mulher; Previsão de formas de assegurar a continuidade do pagamento em caso de mudanças da família para outros municípios e em caso de falecimento do responsável pelo recebimento.
<b>Abrangência do programa e critérios para implantação</b>	Abrangência Nacional Definição de critérios para a implantação gradativa nos municípios em função da restrição orçamentária Estabelecimento pelo governo federal de atendimento por município. Em casos específicos, (pactuação com entes federados, ou quando atendimento ocorrer em áreas prioritárias) poderá haver a cobertura total da população alvo. .
<b>Forma de cadastramento dos beneficiários</b>	A seleção dos beneficiários seria realizada por agentes locais de acordo com os critérios estabelecidos pelo Governo Federal. O acompanhamento e a validação da seleção de beneficiários seriam feita por um comitê gestor local
<b>Critérios para a suspensão e de desligamento das famílias beneficiadas</b>	Não cumprimento das condicionalidades, com sanções gradativas. Não cumprimento da Contrapartida da família, pela aplicação do princípio de solidariedade setorial ou, na visão do Ministério da Educação, pela aplicação do princípio de solidariedade total no caso de descumprimento das condicionalidades de educação. . Neste caso deveria haver uma correspondência entre o número de vezes de

	<p>não cumprimento das condicionalidades e respectivas sanções.</p> <p>Realização de advertências antes de proceder à suspensão dos benefícios, sendo que sua aplicação deveria ocorrer entre as verificações do cumprimento das condicionalidades.</p> <p>Exclusão definitiva do programa se a família deixasse de cumprir uma das condicionalidades por três vezes e/ou se fraudasse as informações fornecidas.</p>
<b>Controle das Condiionalidades</b>	Responsabilidade dos Ministérios Setoriais (MEC, MESA, MAPS e MS) que realizariam auditorias, por amostragem, das informações de entrada e de cumprimento das condicionalidades

Fonte: Brasil, 2003d:1.

Como pode ser observada nas informações expostas no Quadro 4, a proposta básica apresentada já era extremamente detalhada, especificando até mesmo a forma de gestão e os critérios para o desligamento das famílias beneficiadas. O elevado detalhamento da proposta demonstra que, de fato, o acerto da estratégia de realização de reuniões setoriais que, ao que tudo indica, teria facilitado o diálogo, o encontro de consensos e a obtenção de informações para elaboração desta proposta preliminar.

Na Figura apresentada a seguir, encontram-se detalhadas as condicionalidades e as recomendações trazidas no âmbito da proposta preliminar. Observa-se que as condicionalidades foram divididas e especificadas de acordo com a vulnerabilidade do grupo populacional. Dessa forma, foram pensadas condicionalidades na área da saúde para gestantes, nutrizes e crianças de zero a seis anos e para os outros grupos – crianças na faixa de sete a 14 anos, adolescentes de 15 a 17 anos jovens e adultos com mais de 18 anos – foram definidas condicionalidades nas áreas de educação e segurança alimentar. Aqui também é importante ressaltar, que tal detalhamento não teria sido possível sem a participação e o contato direto com as áreas setoriais.

Figura 2 - Detalhamento das Condicionais

**Condicionais e Recomendações**

<b>Grupo populacional</b>	<b>Ação</b>	<b>Critério</b>
Gestantes	Programa de atenção pré-natal	Seis
	Vacinação	Em dia
Nutrizes	Atendimento pós-natal	Um
Crianças de 0 a 6 anos	Acompanhamento em saúde	< 1 ano - 7 (por ano)
		1 a 2 anos - 2 (por ano)
		2 a 6 anos - 1 (por ano)
	Calendário vacinal	Em dia
Crianças de 7 a 14 anos	** Acompanhamento em saúde	Forte recomendação
	** Calendário vacinal	Forte recomendação
	Frequência à escola	mínimo de 90%
	Proibido trabalhar	----
Adolescentes de 15 a 17 anos	** Acompanhamento em saúde	Forte recomendação
	Frequência à escola	mínimo de 90%
Maiores de 18 anos	** Acompanhamento em saúde	Forte recomendação
	Alfabetização	Dependendo da oferta.
	Participação em atividades de educação alimentar	Dependendo da oferta.

**A condicionalidade de orientação alimentar e nutricional se refere a toda família e não apenas a maiores de 18 anos**

Fonte: (Brasil, 2003d: 4).

Como a conjuntura era de incerteza quanto à disponibilidade orçamentária para definir a dimensão do novo programa, a proposta preliminar apresentou cinco cenários para sua implementação, sendo que cada um deles contemplava uma composição de valores e de benefícios diferentes. (Brasil, 2003d: 5).

Observa-se que, nos cenários apresentados, o valor da transferência fixa quase não sofre alteração, sendo sempre de R\$ 50,00, exceto no quarto cenário, mais otimista, que se propõe um repasse de R\$ 75,00. Na verdade, as alterações nos cenários referem-se, majoritariamente, à transferência variável, que na maior parte das propostas era de R\$ 15,00 para beneficiar, no máximo 03 pessoas por família de zero a 14 anos. O cenário 2 propôs uma transferência variável da ordem de R\$ 25,00, enquanto o cenário 3 inovava ao propor um repasse variável de R\$ 50,00 para adolescentes de 15 a 17 anos.

Quadro 5 – Cenários apresentados na proposta preliminar (abril/2003)

<p>1) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 até no máximo de 3 por família;</p> <p>2) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 25 até no máximo de 3 por família;</p> <p>3) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 reais até no máximo de 3 por família e transferência variável de R\$ 50,00 para jovens de 15 a 17 anos;</p> <p>4) Transferência fixa de R\$ 75,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 até no máximo de 3 por família; e</p> <p>5) Como cenário complementar, considerando uma Linha de pobreza maior (R\$ 150,00 <i>per capita</i>) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de zero a 14 anos no valor de R\$ 15 até no máximo de 3 por família;</p>
--

Fonte: (Brasil, 2003d: 5).

Por fim, esta proposta sugeria a criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico e formalizado com participantes dos ministérios envolvidos diretamente (MAPS, MESA, MME, MEC e MS), Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, IPEA, CEF e Assessoria Especial do Presidente (AESP) para avançar no desenho do novo programa. Os participantes deste GT deveriam ter dedicação parcial exclusiva à tarefa, garantindo o envolvimento efetivo dos órgãos e rapidez no desenvolvimento das atividades estabelecidas.

### **5.3. Proposta de Integração de Programas Elaborada pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)**

Em 10 de junho, o MESA apresentou para a Casa Civil e demais ministérios da Câmara de Políticas Sociais, uma proposta alternativa de unificação dos programas de transferência de renda e um documento intitulado “*Integração dos Programas Federais de Transferência de Renda – Proposta para Discussão*”. (Brasil, 2003c).

A proposta apresentada pelo MESA diferia bastante da proposta básica apresentada pelo grupo técnico. Em sua proposta, o MESA preserva a identidade dos programas em cursos, que seriam integrados em torno de quatro eixos prioritários: (i) alimentar, (ii) saúde, (iii) educação e (iv) cidadania participativa.

Além disso, previa um processo de integração em duas etapas. Na primeira, a integração ocorreria entre os programas Bolsa alimentação e Cartão alimentação; e na segunda a integração ocorreria entre os programas Bolsa Escola e PETI. Propôs a manutenção da identidade dos programas existentes e uma gestão compartilhada a partir de um comitê gestor interministerial significando, claramente com isso, um recuo na proposta de unificação efetiva dos programas de transferências de renda, já definidos pelo governo em abril.

Observa-se ainda que, se de um lado a proposta do MESA era mais tímida ao preservar a identidade dos programas e propor uma integração no lugar da unificação, de outro lado, do ponto de vista das ações complementares ao benefício de transferência de renda, a proposta deste Ministério era mais ambiciosa do que aquela do Grupo Técnico. Nas *Bases de Integração de Políticas Sociais* do documento na proposta do MESA propôs ações, que o próprio ministério denomina de emancipatória, tais como, implantação de infraestrutura (por exemplo, para a convivência com a seca – construção de cisternas no semi-árido), expansão de microcrédito e de projetos cooperativos, apoio à agricultura familiar, ao turismo regional, aos projetos cooperativos, apoio à agricultura familiar, ao turismo regional, aos projetos da reforma agrária, habitação popular.

Nota-se, ainda, no documento apresentado pelo MESA que o eixo norteador de sua proposta era o Combate à Fome aludindo à identidade de seu principal programa Fome Zero. Como uma crítica velada à proposta apresentada pelo Grupo Técnico, o documento do MESA afirma que o benefício financeiro às famílias era apenas uma ação emergencial, que é um meio e não um fim. Reiterava a necessidade do novo programa articular as ações emergenciais com ações estruturantes com o protagonismo das comunidades.

Em seu sumário executivo, o MESA destacou os seguintes elementos:

### **1. Objetivos Gerais da Proposta:**

- a) Estabelecer um novo marco de política social para o país, distinto da tradição assistencial e fragmentada – economicamente inócua, de efeito emancipador desprezível – característica das ações adotadas no passado recente pelo Estado brasileiro nesta área;
- b) Integrar e direcionar as políticas sociais para que adquiram escala, massa crítica e arcabouço institucional, condizentes com a sua centralidade na nova etapa de desenvolvimento do país;
- c) Incorporar os avanços obtidos até o momento em diferentes pastas, sem paralisação no pagamento das famílias que realmente precisam de benefícios
- d) Otimizar os mecanismos de gestão das políticas sociais; racionalizar o uso de recursos; articular estrategicamente as iniciativas das diferentes pastas e estimular a gestão participativa das comunidades – eis os elementos chaves dessa proposta.

### **2. Bases para a integração das políticas sociais**

- a) Maximizar recursos e estruturas não se resume a uma operação contábil-administrativa. Na verdade é a tradução prática da diretriz de fazer da justiça social parte do processo de retomada do desenvolvimento econômico, ou seja, a contrapartida interna do esforço de independência na frente externa. Esse é o horizonte substantivo da política social;

- b) A integração das políticas de transferência de renda se apóia em quatro eixos prioritários: segurança alimentar, saúde, educação e cidadania participativa. Tal arquitetura dispensa artifícios de troca de identidade dos programas em curso ou de “marcas” já assimiladas pela população – desde que sintonizados com os objetivos acima;
- c) O piso da política social visa assegurar o direito inalienável à alimentação, base da vida. Esse benefício funciona desde logo, também, como indutor de demanda e oferta, sinalizando assim a identidade estrutural de uma política que pretende reduzir a fila da dependência e ampliar os espaços da inclusão, semeando projetos de desenvolvimento sustentável;
- d) A partir desse piso será definido um teto, ou seja, um valor máximo de benefícios por família, fixado de acordo com a composição da mesma e das disponibilidades orçamentárias;
- e) O amálgama que vai unificar de fato a política social é a gestão participativa da comunidade. Por isso a criação dos comitês-gestores nos municípios figura como passaporte de ingresso ao benefício inicial – o cartão alimentação. O poder local, democraticamente constituído é a espinha dorsal da estratégia unificada do governo. É a verdadeira garantia de uma gestão democrática, transparente e emancipadora que começa por delegar aos beneficiários da política social a responsabilidade pela validação do seu Cadastro Único;
- f) A transferência de renda é apenas o início de um processo de emancipação que parte da família, articula a comunidade e se reflete no território – incluindo ações emergenciais, estruturais e protagonismo participativo. O benefício é um meio, não um fim. Por isso, ele avança em parceria com ações emancipadoras que incluem desde a alfabetização de adultos, implantação de infraestrutura (por exemplo, para a convivência com a seca – construção de cisternas no semi-árido), expansão de microcrédito e de projetos cooperativos, apoio à agricultura familiar, ao turismo regional, aos projetos cooperativos, apoio à agricultura familiar, ao turismo regional, aos projetos da reforma agrária, habitação popular etc.;
- g) O combate à fome é um atalho escolhido para atingir o núcleo duro da pobreza. O ponto de convergência e de articulação de ações unificadas que visam romper o círculo vicioso da exclusão e do assistencialismo para gerar cidadania, oportunidade de emprego e renda – em síntese, desenvolvimento com justiça social.

Fonte: Brasil, 2003b.

Tomando como exemplo a proposta elaborada pelo Grupo Técnico, o documento elaborado pelo MESA também avançava no detalhamento das etapas operacionais e explicitava sua crítica de que o Governo Federal não contava com um cadastro unificado que contemplasse todas as famílias beneficiadas pelos programas federais de transferência de renda e também o fato de que a seleção da população alvo de cada programa era feita de forma isolada. A partir



desse diagnóstico, tal proposta previa a unificação dos cadastros e a revisão das listagens existentes nos municípios.

A proposta do MESA também criticava o fato de cada Ministério realizar um contrato isolado com a Caixa Econômica Federal, o que, segundo o documento, além de desperdiçar recursos físicos e financeiros, aumentava as chances de duplicação de benefícios para uma mesma família. Nessa direção, propunha a criação de um Sistema Unificado de Pagamento e a confecção de um único Cartão com as funções de débito e crédito - um Cartão Cidadão. Esta sistemática, de acordo com o MESA, traria muitas vantagens, tais como comodidade para o usuário, segurança e facilidade para o acompanhamento das compras de alimentação feitas pelos usuários.

No tocante à gestão do programa no município, a proposta do MESA era avançada, pois, partindo de um diagnóstico da existência de inúmeros conselhos municipais, propunha a criação de um Comitê de Gestão de Políticas Sociais. Nos pequenos municípios (até 20 mil habitantes, cerca de 80% dos municípios do país) a proposta julgava imprescindível a Criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Local Sustentável. O MESA destacava, ainda, que a criação desses fóruns constituir-se-ia em um primeiro passo para a unificação dos conselhos municipais que, de acordo com seu diagnóstico era em número excessivo.

Conforme já apontado anteriormente, a proposta de Unificação apresentada pelo MESA previa duas etapas, como podem ser observadas pelas informações contidas no quadro apresentado na próxima página.

A idéia era começar com a unificação dos Programas Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, pois segundo os formuladores do MESA esses dois programas contemplavam populações de acordo com o critério de risco nutricional e ambos já possuíam um cadastro reconhecido nos municípios.

Para o MESA, a segunda etapa da unificação deveria abranger os programas Bolsa Escola o de Trabalho Infantil. No entanto, seus formuladores recomendavam que, primeiramente seria necessária a criação de um grupo técnico, pois apesar de reconhecer que os objetivos desses programas eram muito próximos, seria necessário refletir sobre sua duração, valor do benefício, critérios de inclusão dentre outros.

Por último, é importante citar que a proposta do MESA era contrária à unificação integral dos Programas, posto defender uma integração com a manutenção dos nomes, pois, de acordo com este Ministério:

Existia uma identidade cultural e simbólica com o nome dos programas já existentes – como Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o PETI etc.” [...] Além do que as contrapartidas exigidas dividem-se em vários setores (educação, saúde, segurança alimentar) e devem manter sua sistemática de comprovação atual. Diante disso, e considerando-se que o mais importante é a integração substantiva e estratégica da política social, propomos a manutenção dessas peculiaridades formais, subordinadas, porém a um órgão gestor interministerial. Ele deve ser integrado pelas secretarias de cada pasta e/ou pelos responsáveis pelos respectivos programas (Secretaria do Bolsa-Escola do MEC, CGPAN do MS, Secretaria do Comunidade Solidária do MESA, Secretaria de Política de Assistência Social do MAPS etc.).

(Brasil, 2003b).

O exame da proposta do MESA à luz de sua comparação com a proposta do Grupo Técnico, que foi citada anteriormente, deixa claro existirem muitos dissensos e arestas a serem aparadas. Os conteúdos das propostas demonstram que, para além das mesmas concordarem com a necessidade de tomar providências para combater os principais problemas relacionados à sobreposição dos programas de transferência de renda, os caminhos a serem percorridos para alcançar este objetivo diferenciavam-se muito em cada uma das propostas.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a proposta do Grupo Técnico se revestia de mais pragmatismo e radicalismo, pois centrava seus objetivos na unificação dos quatro programas e apontava condicionalidades mais fáceis de serem operacionalizadas, enquanto que a proposta do MESA era mais cuidadosa no tocante à exclusão de programas. Mas, em compensação, no que se refere às complementaridades previstas – crédito, infraestrutura, habitação -, era mais ambiciosa, porém de difícil implementação, sobretudo em uma conjuntura de restrição orçamentária.

### Quadro 6 –Proposta de Unificação em duas Etapas (MESA)

<b>Etapa 1 - Programa Bolsa-Alimentação (PBA) e o programa Cartão- alimentação (PCA)</b>
Uma primeira ação unificadora deve envolver o <b>PBA e o PCA</b> . Ambos têm a mesma duração (6 meses) e seu cadastro já é validado localmente. Com essa unificação todas as famílias com crianças inscritas no PBA seriam também beneficiadas pelo piso de R\$ 50,00 do Fome Zero – afinal, um dos critérios deste programa é justamente o risco nutricional. Consolida-se assim a diretriz de transformar o Cartão alimentação em piso de renda da política social unificado do governo – tal premissa vale para todos os programas guiados por um mesmo sistema de entrada e acompanhamento.
<b>Etapa 2 - Programa Bolsa-Escola e o programa PETI</b>
Propomos a criação de um Grupo de Trabalho para estudar a unificação prioritária dos programas Bolsa Escola e PETI – o público beneficiário e os objetivos dos dois são muito próximos; as diferenças a serem aplainadas são o valor do benefício, os critérios de inclusão e o tempo de permanência no programa unificado. Com relação à integração do Cartão Alimentação e do <b>Bolsa- Escola/PETI</b> , é possível manter o caráter diferenciado deste benefício, com regras de ingresso e permanência vinculadas ao ciclo escolar (dos 7 aos 15 anos). Neste caso, o PCA poderá funcionar como piso, mas é necessária a inclusão de dados dos demais membros da família no cadastro e a validação dos beneficiários. <b>O Vale-Gás</b> , por sua vez, as famílias que recebem esse benefício devem ser incorporadas ao PCA a partir da revalidação do Cadastro Único, absorvendo-o progressivamente no programa unificado.

Fonte: (Brasil, 2003b).

#### 5.4 Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 12 de junho de 2003: não existe mais recuo para a unificação

A quinta reunião da Câmara de Política Social (CPS) aconteceu em 12 de junho de 2003 com a presença de 20 dos 23 ministros que compunham a Câmara Social<sup>38</sup>.

A importância dessa reunião, na qual se apresentou a proposta do MESA pelo então ministro José Graziano, foi de ter permitido a interrupção do processo que já havia se instalado de divisão do Grupo Técnico em torno das duas propostas em pauta: a do MESA e a do GT. Nesse ponto, é importante ter clareza que, a princípio, nas discussões setoriais do Grupo Técnico, não se esperava que surgissem duas propostas. Pelo contrário, o esforço que vinha sendo conduzido era para se conseguir o consenso em torno da construção conjunta de uma única proposta.

Ressalta-se que processos governamentais que visam fusões e/ou extinções de ações e programas já existentes, como é o caso que está sendo relatado nesta dissertação, costumam encontrar muita resistência de cooperação por parte dos órgãos executores dos programas, ora

<sup>38</sup> Estiveram presentes nesta reunião os ministros José Dirceu (CC); Antônio Palocci (MF); Benedita da Silva (MAPS); Cristovam Buarque (MEC); Jaques Wagner (MTE); Humberto Costa (MS); Guido Mantega (MP); Agnelo Queiroz (Esporte); Ciro Gomes (MIN); Miguel Rosseto (MDA); Walfrido dos Mares Guia (Turismo); Gilberto Gil (Cultura); Ricardo Berzoini (MPS); Dilma Rousseff (MME); José Graziano (MESA); Olívio Dutra (MC); Emília Fernandes (SEPM); Matilde Ribeiro (SEPIR); Luiz Dulci (SG); e General Jorge Armando Félix (GSI). Não estiveram na reunião os Ministros Luiz Gushiken (SECOM) e Nilmário Miranda (SEDH). Vide: Brasil, 2003l.

em andamento. Há sempre um forte apego institucional que leva a diferentes órgãos e forças políticas representadas a competirem entre si para fazer predominar a marca do seu próprio programa e também de sua forma de atuação e de gestão, pois, para os gestores que têm seus programas ameaçados de extinção, permanece o temor da perda de poder e de atribuições.

Assim, nessa altura do processo de criação do novo programa, assistia-se no âmbito do Governo Federal a uma competição, que contém alguns elementos de natureza concorrencial de poder, pois o MESA, o MEC e o MS estavam em vias de verem seus programas extintos em favor de uma maior racionalidade de gestão e da ampliação com qualidade do atendimento. Além disso, no caso específico do MESA, o que estava em jogo era uma derradeira tentativa de manter a prioridade ao tema da segurança alimentar e ao Programa Fome Zero, que foi concebido para ser a vitrine da área social do governo do presidente Lula. A posição do Grupo Técnico também era bem delicada, posto ter recebido a atribuição de criar algo novo e ousado na área social, mas teria que fazê-lo sem alarde, sem propaganda, sem ferir suscetibilidades e sem parecer que estava tentando tirar o Programa Fome Zero da vitrine.

Evidencia-se, a partir da análise dos diálogos e da dinâmica da citada reunião da Câmara de Política Social que a saída do impasse deveu-se, principalmente, à atuação estratégica de atores relevantes neste processo, destacando-se o papel de liderança desempenhado pelo presidente Lula.

#### **5.4.1 O Desenrolar da Reunião de 12 de junho 2003**

A reunião de 12 de junho de 2003, da Câmara de Política Social (CPS), começou com o presidente Lula relatando que na última reunião da CPS, realizada em 3 de abril, atribuiu-se a um grupo técnico, formado pelo Ministério de Assistência Social (MAS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Casa Civil e Assessoria Especial do Presidente, a responsabilidade pela elaboração de uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda em curso e que o objetivo desta reunião era a apresentação da proposta, solicitando ao ministro José Dirceu da Casa Civil que fizesse um relato do trabalho realizado até este momento.

O ministro José Dirceu informou ao presidente Lula e aos demais presentes na reunião que o Grupo Técnico havia realizado as seguintes atividades:

- Realização do mapeamento da pobreza, por meio da construção do Atlas Social, pelo IPEA e pelo Ministério do Planejamento.

- Renovação do contrato com a Caixa Econômica Federal, agente gestor do cadastro único, tendo como parte integrante um Termo de Compromisso estabelecendo tarefas e prazos para a reestruturação da base de dados.
  - Criação de uma Câmara Técnica para discutir temas como o Número Único de Seguridade Social (NIS) e a plataforma de informática para a implantação de um cadastro efetivamente unificado.
- (Brasil, 20031)

O ministro José Dirceu informou, ainda, que foram realizadas reuniões com os ministérios gestores dos programas de transferência de renda para subsidiar a elaboração da proposta que previu a unificação de todos os programas atualmente em execução, à exceção do programa Bolsa Renda, que é sazonal e será gradativamente substituído pelo Seguro Safra.

O ministro destacou que na semana anterior àquela foram realizadas reuniões com os secretários executivos ou representantes dos Ministérios gestores dos programas de transferência de renda para discutir a proposta elaborada pelo Grupo Técnico com base nos estudos elaborados pelo Ministério da Assistência Social. Informou, ainda, que o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), elaborou uma proposta alternativa, que foi encaminhada aos titulares das pastas que integram a Câmara de Política Social, lamentando que tal proposta tivesse sido divulgada pela Folha de São Paulo, a despeito de seu caráter confidencial.

O ministro concluiu salientando importância política da reunião e das decisões que seriam tomadas pelo Presidente da República, pois se tratava de uma oportunidade única para promover mudanças radicais nos programas de transferência de renda, atendendo assim às demandas da sociedade e aos objetivos do atual governo. (Brasil, 20031).

A ministra Benedita da Silva ressaltou o esforço da equipe formada por integrantes do MAPS, MP e Casa Civil para a construção da proposta e que as reuniões setoriais tiveram como objetivo formar uma rede entre os ministérios gestores dos atuais programas. Informou que não teve tempo de examinar a proposta do MESA, que chegou às suas mãos no dia anterior. Solicitou que o secretário executivo, Ricardo Henriques apresentasse a proposta do GT<sup>39</sup>.

Em seguida o ministro José Graziano apresentou transparências que ilustraram os resultados do trabalho realizado pelo MESA<sup>40</sup>.

Após as apresentações, o presidente Lula indagou ao ministro Graziano se a proposta do

<sup>39</sup> A proposta apresentada nesta reunião por Ricardo Henriques está descrita nas páginas 4 a 8 deste capítulo.

<sup>40</sup> A proposta do MESA apresentada na citada reunião pelo ministro José Graziano está descrita nas páginas 8 a 11 deste capítulo.

MESA havia sido elaborada em paralelo ao trabalho do grupo designado na última reunião da CPS.

O ministro José Graziano informou que a articulação entre o MESA e o Ministério da Saúde estava em andamento desde janeiro daquele ano. Declarou não ter tido acesso à proposta apresentada pelo GT e que a proposta do MESA havia sido encaminhada para distribuição pela Casa Civil somente no dia 10 de junho. Segundo sua própria avaliação, feita *a posteriori*, durante a entrevista para essa pesquisa, o ministro José Graziano informou que o presidente Lula ficou chateado com o trabalho feito pelo MESA e MS, de forma paralela ao trabalho do GT, e que havia lamentado que a Ministra Benedita da Silva, então coordenadora do processo, só tivesse recebido a proposta do MESA às vésperas da reunião. (Silva, J.G, 2010).

Durante a reunião, o ministro José Graziano procurou isentar o ministro da Saúde de responsabilidade pelo episódio, justificando a iniciativa de integração do Cartão Alimentação e do Bolsa Alimentação como estratégia para acelerar o uso dos recursos orçamentários alocados para o Programa Fome Zero. Graziano afirmou, ainda, que o MESA atendeu a todas as solicitações do MAPS durante a preparação da proposta de unificação e salienta que não teve acesso antecipado àquela específica, garantindo não haver incompatibilidade entre as propostas apresentadas. Acrescentou que intenção do MESA foi de contribuir para o processo de transição entre a situação atual e a unificação dos programas. (Brasil, 2003l).

Em seguida, o ministro Humberto Costa esclareceu que as iniciativas de integração com o MESA não representaram um trabalho paralelo ao grupo designado pela CPS. Manifestou as seguintes preocupações: como o programa unificado trataria os objetivos específicos dos programas anteriores (por exemplo, o atendimento às pessoas carentes com tuberculose pelo Bolsa Alimentação); como seria a incorporação da questão da nutrição no programa unificado; e como trataria a exigência constitucional de gasto mínimo em saúde seria equacionada no programa unificado. Afirmou que a proposta apresentada pelo GT estabelecia simultaneamente muitos tipos de condicionalidades, o que dificultaria a operacionalização do programa, indagando ainda sobre os critérios para suspensão dos benefícios. Por fim, questionou a respeito da unificação do cartão para pagamento dos benefícios, visto que Ministério da Saúde já tinha licitado a emissão de 50 milhões de Cartões SUS. (Brasil, 2003l).

Costa destacou, ainda, que, no desenho proposto pelo GT, existia a possibilidade de não cobertura do universo atualmente atendido pelo Programa Bolsa Alimentação, o que incidiria sobre os percentuais de execução orçamentária do Ministério da Saúde. Em relação à proposta do MESA, Costa preocupava-se com a idéia de unificação dos conselhos municipais, uma vez

que os conselhos setoriais teriam pautas muito específicas, difíceis de serem contempladas no novo arranjo.

O ministro Cristovam Buarque, bem como outros ministros da CPS, destacou que a proposta do GT continha as linhas gerais do que se pretendia em um programa unificado de transferência de renda.

O ministro Ciro Gomes defendeu o novo programa e ressaltou que a unificação envolvia aspectos orçamentários, aspectos jurídico-legais e aspectos gerenciais. Por isso, sugeria que fossem criados grupos de trabalhos paralelos para tratar destes assuntos, considerados por ele, fundamentais para o desenho final do programa.

A única voz discordante sobre as duas propostas foi do assessor especial da Presidência, Frei Betto. Para ele, o programa unificado de transferência de renda poderia ser visto como um trabalho meramente assistencialista. O assessor afirmou, ainda, que os conselhos locais do Programa Fome Zero agregavam valores aos municípios e, por isso, era importante preservar o valor simbólico da iniciativa e articulá-la com políticas estruturais.

Após diversas considerações sobre o momento de lançamento do novo programa, o presidente Lula determinou a formatação final deste, conforme sugeriu o ministro Ciro Gomes, manifestando-se contrário à criação de grupos paralelos de trabalho, solicitando que todas as contribuições deveriam ser centralizadas no grupo existente. Informou que não lançaria o programa sem uma prévia discussão com outros níveis de governo, especialmente com os governadores de Estados. Para ele, era importante “combinar o jogo” com os gestores dos outros níveis de governo. Informou que pretendia convocar uma reunião para 30 de junho de 2003 com os governadores para tratar da Reforma da Previdência e da Reforma Tributária, e que o tema da unificação dos programas sociais em articulação com os entes federados seria incluído na pauta dessa reunião. (Brasil, 2003).

Os diálogos, ocorridos na reunião do dia 12 de junho, permitiram visualizar os diferentes atores envolvidos no debate da unificação dos programas de transferência de renda, seus recursos e interesses. Permitiu ainda observar o movimento dos consensos e dissensos em torno desta questão, ilustrando que a elaboração de uma política pública não acontece de forma seqüencial do tipo do esquema de *inputs* e *outputs* (problemas soluções). Na verdade, o que se observa, à luz da abordagem de Kingdon (2006), é que cada um dos participantes e dos processos podem atuar como um incentivo ou como um obstáculo. De acordo com este autor, um participante funciona como um incentivo quando traz o tema para o topo da agenda ou pressiona para que uma alternativa seja a mais adequada. E um participante pode atuar como um obstáculo quando exerce alguma pressão, colocando a alternativa no final da lista de

prioridades. (Kingdon, 2006:226). Neste sentido, a abordagem de Kingdon se mostrou acertada para analisar este processo, pois ajuda a colocar em evidenciar o jogo dos atores, as contradições e a construção dos consensos e estratégias para viabilizar uma alternativa de política.

### **5.5 O Frenético Trabalho dos Especialistas e Técnicos**

Kingdon (2006) afirma, ainda, que as agendas governamentais são estabelecidas a partir de três elementos: o de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções, e o da política. A formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnico-científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas. Estas serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira e política, de acordo com o momento e o contexto em que se dá o processo.

Todo o trabalho do Grupo Técnico de Integração dos Programas de Transferência de Renda (GT), no âmbito da Câmara de Política Social (CPS) do Conselho de Governo, até aquele momento, foi de formulação de soluções, mas esteve fortemente combinado com o reconhecimento do problema e o da política.

A partir da reunião da CPS de 12 de junho de 2003, foi constituído um Grupo de Trabalho Executivo formado por especialistas dos seguintes órgãos do governo:

- Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR): Miriam Belchior e Tereza Campello;
- Casa Civil: Darci Bertholdo e Tereza Cotta.
- Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS): Ricardo Henriques (SE), Rosane Mendonça, Cláudio Roquete e Agostinho Guerreiro;
- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA): Flávio Botelho (SE) e Maya Takagi;
- Ministério da Saúde: Gastão Wagner (SE), Elisabetta Recine, Michele Oliveira e Marcelo Duarte;
- Ministério da Educação: Rubem Fonseca (SE), Marcelo Aguiar e Maurício Carvalho;
- Ministério do Planejamento: Nelson Machado (SE), Elvio Gaspar e George Soares;
- IPEA: Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin
- Caixa Econômica Federal: Ana Fonseca e Isabel Costa



Este grupo técnico executivo ficou com a responsabilidade de consolidar uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal e entre os dias 12 de junho e 28 de julho de 2003, sendo realizadas cerca de vinte reuniões, duas delas com a presença dos secretários executivos dos ministérios que gerenciavam os programas de transferência de renda. (Brasil, 2003s).

Diante da tarefa e do curto prazo definido pelo presidente Lula para a conclusão dos trabalhos e apresentação da proposta, o Grupo de Trabalho constituído decidiu se dividir em quatro outros grupos, sendo que cada um se encarregaria de atribuições diferentes, como assim se evidencia:

- 1) **O Grupo Técnico** (conhecido como Grupo “Mãe”) encarregado de discutir o desenho do programa e sua estratégia de implementação, modelo de gestão e regras de transição, bem como as diretrizes para pactuação com os entes federados.
- 2) **O Grupo do Cadastro**, focado nos aspectos operacionais e tecnológicos do cadastramento de beneficiários, que se dividiu em quatro subgrupos com as seguintes atribuições: (i) revisão do formulário de coleta de dados, (ii) estudo do marco legal do Cadastro, (iii) metodologia e tecnologia de cadastramento.
- 3) **O Grupo de Legislação**, responsável pela análise do arcabouço legal dos programas em execução e pela proposição de parâmetros para a unificação dos programas.
- 4) **O Grupo de Orçamento**, que trataria das questões de alocação dos recursos orçamentários, dos sistemas de pagamento e financiamento e das diretrizes para inclusão do novo programa no PPA 2004-2007.

Segundo Miriam Belchior, em entrevista concedida para esta pesquisa, a metodologia de trabalho, adotada pelo grupo técnico executivo, consistiu na discussão ponto a ponto da proposta apresentada na reunião da Câmara de Política Social de 12 de junho de 2003. Para Belchior, tal metodologia permitiu a construção de consensos mais amplos sobre os principais pontos da proposta, contribuindo, assim, para sua legitimação e apropriação pelos órgãos e entidades envolvidos. (Belchior, 2010).

Em apenas dois dias, entre os dias 31 de julho e 1 de agosto de 2003 foram realizadas cinco reuniões do Grupo Técnico Executivo com o presidente Lula e com os ministros setoriais – José Graziano, Humberto Costa, Benedita da Silva e Cristovam Buarque – separadamente, para apresentação e discussão do trabalho realizado. (Brasil, 2003q e 2003r).

Após as reuniões com o presidente Lula e, individualmente com os ministros das pastas da Segurança Alimentar, Saúde, Educação e Assistência Social, o Grupo Técnico incorporou

algumas sugestões e reviu alguns aspectos para então, em 6 de agosto, um intervalo de menos de uma semana, realizar outra reunião. Dessa vez, a reunião tinha o objetivo de fazer um debate conjunto sobre as principais divergências em torno da proposta. Sendo assim, a reunião contou com a presença do presidente da República e com a participação dos seguintes ministros e representantes de outros órgãos: Antônio Palocci (MF); Benedita da Silva (MAPS); Cristovam Buarque (MEC); Humberto Costa (MS); Guido Mantega (MP); Dilma Roussef (MME); José Graziano (MESA); Luiz Dulci (SG); Luiz Gushiken (SECOM), Jorge Mattoso (presidente da CAIXA) e Gastão Wagner (SE/MS).<sup>41</sup>

O Quadro 7 (vide Brasil, 2003e) sistematiza os principais pontos de divergência debatidos no decorrer desta reunião. Observa-se, por meio do conteúdo das divergências, que as discussões não tocaram mais no ponto sobre unificação x integração, demonstrando que o embate anterior entre as propostas do MESA e a do Grupo Técnico havia sido ultrapassado, saindo vencedora a proposta presente desde o início, que previa a unificação dos programas de transferência de renda

A análise das informações contidas no Quadro 7 também permite afirmar que as divergências predominantes não giraram em torno dos aspectos estruturantes da proposta. Nota-se que as questões referiam-se a aspectos importantes, mas não centrais da proposta, tais como: (i) se deveria haver valor variável, de acordo com o número de crianças na família, (ii) se os jovens deveriam ser contemplados com benefício de valor variável maior; (iii) se entre as condicionalidades deveriam ser incluídas acompanhamento em saúde para a faixa etária de sete a 14 e trabalho comunitário para os jovens, (iv) se a duração do benefício básico seria de um ou dois anos; e (v) se a execução do programa seria feita por um ente da federação ou por um comitê gestor com a presença de representantes da sociedade. Nenhuma das divergências questionava o núcleo duro da proposta, destacando-se (i) unificação com per da identidade dos programas integrados, (ii) a extrema pobreza como eixo integrador e inclusivo ao programa; (iv) existência de condicionalidades com efeitos positivos para os próprios beneficiados.

As decisões sobre as divergências contemplaram mais de perto as propostas do Grupo Técnico, demonstrando, mais uma vez, que as linhas mestras dessa proposta conseguiram expressar a concordância geral.

O desfecho em torno das linhas mestras propostas pelo Grupo Técnico encontra eco na teoria de Kingdon (2006), quando este distingue os participantes “visíveis” e os “invisíveis”.

---

<sup>41</sup> Estiveram presentes nesta reunião os ministros Antônio Palocci (MF); Benedita da Silva (MAPS); Cristovam Buarque (MEC); Humberto Costa (MS); Guido Mantega (MP); Dilma Roussef (MME); José Graziano (MESA); Luiz Dulci (SG); Luiz Gushiken (SECOM), Jorge Mattoso (presidente da CAIXA) e Gastão Wagner (SE/MS). (Brasil, 2003m).

Para Kingdon (2006), os atores “visíveis” recebem muita atenção da imprensa e da sociedade de forma geral. Neste conjunto, o autor inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, entre outros. No grupo dos “invisíveis” se encontrariam os acadêmicos, os assessores técnicos, os burocratas de carreira e funcionários do congresso. Para este autor, o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas (Kingdon, 2006: 230).

A partir da análise da composição do Grupo Técnico, que elaborou a proposta do Bolsa Família, observamos que o GT era composto, majoritariamente, por assessores técnicos vinculados aos estudos das políticas sociais e da pobreza e por burocratas de carreira. Segundo Kingdon (2006), os participantes desse grupo relativamente invisível formam um tipo de comunidades de especialista, que agem de forma mais ou menos coordenada:

Muitas idéias são geradas entre esses participantes, propostas são sugeridas (...). Os participantes divulgam suas idéias, criticam os trabalhos dos colegas, aprimoram e revisam essas idéias e discutem novas versões. Algumas dessas idéias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Contudo, muitas idéias são possíveis e são, de alguma forma, consideradas durante o processo. (Kingdon, 2006: 231).

Quadro 7 – Dúvidas e Divergências no Desenho do Programa (06/08/2003)

ASSUNTO	DÚVIDAS / PROPOSTAS DO GT	PROPOSTAS ALTERNATIVAS	DECISÃO DA REUNIÃO
<b>Desenho do Programa</b>	Todas as famílias em situação de extrema pobreza receberiam um benefício de R\$50,00. As famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 17 anos receberiam um benefício variável, em função da composição da família. R\$ 15,00 para crianças de 0 a 14 anos, até um limite de 3 benefícios R\$ 50,00 por jovem de 15 a 17 anos, até um limite de 2 benefícios Teto do valor total da transferência por família (R\$145/150)	As famílias recebem um benefício com valor fixo, com caráter de remuneração, independente do número de filhos (Cristovam Buarque)	Aprovado o desenho do GT, composto por uma transferência fixa para as famílias em situação de extrema pobreza e uma transferência variável para as famílias pobres e extremamente pobres em função do número de crianças e adolescentes.
<b>Benefícios</b>	Os jovens de 15 a 17 anos devem ser incluídos no programa unificado (por meio de transferência variável R\$ 50,00 por jovem, até um limite de 2 benefícios)?	Ministra Benedita e ministro Cristovam eram favoráveis Ministro Graziano propôs política específica para a juventude desvinculada do programa de transferência de renda	Decidiu-se pela exclusão dos jovens de 16 e 17 anos e pela criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para discutir uma política nacional para a juventude.
<b>Condicionalidades</b>	O acompanhamento em saúde para a faixa de 7 a 14 anos deve ter o caráter de condicionalidade ou de forte recomendação?  Incluir o trabalho comunitário dos jovens como forte recomendação.	Gastão Wagner (SE/MS) não vê necessidade de acompanhar esta faixa etária, enfatizando que este grupo é bem atendido pelo Programa Saúde da Família. A Ministra Benedita é favorável ao acompanhamento deste Grupo. Além de a educação Alimentar, o ministro Graziano propôs o “acompanhamento dos gastos em alimentação com fim educativo” como forte recomendação. (Haveria controle do gasto em alimentação, mas não a punição pelo descumprimento)	Decidiu-se não fazer controle dos gastos em alimentação e sim programas de educação alimentar a serem realizados pelo MESA e MS.  O acompanhamento em saúde para adolescentes de 7 a 14 anos não entraria como condicionalidade.
<b>Duração Ciclo do Benefício Básico</b>	Dois anos (renováveis por igual período)	Um ano (Ministra Benedita e Ministro Graziano)	Decidiu-se que seria de dois anos, renováveis por igual período.
<b>Execução do Programa*</b>	Execução local pela Prefeitura	Para municípios abaixo de 75/100 mil habitantes, execução/gestão por Comitê Gestor, composto por representantes do setor público e da sociedade organizada	Decidiu-se que a execução local do programa caberia ao poder público municipal, com controle social por parte de instância consultiva a ser especificada.

\* Obs. (Nas duas alternativas estavam previstas a formação de Conselho para controle social).

Fonte: Brasil, 2003o.

## 5.6 A Proposta do Governo Federal Ficou Pronta em 27 de agosto de 2003

Várias reuniões técnicas foram realizadas no mês de agosto de 2003, contando inclusive, com a presença do presidente Lula e dos ministros setoriais. Finalmente, em 27 de agosto, foi definida a versão final do **programa de renda com condicionalidade** para apresentação na reunião com os governadores no início do mês de setembro. O seu formato final encontra-se no quadro abaixo:

Quadro 8 – Versão Final do Programa de Renda com Condicionalidades

O que é o Programa:	Um programa massivo de inclusão social, por meio da transferência de renda para famílias em situação de pobreza extrema e de pobreza; Cabendo ao setor público: <u>Garantir</u> a oferta dos serviços essenciais de saúde, educação, alfabetização, assistência e acompanhamento nutricional de forma a romper com ação fragmentada das ações na área social; <u>Viabilizar</u> a oferta de ações complementares no sentido da inclusão como capacitação profissional, ações de geração de emprego e renda; As famílias deveriam em contrapartida atender condições relacionadas aos serviços públicos disponibilizados.
Objetivo:	(i) Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (ii) Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; (iii) Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social; e (iv) Criar possibilidades de emancipação sustentadas dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios.
População - Alvo:	<u>Grupo 1:</u> Famílias em situação de extrema pobreza com renda per capita abaixo de R\$ 50,00 <u>Grupo 2:</u> Famílias em situação de pobreza com crianças e adolescentes (0 a 16 anos) e renda per capita abaixo de R\$ 100,00 No curto prazo seria utilizada a renda das famílias como critério de elegibilidade para o programa. Posteriormente esperavam-se utilizar outros indicadores de pobreza e exclusão, além da renda familiar.
Benefícios:	<u>Benefício básico</u> por família, para todas as famílias em situação de extrema pobreza. (Grupo 1) - Valor do benefício: R\$50,00 <u>Benefício variável</u> para as famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 15 anos (Grupo 1 e 2) - Valor do benefício: R\$ 15,00/criança, até um limite de 3 benefícios
Condicionalidades (O descumprimento, por parte das famílias, das condicionalidades de educação e saúde implicariam na perda do benefício total)	Em Saúde: Acompanhamento em saúde para gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos: Pré-natal e pós natal, Calendário vacinal para gestantes crianças de 0 a 6 anos Em Educação: Frequência escolar para crianças de 6 a 15 anos, Alfabetização para maiores de 18 anos. Depende da oferta de serviço, Vedação ao Trabalho para crianças de 05 a 14 anos de idade Em Educação Alimentar: Dependia da oferta de serviços públicos
Crítérios de sanção e de desligamento	O não cumprimento de condicionalidades implica sanções gradativas. Advertências devem preceder a suspensão dos benefícios. Exclusão definitiva do programa: Deixar de cumprir uma ou mais condicionalidades 3 vezes Fraudar as informações fornecidas
Pagamento dos benefícios	Os benefícios serão pagos mensalmente. O responsável pelo recebimento dos benefícios familiares será, preferencialmente, a mulher. O benefício será pago por intermédio de um cartão bancário com um número de identificação único.
Modelo de Gestão	Conjuação de esforços entre os entes federados Pactuação Federativa Operacionalização intersetorial e descentralizada Participação comunitária e controle social

Fonte: Apresentação da Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR) de 27 de agosto de 2003 disponibilizada por Miriam Belchior para esta pesquisa.

Além dessas especificações que já demonstravam que o novo programa traria substanciais ganhos ao público beneficiado, seus formuladores tinham claro que a emancipação das famílias dependeria de um conjunto de programas complementares, que seriam oferecidos pelo governo federal, mas também pelos governos estaduais e municipais. Como características básicas da versão final do programa podem se citar: sua centralidade na família e não em apenas alguns de seus membros; a unificação dos critérios de seleção e dos benefícios e das contrapartidas das famílias; a participação comunitária e controle social; e a conjugação de esforços entre os entes da federação.

Após ter sido aprovada a versão final do novo Programa, havia, ainda, uma importante etapa a ser solucionada e que requeria cuidado e atenção por parte de seus formuladores. Como o novo programa resultava da fusão, ou unificação de programas existentes e em andamento, sua implantação teria de considerar que os antigos programas não poderiam ser extintos ou interrompidos de forma abrupta, sobretudo, porque os beneficiários eram famílias vulneráveis e pobres que, na maioria dos casos, a renda do programa era sua única forma de sobrevivência. Os programas unificados foram o Bolsa Escola; o Bolsa Alimentação; o Cartão Alimentação; o Auxílio Gás e o PETI.<sup>42</sup>, desta forma a estratégia de implantação deveria obedecer a um formato onde os beneficiários desses programas mantivessem o benefício até que fosse possível migrar para o novo programa.

### **5.6.1 Estratégia de Implantação**

Levando em consideração todos esses cuidados, ficou definido que o anúncio do desenho global do novo programa seria no início de setembro. E entre os meses de agosto a outubro de 2003 seriam realizadas as ações e interlocução com entes federados e sociedade civil para pactuação do desenho final do programa.

A implantação imediata, a partir dos programas existentes começaria no mês de outubro, quando se planejava proceder ao pagamento dos benefícios a partir das novas regras estabelecidas para parcela cerca de 3,6 milhões de famílias. Além disso, o cronograma de implantação ainda previa a apresentação do Projeto de Lei ou Medida Provisória criando o programa para o mês de novembro.

A expansão e consolidação do Programa ficaram prometidas para o ano seguinte, ou seja, 2004. No que diz respeito à implantação imediata, os Programas de Erradicação do

---

<sup>42</sup> Os programas de juventude seriam unificados em um outro processo.

Trabalho Infantil e também o do Auxílio-Gás permaneceram como exceções. Quanto ao PETI, a avaliação era de que a integração ainda precisava ser mais bem definida durante o período da pactuação. No que se refere ao Auxílio-Gás, a decisão inicial é que as famílias que se integrasse ao novo programa deixariam de receber esse auxílio.

No tocante aos critérios para expansão em 2004, havia o reconhecimento de que esta questão deveria ser objeto de pactuação com os entes federados, mas a proposta inicial contemplava as seguintes variáveis: (i) Famílias hoje atendidas pelos atuais programas; (ii) Distribuição nas macro-regiões do país; (iii) Priorização de determinados territórios, (iv) Públicos específicos (índios, acampados, etc.).

### **5.6.2 Papel dos Entes Federativos**

O desenho do novo programa previa atribuições específicas para todos os entes federativos, indo desde atribuições de coordenação e de monitoramento e avaliação sob a responsabilidade do Governo Federal, passando pelas ações de capacitação e apoio e oferta de programas complementares pelos governos estaduais, até as ações de coordenação da operacionalização local e cadastramento sob responsabilidade dos municípios.

Na pactuação com os entes federados, o governo federal pretendia conseguir a adesão dos Estados e Municípios e firmar compromissos de responsabilização financeira e na implementação de programas complementares, tais como: programas de geração de emprego e renda, cursos profissionalizantes, micro-crédito, compra de produção agrícola, emissão de documentação civil em conjunto com governos municipais e Poder Judiciário; indução de cadeias produtivas regionais (agrícola, industriais e de serviços); encaminhamento profissional do SINE; realização de oficinas de empreendedorismo; apoio à iniciativas de economia solidária e banco de alimentos.

## Quadro 9 – Competências dos Atores e Instâncias Federativas

<b>Nível Federal – Competências</b>
<p><u>Conselho Gestor Interministerial – CGI</u>. Responsável pela tomada de decisões sobre o desenho e a operacionalização do programa. Responsável pela coordenação política, articulação e pactuação do programa. Caráter deliberativo</p> <p><u>secretaria executiva</u>. Braço operativo do CGI. Coordenar a operacionalização do programa de renda. Coordenar a implantação do Cadastro Unificado . Gerenciar o sistema de pagamento. Acompanhar a verificação do cumprimento das condicionalidades. Desenvolver e implantar mecanismos de monitoramento e avaliação. Monitorar o funcionamento das instâncias de participação e controle social. Viabilizar a realização de auditorias externas no programa. Promover a articulação entre o programa de renda e as políticas e programas complementares nos três níveis de governo</p>
<b>Nível Estadual – Competências</b>
<p>Apoiar a implementação do programa no estado. Capacitar os membros dos conselhos e gestores municipais, em parceria com o Governo Federal. Viabilizar a oferta de serviços nas áreas relacionadas ao programa .Promover a articulação das ações setoriais para a implementação do programa. Apoiar os conselhos estaduais e municipais, a fim de garantir o controle social do programa</p>
<b>Nível Municipal – Competências</b>
<p>Coordenar a operacionalização do programa no município. Indicar a equipe de coordenação municipal e prover as condições para sua operação. Viabilizar a oferta de serviços correspondentes às condicionalidades. Instituir ou indicar um espaço institucional com participação da sociedade civil e dos órgãos municipais relacionados às contrapartidas. Coordenar o processo de cadastramento no município e atualizar regularmente o cadastro. Prover as condições para a validação do cadastro pela instância de controle social competente.</p>

Fonte: Brasil, 2003f.

### 5.7 A Discussão com os Governos Estaduais e o Processo de Pactuação: Principais Dúvidas e Resistências

Em 5 de setembro de 2003, a proposta do Governo Federal foi apresentada pelo então ministro da Casa Civil, José Dirceu, aos representantes de 27 Estados da federação (Brasil, 2003o). Em sua fala, o ministro destacou o método do Governo Federal de governar, onde não deveriam faltar esforços para o diálogo e a participação de governos e prefeitos nas frentes de trabalho desenvolvidas pelo governo federal. Lembrou da agenda positiva do Governo, destacando a articulação dos fóruns de prefeitos e governadores e das prioridades da reforma previdenciária e tributária.

Em seguida, passou a tratar da unificação dos programas de transferência de renda, lembrando que: “orientação do presidente Lula é no sentido de que nada se faça sem pactuação, especialmente com os Governos Estaduais, tanto no que diz respeito ao desenho e execução do programa unificado como na questão financeira.” (Brasil, 2003o).

Relatou sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Técnico e informou que presidente Lula decidiu constituir uma secretaria executiva, ligada à Presidência da República, que seria responsável pela coordenação do Programa, inclusive na articulação com os demais entes da Federação. O ministro José Dirceu finalizou sua fala afirmando que:



A idéia, portanto, é dar ao Programa um caráter estratégico, com o envolvimento dos Governos Estaduais e Municipais conforme sempre foi o desejo do Presidente, que não concebe esta unificação sem pactuação.

(Brasil, 2003o)

Muitas dúvidas e indagações foram colocadas pelos representantes dos governadores, sobretudo, relacionadas ao papel que caberia aos governos estaduais no Cadastro Único, a forma de cadastramento, ressaltando a preocupação de que seria feito no ano eleitoral, formas de acompanhamento, critérios para desligamento, orçamento controle social e gestão da implantação imediata.

### **Principais pontos e dúvidas levantados pelos representantes dos Estados**

#### **1 - Cadastro:**

- Qual será o papel dos Estados na validação do Cadastro Único?
- Preocupação com a possibilidade de integração do Cadastro Único com as bases de dados mantidas pelos Estados.
- Necessidade de apoio do Governo Federal para a plena implantação do Cadastro Único.
- Como será feito o cadastramento dos beneficiários potenciais que não tiverem CPF (ou documentação civil)?
- Deve-se atentar para o fato de que a revisão do Cadastro será feita em um ano eleitoral (num contexto de controle social deficiente nos pequenos municípios).
- Será iniciado um processo de cadastramento amplo com a implantação do novo Programa?

#### **2 - Operacionalização**

- Avalia-se que o cumprimento solidário das condicionalidades é de difícil fiscalização.
- Como fazer o acompanhamento de um número tão grande de famílias?
- Quais critérios seriam utilizados para aferir o grau de emancipação das famílias? Qual seria a “porta de saída” do Programa?
- O atendimento a públicos específicos (como índios e acampados) deve ser feito por meio de outros instrumentos de política com sistemáticas próprias.
- Os entes federados devem ter um papel ativo na definição dos mecanismos de monitoramento e avaliação do Programa.
- Deve-se evitar a utilização do termo “sanção” associado ao descumprimento das condicionalidades.
- Os critérios para desligamento das famílias devem ser definidos localmente.
- Em algumas localidades, haveria dificuldades no pagamento por meio do cartão bancário, devido principalmente a problemas de infraestrutura de telecomunicações.
- Haveria cobrança de CPMF nas operações bancárias feitas pelos beneficiários?
- Sugere-se a elaboração de “planos regionais de acompanhamento” durante a implantação do Programa.
- Devem ser adotados procedimentos específicos para implantação do Programa nas regiões metropolitanas.

### **3. Programas Complementares e Políticas para Juventude e Natureza do Programa**

- Como será a participação do Governo Federal na oferta dos programas complementares?
- O investimento em políticas e programas para a juventude deve ser prioridade, uma vez que este é um dos principais focos de tensão social no País.
  - Trata-se de um programa de assistência social ou de um programa de renda mínima?

### **4. Implantação**

- Com base em que critérios será feita a implantação imediata do Programa a partir de outubro?
- Haverá redução no número de famílias atualmente atendidas?
- O PETI deve receber tratamento diferenciado, devido às suas peculiaridades e à sua repercussão junto aos organismos internacionais. A unificação do PETI ao novo Programa à custa da extinção da jornada ampliada seria um retrocesso.
- Como fica o Cartão Alimentação após a implantação do novo Programa?
- Por que está sendo iniciada agora a implantação dos Comitês de Segurança Alimentar? (no âmbito do Programa Fome Zero)
- Ninguém foi avisado de que a implantação do novo Programa começaria em outubro. Isso cria inconsistências e descontinuidades.
- Não há previsão da implantação do Programa no Plano Nacional de Assistência Social recém elaborado.

### **5. Gestão e Orçamento**

- Haveria necessidade de especificar melhor o papel dos Estados e dos Municípios na execução do Programa.
- Explicar melhor o papel do Comitê Gestor Interministerial.
- O modelo de gestão matricial/intersetorial proposto pelo Programa é de difícil implantação, inclusive do ponto de vista legal. Que mecanismos estão sendo propostos para induzir a intersetorialidade da gestão nas esferas subnacionais?
- O Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social esperava que o Programa de Renda permanecesse no Ministério da Assistência Social.
- Ênfase no envolvimento do poder municipal na execução do Programa.
- Com funcionará a coordenação estadual do Programa? Quais seriam suas atribuições?
- É fundamental capacitar os municípios para que eles possam efetivamente implantar um modelo de gestão baseado na intersetorialidade.
- Qual a participação dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza no orçamento do Programa?
- Qual é o nome do Programa no PPA 2004/2007? Qual é o montante de recursos orçamentários alocado a cada ano? Como foi feita a distribuição regional de recursos no PPA?

### 6. Controle Social

- Preocupação com a criação de novos conselhos e instâncias de controle social associados ao Programa.
- Os conselhos existentes não contariam com a infraestrutura e os recursos para seu bom funcionamento.
- Os mecanismos de controle social do Programa não estariam claros na proposta apresentada. Haveria necessidade de garantir o efetivo funcionamento desses mecanismos “na ponta”.
- O controle social do Programa deveria ficar a cargo dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social que, para tanto, precisariam ser fortalecidos.
- Nos pequenos municípios, os conselhos não funcionam adequadamente. Sugere-se a criação de instâncias de controle social com a participação de organizações não governamentais, que verificariam “se haveria condições objetivas para cumprimento das metas estabelecidas pelo poder local”.
- A elaboração e divulgação de “listas de pobres”, como proposto pelo ministro José Graziano, não são formas adequadas de participação e controle social.

### 7. Pactuação

- Deve-se especificar melhor os termos da pactuação com os Estados em termos de execução e de aporte financeiro.
- Como fica a pactuação quando o programa estadual tiver um benefício de valor maior ao benefício do programa federal?
- A pactuação deve ser feita de forma a contemplar as especificidades da situação de cada Estado.
- Os estados teriam dificuldade de alocar recursos no Programa devido à necessidade de ampliar a dotação de recursos orçamentários para a área da saúde no próximo ano.
- Como seriam definidas as metas de cobertura da população alvo pelo Programa?
- A participação dos estados deveria consistir na proposição de políticas e programas complementares e não na ampliação da cobertura ou do valor do benefício. Isto contribuiria para a emancipação dos beneficiários.

Fonte: (Brasil, 2003p).

Em resposta às indagações e dúvidas colocadas pelos representantes dos governadores, os integrantes do Grupo de Trabalho presentes na reunião (Ana Fonseca, Miriam Belchior e Ricardo Henriques), passaram a fazer seus comentários com o objetivo de esclarecer aos participantes em relação à expressividade de aspectos que ainda precisavam ser explicados.

Em relação ao controle social, foi informado que não se pretendia criar novos conselhos. A intenção era adotar um modelo flexível. A única exigência do Programa era que as instâncias de controle social deveriam ter caráter intersetorial. A idéia era conjugar o incentivo às boas práticas com a coordenação das instâncias locais de controle social. Dessa forma, os conselhos mais fortes em cada município devem ser acionados para atuar no Programa.

Sobre o Cadastro, ressaltou-se que os Estados deveriam ter um papel ativo no processo de cadastramento e que a integração do Cadastro Único com as bases estaduais era também uma meta a ser perseguida. Posteriormente, tratou-se de tranquilizar os representantes dos

Estados explicando que o Número Único de Seguridade Social (NIS) permitiria a identificação das famílias beneficiadas e que uma resolução do Banco Central do Brasil facultaria aos beneficiários sem CPF o recebimento de um número provisório.

No que diz respeito à implantação imediata, Ana Fonseca e Ricardo Henriques informaram que o novo Programa abrangeria também o Cartão Alimentação. E, ainda, sobre a jornada ampliada, já havia um entendimento entre o MEC e o MAPS de expandir esta atividade para os outros programas, que não ficaria mais restrita ao programa de erradicação do trabalho infantil.

Outra preocupação dos representantes dos governadores referia-se às sanções pelo descumprimento das *condicionalidades*. Sobre este ponto, foi explicado que o Programa pretendia induzir o exercício de direitos universais pelos beneficiários. Esta indução ocorreria no marco de um conjunto de regras das quais o beneficiário teria conhecimento no momento de aderir ao programa.

Em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação, foi destacado que o Programa iria investir na elaboração de indicadores subjetivos e objetivos para aferir se os objetivos estabelecidos estavam sendo alcançados.

Um último comentário foi feito sobre a preocupação com a emancipação dos beneficiários. Neste ponto, os representantes do Grupo Técnico reconheceram que o grande desafio do Programa seria criar “portas de saída” da situação de pobreza. Isso seria feito por meio do foco na família e no combate às carências de cada um de seus membros via *condicionalidades* e políticas e programas complementares.

Nos encaminhamentos finais, Miriam Belchior esclareceu que em breve seria realizada uma reunião sobre a implantação imediata do Programa com os secretários estaduais setoriais e que as negociações sobre o formato final do Programa e a participação dos entes federados continuariam<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Miriam Belchior também informou naquele momento que os participantes da reunião receberão, por meio eletrônico, os seguintes documentos: uma apresentação do novo Programa; a memória da presente reunião; e esclarecimentos às questões colocadas pelos participantes. As representações estaduais deverão: contatar os secretários setoriais para discutir a implantação imediata do Programa; conversar com o Governador e demais autoridades estaduais sobre os termos de pactuação recomendados; enviar um relatório com sugestões de ajustes no desenho do Programa e de perspectivas de pactuação em seu caso específico; preencher uma planilha enviada pela coordenação do Programa com informações sobre programas estaduais e municipais de transferência de renda.

## **5.8 O Programa com Nome e Endereço**

No início de agosto de 2003, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM) começou a trabalhar em busca do nome e da marca para o novo programa de transferência de renda condicionada, seguindo um pedido do presidente Lula que deveria ser dado destaque ao papel da família. Segundo, Miriam Belchior, o nome “Bolsa Família” agradou a todos, pois passava a mensagem de um benefício vinculado à família (Brasil, 2003n).

Quanto ao espaço institucional do Programa, o processo não foi tão simples. O GT propôs a criação de uma secretaria executiva para a coordenação de um enorme número de operações complexas a se realizar do ponto de vista técnicos, orçamentário, jurídico e estrutural para a implantação do Programa Bolsa Família. (Brasil, 2003n). Esta secretaria deveria ter uma equipe com dedicação exclusiva a estas tarefas, mesmo que o GT continuasse trabalhando.

Formalmente, esta secretaria executiva poderia ficar em qualquer um dos 4 ministérios setoriais, mas a decisão foi tomada pelo presidente Lula, após ouvir todos os quatro ministros. A sua opção foi deixar a secretaria executiva vinculada à própria Presidência da República, sob a coordenação de Ana Fonseca. (Brasil, 2003n).

O seu lançamento formal foi realizado em 20 de outubro de 2003, no Palácio do Planalto.

## **5.9 Considerações Finais**

Este capítulo teve o objetivo de discutir a construção propriamente dita do Programa Bolsa Família. E, neste sentido, apresentou todas as etapas importantes deste processo, desde a decisão de unificar, a criação do Grupo Técnico, os desacordos em torno das propostas, cujo ponto máximo foi a apresentação da proposta alternativa do MESA, em reunião com a presença do Presidente da República, o trabalho incessante do GT, a elaboração da proposta final com a reunião de pactuação com os governadores de Estado e seu lançamento formal em 20 de outubro de 2003.

Para a reflexão sobre os processos de formação de agenda e elaboração de políticas públicas, o conteúdo deste capítulo foi rico, colocando em destaque todos os fatores intervenientes no processo, o papel dos atores, seus interesses e estratégias.

Ficam claras, pela leitura deste capítulo, as zonas de conflito no processo de construção da proposta. Estas estavam localizadas nos ministérios que teriam seus programas extintos e que, por isso, interpretavam que perderiam poder e atribuições com a implantação do novo

Programa. Nesta direção, os atores representantes destes órgãos atuavam em conformidade com seus interesses, apresentando propostas alternativas (MESA) e tentando lançar novos programas (MEC) de transferência de renda, por exemplo.

A apresentação da proposta alternativa pelo MESA trouxe questões substantivas ao debate relativas ao desenho e ao conteúdo do novo programa. Havia naquele momento dois projetos em jogo: o primeiro, cujo eixo integrador era a pobreza e o segundo, que tinha como eixo a Segurança Alimentar e o apoio ao desenvolvimento local e sustentável. Enquanto isso, outros ministérios – MEC e MS – insistiam nos problemas resultantes da perda de identidade de seus programas.

O momento forte desse processo foi, sem dúvida, a 5ª reunião da Câmara de Política Social em 12 de junho de 2003, quando o Presidente da República atua como um ator líder e desfaz o impasse, fazendo com que o GT busque o consenso em torno de uma única proposta. Nesta reunião, outro ponto importante a se destacar foi o status conferido ao GT pelo Presidente da República, que a partir daquela reunião adquiriu maior poder.

Em suma, é possível identificar no processo de construção do novo programa três fases: a primeira seria caracterizada como de articulação, sensibilização e levantamento de informações junto aos ministérios responsáveis pela implementação de programas de transferência de renda. Foi, com certeza, a fase mais delicada, pois o Grupo Técnico precisava ganhar posição e adesão de órgãos que estariam perdendo atribuições. A segunda fase pode ser denominada de “reestruturação do arcabouço institucional”, na qual o empoderamento do GT revelou-se um ponto central, pois necessitava reformar uma “arena” sem ter instrumentos próprios. A terceira fase é caracterizada pela apresentação da proposta final da Câmara de Política Social e a pactuação com os entes da federação. Nesta fase, o grupo técnico já se encontrava fortalecido pelo presidente Lula, avançando no desenho do novo programa. O Governo Federal buscou a inclusão e novos atores – governadores e prefeitos – para a etapa da implantação e do controle social assinalando que o processo estava aberto para ajustes, para a cobrança de resultados e para uma parceria efetiva entre os entes da federação..

## CONCLUSÃO

Nós, que estamos entre os que têm cidadania, sabemos que se o Brasil incluir socialmente essa grande parte da população secularmente 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. 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 permita resistir hoje, acreditando no dia de amanhã.

(Luís Inácio Lula da Silva, Presidente do Brasil no discurso de lançamento do Programa Bolsa Família).

(Silva, L., 2003a)

O processo de construção do Programa Bolsa Família foi marcado por tensões, conflitos, cooperação e diálogo. Após percorrer todo esse caminho para a elaboração dessa dissertação, esta conclusão tem o objetivo destacar algumas contribuições que têm o objetivo de servir de incentivo para novos estudos sobre o tema.

A principal conclusão refere-se à importância da reconstrução histórica do ciclo de construção de uma política pública, que tem a propriedade de mostrar toda a complexidade do processo. A reconstrução da história do Programa Bolsa Família aponta que seus resultados foram decisivamente afetados pelos fatores e constrangimentos institucionais, tais como as questões relacionadas ao cadastro, aos outros programas existentes, pelos fatores econômicos relacionadas às limitações orçamentárias e fatores políticos, referentes à existência de dois projetos de políticas sociais.

Nessa linha de conclusão, faz necessário e importante resgatar a discussão realizada no capítulo cinco desta dissertação que identifica as raízes dos fatores políticos que afetaram os resultados e o processo de construção do Programa Bolsa Família.

Conforme mostrado, havia no início do primeiro mandato do governo do presidente Lula duas visões na área dos programas de transferência de renda refletidas nos dois relatórios da transição para o novo governo.

O Projeto Fome Zero tinha um apelo histórico para o governo recém iniciado do PT, pois seu foco era segurança alimentar, a questão da fome e o apoio aos agricultores familiares por meio do fomento ao desenvolvimento local e sustentável. A segurança alimentar sempre foi uma bandeira de luta do PT. Ademais, foi o PT que, juntamente com o Movimento pela Ação da Cidadania e Combate à Fome, conseguiu no governo Itamar Franco, incluir a questão

da fome na pauta nacional de políticas públicas. E não foi por outro motivo que o governo do presidente Lula começou por este projeto, que ficou conhecido no Brasil e no mundo como o Programa Fome Zero. Entretanto, em meio a tantas críticas de que o programa não havia “decolado” (para usar um termo da burocracia), o presidente Lula, ainda em 2003, determina que seja feita a revisão da estratégia de seu governo na área social, por meio da unificação dos programas de transferência de renda. E, então, as diferenças, antes materializadas apenas em dois relatórios, passam a se manifestar no palco dos processos de unificação dos programas de transferência de renda.

De forma geral, o projeto assumido pelo GT, presente no relatório de transição da área social, defendia a unificação dos programas de transferência de renda a fim de evitar a dispersão, a sobreposição, a duplicidade e o desperdício de recursos públicos. Destacava a importância do aperfeiçoamento do Cadastro Único e a convocação dos Estados e Municípios dentro do pacto federativo na estratégia de combate à pobreza. O maior apelo desse projeto passava pela questão de melhorar a gestão e o arcabouço institucional para possibilitar a incorporação de todas as famílias pobres do programa. Buscava-se, com isso, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e articulado entre as diferentes pastas ministeriais. Ao seu lado esta proposta tinha a vantagem mostrar um caminho mais curto e simples para combater o núcleo duro da pobreza.

A proposta do relatório de segurança alimentar era centrada no desenvolvimento dos municípios, via incentivo da produção de alimentos, assegurando mercado aos produtores e acesso aos alimentos por meio da transferência de renda, emprego e renda, a intensificação da reforma agrária, o incentivo à agricultura familiar e a previdência social universal.

Outra contribuição desta dissertação consistiu em mostrar a importância do incrementalismo no campo das políticas públicas, ou seja, das experiências passadas no campo de políticas semelhantes. Tal questão fica clara no resgate histórico realizado nesta dissertação sobre o surgimento dos programas de transferência de renda na América Latina e Caribe, mais especificamente nas primeiras experiências no Brasil com a implantação de programas de transferência condicionada de renda nos Estados e Municípios e nas ações e programas de transferência de renda desenvolvidos no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Este trabalho evidencia a importância do legado histórico das outras políticas para construção de novos programas. Mostrou-se, neste texto, que o ponto de partida do Programa Bolsa Família foram os programas já existentes, sendo este, muito provavelmente, um fator facilitador para construir consensos em torno da nova proposta.



Para condução desta dissertação a abordagem de Kingdon também se mostrou muito acertada, uma vez foram identificados no processo de construção do Programa Bolsa Família todas as variáveis de seu modelo de “múltiplos fluxos” responsáveis para que determinado tema entre na Agenda de Políticas Públicas - reconhecimento do problema, a existência de soluções e o componente da política. Assim, considerando-se tal modelo, a discussão feita no capítulo quatro mostrou que o presidente Lula e os componentes do Grupo Técnico souberam aproveitar a janela de oportunidade que foi aberta para colocar a unificação dos programas de transferências de renda na agenda governamental. O problema identificado consistia em um conjunto composto pela pobreza, a miséria, a fome e a desigualdade social, evidenciado por meio de diversos indicadores, bem como de informações e experiências da execução dos programas existentes que não demonstravam forças para soluções rápidas.

A solução foi apresentada de forma competente pelo trabalho desenvolvido pelo Grupo Técnico e o fator político pode ser descrito a partir da credibilidade de um governo que estava iniciando e que tinha um forte apelo para desenvolver programas de combate à pobreza. Assim, neste processo, essas três dinâmicas se encontraram e colocaram a transferência de renda como prioridade na Agenda do governo do presidente Lula.

A reconstrução histórica feita nesta dissertação também ajuda a compreender, à luz da abordagem de Kingdon, o papel exercido por cada um dos participantes no jogo de elaboração de uma política pública que envolve a atuação e articulação de várias áreas ministeriais. Por meio da reconstituição histórica foi possível mostrar os atores que serviram de incentivo e aqueles que serviram de obstáculo. Constatou-se, dessa forma, a importância da atuação de liderança do presidente Lula representava sempre firmeza para o enfrentamento das divergências, bem como de estímulo e incentivo aos trabalhos do Grupo Técnico.

Vale ressaltar, também, as contribuições deste trabalho para os estudos de políticas públicas, pois chama a atenção para a identificação do papel fundamental desempenhado pelos assessores técnicos, pela burocracia de carreira e pelos especialistas na área. Como mostra o modelo de Kingdon, na etapa de definir as alternativas de implementação, este grupo, que é chamado de “invisível” pelo próprio autor, tem papel fundamental. Esta dissertação mostrou a importância do Grupo de Trabalho, composto majoritariamente por assessores técnicos e funcionários de carreira, na elaboração de proposta para a concretização do Programa Bolsa Família em uma política pública de alcance nacional.

Enfim, todos estes “achados”, reunidos, podem contribuir para o estudo dos processos políticos de formação de políticas públicas. Por meio desse conjunto de documentos consolidados, os conflitos passam a ser vistos como oportunidades de aprimoramento das

propostas de políticas. O legado histórico deixado pela experiência de governos anteriores materializados em políticas e programas já implementados não são mais objetos de tentativa de esquecimento, mas se somam para a criação de novos programas mais adequados. No campo das políticas públicas não há solução definitiva, não há um caminho único e reto a ser percorrido, principalmente em um país com as dimensões continentais do Brasil e com grande parte de sua população requerendo uma oportunidade para romper com o ciclo perverso da pobreza.

## REFERÊNCIAS

### Fontes primárias

BELCHIOR, Miriam. *Entrevista concedida a Iraneth Rodrigues Monteiro*, em 14 de janeiro de 2011, em Brasília/DF.

COTTA, Tereza. *Entrevista concedida a Iraneth Rodrigues Monteiro*, em 9 de fevereiro de 2011, em Brasília/DF.

FONSECA, Ana. *Entrevista concedida a Iraneth Rodrigues Monteiro*, nos dias 9 e 10 de novembro de 2010, via telefone (Rio de Janeiro/RJ-Campinas/SP).

FONSECA, Ana. *Relatório da Equipe de Transição 2002*. Disponibilizado pela autora.

\_\_\_\_\_. *Palestra no Tribunal de Contas da União*. Brasília, novembro de 2004.

SILVA, Benedita da. *Entrevista concedida a Iraneth Rodrigues Monteiro*, em 13 de novembro de 2010, no Rio de Janeiro.

SILVA, José Graziano. *Entrevista concedida a Iraneth Rodrigues Monteiro*, em 27 de novembro de 2010, em Brasília/DF.

TAKAGI, Maya. *Entrevista concedida a Iraneth Rodrigues Monteiro*, em 11 de novembro de 2010, em Brasília/DF.

TAKAGI, Maya. *Relatório da Equipe de Transição 2003 sobre segurança alimentar e nutricional, intitulado Programa “FOME ZERO”*: proposta de implantação das medidas de impacto do Governo Lula: 100 primeiros dias, datado de 15 de dezembro de 2002. Brasília, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos*. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2010. p. 46-50.

### Livros e artigos

ALBERTI, Verena. *Manual de história oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Nova York: Sage, 1989.

ATHIAS, Gabriela. Guinada social opõe Graziano e Palocci. *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u48206.shtml>>. Acesso em: 5 dez. 2010

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A. Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

\_\_\_\_\_. *et al. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Texto para Discussão, n. 784.

BELIK, W.; DEL GROSSI, M. *O Programa Fome Zero no contexto das políticas Sociais no Brasil*. Juiz de Fora: SOBER, 2003.

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

BRASIL. *Decreto nº 4.714 de 30 de maio de 2003*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714.htm)>. Acesso em: 20 out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995*: dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências, no Art. 10 revoga o Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993. *Diário Oficial da União*, 26 abril 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/1995/D1366.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Exposição de Motivos Interministerial nº 346/Medida Provisória 76 Civil-PR, 02 de outubro de 2002*. In: BRASIL. *Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003*: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm)>. Acesso em: 20 out. 2003.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 20 out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003*: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm)>. Acesso em: 20 out. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, abril, 2003, p. 14. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases>>. Acesso em: 5 dez. 2010. 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. *Bolsa Família*. Disponível em: <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>. Acesso em: 15 abr. 2010.

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

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Memorando 690, de 10 de junho de 2003*. Assinado pelo secretário-executivo, Flávio Borges Botelho Filho. Brasília, DF, 2003c.

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

BRASIL. Presidência da República. *Nota Técnica de 7 de agosto de 2003*. Elaborada por Miriam Belchior para o Presidente da República. Brasília, DF, 2003e.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Nota Técnica de 8 de agosto de 2003*. Elaborada por Miriam Belchior para o Presidente da República. Brasília, DF, 2003f.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da reunião da Câmara de Políticas Sociais de 13 de março de 2003*. Brasília, DF, 2003g.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da reunião da Câmara de Políticas Sociais de 3 de abril de 2003*. Disponibilizada pela Subchefia de Coordenação da Ação Governamental (SAG) da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF, 2003h.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da Reunião com Secretários Executivos para a criação da Câmara do Programa Fome Zero em 16 de abril de 2003*. Realizada no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2003i.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 28 de abril de 2003*. Brasília, DF, 2003j.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 7 de maio de 2003*. Brasília, DF, 2003k.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 13 de maio*. Brasília, DF, 2003l.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 12 de junho de 2003*. Brasília, DF, 2003m.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da reunião do Presidente Lula com os ministérios envolvidos no processo de unificação dos programas de transferências de renda do Governo federal, realizada em 6 de agosto de 2003*. Disponibilizada pela subchefia de Coordenação da Ação Governamental (SAG) da Casa Civil da presidência de República. Brasília, DF, 2003n.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ata da reunião com os representantes dos Senhores Governadores, realizada em 5 de setembro de 2003*, no Auditório de Videodifusão, subsolo, sala 51, Palácio do Planalto. Brasília, DF, 2003o.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Informe Interno de 18 de julho de 2003*. Brasília, DF, 2003p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Informe Interno de 31 de julho de 2003*. Brasília, DF, 2003q.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Informe Interno de 1 de agosto de 2003*. Brasília, DF, 2003r.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Nota Técnica da Assessoria Especial do Presidente (AESP), de 12 de junho de 2003*. Elaborada por Miriam Belchior para o Presidente da República. Brasília, DF, 2003s.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *O Programa “Fome Zero”*: proposta de implantação das medidas de impacto do Governo Lula: 100 primeiros dias. Brasília, 15 de dezembro de 2002.

\_\_\_\_\_. Presidente (2003- : Lula). *Mensagem ao Congresso Nacional 2010*. Brasília: Presidência da República, 2003a.

- CAMPOS FILHO, Antonio Claret. *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima*. FIOCRUZ/ENSP, 2007. Tese de doutorado.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy. *Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade: sete lições da experiência da Comunidade Solidária*, 2001. Disponível em: <[www.comunidadesolidaria.org.br/ref/referencia.htm](http://www.comunidadesolidaria.org.br/ref/referencia.htm)>. Acesso em: 19 maio 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CASTRO, J. A. et al. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2008. Texto para Discussão, n. 1.324.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise: vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009. Edição 17.
- COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000.
- COMUNIDADE ATIVA. *Uma estratégia de indução ao desenvolvimento local, integrado e sustentável*. Brasília: Presidencial da República, 1999.
- CONSTATINO, Luciana. Alunos carentes terão 4 novas “bolsas”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jul. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u13046.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2010.
- CORREIA, M. V. C. A relação estado e sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: *Serviço Social & Sociedade*, v. 24 n. 77, p. 22-45, 2004.
- COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de proteção social e transferências de renda condicionadas no Brasil e no México*. Brasília: UNB, 2009. (Tese de Doutorado).
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra 2002.
- DIRCEU coordenará ação na área social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44152.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2010.
- DRAIBE, S. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: ABREU, J. B. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: Ipea, 1990.
- ESPING-ANDERSON, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 35, CEDEC, 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FERRAREZI, Elisabete. Legados da professora Ruth Cardoso ao Governo Federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, abr/jun 2008. Brasília, ENAP, 2008.

FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína. *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERREIRA, Marieta de Moraes; FERNANDES, Tânia Maria; ALBERTI, Verena (orgs). *História oral: desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Casa de Oswaldo Cruz/CPDOC;Fundação Getúlio Vargas, 2000.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Transferencias condicionadas: erradicación del hambre y la desnutrición crônica*. Santiago de Chile, ALSCH/FAO, 2009. V. 1.

\_\_\_\_\_. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Los sistemas de protección social en America Latina: focalización vs. Universalidad. *In: Work Papers*, n. 4. Santiago 4: Iniciativa America Latina y Caribe sin Hambre/FAO, 2008.

\_\_\_\_\_; MONTEIRO, I. *Direito a renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferências de renda no Brasil*. São Paulo: 2010.

\_\_\_\_\_; ROQUETE, Claudio. Proteção social e programas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa Família. *In: VIANA, Ana Luiza, IBAÑEZ, Nélon; ELIAS, Paula (orgs.) Proteção socia:- dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

\_\_\_\_\_; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: O caso do Bolsa-Família. *In: FLEURY, Sonia (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FREI Betto não sabia sobre contas para doação ao Fome Zero. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46948.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2010.

FURTADO, Celso. *Depoimento perante a Comissão Mista do Congresso para estudar medidas de combate à pobreza*. Brasília 2000.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Cidadania e direitos do trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GREEN, Duncan. *Da podreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. São Paulo: Cortez, 2009.

HENRIQUES, R. *Raça e gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação*. Brasília: UNESCO, 2002.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida a Helena Celestino e Maiá Menezes. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 mai 2002. Disponível em: <[http://www.ifcs.ufrj.br/~observa/entrevistas/ricardo\\_henriques.htm](http://www.ifcs.ufrj.br/~observa/entrevistas/ricardo_henriques.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2010.

HOFFMANN, R. Distribuição da renda no Brasil: poucos com muito e muitos com muito pouco. *In: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. Economia social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.

HOFFMANN, R., KAGEYAMA, A. Pobreza, insegurança alimentar e pluriatividade no Brasil. In: *UPF, Teoria e Evidência Econômica*. Passo Fundo: UPF, v. 14, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001,

IPEA. *Nota técnica sobre a queda da desigualdade no Brasil*. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/sites/002/2publicações/notastecnicas>>. Acesso em: 20 out. 2010.

IPEA/SEDH/MRE. *A segurança alimentar e o direito humano à alimentação*. Brasília: 2002.

JACCOUD, L. *et al.* Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009. Edição 17.

JACCOUD, Luciana. Indigência e pobreza; efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferência de renda. In: PELIANO, Anna (org). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: IPEA, 2006. Texto para discussão nº. 1248.

KERSTENETZKY, Celia. “Políticas Sociais: focalização ou universalização?” In: *Textos para Discussão nº 180*. RJ.: Universidade Federal Fluminense, 2005.

\_\_\_\_\_. Desigualdade e pobreza: lições de sem. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, 2000.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia?. *Políticas Públicas*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. *Cultura Política: Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 24, CPDOC/FGV, 1999/2.

LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. In: *Novos Estudos-CEBRAP*, São Paulo, 2006.

LULA carimba 1ª reunião do governo com agenda social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 jan. 2003. Disponível em; <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44405.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2010

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: Ipea, 2007. Texto para Discussão, n. 1283.

MESA-LAGO, C. Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI. In: *IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México, 1999.



MESA-LAGO, C. ; MÜLLER, K. La política de la reforma de pensiones en América Latina. In: HUJO, Katia, Mesa-Lago, C.; NITSCH, Manfred (eds). *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.

MESQUITA, Camille. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 4, out./dez 2006. Disponível em: <<http://www.ena.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2010.

MINISTRO da Educação sugere alternativa ao Fome Zero. *Folha de São Paulo*, São Paulo, em 13 mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46947.shtml>>. Acesso em 20 out. 2010.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1995.

NERI, Marcelo. *Panorama social de América Latina*. Chile: CEPAL, 2003.

\_\_\_\_\_. *Panorama social de América Latina*. Chile: CEPAL, 1995.

\_\_\_\_\_. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. In: *Brasil: a caminho da equidade*. Nueva Sociedad, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos*. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2010. p. 45

\_\_\_\_\_. *Pronunciamento Compromisso de Mudança de 28 de outubro de 2002*. Disponível em: [www.pt.org.br/./download.php?../c091003192420compromissocomamudanca](http://www.pt.org.br/./download.php?../c091003192420compromissocomamudanca). Acesso em: 12 dez. 2009.

PELIANO, A. M. (coord.). *Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*. Brasília: IPEA, 1993.

\_\_\_\_\_. *O mapa da fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. Brasília: IPEA, 1993. Documento de Política n. 14.

\_\_\_\_\_. *O mapa da fome II: Informações sobre a indigência por municípios da Federação*. Brasília: IPEA, 1993. Documento de Política n. 15.

\_\_\_\_\_. *O mapa da fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)*. Brasília: IPEA, 1993. Documento de Política n. 17.

POCHMANN, Márcio (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez, 2002.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Vanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Falcão Tiago. *Mito de Sísifo ou a grande transformação? A experiência brasileira com programas de transferência direta de renda*. Campinas: UNICAMP, 2006. (Dissertação de Mestrado).

SILVA, José Graziano da. Graziano indica que Vale-Gás e Bolsa-Renda podem acabar: entrevista concedida a jornalista Marta Salomon. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45540.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2010.

SILVA, Luiz Inácio da. *Compromisso de Mudança de 28 de outubro de 2002*. Disponível em: [www.pt.org.br/.../download.php?.../c091003192420compromissocomamudanca](http://www.pt.org.br/.../download.php?.../c091003192420compromissocomamudanca). Acesso em: 22 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Discurso de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do CONSEA, realizado no Palácio do Planalto, em 30 de janeiro de 2003*. Disponível em: <[http://www.info.planalto.gov.br/static/inf\\_briefdiscusos.htm](http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm)>. Acesso em: 12 out. 2010. 2003a.

\_\_\_\_\_. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Vila Irmã Dulce, Teresina/PI: em 10/01/2003*. Disponível em <[http://www.info.planalto.gov.br/static/inf\\_briefdiscusos.htm](http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm)>. Acesso em: 20 out. 2010. 2003b.

\_\_\_\_\_. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar-CONSEA, realizada Palácio do Planalto, 25 de fevereiro de 2003*. Disponível em <[http://www.info.planalto.gov.br/static/inf\\_briefdiscusos.htm](http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm)>. Acesso em: 20 out. 2010. 2003c.

\_\_\_\_\_. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional em 1 de janeiro de 2003*. Disponível em: <[http://www.info.planalto.gov.br/static/inf\\_briefdiscusos.htm](http://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briefdiscusos.htm)>. Acesso em: 12 de dez. 2009. 2003d.

SOARES, F. V, SOARES, Sergei, MEDEIROS, Marcelo. OSÓRIO, Rafael. *Programas de Transferências de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Brasília: Centro Internacional de Pobreza/IPEA/PNUD, 2007.

SOJO, Ana. *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. Chile, CEPAL, 2007.

SOUSA, R. P; SANTOS, L. M.P. *Measuring the impact of the Bolsa Familia Program using the Health and Nutrition Days*. Santiago do Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/WP7.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20. 2003.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

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

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

TELLES, Vera da Silva . *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Polis*, São Paulo, v. 14, p. 43-53, 1994.

TSEBELIS, George. Processos decisórios em sistemas políticos: veto *players* no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997 p. 89-117.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VIANA, Ana L. A.; ELIAS, Paulo E.M.; IBAÑES, Nelson. (Orgs.). *Social:dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

VILLANUEVA, L. A. Estudio introductorio. In: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

WERTEIN, Jorge; JOVCHELOVITICH, Malova. *Pobreza e desigualdade no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. 2001.