



Marco Aurélio Weissheimer

# Bolsa Família

AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA QUE ESTÁ TRANSFORMANDO A VIDA DE MILHÕES DE FAMÍLIAS NO BRASIL



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO



O Programa Bolsa Família, criado pelo governo Lula em outubro de 2003, vem tendo grande impacto na vida cotidiana de milhões de pessoas que tinham muita dificuldade para colocar comida na mesa. Com o programa, pessoas que estavam fora do alcance das políticas sociais e que viviam em situação de grande pobreza passaram a ser beneficiadas por uma rede de proteção social inédita em suas vidas – e inédita no Brasil.

O Bolsa Família está conseguindo, talvez pela primeira vez, modificar significativamente a tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil. Este livro se propõe a investigar o Programa Bolsa Família e verificar seus impactos na diminuição da desigualdade de renda no país, apontando os avanços já conquistados e seus possíveis limites. Sem fazer qualquer tipo de apologia, o jornalista Marco Aurélio Weissheimer conta um pouco da história do programa, mostrando que é possível enfrentar a chaga da fome, da pobreza e da desigualdade social no Brasil.



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ISBN 85-7643-029-0

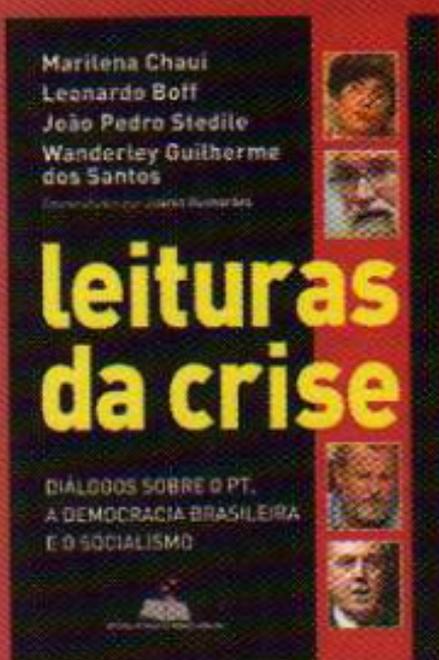


9 788576 430292

LEIA TAMBÉM DA EDITORA  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**Leituras da crise –  
Diálogos sobre o PT, a  
democracia e o socialismo**  
**Marilena Chaui, Leonardo  
Boff, João Pedro Stedile e  
Wanderley Guilherme dos  
Santos**

*Entrevistados por Juarez  
Guimarães*



*Entrevistas com quatro dos  
principais pensadores brasileiros  
trazem rica reflexão sobre a crise  
política que atingiu o país em 2005  
e os caminhos para superá-la*

Quatro reflexões profundas e agudas sobre as relações entre a crise política e ética das instituições brasileiras e o futuro do PT. Temos aqui um debate fundamental para entender as causas, os interesses e os significados desses acontecimentos, para além de um visão parcial e instrumental.

Os diálogos e as entrevistas que compõem este livro constituem, em seu pluralismo de razões, talvez a melhor reflexão pública que se produziu sobre a crise vivida pela democracia brasileira em 2005 e os caminhos para superá-la.

LEIA TAMBÉM DA EDITORA  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

## Um retrato do Brasil – Balanço do governo Lula

*José Prata Araújo*



*Um amplo balanço dos primeiros três anos do governo Lula, com dados e análises que ajudam a entender o alcance e a profundidade das mudanças que estão ocorrendo*

Os primeiros três anos do governo Lula já proporcionaram importantes e positivas mudanças no país. *Um retrato do Brasil* permite uma visão abrangente desse processo, ao apresentar um completo e minucioso balanço do primeiro mandato de Lula e da coalizão liderada pelo PT em relação a sua concepção de Estado e a suas ações nas áreas social e política, na economia e no desenvolvimento, e nas relações exteriores, apontando avanços e problemas enfrentados. Além disso, situa o governo Lula no contexto de um quadro comparativo com o período neoliberal de FHC.

Créditos das imagens da capa (da direita para a esquerda): Ana Nascimento/ABr; Marcello Casal Jr./ABr; Reiko Miura; Marcello Casal Jr./ABr; Reiko Miura; Reiko Miura; Rose Brasil/ABr; Marcello Casal Jr./ABr.

***BOLSA FAMÍLIA:***

*AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DO  
PROGRAMA QUE ESTÁ TRANSFORMANDO A  
VIDA DE MILHÕES DE FAMÍLIAS NO **BRASIL***

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

W515b Weissheimer, Marco Aurélio.

Bolsa família : avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil / Marco Aurélio Weissheimer. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

160 p.

ISBN 85-7643-029-0

Política social – programas de assistência - Brasil. 2. Programa Bolsa Família. 3. Desigualdade social e econômica – Brasil. 4. Pobreza. 5. Desenvolvimento econômico e social - Brasil. 6. Trabalho infantil. 7. Educação infantil. 8. Reforma agrária. 9. Movimentos sociais. I. Título.

CDU 329.63(81)

364.442(81)

316.42(81)

CDD 361.981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

*BOLSA FAMÍLIA:  
AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DO  
PROGRAMA QUE ESTÁ TRANSFORMANDO A  
VIDA DE MILHÕES DE FAMÍLIAS NO BRASIL*

MARCO AURÉLIO WEISSHEIMER



## *Fundação Perseu Abramo*

Instituída pelo Diretório Nacional  
do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### *Diretoria*

Hamilton Pereira (presidente)  
Ricardo de Azevedo (vice-presidente)  
Selma Rocha (diretora)  
Flávio Jorge Rodrigues da Silva (diretor)

### *Editora Fundação Perseu Abramo*

*Coordenação Editorial*  
Flamarion Maués

*Assistente Editorial*  
Viviane Akemi Uemura

*Revisão*  
Maurício Balthazar Leal

*Capa*  
Eliana Kestenbaum

*Editoração Eletrônica*  
Enrique Pablo Grande

*Impressão*  
Bartira Gráfica

1ª edição: setembro de 2006

Todos os direitos reservados à  
Editora Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 224  
04117-091 — São Paulo — SP — Brasil  
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910  
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo  
<http://www.fpabramo.org.br>

Copyright © 2006 by Marco Aurélio Weissheimer  
ISBN 85-7643-029-0

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO – EM BUSCA DE UMA AGENDA SOCIAL ....	9
I – VIOLÊNCIA E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL ..	13
ESTADO E TRAUMA .....	16
<i>Bolsa Família e os</i>	
<i>desafios da política externa</i> .....	18
II – A CRIAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA .....	25
ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	26
A UNIFICAÇÃO DE UM SISTEMA “ESPALHADO” .....	32
O DESAFIO DE AMPLIAR A	
PROTEÇÃO SOCIAL E CORRIGIR DISTORÇÕES .....	34
<i>O pouco que vale muito</i> .....	38
EM BUSCA DE PORTAS DE SAÍDA .....	39
<i>A Escala da Insegurança Alimentar</i> .....	43
O FINANCIAMENTO DO ESTADO EM QUESTÃO .....	44
A ABERTURA DE NOVAS JANELAS .....	47
III – UM DEBATE ESQUIZOFRÊNICO NA MÍDIA .....	53
AUMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR .....	57
OS ELOGIOS DA REVISTA <i>VEJA</i> .....	59
<i>Um programa dentro da lei e</i>	
<i>não eleitoreiro – Patrus Ananias</i> .....	62
IV – O DESAFIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR	
E O DRAMA DA FOME NO BRASIL .....	65

<i>O desafio da fome – Josué de Castro</i> .....	67
OS NÚMEROS DA BARBÁRIE . .....	67
<i>Problema da fome não é falta</i> <i>de alimentos – José Graziano da Silva,</i> <i>Walter Belik e Maya Takagi</i> .....	72
DESPERDÍCIO DE BILHÕES .....	73
O DEBATE SOBRE O MODELO DE DESENVOLVIMENTO .....	75
APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL .....	78
V – O IMPACTO SOCIAL E ECONÔMICO:	
AVANÇOS E LIMITES .....	81
SOBRE A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NO BRASIL .....	84
QUADRO – EVOLUÇÃO RECENTE DA DESIGUALDADE DE RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i> NO BRASIL .....	84
UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA POR SEUS BENEFICIÁRIOS .....	90
O BOLSA FAMÍLIA ESTÁ CHEGANDO A QUEM DE FATO PRECISA DELE .....	91
QUADRO – PERFIL DOS ENTREVISTADOS .....	92
QUADRO – SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS ENTREVISTADOS .....	93
GASTOS COM ALIMENTAÇÃO, A PRINCIPAL PRIORIDADE .....	94
QUADRO – GASTO DO DINHEIRO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	95
QUADRO – AVALIAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO APÓS O BOLSA FAMÍLIA .....	97
MELHORA NA AUTO-ESTIMA E NO CRÉDITO .....	97

QUADRO – TRATAMENTO DA FAMÍLIA NO LOCAL ONDE MORA APÓS O BOLSA FAMÍLIA .....	98
QUADRO – CRÉDITO COM OS COMERCIANTES DO BAIRRO APÓS O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	99
AVALIAÇÃO GERAL DO BOLSA FAMÍLIA .....	99
QUADRO – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	99
QUADRO – RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	100
REDUÇÃO DO TRABALHO INFANTIL .....	102
CONTROLE DA FREQUÊNCIA ESCOLAR .....	102
AUMENTO DE RENDA LEVA 6 MILHÕES À CLASSE C .....	104
CRESCIMENTO DA CLASSE MÉDIA .....	107
<i>Razões da desigualdade no Brasil –</i> <i>Marcio Pochmann</i> .....	108
GASTO OU INVESTIMENTO? .....	110
O IMPACTO NA ECONOMIA .....	113
UMA CRÍTICA A CONSIDERAR: MIGALHAS E CAVIAR .....	116
O MENOR ÍNDICE DE DESIGUALDADE DO ÚLTIMOS 30 ANOS .....	121
 ANEXO 1 – SUMÁRIO DA LEGISLAÇÃO SOBRE O BOLSA FAMÍLIA .....	 125
 ANEXO 2 – UMA AGENDA RECUPERADA – POSSIBILIDADES PARA O FUTURO: O EXEMPLO DA REFORMA AGRÁRIA.....	  131
 NOTAS .....	 155

## SOBRE O AUTOR

**Marco Aurélio Weissheimer**, 42 anos, é jornalista da Agência Carta Maior, desde sua criação em 2001. Bacharel e mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Trabalhou como tradutor e editor na introdução das edições em português do jornal *Le Monde Diplomatique*. É um dos autores do livro *100 propositions du Forum Social Mondial* (Éditions Charles Léopold Mayer – Alliance des Éditeurs Indépendants, Paris, 2006), também lançado no Brasil (*100 propostas do Fórum Social Mundial*, Vozes, Petrópolis, 2006) e na Venezuela (*Cien proposiciones del Foro Social Mundial*, Editorial Laboratorio Educativo, Caracas, 2006). Trabalhando na Carta Maior, acompanha o Fórum Social Mundial desde sua primeira edição, em 2001, dedicando-se também à cobertura de outros fóruns sociais regionais e temáticos pelo mundo.

# APRESENTAÇÃO

## EM BUSCA DE UMA AGENDA SOCIAL

*É possível pensar em políticas sociais que não sejam meramente programas emergenciais de assistência em um cenário econômico em que não se obtenha um nível sustentável de desenvolvimento? E qual pode ser o papel de uma política social agressiva como mecanismo indutor de desenvolvimento?*

No Brasil, os 10% mais ricos da população são donos de 46% do total da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres – ou seja, 87 milhões de pessoas – ficam com apenas 13,3% do total da renda nacional. Somos 14,6 milhões de analfabetos, e pelo menos 30 milhões de analfabetos funcionais. Da população de 7 a 14 anos que frequenta a escola, menos de 70% concluem o ensino fundamental. Na faixa entre 18 e 25 anos, apenas 22% terminaram o ensino médio. Os negros são 47,3% da população brasileira, mas correspondem a 66% do total de pobres. O rendimento das mulheres corresponde a 60% do rendimento dos homens nos mesmos postos de traba-

lho. No Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o Distrito Federal apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 16.920,00 em 2003, o estado do Maranhão ficou com apenas R\$ 2.354,00 anuais por pessoa. Esses números são mais do que suficientes para indicar o gigantesco desafio que o país enfrenta para implementar um projeto de desenvolvimento social e econômico.

A tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil é um dos principais obstáculos a serem enfrentados. Países com renda *per capita* similar à brasileira têm 10% de pobres em sua população, enquanto nós estamos na casa dos 30%. Segundo dados oficiais, cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza. Destes, cerca de 22 milhões em indigência. No debate sobre os desafios para a superação deste quadro, a relação entre política econômica e políticas sociais ocupa um lugar central. Há uma relação de subordinação entre elas? É possível pensar em políticas sociais que não sejam meramente programas emergenciais de assistência em um cenário econômico em que não se obtenha um nível sustentável de desenvolvimento? E qual pode ser o papel de uma política social agressiva como mecanismo indutor de desenvolvimento? Há várias maneiras de abordar tais questões. Esse livro se propõe a investigar uma delas, aquela que foi concretizada por meio da implementação do Programa Bolsa Família, e a verificar seus possíveis impactos na diminuição da desigualdade de renda no país. Preten-

de, além disso, apontar alguns elementos fundamentais para o debate sobre qual o modelo de desenvolvimento necessário para superar o quadro de desigualdade social e violência urbana que afeta o país. Pretende falar de avanços já conquistados e de seus possíveis limites. E quer falar também sobre possibilidades. O texto apresentado no Anexo 2, ao final deste trabalho, pretende indicar algumas delas por meio de uma reflexão sobre o papel estratégico da reforma agrária e de seu potencial de articulação com outras políticas sociais.

O objetivo central deste texto não é fazer nenhuma apologia acrítica ao Programa Bolsa Família, mas sim contar um pouco da história de uma iniciativa que pretende mostrar que é possível enfrentar a chaga da fome, da pobreza e da desigualdade social no Brasil. Se o Bolsa Família e o conjunto de políticas que se articulam com ele têm um viés demasiadamente assistencialista, como dizem alguns de seus críticos, seus resultados já mostram o impacto que políticas públicas de distribuição de renda podem ter na vida diária da população mais pobre. Neste sentido, é um desafio histórico procurar analisar as dificuldades e os obstáculos que se apresentam a essa luta. Estamos lidando aqui com um desafio histórico e com uma dívida igualmente histórica. O Brasil teve o maior índice de crescimento mundial no século xx. No entanto, isso não se traduziu em redução das desigualdades sociais. Pelo contrário, elas aumentaram, transformando as grandes e as médias cidades brasileiras em áreas de grande instabilidade social. O êxito do Bolsa Família, reconhecido hoje dentro

e fora do Brasil, é um passo importante na direção de transformar essa realidade. Talvez seja um passo ainda insuficiente. Mas já representou uma série de avanços, como procuraremos mostrar, avanços que requerem muitos outros ainda para que milhões de brasileiros tenham uma vida minimamente digna. Considerando o quadro de desigualdade social brasileiro, este desafio é gigantesco.

O que os números mais recentes sobre a situação social no Brasil parecem indicar é que a redução da desigualdade, verificada nos últimos anos, é resultado de um conjunto de políticas públicas e decisões na área econômica. Destacam-se aí programas como o Bolsa Família e políticas como a do aumento do salário mínimo e o impacto que esse aumento teve no pagamento de benefícios da Previdência Social. Como se verá, o Bolsa Família não é o programa mais importante em termos de volume de recursos investidos, mas talvez seja o de maior impacto na vida cotidiana de milhões de pessoas que tinham muita dificuldade para colocar comida na mesa. Pessoas que estavam fora do alcance das políticas sociais e que viviam em situação de grande pobreza passaram a ser beneficiadas por uma rede de proteção social inédita em suas vidas – e inédita no Brasil. E para quem não tinha praticamente nada, ter algum avanço de renda, mesmo que pequeno, já causa um grande impacto na vida. Os recentes levantamentos sobre as condições de vida da população brasileira mostram isso claramente. Pela primeira vez em muitos anos houve melhoria na distribuição de renda. Para milhões de pessoas, esse não é um detalhe menor.

# I – VIOLÊNCIA E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

*Em dois anos, meio milhão de brasileiros deverão estar atrás das grades. Mantendo-se a tendência atual, seria preciso construir um novo presídio a cada 15 dias. Ao mesmo tempo, o Brasil possui a segunda maior frota de helicópteros particulares do mundo. Onde isso vai dar?*

A explosão de violência que se abateu sobre São Paulo, especialmente a partir de maio de 2006, e que, com intensidades variadas, faz parte do cotidiano de centenas de cidades brasileiras, por si só é suficiente para mostrar que estamos todos sentados sobre uma bomba-relógio. Não é o caso de falar de uma bomba-relógio prestes a explodir, pois ela vem explodindo e se retroalimentando sucessivamente. Tampouco parece ser o caso de resumir o problema à ausência de políticas públicas na área da segurança ou à falta de recursos. Há algo mais profundo que parece ter se rompido, deixando a sociedade brasileira flutuando sobre um caldo de cultura de desagregação e de anomia. O crescimento da desigualdade social nas últimas décadas e a escandalo-

sa concentração de renda no país compõem um cenário de profunda violência institucional e não-institucional. O convívio da opulência e do luxo, de um lado, e da miséria, de outro, já fez acender o sinal vermelho há um bom tempo. Mas permanecemos, em boa medida, cegos, surdos e mudos.

É verdade que não basta afirmar a existência da desigualdade social para equacionar o problema da violência. Há diversas faces desse problema que exigem medidas de curto prazo, que não podem esperar pela diminuição consistente dos níveis de desigualdade, o que só ocorrerá no longo prazo. Mas, mesmo os problemas imediatos, como a falência do sistema penitenciário brasileiro, só podem ser entendidos em toda a sua extensão se considerarmos o que ocorre também fora das prisões. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (Ibcecrim), de São Paulo, em dois anos, meio milhão de brasileiros estarão atrás das grades. Hoje esse número é de aproximadamente 340 mil. De acordo com essa tendência, e conforme as normas das organizações internacionais de direitos humanos que sugerem um máximo de 500 pessoas por presídio, seria necessário construir um novo presídio a cada 15 dias.

Somente as cadeias de São Paulo recebem, em média, 800 presos por mês. A falta de perspectivas dentro e fora das prisões e a fragilidade dramática das políticas de reintegração fazem com que o índice de reincidência e retorno às prisões seja muito alto. Assim, além do flu-

xo contínuo de novos encarcerados, as próprias prisões funcionam como alimentadoras do fluxo criminal. No Rio de Janeiro, segundo estimativa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, pelo menos 70% da população carcerária têm envolvimento com o tráfico. Não há dados oficiais, mas o índice de reincidência no Rio de Janeiro pode atingir 80%. Em resumo, temos uma combinação macabra de ausência de recursos para a construção de novos presídios e para o desafogamento dos atuais convivendo com uma fábrica que não cessa de produzir novos detentos.

Uma carta da juíza Sonáli Zluhan, publicada no jornal *Zero Hora*, de Porto Alegre, ilustra esse quadro:

“Sou juíza em Caxias do Sul, na Vara de Execuções Criminais. Aqui o presídio se chama INDUSTRIAL, no entanto os presos não têm trabalho. As vagas oferecidas são 296 e atualmente a lotação é de 750 presos. Cada cela para quatro pessoas tem mais de 12. O albergue, que abriga os presos do regime aberto e semi-aberto, com serviço externo, com 95 lugares, tem mais de 200. Eles têm dormido sentados, na laje (em Caxias faz muito frio) ou em cima das mesas e no chão. Não existem colchões para todos, apesar de já terem sido solicitados para a Susepe (Superintendência de Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul), mais de uma vez. Somente após eu haver interditado o presídio por duas vezes é que se iniciou a obra do novo presí-

dio, com 450 vagas. E, apesar de a obra já haver começado há mais de [um] ano, não tem previsão para terminar”<sup>1</sup>.

A juíza Zluhan prossegue seu relato:

“Os presos não têm qualquer assistência médica ou odontológica, dependemos do serviço de voluntários que, esporadicamente, aparecem. Temos presos com AIDS, tuberculosos, com câncer, e estes recebem remédios graças à Pastoral Carcerária, que arrecada fundos para medicamentos”<sup>2</sup>.

Essa é a realidade comum à esmagadora maioria dos presídios brasileiros. E o que a sociedade tem a ver com isso? Tudo, obviamente. Mais do que pode parecer à primeira vista. Por ocasião da onda de violência iniciada em maio de 2006 em São Paulo, multiplicaram-se sentimentos favoráveis à pena de morte, à execução de criminosos sem qualquer tipo de procedimento legal e ao abandono da população carcerária a sua própria sorte. Em um certo sentido, esses sentimentos já viraram realidade, pois convivemos diariamente com todas essas práticas.

## ESTADO E TRAUMA

Em seu livro *Guerra civil: Estado e trauma*, o jornalista Luís Mir escreve:

“O Estado brasileiro optou pela guerra civil, uma guerra dolorosa que empilha cadáveres com frieza nazista e fúria primitiva. As vítimas desta guerra são os pobres, que vivem em permanente estado de tensão e terror. As mortes desta guerra chegam a 150 mil por ano e elas custam, para o Estado, metade do que o país gasta com saúde”<sup>3</sup>.

O problema é que a quase totalidade dessas mortes não tem qualquer repercussão na mídia. Ninguém fica sabendo nada sobre elas. O nome das vítimas, o que faziam, o que suas famílias (aqueles que ainda tinham) sentiram e sofreram, quais foram os projetos de vida interrompidos; todas essas informações cairão para sempre no esquecimento; é como se todas essas histórias de vida nunca tivessem existido.

Se não for por outra razão, pode-se argumentar com esses sentimentos e posições a favor da pena de morte e do extermínio, do ponto de vista de sua eficácia. Seus defensores pregam tais práticas como solução para o problema da criminalidade. Mas estariam dispostos a assumir as conseqüências de tais posições? Estariam dispostos a apoiar a matança generalizada de todos os criminosos e presidiários do país? E de todos os futuros violadores da lei? Em que isso resultaria mesmo para a sociedade? A defesa dessas teses equivale a declarar uma guerra contra milhares de pessoas, a esmagadora maioria delas oriunda dos estratos mais pobres da população. Afinal de contas, quem superlota os

presídios brasileiros? E quem declararia essa guerra? O Estado brasileiro? Este Estado que tem uma dívida histórica para com seu povo e para com o que estabelece a Constituição do país?

### **Bolsa Família e os desafios da política externa**

**N**a avaliação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral do Itamaraty, o Programa Bolsa Família está relacionado também às prioridades estratégicas da atual política externa brasileira. Em seu novo livro, *Desafios brasileiros na era dos gigantes* (Editora Contraponto, 2006), ele explica essa relação ao definir aquelas que considera as principais características do Brasil e do mundo hoje. A grande característica da sociedade brasileira, segundo ele, são as disparidades sociais. Disparidades de renda, de gênero, de etnias e entre regiões do país. O Brasil é hoje o país com maior concentração de ren-

da do mundo, com cerca de 14 milhões de pessoas convivendo com a fome e mais de 72 milhões em situação de insegurança alimentar (segundo pesquisa divulgada no dia 17 de maio pelo IBGE).

O grupo mais afetado por essa situação de insegurança é composto por mulheres negras que vivem no Nordeste, um quadro que resume o conjunto de desigualdades presentes no Brasil. O Programa Bolsa Família é um reconhecimento da importância desse tema, destaca o embaixador. Ele traça um paralelo com a outra ponta do espectro social no país. Ao mesmo tempo que milhões de brasileiros enfrentam diari-

Há quem considere uma “tese esquerdista” a relação entre violência e desigualdade social, fazendo uma confusão entre pobreza e desigualdade. Há vários estudos que mostram que a conexão mais íntima que existe não

▶ amente o drama da fome, o Brasil possui a segunda maior frota de aviões e helicópteros particulares do mundo. Nós vivemos entre esses dois extremos. Aliada a esta situação de vulnerabilidade social há ainda uma outra vulnerabilidade que é definidora do que o Brasil é hoje: a vulnerabilidade externa, econômica e tecnológica. Trabalhar pela superação dessas vulnerabilidades, enfatiza, é um dos principais objetivos de nossa política externa.

Uma das condições centrais para que isso ocorra é o desenvolvimento das potencialidades brasileiras, defende Samuel Pinheiro Guimarães. “O Brasil possui o quinto maior território do mundo, a décima população e está entre os dez maiores

PIBS do mundo. Só três países têm essas características: Estados Unidos, China e Brasil”, resume. Isso faz que o potencial de longo prazo da sociedade brasileira seja extraordinário. Por isso, aponta, uma das grandes tarefas do governo e do Estado brasileiro é trabalhar para a construção e o desenvolvimento deste potencial. “Não é uma tarefa simples”, reconhece. Entre outras coisas, pelo fato de que estes desafios devem ser enfrentados em um ambiente democrático, o que não é nada fácil, considerando as disparidades sociais e regionais que marcam o Brasil.

(GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2006).

é entre violência e pobreza, mas sim entre violência e desigualdade social. O artigo “Desigualdade social, violência e jovens no Brasil”, escrito pelas pesquisadoras Enid Rocha e Luseni Maria de Aquino, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>4</sup>, estabelece bem essa conexão, apresentando alguns dados para sustentar que a desigualdade social é um dos fatores preponderantes para o comportamento violento ou criminoso. Segundo Luseni Aquino, a desigualdade social está entre as maiores causas da violência entre jovens no Brasil, especialmente na faixa entre 15 e 24 anos.

As pesquisadoras defendem que a violência cometida por jovens socialmente desfavorecidos não é causada apenas por necessidades materiais, mas também por sentimentos de injustiça e ausência de reconhecimento social. Esses fatores são potencializados pela convivência com pessoas e ambientes que estão no extremo oposto, o da inclusão social e do reconhecimento. Além da privação material, defendem as pesquisadoras, esses jovens enfrentam também o problema da exclusão social por não corresponderem aos padrões valorizados pela sociedade (pessoas brancas, bem vestidas, escolarizadas, trabalhadores com carteira assinada). Some-se a isso o bombardeio publicitário e midiático que estimula as pessoas a consumir e a desfrutar dos prazeres e comodidades da sociedade moderna.

Há dados abundantes mostrando a situação de extrema vulnerabilidade social que afeta a maioria da população jovem entre 15 e 24 anos. Um dos mais eloqüen-

tes é o que aponta a condição de extrema pobreza que atinge 12,2% dos 34 milhões de jovens brasileiros, membros de famílias com renda *per capita* de até um quarto do valor do salário mínimo. Entre essa população, aproximadamente 67% não concluíram o ensino fundamental e 30,2% não trabalham e não estudam, segundo dados do IPEA. E cerca de 71% desses jovens são negros. Ainda segundo o estudo do IPEA, o fato de ser negro significa maior probabilidade de ser pobre e barreiras muito maiores para a ascensão social. As desigualdades nos rendimentos associadas à discriminação racial têm como um de seus efeitos perversos uma maior dificuldade de integração social dos jovens negros.

Uma comparação entre o estado indiano de Kerala e o estado de São Paulo reforça a tese de que não é a pobreza, mas sim a desigualdade e o convívio da opulência com a miséria que funcionam como um fator gerador de maior violência. A Índia tem taxas de homicídios muito menores que as brasileiras. Lá o número de assassinatos é baixo e decrescente, enquanto no Brasil este número tem crescido e é cinco vezes mais elevado. Oficialmente, foram mortos no Brasil, na década de 1990, cerca de 300 mil jovens. Não há nada comparável na Índia, mesmo com as tensões étnicas e religiosas internas e os conflitos na região da Caxemira. No estado de Kerala, cujo PIB *per capita* equivale a US\$ 398,00, os indicadores sociais são comparáveis aos de países desenvolvidos. O índice de mortalidade infantil é de aproximadamente 10 mortos para cada mil nascidos vivos.

Em São Paulo, esse número é quase duas vezes maior, 16,7 mortos por mil nascidos vivos, apesar de ser um estado muito mais rico, com um PIB *per capita* em torno de US\$ 9,2 mil. Quando comparada a situação econômica dos paulistas com a da população de Kerala, os primeiros podem ser considerados mais desenvolvidos. Mas, se a medida comparativa for a expectativa de vida ao nascer, os indianos têm maior qualidade de vida, pois vivem mais. Isto ocorre, em larga medida, devido à violência que afeta os jovens brasileiros entre 15 e 24 anos, que faz cair a expectativa de vida. Segundo dados de 1999, em Kerala ocorreram 472 homicídios dolosos/ano, contra 14.497 em São Paulo. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes foi de 1,33 no estado indiano e de 33,15 em São Paulo.

Para reverter esse quadro, a tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil é um dos principais obstáculos a serem enfrentados. Como afirmamos, países com renda *per capita* similar à brasileira têm uma situação de desigualdade menos acentuada que a nossa. Ao mesmo tempo em que milhões de brasileiros enfrentam diariamente o drama da fome, o Brasil possui a segunda maior frota de aviões e helicópteros particulares do mundo. E São Paulo, que ganhou indesejáveis manchetes mundiais por causa da violência, abriga a segunda maior frota de helicópteros do mundo, perdendo apenas para Nova York.

A causa da violência não é, obviamente, esse honroso lugar no *ranking* da frota de helicópteros. Esse índice

é, na verdade, um sintoma. Um sintoma de uma doença que afeta a sociedade brasileira como um todo. É mais cômodo fazer de conta que isso é um problema do governo de plantão e colocar-se na posição de vítimas a defender a pena de morte contra os “homens de má vida” que não souberam aproveitar as oportunidades quando estas apareceram. Mas, na verdade, o comodismo aqui é apenas aparente. O resultado destas disparidades atravessa nossas vidas diariamente, quando saímos às ruas, quando vamos à padaria, ao banco ou ao supermercado. Mais do que atravessar, ele nos afronta, nos enfrenta e nos ameaça. Diante disso, a maioria tende a reagir exigindo que o Estado elimine quem a ameaça. Mas talvez a questão não seja “quem” ameaça, mas sim o “que” ameaça. Os números sobre a realidade do sistema carcerário brasileiro são suficientes para mostrar que não há nenhuma solução mágica no horizonte.

Os presos continuam sendo “fabricados” diariamente em um escala que o Estado não tem capacidade financeira para dar conta. O que fazer, então? A solução é passar fogo na bandidagem, bradam muitos brasileiros. É mesmo? E de que bandidos estamos falando? Aqueles que moram na periferia, que acabam engrossando as fileiras do tráfico? E os que, por uma sorte na vida, andam de helicóptero e infringem a lei, também devem ser executados com um tiro na cabeça? E os policiais que, por uma série de razões, acabam se envolvendo com o crime, também merecem o mesmo destino? E os

governantes que são cúmplices ou omissos diante desse quadro também devem ser executados? E que tal os eleitores desses governantes também merecerem responsabilização? Quem vai dar o primeiro tiro?

No início do século xx, o escritor norte-americano Jack London escreveu uma série de artigos sobre os miseráveis e desempregados que habitavam o East End londrino. Esses artigos resultaram em um livro, intitulado *O povo do Abismo*, publicado no Brasil pela Editora Fundação Perseu Abramo. Na abertura da edição brasileira, algumas dezenas de palavras de London nos lançam uma advertência. A prudência recomenda, ao menos, sua leitura:

“Os rejeitados e os inúteis! Os miseráveis, os humilhados, os esquecidos, todos morrendo no matadouro social. Os frutos da prostituição – prostituição de homens e mulheres e crianças, de carne e osso, e fulgor de espírito; enfim, os frutos da prostituição do trabalho. Se isso é o melhor que a civilização pode fazer pelos humanos, então nos dêem a selvageria nua e crua. Bem melhor ser um povo das vastidões e do deserto, das tocas e cavernas, do que ser um povo da máquina e do Abismo”<sup>5</sup>.

## II – A CRIAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

Instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003<sup>6</sup>, o Bolsa Família é um programa federal de transferência direta de renda destinado às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 60,00 a R\$ 120,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00). Uma das características centrais do programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social. O Bolsa Família tem dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. O objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos.

O programa é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com

os estados e municípios. As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do Cadastro Único. Além disso, devem acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício, além de promover ações complementares destinadas ao desenvolvimento autônomo e sustentado das famílias pobres do município. Quais são essas condicionalidades? As famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do Cadastro Único elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. O controle social sobre o programa é exercido mediante a constituição de Comissões Municipais intersetoriais e paritárias. A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Em discurso proferido no lançamento do Bolsa Família, no dia 20 de outubro de 2003, a secretária-executiva do programa, Ana Fonseca, destacou que a criação desta nova política só era possível graças à experiência acumulada ao longo da história em torno de programas de transferência de renda. Ela lembrou o projeto do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), de 1991, para a instituição

de um programa de renda mínima. Segundo Fonseca, aí estaria “a origem de tantos programas espalhados pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal”. Outros nomes foram lembrados então como formadores desta experiência acumulada: “Desde o lançamento dos primeiros programas, em 1995, no Distrito Federal”, com o então governador Cristovam Buarque, em Campinas com José Roberto Magalhães Teixeira, e em Ribeirão Preto, com Antônio Palocci”. Ou seja, o Bolsa Família não é uma criação a partir do zero.

Uma história da implementação de políticas sociais de distribuição de renda no Brasil teria que retroceder, pelo menos, à década de 1930, com a criação dos primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores e aos setores mais pobres da população. Nesta época, a partir do governo de Getúlio Vargas, começou a surgir de modo mais concreto no país a idéia de construção de um Estado de bem-estar social, um projeto ainda inacabado. Um passo importante neste processo foi a Constituição de 1988, que colocou efetivamente a assistência social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente (como indígenas, quilombolas, crianças e idosos).

A partir da constituição deste novo marco legal e institucional, tivemos, no início dos anos 1990, a aprovação de leis importantes como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

No final do governo Fernando Henrique Cardoso foram lançadas algumas políticas voltadas para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O governo Lula, com a criação do MDS, vai incorporar e integrar essas políticas em um único programa que procura unificar as ações públicas nas áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação infantil e transferência de renda.

Um importante trabalho sobre o tema da desigualdade social no Brasil foi produzido pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP), no livro *Renda de cidadania*. Um dos méritos deste livro é assinalar a relação existente entre o problema da desigualdade social no país e a escravidão:

“O exame mais recente das desigualdades no Brasil, incluindo seus aspectos raciais, denota com clareza que a sociedade e os governos pouco fizeram, desde a abolição em 1888, para corrigir os efeitos de mais de três séculos de escravidão. De acordo com os estudos organizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD-IBGE), em 1999, os afro-descendentes tinham uma presença proporcionalmente muito maior entre os mais pobres no Brasil do que a sua participação na população”<sup>7</sup>.

Segundo o levantamento do IPEA, citado por Suplicy, em 1999, dos 170 milhões de brasileiros, cerca de 34% viviam em famílias com renda inferior à linha de pobreza e 14% em famílias com renda inferior à linha de indigência, correspondendo, respectivamente, a 54 milhões de pobres e 22 milhões de indigentes:

“Os negros, incluindo os pretos e os pardos, representavam 45% da população, mas correspondiam a 64% da população pobre e 69% da população indigente. Enquanto os brancos correspondiam a 54% da população total, entre os pobres eles eram 36% e entre os indigentes, 31%. Dos 54 milhões de brasileiros pobres, 19 milhões eram brancos, 30,1 milhões pardos, 3,6 milhões pretos, 140 mil indígenas e 76 mil amarelos. Entre os 22 milhões de indigentes havia 6,8 milhões brancos, 13,6 milhões pardos, 1,5 milhão pretos, 56 mil indígenas e 37 mil amarelos”<sup>8</sup>.

Suplicy também cita o trabalho de Hermione Parker, professora da London School of Economics, que assessorou *sir* Brandon Rhys Williams na Câmara dos Comuns na defesa de uma política de renda básica. Parker defendeu a gradual integração do sistema de impostos e benefícios no sentido de se instituir uma renda mínima, com a eliminação de impostos sobre a folha de pagamentos como forma de promover o emprego e tornar o trabalho mais competitivo. O potencial transformador

da renda mínima sobre a vida das mulheres (algo que começa a se verificar através do Bolsa Família) mereceu especial atenção de Parker:

“Uma mudança desse tipo pode transformar a vida familiar. A dependência dentro da família é o destino tradicional da mulher casada, e em função de nem sempre serem felizes, um número crescente de mulheres procuram independência por meio do mercado de trabalho. Outras vão trabalhar porque suas famílias desejam o dinheiro extra. De qualquer maneira, a decisão pode ser difícil, porque as mulheres, diferentemente dos homens, precisam adaptar o seu trabalho remunerado às suas responsabilidades familiares. A renda básica amenizaria esse dilema dando um meio de independência financeira a toda mulher (e todo homem), estejam ou não realizando um trabalho pago. A renda básica não tira o direito de trabalhar fora de casa, mas aumenta a liberdade de escolha. Não afasta a responsabilidade dos esposos para com cada outro acima do mínimo, mas aumenta a autonomia da/o esposa/o ou parceira/o que não é remunerada/o”<sup>9</sup>.

Ao traçar uma linha histórica dos estudos e propostas para o combate às desigualdades sociais, Suplicy cita outros dois importantes estudos que começaram a dar maior materialidade a essas idéias. O primeiro deles, *Um projeto para o Brasil*, foi escrito por Celso Furta-

do, em 1968. Nesta obra, Furtado defendeu a necessidade de modificar a distribuição do perfil da demanda agregada. O Brasil tinha então cerca de 90 milhões de habitantes e uma renda *per capita* de aproximadamente US\$ 350, com uma distribuição de renda em que “o 1% de renda mais alta e os 50% de renda mais baixa tinham acesso a parcelas idênticas da renda nacional, um quadro que praticamente se repetiria em 1999”<sup>10</sup>. O segundo trabalho destacado por Suplicy foi o de Antonio Maria da Silveira que, em 1975, elaborou a primeira proposta de garantia de renda mínima para o Brasil, em “Moeda e redistribuição de Renda”<sup>11</sup>. Criticando a ineficácia dos métodos e políticas adotadas até então para enfrentar o problema da pobreza, Silveira propôs que ela fosse atacada diretamente através do instrumento do imposto de renda negativo.

Em 1978, destacou ainda o autor de *Renda de Cidadania*, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram, em *Participação, salário e voto*<sup>12</sup>, “que a reforma agrária e uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo deveriam ser instituídos como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira”. Segundo eles, “só poderia haver democracia política se houvesse um limite aos extremos de desigualdade e a erradicação da miséria”<sup>13</sup>. Anos mais tarde, no dia 17 de abril de 1991, Suplicy apresentou no Senado um projeto de lei para a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima, “que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, to-

das as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época”<sup>14</sup>. O projeto de Suplicy representou um marco no debate sobre a adoção de políticas de distribuição de renda no país.

### A UNIFICAÇÃO DE UM SISTEMA “ESPALHADO”

Quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família, que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero. Embora, no início, o Fome Zero tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, foi o Bolsa Família que se consolidou como o programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios.

Inaugurou-se, assim, uma nova agenda social no Brasil com a unificação, a racionalização e a ampliação de quatro programas sociais já existentes. Em 2003, o mais im-

portante deles – o Bolsa Escola – beneficiava cerca de 5 milhões de famílias, com transferência de renda de até R\$ 45,00 por família. Hoje, o Bolsa Família beneficia cerca de 11,1 milhões de famílias, com transferência de renda de até R\$ 107,00 por família. Mas não se trata apenas de transferência de renda. Além da exigência da frequência escolar e da proibição do trabalho infantil, também passou a ser exigida a vacinação das crianças. No final de 2005, iniciou-se a integração do PETI com o Bolsa Família, o que possibilitou o atendimento a 3,2 milhões de crianças em ações socioeducativas e de convivência.

A integração com outros programas sociais é um dos conceitos centrais do Bolsa Família. Tomado isoladamente, ele chega hoje a mais de 11 milhões de famílias pobres para garantir uma complementação de renda familiar básica e garantir que as crianças fiquem na escola, além de controlar a vacinação delas. Articulado com outros programas, ele tem sua ação potencializada. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, integra a rede de proteção básica às famílias que vivem em grande risco social e carecem de ação preventiva. Com ele, o governo pretende agir em conjunto, olhando cada família como um todo e procurando estabelecer a interação dos programas e das ações socioassistenciais. Estas têm sido implementadas por meio dos Centros de Referência da Assistência Social, as chamadas Casas das Famílias, criadas em 2003 e que já somam 2 mil em todo o país. A integração com o PETI é outro exemplo. Além disso, há também programas em

sinergia com a Política Nacional de Assistência Social que rege o SUAS, atuando no que se chama “atendimento especial”, destinado àquelas famílias que já tiveram seus direitos violados. É o caso do Sentinela, programa que acolhe vítimas da violência e da exploração sexual infanto-juvenil.

### O DESAFIO DE AMPLIAR A PROTEÇÃO SOCIAL E CORRIGIR DISTORÇÕES

Após atingir a meta de 11,1 milhões de famílias beneficiadas, o Bolsa Família tem ainda uma série de problemas a resolver. Um deles é a cobertura em algumas regiões, particularmente no Rio de Janeiro, no Amapá e no Distrito Federal. No Rio de Janeiro, há problemas de falta de cadastramento das famílias por parte de prefeituras. No Amapá, somente 53% das famílias que se enquadram nos critérios do programa estão recebendo o benefício. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 (PNAD-IBGE), aumentou o número de pessoas pobres na faixa de cobertura do benefício nesta região. O Distrito Federal, por sua vez, considerando os números de julho de 2006, deveria ter 20 mil famílias a mais incluídas no Bolsa Família. Hoje, apenas 54% das 96 mil famílias que têm direito recebem o benefício. Por outro lado, os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná estão com mais de 100% de famílias atendidas pelo programa, porque houve redução da pobreza e ainda estão incluídas pessoas que

não teriam mais direito ao benefício (R\$ 60,00 por família, mais R\$ 17,00 por filho, até o limite de três filhos).

O cadastramento das famílias em situação de pobreza exige a participação direta das autoridades locais. Vejamos um exemplo de como isso ocorre de modo a que o programa atinja seu propósito: a Secretaria de Promoção e Assistência Social de Várzea Grande, interior de Mato Grosso, iniciou em julho de 2006 o cadastramento de cerca de 3.600 famílias para receber o Bolsa Família. Técnicos da Secretaria visitaram as casas das famílias, a partir de uma lista de nomes entregues por presidentes de associações de moradores de bairro com pessoas que preenchiam os requisitos para receber o benefício. Com essa lista, 126 bairros foram divididos em 16 pólos e 18 técnicos da prefeitura visitaram as casas para preencher os cadastros. Para evitar que os técnicos chegassem nas casas e seus moradores não estivessem, foi realizada uma reunião prévia para informar o dia e a hora em que ocorreria o cadastramento, além de esclarecer as famílias sobre os documentos necessários. Ou seja, é necessário um envolvimento das autoridades locais com suas respectivas comunidades para que o programa funcione.

Desde o início do Bolsa Família a imprensa tem feito uma marcação cerrada em torno do tema do cadastramento e da concessão de benefícios a pessoas que não se enquadram nos critérios do programa. No início, essa foi, provavelmente, a forma como o Bolsa Família mais apareceu na mídia. De um modo geral, a concessão irre-

gular de benefícios deve-se a dois fatores: problemas de atualização de cadastro e irregularidades envolvendo a esfera local do poder público. Esse problema continua a existir, embora já tenha sido consideravelmente reduzido.

Em julho de 2006, por exemplo, a prefeitura de Curitiba anunciou a suspensão, por oito dias, de 187 servidores por terem passado de 90 dias a um ano e três meses recebendo dinheiro do Bolsa Família sem ter direito ao programa do governo federal. O procurador-geral do município, Ivan Bonilha, determinou que os servidores devolvessem o dinheiro ao caixa do programa, antes mesmo de ordem judicial. A fraude foi descoberta por meio de uma investigação que começou em fevereiro de 2005, quando os benefícios foram suspensos. A investigação chegou a casos de funcionários beneficiados que recebiam até R\$ 2.000,00 de salário por mês. Mas a maioria ganhava de R\$ 350,00 a R\$ 600,00 mensais. Segundo o procurador, o número de dependentes foi examinado e se confirmou que a renda mensal do grupo superava os critérios do programa. Quando houve a irregularidade, a referência da renda era de R\$ 100,00.

Em uma nota divulgada no dia 10 de julho de 2006, o MDS informou que 50 mil cadastros do Bolsa Família poderiam ser cancelados até o final daquele mês devido a suspeitas de duplicidade na folha de pagamento de junho. O ministério ressaltou, porém, que essas duplicidades não significam, necessariamente, a ocorrência de fraudes, podendo se tratar de ocorrência de homônimos. O MDS rebateu a notícia

publicada na imprensa de que o Bolsa Família estaria sendo pago para pessoas já mortas. Segundo a nota, a morte do responsável pelo recebimento do benefício não implica o seu cancelamento, uma vez que ele é destinado à família, e não a uma pessoa específica. Nesse caso, a família deve procurar a prefeitura para substituir o responsável legal, mas pode continuar utilizando o cartão até que seja emitido um novo, em nome do responsável substituto.

Desde 2004, o ministério implantou procedimentos para a identificação de duplicidades e medidas de controle com o objetivo de evitar os pagamentos irregulares. Segundo o MDS, esses procedimentos levaram ao cancelamento de 562.351 benefícios do Bolsa Família (até junho de 2006), em função de duplicidades, mudança na situação socioeconômica das famílias e saídas voluntárias. Outros 50 mil benefícios, no mesmo período, estão bloqueados para verificação. Casos de duplicidade ocorrem, segundo o MDS, em função de falhas no fornecimento de informações quando do cadastramento das famílias, em especial nos cadastros de programas remanescentes, como o Bolsa Escola e o Auxílio Gás, que estão sendo unificados no Bolsa Família. Entre setembro de 2005 e março de 2006, foram cancelados 974.120 benefícios do Bolsa Escola e 1.634.268 benefícios do Auxílio Gás.

Há ainda um outro tipo de exigência para assegurar a continuidade do benefício. Os beneficiários do Bolsa Família devem fazer avaliações de saúde regulares,

para verificar o peso e medir a altura, entre outros testes. Se deixar de cumprir as exigências nas áreas de educação, saúde, e de manter o cadastro atualizado na Secretaria de Assistência Social, a família pode perder o benefício instituído pelo programa. Após um processo de recadastramento feito entre beneficiários em todo o país, o governo federal cortou o Bolsa Família para 562.351 famílias em todos os estados. Nos casos em que ocorre o bloqueio, ainda é possível a retomada do benefício. A exclusão pode ser revertida se ocorreu algum erro no repasse de informações. Há também casos de exclusão motivados por melhoria da condição das famílias – o que é, aliás, o objetivo final do programa, a saber, a emancipação das pessoas da ajuda governamental para sobreviver.

### O pouco que vale muito

“**A** importância do programa é perceptível quando se conhece um pouco mais de perto a realidade de quem vive em extrema pobreza. Exemplo é Maria Lília Sodré Nunes, de 45 anos, mãe de quatro filhos, dos quais dois recebem o Bolsa Família. ‘Essa ajuda, que o governo (federal) está dando, é pouca, mas serve.

Pior é não se ter nada para garantir o pão de cada dia’, afirmou ontem a dona-de-casa Maria Lília. Desempregada e separada do marido, ela é a chefe de uma família que mora num dos lugares mais insalubres da Ilha de São Luís, a área da Cambôa, repleta de palafitas, casebres de madeira erguidos sobre manguezais.

## EM BUSCA DE PORTAS DE SAÍDA

Pode parecer um paradoxo, mas não é. O principal objetivo do Programa Bolsa Família é justamente fazer com que seus beneficiados deixem de sê-lo. Essa é uma tarefa para muitos anos e não apenas para um programa isolado. Promover o desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, devolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar a algo que possa ser chamado de cidadania. Esse é o caminho para a saída do Bolsa Família. O caminho de entrada é bem conhecido: décadas – e mesmo séculos – de uma política patrimonialista, de apropriação privada do Estado, de concepção da política como balcão de negócios e de

Luciana Silva de Carvalho, uma jovem de 23 anos de idade, contou que é mãe solteira e trabalha como cozinheira para sustentar seus dois filhos. Um deles, há mais de um ano, recebe o Bolsa Família. Ela mora na rua dos Veleiros, na Camboa, onde um grupo de carpinteiros constrói embarcações artesanais, às margens do rio Anil. No outro lado da cidade, Marize Batis-

ta, de 30 anos, também mora em casebre, na área palafitada do bairro São Francisco, nas proximidades da Lagoa da Jansen e da praia da Ponta d'Areia. 'Dois de meus três filhos recebem o Bolsa Família. Para mim, isto é uma bênção', salientou."

(*Jornal Pequeno*,  
São Luís, Maranhão –  
agosto de 2006)

exclusão da imensa maioria da população não apenas do mercado produtivo, mas de um sentimento mínimo de pertencimento a uma comunidade, a algo que mereça o nome de país.

Após superar a meta de 11 milhões de famílias beneficiadas, o MDS passou a investir na atualização de critérios para atender um número mais amplo de pessoas, na incrementação do valor do benefício e na consolidação das chamadas “portas de saída” da pobreza. O objetivo estratégico é construir políticas que possam efetivar a transição da situação de dependência em relação aos programas de transferência de renda para um estágio sustentável de inclusão social que combine participação no mercado de trabalho com garantia de direitos. Uma das medidas adotadas foi o aumento, em abril de 2006, de R\$ 100,00 para R\$ 120,00 do limite de renda para a inscrição das famílias no programa. Considerando que a renda foi desgastada pelo processo inflacionário, o MDS pretendeu manter como parâmetro os mesmos níveis adotados em 2003, quando o programa foi criado.

Essa atualização também levou em conta os dados da PNAD de 2004, do IBGE, que apontaram uma redução da quantidade de famílias em estado de miséria. Mesmo com a atualização do limite para R\$ 120,00, o movimento de melhoria na renda dos mais pobres deve resultar, segundo avaliação do MDS, numa redução de 100 mil famílias atendidas pelo programa – de 11,2 para 11,1 milhões. A expectativa do MDS é investir até R\$ 8,3 bi-

lhões no programa em 2006. O ministério também propôs ao governo um acréscimo no valor do benefício, de um pouco mais de 10% (quem hoje recebe R\$ 15,00 por mês passaria a ganhar R\$ 17,00, e os benefícios para famílias que recebem R\$ 95,00 seriam reajustados para R\$ 107,00). Outra medida em implementação é o atendimento diferenciado para diferentes perfis de pobreza.

O MDS aposta na segmentação de mecanismos para atender diferentes perfis de pobreza, identificados tanto na PNAD como em pesquisas feitas com as famílias atendidas pelo programa. Essas pesquisas constataram que há um grupo de famílias em situação de pobreza estrutural, com baixa escolaridade, habitação precária e saneamento precário, geralmente chefiadas por mulheres. Há ainda as famílias novas, formadas a partir de outras famílias de baixa renda. E há um outro grupo de famílias, mais estruturadas, que têm alguma renda e são atendidas com o benefício variável de R\$15,00 por possuírem crianças na escola. O atendimento diferenciado, considerando tais diferenças, passaria, inclusive, pela definição de tempos-limite para a permanência no programa. A concretização dessa idéia depende da agilidade na atualização dos dados do Bolsa Família.

Neste contexto, o MDS avalia que o programa pode passar a atender famílias com filhos até a finalização do ensino médio e famílias sem crianças durante um período entre cinco e dez anos. Após esse período, as pessoas seriam incluídas em políticas públicas voltadas para a

garantia de direitos e para a sua inserção no mercado de trabalho, condições que construiriam as chamadas “portas de saída” da pobreza. Para que essas portas de saída se tornem mais largas, o Bolsa Família começou a se integrar com políticas públicas de outras áreas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por exemplo. Há famílias recebendo o financiamento orientado para pessoas de mais baixa renda, com o objetivo de criar condições para o seu desenvolvimento no campo.

Segundo o secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Valter Bianchini, há uma coincidência entre o público do Bolsa Família e o do Pronaf. Há cerca de 800 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família e, ao mesmo tempo, dos créditos do Pronaf. A coincidência encontra uma explicação na realidade social do país. Atualmente, existem cerca de 4 milhões de famílias de agricultores familiares, das quais 1,6 milhão estão na linha de pobreza. Dos 72 milhões de brasileiros que vivem em situação de insegurança alimentar leve (PNAD-IBGE 2004), cerca de 15,4 milhões de pessoas vivem no meio rural. E dos 14 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave aproximadamente 3,5 milhões residem na zona rural. Uma outra porta de saída no campo está associada à produção de biodiesel, óleo extraído da plantação de mamona. A idéia é que as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família recuperem a autoconfiança ao desenvolver atividades produtivas que podem levar à sua emancipação.

## A Escala da Insegurança Alimentar

A pesquisa do IBGE, baseada na PNAD 2004, produziu, pela primeira vez, informações sobre a condição domiciliar de segurança alimentar em âmbito nacional, utilizando a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para classificar os domicílios em quatro categorias: segurança alimentar (SA), insegurança alimentar leve (IA leve), insegurança alimentar moderada (IA moderada) e insegurança alimentar grave (IA grave).

### INSEGURANÇA ALIMENTAR LEVE

Ocorre quando há preocupação com a falta de ali-

mentos no futuro próximo e quando ocorrem arranjos domésticos para que os alimentos durem mais.

### INSEGURANÇA

#### ALIMENTAR MODERADA

Ocorre quando há o comprometimento da qualidade da alimentação, buscando manter a quantidade necessária. Neste nível de insegurança, inicia-se a redução da quantidade de alimentos entre os adultos.

### INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE

Ocorre quando há a restrição da quantidade de alimentos, levando à situação de fome entre adultos e crianças.

Outro desafio, neste mesmo contexto, é a integração no mercado de trabalho dos jovens das camadas mais pobres e com menor índice de escolarização. Segundo dados do IBGE, o índice de desemprego entre pessoas com nível superior é de 5%; entre pessoas com ensino médio é de 12% e entre aquelas que possuem apenas o ensino fundamental sobe para algo entre 20% e 30%. Fazer com que esta última faixa diminua é um dos prin-

cipais desafios do Bolsa Família e do conjunto de políticas públicas associadas a ele. É o desafio de construir um círculo virtuoso, integrando políticas emergenciais com outras de caráter estruturante.

Uma dessas políticas estruturantes que pode potencializar o Bolsa Família é o Plano Nacional de Reforma Agrária, que, apesar de suas limitações orçamentárias, é a ferramenta mais poderosa para concretizar na vida das pessoas o princípio da segurança alimentar. Trata-se de uma política que não se esgota na mera distribuição de terras, mas que articula um conjunto de iniciativas que colocam no centro do debate o próprio conceito de modelo de desenvolvimento (conforme procuraremos mostrar no Anexo 2 “Uma agenda recuperada”, texto que resultou dos debates preparatórios à Conferência Internacional de Reforma Agrária, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação-FAO, em março de 2006, em Porto Alegre).

## O FINANCIAMENTO DO ESTADO EM QUESTÃO

Entre os desafios enfrentados pelo programa está o tema de seu financiamento, um tema que diz respeito, entre outras coisas, ao próprio conceito de Estado. Há defensores do Bolsa Família mesmo entre profissionais do mercado financeiro. No início de maio de 2006, por exemplo, a diretora para a América Latina da agência de classificação de risco Standard & Poors, Lisa

Schineller, disse em Nova York que a manutenção do programa “será um desafio crucial para o próximo governo, não importa quem ganhe a eleição”<sup>15</sup>. Schineller classificou o Bolsa Família como “um programa muito importante em termos de desenvolvimento humano, muito bem estruturado e que ainda representa uma parte pequena dos gastos do governo”. Com um orçamento de R\$ 8,3 bilhões para 2006, o Bolsa Família deve beneficiar cerca de 44 milhões de brasileiros de baixa renda. Mas a sua receita para o futuro do programa está longe de ser consensual. “Para preservar o Bolsa Família e manter suas contas equilibradas, o próximo governo terá que cortar em outras áreas, como os salários do funcionalismo público e a previdência”, defendeu a diretora da agência.

Essa é a receita clássica do mercado em tempos de neoliberalismo. Uma receita paradoxal e contraditória. É paradoxal porque ao mesmo tempo que diz se tratar de “um programa muito importante para o desenvolvimento humano” sustenta que sua continuidade depende de cortes de gastos públicos em outras áreas vitais, como é o caso dos salários dos servidores. E é contraditório porque admite que o programa ainda representa uma parte pequena dos gastos do governo, mas defende que o futuro do programa exige cortes que têm repercussões para a implementação de políticas sociais de combate à fome e à pobreza. Sendo assim, cabe perguntar: um programa como o Bolsa Família pode ser implementado, como uma política eficaz de redução de desigual-

dades sociais, com soluções clássicas de mercado? O que significa o conceito de eficácia neste contexto? Como se mede a eficácia de um programa social como o Bolsa Família? Essas serão algumas das outras questões que tentaremos responder ao longo deste livro.

Como se deve contabilizar, por exemplo, a contribuição do Bolsa Família para a redução do trabalho infantil no país? Segundo a PNAD, o Brasil retirou, entre 2002 e 2004, quase meio milhão de crianças do trabalho infantil. Ocorreu uma redução de 2.988.294 (2002) para 2.574.717 (2004) no número de crianças de 5 a 15 anos no trabalho. Seria uma leviandade, obviamente, atribuir esse avanço fundamentalmente ao Bolsa Família, mas parece inegável que a estrutura integrada de políticas sociais tem algo a ver com isso. É o caso, por exemplo, da integração do Bolsa Família com o PETI, que, segundo dados do MDS, atende cerca de 1 milhão de crianças e adolescentes no país.

O resultado desse tipo de programa revela sua potencialidade quando se analisam períodos ainda mais longos. Ainda no terreno do trabalho infantil, o Brasil conseguiu uma redução de 60,9% na faixa etária de 5 a 9 anos, de 1992 a 2004. A taxa de atividade entre 10 e 17 anos caiu 36,4% no mesmo período. Esses dados fazem parte do relatório divulgado no dia 4 de maio de 2006 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Segundo o documento, “com esses resultados o Brasil é considerado, juntamente com a China, um exemplo de que a eliminação do trabalho infantil é possível”. Entre

os fatores que permitiram os avanços brasileiros, a OIT destacou a ampliação do acesso ao ensino. Em 2004, 97,1% dos jovens entre 7 e 14 anos estavam matriculados no ensino fundamental. No ensino médio as matrículas têm crescido cerca de 10% ao ano desde 1995, “taxa provavelmente sem paralelo” em qualquer outro país, diz a OIT. O relatório afirmou ainda que “o ritmo de eliminação do trabalho infantil aumenta quando as estratégias abrem janelas de oportunidades aos pobres”.

### A ABERTURA DE NOVAS JANELAS

Abrir janelas de oportunidades para a população pobre. Essa é uma boa síntese do espírito do Programa Bolsa Família. Infelizmente, desde seu lançamento, o programa não teve, por parte da mídia brasileira, uma cobertura preocupada em constatar se essas janelas estavam, de fato, se abrindo. A maior parte das matérias tratou de destacar irregularidades na execução do programa, como o recebimento de benefícios por pessoas não habilitadas a tal. O impacto do programa sobre o seu público-alvo recebeu bem menos destaque. Curiosamente, as melhores matérias neste sentido vieram do exterior. Um caso paradigmático sobre isso foi a reportagem publicada pela revista *The Economist*, em sua edição de 27/09/2005<sup>16</sup>.

“Os governos democráticos da América Latina começaram a produzir grandes e inovadores esforços para tratar da pobreza”, afirmou a respeitada revista inglesa

de economia e política. Esses esforços, acrescentou, “se baseiam em programas que oferecem às famílias pobres pagamentos em dinheiro mediante a condição, por exemplo, da manutenção das crianças na escola ou da realização de exames de saúde com regularidade”. A *The Economist* citou dois programas: um implementado no México e o Bolsa Família, no Brasil. A matéria intitulada “Pobreza na América Latina – Nova abordagem sobre um problema antigo” teve pouca repercussão no Brasil, limitando-se a rápidas citações em alguns jornais. Muito pouca gente ficou sabendo, por exemplo, do impacto que o Bolsa Família teve na vida da família de Maria Rita Albino da Silva, para quem os R\$ 120,00 recebidos por mês “fazem a diferença entre ter quase nada e o suficiente para comer”, conforme relatou a publicação.

Em dezembro de 2005, o presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, visitou famílias de uma comunidade pobre de Brasília (a comunidade do Varjão), que recebem o Bolsa Família. Segundo relato da assessoria de comunicação do Banco Mundial<sup>17</sup>, Dinalva Pereira de Moura, uma das beneficiárias, deu o seguinte testemunho durante a visita:

“Este programa foi uma coisa maravilhosa para mim e para minha família. Tenho três filhos e meu marido está desempregado. O Bolsa Família me ajuda a comprar comida. Às vezes até dá para comprar frutas para as crianças. Meus filhos sabem que

quando a gente recebe o dinheiro eles terão mais para comer, e assim ficam bastante contentes. Eles também não deixam de ir à escola, pois sabem que o dinheiro depende disso”<sup>18</sup>.

E o presidente do Banco Mundial comentou:

“Antes de tudo estou impressionado com as dificuldades pelas quais passam essas pessoas, como trabalham duro, e o esforço que fazem para ter uma dignidade tão alta em face das circunstâncias. É muito comovente. É bom saber que o Programa Bolsa Família tornará suas vidas um pouco menos sofridas. Mas, com todos os benefícios do programa, ainda assim essas pessoas vivem uma vida muito difícil. Isto enfatiza como é importante ajudar o Brasil a criar empregos, melhores oportunidades para que possam ter a vida que sonharam para seus filhos”<sup>19</sup>.

O Bolsa Família é apontado como o maior da nova geração de programas sociais da América Latina, baseado no princípio da “transferência condicional de dinheiro” (CCT, sigla em inglês para *Conditional Cash Transfer*). A condicionalidade, aqui, refere-se às contrapartidas exigidas nas áreas de educação e saúde, principalmente. Comparada com a maioria dos programas de assistência social, a transferência condicional de dinheiro está muito mais próxima da população pobre por não se limitar ao sistema formal de empregos,

que exclui a imensa maioria dos mais pobres, conforme avaliou Kathy Lindent, do Banco Mundial. O custo desse tipo de programa, destacou ainda a *The Economist*, é relativamente modesto:

“o Bolsa Família do Brasil custa ao governo federal 0,36% do PIB, muito menos do que o sistema de previdência social. A transferência não se limita a dar dinheiro para os pobres, mas também serve como incentivo ao uso dos serviços governamentais”<sup>20</sup>.

Mas o programa também tem seus críticos, que consideram esse volume de recursos insuficiente e apontam a necessidade de avançar na direção de políticas que produzam dinâmicas de geração de emprego e de desenvolvimento. Críticos como o cardeal arcebispo de São Paulo, dom Cláudio Hummes, que considera o Bolsa Família um programa meritório como proposta emergencial de assistência social, mas insuficiente como política de geração de empregos. Ou como o economista Marcio Pochmann, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp), que não é exatamente um crítico do programa, mas sim do volume de recursos alocado a ele. Em um seminário realizado em janeiro de 2006<sup>21</sup>, no Rio de Janeiro, Pochmann resumiu assim sua crítica:

“O Brasil está jogando fora oportunidades. Enquanto usamos 0,3% do nosso PIB para o Bolsa

Família, gastamos 150 bilhões de reais com o pagamento da dívida. Se compararmos com a área econômica, nosso governo não tem coordenação na área social. Não sabemos quais as metas para o setor, quantos brasileiros queremos retirar da pobreza”.

Na linha da argumentação de Pochmann, o que os defensores da prioridade absoluta do ajuste fiscal não levam em conta (ou desprezam) é que a redução da pobreza, em níveis significativos, é uma exigência inadiável. Segundo um estudo divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 3 de julho de 2006, a América Latina progride a um ritmo muito mais lento que a maioria das outras regiões em desenvolvimento na direção do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esse atraso, segundo o estudo, evidencia-se principalmente na luta contra a redução dos índices de pobreza extrema. Na América Latina, diz a ONU, a pobreza – medida pela proporção de pessoas que vivem com até 1 dólar por dia – só caiu de 11% para 9%, de 1990 para cá.

Embora reconhecendo limites, os defensores do programa argumentam que ele é sim capaz de gerar dinâmicas com impactos de médio e longo prazo nesta direção. Cabe então tentar aprofundar um pouco mais esse debate, investigando quais são os resultados da implementação do programa na vida das famílias beneficiadas e nas economias de suas comunidades. Infelizmente, não há ainda um debate amplo, de domínio públi-

co, sobre esse tema. A maneira superficial e contaminada eleitoralmente como ele é feito através da mídia é um claro indício dessa ausência.

### III – UM DEBATE ESQUIZOFRÊNICO NA MÍDIA

O tema da importância e da paternidade do Bolsa Família já gerou muitos discursos esquizofrênicos na mídia e no debate público. Ora o programa é atacado como uma política assistencialista e insuficiente, ora sua paternidade é reivindicada para o governo Fernando Henrique Cardoso. Até o senador Antônio Carlos Magalhães já reivindicou a paternidade do programa. E há quem defenda que o programa deve ser visto como um patrimônio nacional, sem reivindicações particulares de paternidade. É o caso do jornalista Gilberto Dimenstein, que, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* de 02/07/2006, intitulado “Lula ameaça o Bolsa Família?”, defendeu que, “para sobreviver, o programa teria de ser visto como um patrimônio nacional, e não como marca pessoal de Lula”. Dimenstein reconhece que o Bolsa Família é “o plano mais importante destinado a reduzir a pobreza já criado em toda a história do Brasil”. Mas defende uma tese exótica: “o presidente Lula é um de seus principais responsáveis e, ao mesmo tempo, uma de suas principais ameaças”.

O “risco-Lula”, segundo Dimenstein, é a exploração eleitoral do programa, o que ameaçaria sua so-

brevivência no futuro. Todas as pesquisas eleitorais mostram, reconhece o jornalista, que o Bolsa Família é um dos fatores responsáveis pelo índice de aprovação do governo Lula. Diante disso, o presidente deveria se abster de qualquer vínculo de seu governo com o êxito do programa. Segundo Dimenstein, a paternidade do programa deve ser reconhecida de modo coletivo. Ele escreve:

“Suas origens são as mais variadas e englobam os principais partidos, como PSDB [Partido da Social Democracia Brasileira], PT [Partido dos Trabalhadores] e PFL [Partido da Frente Liberal]. Cristovam Buarque, então no PT, e José Roberto Teixeira (PSDB) lançaram experiências semelhantes de renda mínima, respectivamente, em Brasília e Campinas. Essas experiências localizadas se expandiram, graças, em parte, ao fato de que Antônio Carlos Magalhães criou um fundo, no Congresso, que drenou recursos para o Bolsa Escola, assumido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, cujos assessores estudavam a junção de todas as bolsas em torno da família”.

Dimenstein reconhece que “Lula ampliou e melhorou a consistência desses programas”. Para o jornalista,

“Seria tão desonesto não reconhecer esse mérito como deixar de ver que o Bolsa Família é uma he-

rança positiva que ele recebeu de FHC. Se todos fossem reconhecidos e o programa virasse um projeto de nação, um patrimônio coletivo, o mérito de Lula, no futuro, seria ainda maior”.

Ele também menciona outros nomes que deveriam receber crédito pelo êxito do programa:

“Agop Kayayan e Jorge Werthein, que comandaram, respectivamente, Unicef e Unicef [*sic*], patrocinaram avaliações do Bolsa Escola e as divulgaram dentro e fora do Brasil, ajudando a dar-lhe a credibilidade necessária para ganhar escala nacional. O sociólogo Vilmar Faria, já morto, foi o grande pensador e construtor de um plano de prioridade às famílias dentro do governo FHC, ao lado de Ruth Cardoso. Como professor da USP [Universidade de São Paulo] e da Unicamp [Universidade Estadual de Campinas], ele influenciou muitas das pessoas, algumas do PT, que estiveram direta ou indiretamente buscando a sofisticação do assistencialismo”<sup>22</sup>.

O problema do argumento de Dimenstein é que ele, ao defender o necessário reconhecimento do histórico de programas sociais no Brasil – história que não nasceu com o governo Lula –, dilui fortemente a importância do que foi feito no atual governo. Se é certo dizer que os programas sociais não nasceram em 2003, também o é reconhecer que eles tiveram um forte impulso

neste período, alcançando resultados inéditos até então. O que os números mostram – e aqui não se trata de uma questão de opinião – é que o atual governo deu uma ênfase muito maior à questão do combate à fome e à luta pela diminuição da pobreza e da desigualdade social. Como se não bastassem os números de pesquisas que constataam os resultados desta maior ênfase, os principais adversários políticos do governo Lula atestam e reconhecem a importância do Bolsa Família ao defender a sua manutenção e ampliação.

Vale a pena ler o que algumas das pessoas citadas pelo jornalista já escreveram sobre o Bolsa Família. Tomemos o caso do senador Cristovam Buarque (Partido Democrático Trabalhista, PDT-DF), em um artigo intitulado “Família-Bolsa” e publicado no final de outubro de 2005:

“O governo Lula mudou tudo isso [referindo-se ao programa Bolsa Escola]. Substituiu Escola por Família, retirou a execução do programa do MEC [Ministério da Educação], transferindo-a para a assistência social, dando-lhe um perfil totalmente diferente do objetivo educacional. O próprio presidente, na comemoração do segundo aniversário da Bolsa Família, afirmou que não importa se o programa é assistencialista ou não. Importa sim. Ao garantir educação, a Bolsa Escola é um investimento que emancipa, ao passo que a Bolsa Família é o custo de manter a família na pobreza. Os filhos das

crianças que receberam Bolsa Escola não vão precisar dessa ajuda. Os filhos dos filhos da Bolsa Família continuarão dependendo dela. A Bolsa Escola permitia às famílias um ‘subir na vida’; a Bolsa Família garante-lhes apenas o ‘continuar vivas’. Por isso, elas terminarão conhecidas como Famílias da Bolsa, permanentemente dependentes”.

### AUMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR

Não é correta a informação do senador Cristovam Buarque que acusa o Bolsa Família de estar desvinculado da questão educacional. Os números mostram que o programa vem tendo um impacto positivo no setor educacional. A porcentagem de frequência escolar informada, que era de 51% em outubro e novembro de 2004, subiu para 61% nos três primeiros meses de 2005. O índice superou, já no primeiro trimestre, a meta de 60% prevista pelo MEC para julho daquele ano. De acordo com o resultado, 7.970.802 alunos tiveram a frequência informada ao ministério. O número de escolas que informaram a frequência foi de 163.378, o que representa 79% do total. Em relação aos municípios, 96% participaram do levantamento. Ou seja, 5.320 prefeituras enviaram informações ao ministério sobre a frequência de seus alunos. Do total de alunos inseridos no programa (12.975.071), 7.795.912 registraram frequência adequada, com mais de 85% de presença, e 174.890 tiveram frequência abaixo de 85% no primeiro trimestre de 2005.

Desde outubro de 2004, o MEC colocou à disposição dos municípios, na página eletrônica da Caixa Econômica Federal, um aplicativo para coleta dos dados da frequência escolar registrados pelas escolas e enviados às secretarias municipais. O banco de dados abrange as famílias beneficiárias do Bolsa Família e remanescentes do Bolsa Escola, com as respectivas crianças e adolescentes de 6 a 15 anos agrupados por escola. Os resultados do acompanhamento da frequência escolar são encaminhados ao MDS para controle. As repercussões para as famílias que tiverem alunos com baixa frequência à escola são, em primeiro lugar, uma advertência (a família é comunicada quando há a primeira ocorrência de não-comparecimento da criança à escola, ou seja, quando a frequência fica abaixo de 85%). Na segunda ocorrência, o benefício fica bloqueado por 30 dias.

Paradoxalmente menos crítico do que o senador Buarque, o ex-governador de São Paulo e candidato do PSDB à Presidência da República, Geraldo Alckmin, elogiou o programa e prometeu ampliá-lo, durante uma entrevista ao programa “Roda Viva”, da TV Cultura, no dia 03/07/2006. Mas, ao mesmo tempo, Alckmin criticou o aumento de gastos públicos, reproduzindo o argumento de adversários do programa. “Nós vamos manter, vamos ampliar, vamos aperfeiçoar o Bolsa Família. É um bom programa de proteção social”, afirmou, sem explicar como vai ampliar o programa diminuindo os gastos públicos.

## OS ELOGIOS DA REVISTA *VEJA*

Após ser várias vezes criticado na mídia, principalmente em seu primeiro ano de implantação, o Bolsa Família foi conquistando progressivamente matérias elogiosas e de reconhecimento de seu papel na melhoria de vida de milhões de brasileiros. Até a revista *Veja*, uma ácida crítica do governo Lula, reconheceu que o programa melhorou a vida de parcela importante da população. “Com o Bolsa Família, Lula ganhou sua arma nas urnas. Eleitoreiro ou não, é inegável que o programa melhora a vida de milhões de brasileiros”, diz reportagem da revista, em abril de 2006<sup>23</sup>. A revista ouviu vários especialistas e mesmo os mais críticos reconheceram os efeitos positivos do programa na vida das famílias mais pobres, especialmente na vida das crianças. Seguindo uma tendência verificada em outros órgãos de comunicação, *Veja* também introduziu o tema da paternidade do programa.

Segundo a revista, sem entrar em maiores detalhes, o “avanço começou no governo FHC”. Na verdade, a formulação mais sistemática de transferir dinheiro do Estado para assegurar uma renda mínima às famílias mais pobres começou a circular na sociedade por conta de proposta formulada pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP), em 1991, como vimos. O senador Cristovam Buarque defendia proposta semelhante, quando ainda era professor na Universidade de Brasília (UnB). Buarque foi eleito governador do Distrito Federal pelo PT em 1994

tendo a implementação do programa Bolsa Escola como uma das prioridades de seu governo. Esse programa previa como contrapartida das famílias beneficiadas a frequência escolar dos filhos no ensino fundamental. Em 1995, o então prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), chegou a implantar um programa similar.

Por uma questão de coerência, *Veja* poderia ter mencionado, como fez em relação ao governo Lula, que a criação do Bolsa Escola, no governo Fernando Henrique Cardoso, também teve motivações eleitorais. Foi criado em 1997, com vistas à reeleição do então presidente. Segundo o jornalista Nelson Breve, o ex-presidente, para não dar o crédito ao senador Suplicy, determinou que fosse aprovado o projeto do falecido deputado Nelson Markezan, que pertencia ao PSDB na época. “Por trás da iniciativa estava o desejo de encorpar a pré-candidatura do então ministro da Educação Paulo Renato à Presidência da República”<sup>24</sup>. Conforme a análise de Breve, a expansão dos programas de transferência de renda no segundo mandato de FHC também teve viés eleitoreiro:

“Tanto no patrocínio do senador Antonio Carlos Magalhães (PFL) para a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, quanto na criação de um programa semelhante ao Bolsa Escola vinculado ao Ministério da Saúde, para dar suporte às pretensões eleitorais do então ministro José Serra: o Bolsa Ali-

mentação, que se transformou no Projeto Alvorada. Isso para não falar no Vale Gás, criado meses antes da eleição de 2002 como forma de aliviar o custo político da liberação dos preços do gás de cozinha. Já que o assunto é moeda eleitoral, seria justo que *Veja* contasse a história completa. O Bolsa Família rende votos para Lula porque melhora a vida das famílias pobres. Tudo que melhora a vida das famílias pobres rende mais votos do que o que melhora a vida das famílias ricas. É simples”<sup>25</sup>.

Na avaliação do jornalista, os programas de FHC não tiveram eficácia eleitoral antes porque eram dispersos e não tinham controle. “A maior parte do dinheiro era repartida entre cabos eleitorais dos chefes políticos de estados e municípios beneficiados. Passaram a ter algum efeito eleitoral quando chegaram a quem realmente precisa. E esse efeito eleitoral nem é tão grande assim”. E ele acrescenta:

“Se *Veja* prestasse mais atenção ao que um de seus entrevistados vem dizendo sobre o assunto, perceberia que o Bolsa Escola representa pouco mais de 20% da cesta de moedas eleitorais do governo Lula. O economista liberal José Márcio Camargo calcula que cerca de 70% do aumento real de 33% da renda dos mais pobres, ocorrido entre 2002 e 2004, foi por causa da expansão dos empregos e da renda dos trabalhadores”<sup>26</sup>.

Na mesma matéria, *Veja* comete um erro grosseiro. Diz que “até hoje ninguém jamais perdeu o benefício por descumprimento das exigências ou qualquer outro motivo”. Não é verdade, registra Nelson Breve:

### **Um programa dentro da lei e não eleitoreiro**

*Patrus Ananias, ministro do  
Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

“**O** programas do Fome Zero, principalmente o Bolsa Família, têm recebido críticas de algumas pessoas que tentam desqualificá-los tachando-os, equivocadamente, de terem caráter eleitoreiro, quando, na verdade, eles foram estruturados justamente para combater e impedir essa prática. Nossos esforços, direcionados para consolidar no Brasil uma rede integrada de proteção e promoção social, estão referenciados na Constituição da República e nas leis sociais que lhe deram desdobramento, inclusive a lei que instituiu o Bolsa Família. Não pode ser acusado de eleitoreiro um

programa ancorado em texto legal votado e aprovado pelo Congresso Nacional. Estamos agindo conforme a lei, superando no país a fase da ‘lei para inglês ver’, sobretudo aquelas que visavam assegurar os direitos dos pobres.

Na mesma linha, procedemos à implantação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que integra o Bolsa Família. As políticas sociais saem do campo do clientelismo para o campo das políticas públicas normatizadas, com critérios, transparência e prestação de contas. O SUAS e sua Norma Operacional Básica (NOB) foram construídos num

“De acordo com o MDS, *Veja* foi informada de que 45 mil famílias tiveram os benefícios cancelados desde o início do programa até janeiro deste ano. A revista deixou de informar também que de acordo

▶ processo republicano e democrático com todos os governos estaduais e municipais e os conselhos de assistência social.

O Bolsa Família, além de sua base legal e dentro das diretrizes do SUAS, vem se consolidando rapidamente em todo o país dentro dos mesmos princípios éticos e de respeito ao pacto federativo. O programa está presente em todos os estados e municípios sem qualquer discriminação político-partidária, somando esforços e recursos com os governos estaduais e municipais que também desenvolvem programas de renda familiar básica. Agora mesmo estamos atualizando os cadastros numa ação conjunta com os demais entes federados e re-

passando recursos para todos os municípios sem qualquer discriminação.

Todos os que nos debruçamos sobre a história dos procedimentos eleitorais no Brasil sabemos que uma das formas constantes de corrupção são as práticas perversas de compra de votos. Pessoas, famílias, comunidades inteiras que não receberam no passado a atenção e os cuidados devidos pelos poderes públicos usam as eleições para receber de candidatos inescrupulosos um pouco daquilo que o Estado não lhes assegurou na forma de direitos e políticas públicas.”

(Trecho do artigo “Bolsa Família e eleição”, publicado no jornal *O Estado de Minas* em 08/12/2005)

com o último levantamento contabilizado, referente a outubro e novembro de 2005, 76,2% dos alunos (10,2 milhões entre 13,4 milhões atendidos) tiveram a frequência escolar informada. Os leitores não ficaram sabendo que mais de 90% das escolas (186,2 mil) informaram a frequência e 97% dos municípios enviaram os dados exigidos ao Ministério da Educação. Além disso, foram notificadas 24 mil famílias cujos filhos não frequentaram os 85% de aulas exigidos”<sup>27</sup>.

## IV – O DESAFIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E O DRAMA DA FOME NO BRASIL

*No início do século XXI, cerca de 14 milhões de brasileiros ainda passam fome. Mais de 72 milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar. Ao mesmo tempo, o país desperdiça cerca de R\$ 12 bilhões todos os anos com alimentos que vão parar no lixo.*

Desde seu início, o Bolsa Família convive com críticas que pretendem apontar seu caráter compensatório e assistencialista. Embora reconhecendo avanços concretos na melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros (a simples presença de mais alimentos na mesa, por exemplo), é preciso, dizem esses críticos, criar as condições para que programas compensatórios não sejam a única maneira de o Estado relacionar-se com a vida concreta e as necessidades materiais e simbólicas das pessoas que mais sofrem do grande problema a que a fantasia liberal não responde: a exclusão e sua filha, a barbárie. Antes de entrar neste debate, vale a pena lembrar um pouco a dimensão do problema da fome e alguns dos desafios que devem ser superados para a sua erradicação.

Os programas e ações do governo que fazem parte do guarda-chuva de políticas de combate à fome talvez pudessem ser chamados de temas proibidos. Assim como a fome fora tomada, por Josué de Castro, desde os anos 1940, como tema proibido, os programas voltados exclusivamente a esse mal ocupam hoje o lugar de interdito. E tudo se passa como se as tais condições que evitariam a resignação das políticas compensatórias fossem dadas de barato, visto que evidentes. Trata-se de uma arrogância que anda de mãos dadas com uma boa dose de desinformação.

Um dos textos que Josué de Castro não pôde concluir em vida tinha o projeto de chamar-se “Geografia do desespero”. Nas duas últimas décadas, duas idéias dominaram o cenário econômico global e o debate sobre o papel das políticas públicas: o vigor da economia de mercado e sua suposta capacidade auto-regulatória – cujo sinônimo incongruente é a desregulação legal – e a impotência e a ilegitimidade do Estado em ser mais do que um mero gerente administrador dos interesses desse vigor. Dois aspectos de alguns fracassos esquecidos também merecem registro: o excedente de pessoas jogadas na vala da exclusão e o avanço da barbárie social, com a alarmante violência nas sociedades. A partição entre o sucesso e o fracasso ganha uma nitidez que talvez merecesse uma “geografia” nova. Do desespero, como sugeriu Castro. E só acha exagerada essa palavra quem avalia que os números a seguir representam uma questão secundária.

## O desafio da fome

Josué de Castro

“**A** guerra e a fome constituem na hora atual as duas maiores ameaças que pesam sobre nosso mundo. Se a ameaça da guerra é, na aparência, mais grave porque pode conduzir ao extermínio total da espécie humana, é, no entanto, uma ameaça em potencial que pode ser contornada. A fome, no entanto, não é somente uma ameaça em potencial; ela é uma calamidade já em ação, um flagelo que vem destruindo e degradando o potencial humano representado por dois terços da humanidade”. (Advertência feita em 1954 por Josué de Castro, médico, antropólogo, sociólogo, diplomata e autor do clássico *Geografia da fome*).

“O subdesenvolvimento é produto da má utilização dos recursos naturais e humanos realizada de forma a não conduzir à expansão econômica e a impedir as mudanças sociais indispensáveis ao processo de integração dos grupos humanos subdesenvolvidos dentro de um sistema econômico integrado. Só através de uma estratégia global de desenvolvimento, capaz de mobilizar todos os fatores de produção no interesse da coletividade, poderão ser eliminados o subdesenvolvimento e a fome na superfície da terra”. (“A explosão demográfica e a fome no mundo”, texto publicado na revista *Civiltà delle Machine*, 1968, Roma).

## OS NÚMEROS DA BARBÁRIE

Cerca de 14 milhões de pessoas convivem com a fome no país e mais de 72 milhões de brasileiros estão em

situação de insegurança alimentar. Ou seja, dois em cada cinco brasileiros não têm garantia de acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade suficientes. Essas informações fazem parte de uma pesquisa sobre segurança alimentar no país, divulgada no dia 17 de maio deste ano pelo IBGE<sup>28</sup>. Segundo o estudo, que utiliza os dados da PNAD de 2004, crianças, negros e moradores das regiões Norte e Nordeste são os grupos que mais sofrem com restrições na alimentação. A gravidade do problema se expressa tanto pelo grande número de pessoas que convivem com a fome – cerca de 14 milhões de brasileiros – como pelo número ainda maior de pessoas, quase 40% da população, que não sabem se terão dinheiro para repor a comida que têm.

Por outro lado, a pesquisa indica que cerca de 109 milhões de pessoas, cerca de 60% dos brasileiros, vivem em domicílios considerados em condições de segurança alimentar. Trata-se de residências onde há acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e sem que para isso sejam comprometidas outras necessidades essenciais, como, por exemplo, saúde e educação. O estudo do IBGE também constatou que cerca de 18% da população vivem em condições de insegurança alimentar leve, 14,1% em insegurança alimentar moderada, e 7,7% se enquadram na categoria de insegurança alimentar grave, caracterizada pela experiência de fome na família pelo menos uma vez em um período de 90 dias (ver box no capítulo II). A região Nordeste é a que apresenta o perfil mais

preocupante de insegurança alimentar. Cerca de 60% da população nordestina não têm garantia de acesso à alimentação em quantidade e regularidade suficientes.

Mais da metade dos cerca de 14 milhões de brasileiros considerados em situação de insegurança alimentar grave vivem na região Nordeste. Segundo a pesquisa do IBGE, 14,4% dos nordestinos convivem com a fome. Esse número equivale ao dobro da média nacional, que está na casa dos 7,7% (de acordo com os dados da PNAD 2004). No outro extremo está a região Sul, que apresentou os menores índices de insegurança alimentar. Nesta região, o percentual de pessoas que conviveram com a fome no período considerado pela pesquisa foi de 3,7%. A região Norte apresentou resultados semelhantes aos do Nordeste, com 13,2% da população vivendo em situação de insegurança alimentar grave. Segundo a avaliação da coordenadora de Trabalho e Rendimento do IBGE<sup>29</sup>, Márcia Quintslr, Norte e Nordeste constituem um bloco diferenciado em relação ao resto do país, confirmando sua condição socioeconômica desfavorável.

Pela pesquisa, o estado campeão da insegurança alimentar foi o Maranhão, com um índice de 69,1%, sendo 18% de insegurança alimentar grave. Segue-se Roraima, com 68,7% de domicílios com insegurança alimentar e 15,8% com insegurança alimentar grave. O Piauí registra 63,5% e 10,8% e o Rio Grande do Norte 60,4% e 13,9%, respectivamente. No extremo oposto, Santa Catarina é o estado mais bem situado em termos alimentares, segundo o IBGE. Apresenta 16,5% de domicí-

lios com insegurança alimentar e 2% com insegurança alimentar grave. O segundo colocado é São Paulo, com 24,2% e 3,4%. Seguem-se o Rio Grande do Sul, com 24,8% e 4%, e o Distrito Federal, com 24,9% e 4,1%. Sergipe, o estado Nordestino mais bem colocado, aparece em sexto lugar no plano nacional.

Realizado a pedido do MDS, o estudo do IBGE também apontou que mais da metade das crianças brasileiras até 5 anos de idade estão vivendo em situação de insegurança alimentar. Na região Nordeste, o quadro é ainda mais grave, com cerca de 17% das crianças nessa faixa etária passando fome. O estudo também comprovou que a insegurança alimentar e a fome atingem mais duramente a população negra. O índice de insegurança alimentar grave entre pessoas pardas e negras atinge 11,5%. Entre a população branca, cai para 4,1%. E o quadro também se agrava no meio rural, onde o índice de pessoas vivendo com problemas de alimentação é de 49,9%, contra 37,7% nas áreas urbanas. Cerca de 3,4 milhões de pessoas convivem com a fome nas áreas rurais do país.

Esses números indicam a estreita relação entre desigualdade e discriminação no Brasil. Em 2004, mais da metade da população preta ou parda (52,3%) residia em domicílios sob risco de conviver com a fome. Entre os brancos, esse percentual era de 28,1%. Das 87,4 milhões de pessoas que se declaram pretas ou pardas, 45,6 milhões estavam sujeitas à insegurança alimentar em maior ou menor grau. E a região Nor-

deste concentrava quase metade dos pardos e pretos que sofreram com o problema, 48,8%, cerca de 22,3 milhões de pessoas. Ainda em 2004, 93,6 milhões de pessoas se declaram brancas, das quais 26,3% relataram situação de insegurança alimentar. Sob a condição de insegurança alimentar grave, em que a fome é uma realidade cotidiana, estavam 11,5% dos pretos e pardos, cerca de 10,1 milhões de pessoas. Além disso, os negros representavam 72,4% do contingente total de pessoas residentes em domicílios onde a fome foi constatada com maior gravidade.

Ainda segundo o estudo do IBGE, as incidências mais graves de insuficiência alimentar ocorrem em domicílios com mais de sete moradores, que têm mulheres como chefes de família, garantindo a sobrevivência de crianças e de adolescentes com até 18 anos. Os resultados da PNAD 2004 mostraram que a segurança ou a insegurança alimentar no Brasil, assim como ocorre em outros países, tem uma relação muito estreita com a composição dos domicílios. Há uma presença maior do quadro de insegurança nos domicílios em que residem menores de 18 anos de idade (41,9%), em comparação com o índice verificado naqueles em que todos os moradores são adultos (24,2%). Na região Sudeste, por exemplo, foram classificados em situação de segurança alimentar 80,4% dos domicílios sem moradores menores de 18 anos. Esse índice cai para 66,8% nos domicílios onde há pelo menos um morador menor de 18 anos.

## Problema da fome não é falta de alimentos

José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi

“O problema da fome, hoje, não é por falta de produção de alimentos, mas por falta de renda para adquiri-los em quantidade permanente e qualidade adequada. As estimativas da FAO mostram que o Brasil tem uma disponibilidade *per capita* de alimentos equivalente a 2.960 Kcal/dia, bastante acima do mínimo recomendado de 1.900 Kcal. O problema é que o consumo de alimentos é uma função da renda das famílias; e como a renda está muito mal distribuída, uma parte importante da população não tem acesso aos alimentos nem mesmo na quantidade mínima necessária para garantir a sobrevivência. Há no Brasil uma grande parcela de subnutridos, com um consumo médio de 1.650 Kcal/pes-

soa/dia, de tal forma que estamos classificados pela FAO na categoria 3 (de 1 a 5 para proporções crescentes de subnutridos), juntamente com países como Nigéria, Paraguai e Colômbia.

Existe um círculo vicioso da fome, difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias de doação de alimentos, como tradicionalmente se tem feito (cestas básicas, por exemplo). Este círculo é retroalimentado, por um lado, pelos problemas estruturais do país, de falta de emprego, salários baixos e concentração de renda; por outro, pela falta de políticas agrícolas e aumentos dos preços dos alimentos” (*“Para os críticos do Fome Zero”, publicado na revista Teoria e Debate, Fundação Perseu Abramo, nº 51, jun./jul./ago. de 2002*).

## DESPERDÍCIO DE BILHÕES

O resultado da pesquisa do IBGE aponta os problemas mais urgentes a resolver, a saber, a ausência, na mesa de milhões de brasileiros, da mínima alimentação necessária para a sobrevivência. Mas o conceito de segurança alimentar não se resume à presença de alimentos. Há ainda a questão da qualidade, que, pelo menos para 14 milhões de brasileiros (que passam fome regularmente), não chega a ser um problema. No entanto, a qualidade da alimentação, principalmente nos grandes centros urbanos, é outro tema que deve preocupar a sociedade. O fato é que o Brasil ainda precisa avançar muito para reverter a situação atual, em que a fome e a desnutrição convivem com uma alimentação de má qualidade e também com o desperdício. Os indicadores de desperdício de alimentos são menos conhecidos do conjunto da sociedade. Mas não são menos alarmantes do que os indicadores da fome.

Levantamento feito em 1992 pela Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, estimou que o país perdia o equivalente a 1,4% do PIB com alimentos que deixavam de ser aproveitados em toda a cadeia produtiva. Assim, o Brasil jogaria fora por ano, considerando a estimativa de 1992, cerca de R\$ 12 bilhões em comida, o que daria para alimentar cerca de 30 milhões de pessoas, ou 8 milhões de famílias durante um ano inteiro. De acordo com essa estimativa, somente os super-

mercados jogam fora cerca de 13 milhões de toneladas de alimentos a cada ano. Além disso, mais de mil toneladas de produtos de feiras livres vão para o lixo todos os dias. Pelos cálculos da Secretaria, aproximadamente um quarto de tudo o que se produz em frutas, verduras e legumes no país acaba sendo jogado fora. O desperdício ocorre também na ponta da produção. Na agricultura, estima-se que cerca de 20% da produção é desperdiçada nos processos de colheita mecanizada, transporte e distribuição.

Por fim, o desperdício ocorre ainda dentro das casas. Ainda segundo a estimativa da Secretaria da Agricultura de São Paulo, cerca de 30% de toda a comida comprada por uma dona-de-casa acabam indo para o lixo. Especialistas do setor de coleta urbana avaliam que cada morador das cidades produz aproximadamente um quilo de lixo por dia. Algo entre 50% e 70% desse lixo é composto por alimentos. Temos assim uma combinação escandalosa de desigualdades sociais históricas, desequilíbrios regionais, concentração de renda, discriminação e desperdício. Todos os dias nos acostumamos a ver homens, mulheres e crianças revirando latas e sacos de lixo em busca de comida, concentrando-se em esquinas de supermercados pedindo esmolas ou um pouco de alimento. É um retrato fiel do fracasso de sucessivos governos e da sociedade como um todo, que vê, entre a omissão e a indiferença, milhões de pessoas serem empurradas para os recantos mais obscuros da existência humana.

## O DEBATE SOBRE O MODELO DE DESENVOLVIMENTO

Esse quadro de desequilíbrios e desigualdades coloca no centro da agenda política o debate sobre qual modelo de desenvolvimento pode gerar outro tipo de dinâmica social. No I Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizado em Brasília, em maio de 2006, chegou-se a um consenso: a concretização de conquistas e a garantia de avanços necessários para erradicar a fome e garantir o direito humano à alimentação adequada dependem de mudanças no modelo de desenvolvimento. O crescimento da visibilidade do tema da segurança alimentar foi destacado como um importante passo nesta direção.

Esse crescimento traduziu-se, entre outras coisas, em ações de governo que foram consolidadas e geraram impactos reais na vida diária da população mais pobre. Entre essas ações, destaque para o Programa Bolsa Família, para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que aumentou de R\$ 0,13 para R\$ 0,22 o valor *per capita* da merenda escolar, e para o programa 1 Milhão de Cisternas, que está levando água para a população do semi-árido nordestino. Também foram citadas as ações no campo do fortalecimento da agricultura familiar e do abastecimento alimentar, como o aumento dos recursos do Pronaf de R\$ 2 bilhões para R\$ 10 bilhões e a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que compra a produção de agricultores familiares.

Avanços necessários, mas ainda insuficientes. Para os participantes do encontro, eles representam apenas um passo inicial, e ainda há muito a ser feito para erradicar a fome e as condições de insegurança alimentar da população. O nó da questão é justamente o de que a superação deste quadro passaria pela correção do atual modelo de desenvolvimento brasileiro, caracterizado pela concentração de renda, voltado para a exportação, com impactos negativos no meio ambiente e nas culturas locais. O documento final do evento apontou como desafios:

“A adoção de políticas que promovam um crescimento econômico assentado na geração de emprego e em oportunidades de trabalho na cidade e no campo, reduzindo as desigualdades sociais e afirmando o primado da soberania em relação aos demais interesses nas relações internacionais [e a] prioridade no resgate da imensa dívida social vigente no país, rejeitando com vigor o argumento de que os recursos destinados à garantia de direitos e emancipação dos mais pobres são excessivos e indevidos”.

Na cerimônia de entrega da carta final do encontro, o presidente Lula reconheceu que há um discurso conservador e elitista a ser combatido. “Este País tem uma maioria de homens, mulheres e crianças que precisam ser assistidos pelo Estado brasileiro e, portanto, precisamos abolir a palavra gasto, quando se trata de dar edu-

cação, dar saúde e dar alimento aos setores mais pobres da população”<sup>30</sup>. “Precisamos buscar a eficiência dos programas, mas precisamos dar resposta a um discurso elitista que deseja destinar recursos para ganhos financeiros e defesa dos interesses dos mais ricos”, defendeu Francisco Menezes<sup>31</sup>, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).

Na avaliação do presidente do Consea, a mudança do modelo de desenvolvimento passa por resistir à ofensiva conservadora, mas também por superar o atendimento das necessidades emergenciais da população mais pobre. “É importante que os programas de assistência voltados aos grupos mais vulneráveis sejam acompanhados de medidas que permitam um processo de emancipação destas famílias em relação à assistência do Estado”. Outro desafio destacado por Menezes foi o da inclusão de dimensões específicas como cor, gênero, etnia e renda.

“A gente devia cada vez mais pensar que grupos populacionais específicos, como indígenas, quilombolas e populações de rua, precisam de programas específicos para garantir o respeito às suas culturas. Não serão os programas mais massivos que irão responder a estas necessidades específicas”<sup>32</sup>.

Ele citou como exemplo disso a dificuldade que populações de rua estão tendo para receber o Bolsa Família.

Presente ao encontro, o ministro Patrus Ananias reconheceu que ainda há muito a ser feito para mudar a estrutura desigual do país, mas avaliou que o governo está conquistando avanços dentro do possível.

“Sabemos que o Brasil acumulou, ao longo da sua história, uma dívida social muito alta e o resgate desta dívida é a grande prioridade do governo Lula e de toda a sociedade brasileira, que querem um país justo e digno. É um processo que não se dá de um dia para outro, mas estamos no rumo certo”.

### APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL

Um dos requisitos apontados como condição para a superação dos limites atuais foi o da consolidação de um arranjo institucional mais qualificado que fortaleça o conceito de segurança alimentar e permita a participação da sociedade civil na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Nesta direção, uma das principais recomendações do encontro foi a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em tramitação no Congresso. O projeto de lei prevê a criação de um sistema nacional e de estruturas semelhantes nos estados e municípios.

Ele é importante para aperfeiçoar o diálogo entre as esferas federal, estadual e municipal, além de institucionalizar a participação e o controle social das políticas. Hoje, diversos órgãos de gestão pública têm ações na

área de segurança alimentar e nutricional. O MDS, por exemplo, lida com a transferência de renda e programas de abastecimento alimentar. Os ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Agrário têm responsabilidade direta sobre a produção dos alimentos. O MEC está encarregado da merenda escolar (um dos maiores programas de garantia de acesso a alimentos) e a pasta da Saúde cuida do combate à desnutrição. O bom funcionamento da comunicação entre essas ações é fundamental para a sua eficácia global. Por exemplo, se juntamente com políticas de transferência de renda não ocorrer também um trabalho de educação alimentar, é possível que as pessoas comam mal, o que já é verificado em casos como o crescimento da obesidade entre a população.

E o debate sobre a necessidade da qualificação do arranjo institucional também está relacionado ao do modelo de desenvolvimento e à própria concepção de Estado. Afinal de contas, um dos resultados da implementação de políticas neoliberais foi justamente ter retirado do Estado importantes ferramentas institucionais para a formulação e a aplicação de políticas públicas. O desmonte da esfera pública, patrocinado pelos defensores das teses do Estado mínimo, teve impactos institucionais que ainda não foram adequadamente dimensionados.



## V – O IMPACTO SOCIAL E ECONÔMICO: AVANÇOS E LIMITES

*O que os defensores da prioridade absoluta do ajuste fiscal não levam em conta é que a redução da pobreza, em níveis significativos, é uma exigência inadiável. Segundo um estudo divulgado pela ONU em julho de 2006, a América Latina progride a um ritmo muito mais lento que a maioria das outras regiões em desenvolvimento na direção do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.*

No período 2005-2006, uma série de pesquisas tem registrado a melhoria das condições de vida de setores mais pobres da população, com redução de desigualdades sociais e aumento de renda. Se, por um lado, tais pesquisas não permitem juízos categóricos afirmativos sobre a existência de uma dinâmica sustentável de redução da pobreza no país, por outro sugerem que algumas condições básicas para que isso ocorra talvez já estejam dadas. Além do impacto de programas sociais como o Bolsa Família, o aumento do salário mínimo é apontado como um fator responsável pelo aumento dos níveis de consumo, especialmente de alimentos, e pela

elevação da expectativa positiva quanto ao futuro do país. Especificamente em relação ao Bolsa Família, as pesquisas indicam o impacto do programa na melhoria da nutrição infantil e também, de modo mais indireto, na redução do trabalho infantil.

O Bolsa Família foi responsável por um terço da queda na desigualdade no Brasil entre os anos de 2001 e 2004. O mercado de trabalho teria sido o responsável pelos outros dois terços de queda na desigualdade, segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>33</sup>. De acordo com a pesquisa, a desigualdade caiu por ano em média 0,7 ponto percentual do Índice de Gini, coeficiente calculado pela ONU que mostra o grau de desigualdade a partir da renda *per capita*. Medida desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, o Coeficiente de Gini é comumente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda, em valores de zero a um – escala que vai da completa igualdade de renda à completa desigualdade.

Na avaliação do pesquisador Sergei Soares, do IPEA, isso parece pouco, mas não é, representando uma queda expressiva. Segundo ele, para se ter uma idéia do que essa queda significa, é importante assinalar que os 30% mais ricos perderam renda e os 20% mais pobres estão ganhando a uma taxa de quase 7% ao ano. Ou seja, acrescenta o pesquisador, para a população mais pobre, é como se estivesse morando na China, cuja economia está crescendo a essa velocidade.

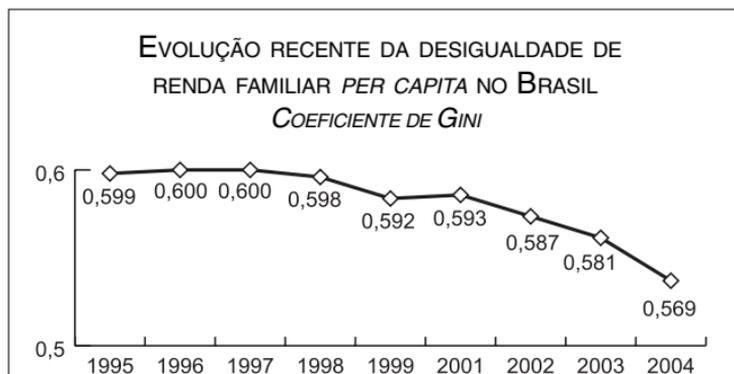
A pesquisa do IPEA foi divulgada no mesmo momento em que o Banco Mundial recomendava que o Brasil e os demais países da América Latina adotassem políticas mais agressivas de combate à pobreza, caso quisessem crescer e competir com países como a China. Segundo o relatório “Redução da pobreza e crescimento: Círculos virtuosos e viciosos”, do Banco Mundial<sup>34</sup>, embora o crescimento seja um fator importante para reduzir a pobreza, esta se constitui justamente em um entrave para o crescimento da América Latina. Na região, segundo o documento, quase um quarto da população vive com menos de 2 dólares por dia. Para o economista Ethan Weismam, do Banco Mundial, os investimentos em infra-estrutura e políticas sociais são uma condição básica para romper esse ciclo. Ele citou o Bolsa Família como um dos melhores programas em implementação na região por condicionar a liberação de dinheiro a ações nas áreas de educação e saúde.

Outro estudo, divulgado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>35</sup>, detectou um expressivo impacto do aumento do salário mínimo e do Bolsa Família sobre a desigualdade social. E um outro, da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>36</sup> revela que a desigualdade social atingiu o menor nível desde o Censo realizado em 1960. Esse estudo indica que o país vem avançando desde o início da década na redução das desigualdades entre pobres e ricos. A pesquisa da FGV, em parceria com pesquisadores do International Poverty Centre da ONU, apontou que, em 2004, a renda média do

brasileiro cresceu 3,6%, enquanto a renda dos mais pobres chegou a crescer 14,1%.

## SOBRE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NO BRASIL

Uma nota técnica produzida pelo IPEA, em 21 de julho de 2006, analisa a queda recente da desigualdade no Brasil. Segundo ela, “ao contrário do que vem ocorrendo na grande maioria dos países, durante os períodos de referência abrangidos pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADS) 2001/2004, do IBGE, o grau de desigualdade de renda no Brasil declinou em 4%”, uma queda que ocorreu de modo contínuo. Ainda segundo o estudo do instituto, a renda dos 20% mais pobres do país cresceu no período cerca de 5% ao ano, enquanto a dos 20% mais ricos caiu 1%.



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976 a 2004. Porém, nos anos 1980, 1991, 1994 e 2000, a PNAD não foi a campo.

É importante assinalar que as pesquisas que trabalham com o período 2001/2004 não abrangem o período de maior expansão do Bolsa Família. Até 2004, o programa estava ainda em fase de estruturação, atingindo cerca de 6,5 milhões de famílias (o que equivalente a 59% da população considerada pobre no país). Dois anos depois, o programa beneficia mais de 11 milhões de famílias, quase o dobro do universo atingido em 2004. Ou seja, é razoável supor que no período 2004/2006, a desigualdade deve ter diminuído ainda mais, uma vez que a abrangência do programa quase dobrou.

Para tentar entender melhor o significado e o impacto destes números, o IPEA convidou alguns dos principais especialistas brasileiros no tema e pediu propostas de caminhos e políticas capazes de reforçar essa tendência de redução da desigualdade social no país. Além de técnicos do instituto, participaram deste debate: Ana Flávia Machado (Cedeplar/UFMG), André Urani (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS), Ângela Jorge (IBGE), Carlos Roberto Azzoni (FEA/USP), Francisco Ferreira (Banco Mundial), João Sabóia (UFRI), José Márcio Camargo (PUC/RJ), Marcelo Néri (FGV/RJ), Maria Carolina Leme (FGV/SP), Naércio Menezes Filho (Ibmec), Samir Cury (FGV/SP), Samuel Pessoa (EPGE/ FGV), Sonia Rocha (IETS) e Tatiane de Menezes (UFPE). A partir das contribuições apresentadas em um primeiro encontro, uma equipe de pesquisadores do IPEA (Marcelo Medeiros, Mirela de Carvalho, Ricardo Paes de Barros e Sergei Soares)

elaborou um texto preliminar que foi submetido a um Comitê Internacional de Alto Nível.

Esse comitê foi coordenado por Manuela Carneiro da Cunha, professora de Antropologia na Universidade de Chicago, e contou com a participação das seguintes personalidades: Álvaro Comin, presidente do Cebrap; François Bourguignon, vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial; Glauco Arbix, sociólogo, professor da USP; James Heckman, professor da Universidade de Chicago e Prêmio Nobel de Economia; José Alexandre Scheinkman, professor de economia da Universidade de Princeton; José Luis Machinea, secretário-executivo da Cepal (Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe); Luiz Henrique Proença Soares, presidente do IPEA; Nanak Kawani, economista-chefe do Centro Internacional de Estudos da Pobreza do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); Nora Lustig, diretora do Grupo de Pobreza do PNUD/Nova York; e Rodolfo Hoffman, professor de economia na Universidade de Campinas. A nota técnica do IPEA divulgou os primeiros resultados deste esforço.

“No período observado pelas PNADS 2001/2004, apesar do modesto crescimento do PIB e da diminuição de 0,8% na renda *per capita*, o Brasil foi capaz de reduzir seus níveis de pobreza e extrema pobreza em dois pontos percentuais”, diz a nota. O sucesso no combate à pobreza, conclui a nota a partir desses números, deveu-se exclusivamente à redução na desigualdade de renda. E assinala:

“Para se alcançar uma queda na extrema pobreza de igual magnitude à efetivamente observada no período, sem contar com qualquer redução no grau de desigualdade, seria preciso que a renda *per capita* do país tivesse crescido 4% ao ano, em vez de ter declinado 0,8%. Ou seja, do ponto de vista dos mais pobres, a redução no grau de desigualdade foi tão benéfica quanto teria sido um crescimento econômico anual uniforme de 5% na renda familiar *per capita*”.

A despeito dessa queda recente, acrescenta, “a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada, muito acima da observada em países com grau de desenvolvimento semelhante ao nosso”. Considerando-se que fosse mantida a velocidade de declínio da desigualdade no Brasil, no período observado pelas PNADS 2001/2004, seriam necessárias mais de duas décadas para o país atingir o nível atual desses países. E esse quadro pode ser ainda mais delicado, assinalam os pesquisadores do IPEA:

“Ao que tudo indica, a desigualdade no Brasil, assim como em outros países, é ainda maior do que a apurada pelas estatísticas disponíveis, em decorrência da subestimação dos rendimentos de ativos como aluguéis e aplicações financeiras que beneficiam os ricos”.

No entanto, ressaltam, este fato não tem sido obstáculo para a utilização da PNAD como a melhor e mais

abrangente fonte de informações sociais atuais sobre a situação da desigualdade social no país.

Sobre as causas mais imediatas da queda da desigualdade no país, a conclusão é que uma parte substancial da redução verificada no período citado deve-se a “uma expressiva melhoria no sistema de proteção social do país”. “Um grande número de famílias pobres passou a ser beneficiado por transferências governamentais. Melhorias na distribuição dos rendimentos do trabalho também foram importantes.” Essas melhorias, segundo a avaliação do instituto, tiveram duas origens distintas. Em primeiro lugar, houve uma redução nas desigualdades em remuneração decorrentes da desigualdade educacional entre os trabalhadores. Cerca de 15% da queda na desigualdade de renda entre famílias seria explicada por esse fator. Um segundo aspecto a ser considerado está relacionado a “uma menor segmentação verificada entre os mercados de trabalho das cidades médias do interior e das capitais – e entre os de áreas rurais e urbanas –, que, por sua vez, contribuiu adicionalmente com 15% da queda na desigualdade”.

Já a redução nas disparidades demográficas contribuiu com menos de 2% para a queda na desigualdade, assim como a diminuição da discriminação por raça e gênero. “Apesar de a taxa de desemprego ter caído e de a taxa de participação ter aumentado, estes fatores apresentaram contribuição limitada (menos de 5%) para a queda na desigualdade de renda familiar ocorrida no período”, afirma ainda a nota técnica do IPEA. Os espe-

cialistas reunidos pelo instituto consideraram que uma política ampla de combate à desigualdade de renda deve necessariamente atuar em três frentes:

a) desigualdade de acesso a capacidades produtivas (escolaridade, qualificação profissional), informações e meios de produção (terra, crédito etc.);

b) tratamento desigual no mercado de trabalho, seja por causa de práticas discriminatórias ou devido a um acentuado grau de diferenciações que leva a que trabalhadores igualmente produtivos recebam diferentes remunerações, de acordo com o segmento do mercado de trabalho em que se inserem – diferenças regionais, inter-setoriais e entre os setores formal e informal, entre outras;

c) escassez de empregos, que gera um acesso desigual ao trabalho – na medida em que parte da força de trabalho não está ocupada, nem todos os trabalhadores têm igual oportunidade para utilizar suas capacidades produtivas.

Considerando esses fatores, concluem os pesquisadores, parte das políticas públicas deveria “se posicionar para agir diretamente sobre a desigualdade de resultados, por meio de um sistema tributário mais justo socialmente e/ou de um sistema de transferências que privilegie os mais pobres”. Esta seria a segunda frente de atuação das políticas de combate à desigualdade, a saber, a redistribuição de renda entre as famílias. A partir desses elementos, os pesquisadores do IPEA identificaram algumas diretrizes aparentemente consensuais para a definição de políticas de combate à desigualdade de renda:

a) uma busca incessante por maior igualdade de oportunidades para que as capacidades de cada um sejam utilizadas produtivamente;

b) uma política educacional que promova uma acelerada expansão quantitativa e qualitativa da escolaridade da população, com plena atenção à redução das desigualdades educacionais;

c) amplo acesso ao trabalho por meio da geração de postos de qualidade; diferenças de acesso ao trabalho são muitas vezes mais importantes para explicar a desigualdade de renda entre famílias do que a própria diferença de remuneração entre trabalhadores ocupados.

d) procurar diminuir as diferenças entre os diversos segmentos do mercado de trabalho e erradicar práticas discriminatórias.

e) construção de um sistema tributário socialmente mais justo;

f) reforçar a rede de proteção social, tornando-a ainda mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade, e mais eficiente no uso dos recursos a ela destinados; só assim as políticas de transferência de renda serão capazes de gerar o maior impacto possível.

## UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA POR SEUS BENEFICIÁRIOS

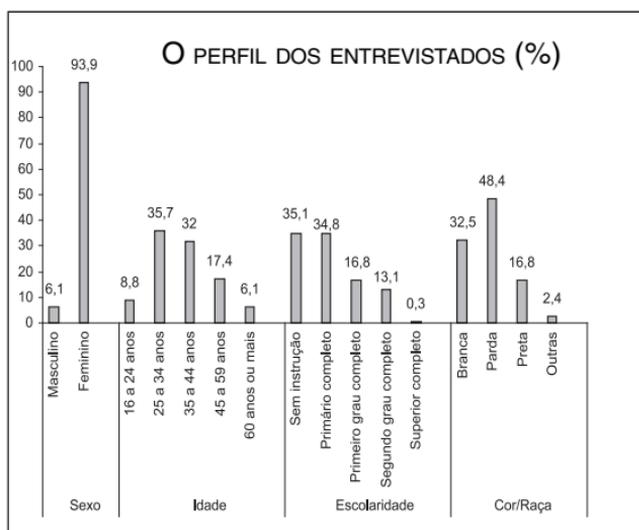
O programa também mereceu uma avaliação positiva da parte de uma ampla maioria de seus beneficiários. O Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal

Fluminense (UFF) realizou, para o MDS, uma pesquisa de avaliação do Bolsa Família. Os pesquisadores André Brandão, Salete Da Dalt e Victor Hugo de C. Gouvêa realizaram uma pesquisa de opinião junto aos responsáveis pelos domicílios e beneficiários do programa para avaliar seu nível de impacto na melhoria de suas condições de vida, principalmente no que se refere às questões de segurança alimentar e nutricional. O questionário foi elaborado em conjunto com o Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e pré-testado entre os dias 12 e 14 de fevereiro de 2006 no município de Niterói (RJ). Na pesquisa de campo, foram realizadas 4 mil entrevistas com responsáveis legais pelo recebimento do benefício. As entrevistas foram aplicadas em dois grupos. O primeiro, denominado “experimental”, respondeu a um total de 3 mil questionários. O segundo, denominado “grupo de controle”, respondeu aos mil questionários restantes. O grupo experimental era composto por famílias que perfaziam mais de 12 meses de vinculação ao programa, enquanto o grupo de controle era formado por famílias com no máximo 3 meses de inclusão no Bolsa Família.

### O BOLSA FAMÍLIA ESTÁ CHEGANDO A QUEM DE FATO PRECISA DELE

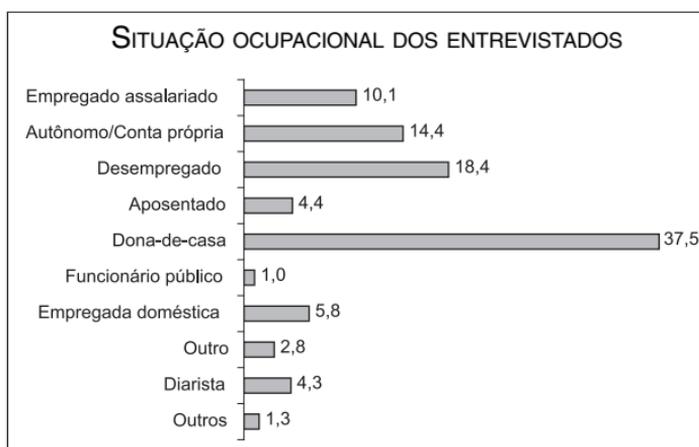
Dos 53 municípios investigados, 27 foram as capitais dos estados. Não foi selecionado nenhum município com

número inferior a 25 bolsas recebidas. A imensa maioria dos entrevistados foi composta por mulheres (93,9%). Entre as faixas etárias, a predominância de beneficiados se localizou entre 25 e 34 anos e entre 35 e 44 anos. Outra característica do levantamento: escolaridade muito baixa. O percentual dos “sem instrução” chegou a 35,1% da amostra, e a soma destes com os que possuem somente o primário incompleto alcançou quase 70%. No outro extremo, somente 13,1% completaram o segundo grau e aqueles que concluíram o ensino superior representaram um percentual ínfimo. No que diz respeito à cor dos entrevistados, predominaram os pardos (48,4%), seguidos dos brancos (32,5%) e dos negros (16,8%). Essa amostragem, segundo os pesquisadores, já aponta um acerto do programa.



Fonte: DataUFF/mar. 2006.

Comparando o perfil dos entrevistados com o verificado pelo Censo de 2000 para o conjunto da população do Brasil, constata-se que os brancos estão sub-representados como beneficiários do Bolsa Família (pois são 53,74% da população nacional), enquanto pardos e negros estão super-representados (na medida em que são respectivamente 38,4% e 6,21% no país). “Estes resultados apontam já de início para o fato de que o Bolsa Família vem elegendo de forma acertada os seus beneficiários, na medida em que, como vários estudos têm apontado, a proporção de pobres no Brasil é muito mais elevada entre os pardos e pretos do que entre os brancos”, avaliam os pesquisadores. Em função do perfil de sexo dos entrevistados, a situação profissional mais encontrada foi a de “dona-de-casa” (37,5%). Outro dado significativo é que autônomos e trabalhadores por conta própria superaram os assalariados na amostra.



Fonte: DataUFF/mar. 2006.

Domésticas e diaristas, tomadas em conjunto, também registram um índice importante (10,1%). Já a presença de funcionários públicos, que poderia indicar uma maior estabilidade nos cálculos econômicos domiciliares, apresentou um índice bastante reduzido (1%). O percentual de aposentados também foi pequeno (4,4%). Já a renda familiar no último mês nos domicílios pesquisados concentrou-se na faixa de 1 a 3 salários mínimos (56,8%). O percentual de famílias com até um salário mínimo de renda foi bastante elevado (41,8%). Por outro lado, o percentual de beneficiários em famílias com mais de três salários mínimos de renda mensal foi ínfimo (1,4%). Estes resultados, segundo os pesquisadores, mostram que o Bolsa Família está incorporando os beneficiados de forma acertada e coerente com os critérios para a sua escolha. Ou seja, de fato, são os brasileiros de renda mais baixa que estão sendo os principais beneficiados.

### GASTOS COM ALIMENTAÇÃO, A PRINCIPAL PRIORIDADE

Entre as famílias investigadas, os recursos recebidos através do programa foram gastos em primeiro lugar, em larga maioria, com alimentação (76,4%). Uma outra parcela das famílias (11,1%) priorizou a compra de material escolar. Em relação a este último grupo, porém, os pesquisadores ressaltam que é provável que as famílias que apontaram a compra de material escolar como prioridade o tenham feito em função do fato de que a coleta dos dados ocorreu no

mês de março, quando são realizadas as principais despesas escolares por ocasião do início do ano letivo. Observação que só reforça a importância do Bolsa Família para a compra de alimentos. Outro dado que reforça essa importância é o que aponta que, em mais de 80% das famílias investigadas, os alimentos acabaram antes que houvesse condições financeiras para a realização de novas compras.

GASTO DO DINHEIRO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA –  
PRIMEIRO LUGAR (%)

	Frequência	%
Alimentos	2287	76,4
Roupas/calçados	162	5,4
Remédios	44	1,5
Aluguel	6	0,2
Material de limpeza e higiene pessoal	26	0,9
Transporte	15	0,5
Material escolar (cadernos, livros, lápis, caneta)	331	11,1
Atividades de lazer	2	0,1
Água/Luz/Gás	102	3,4
Outro	20	0,7
Total	2995	100,0

Fonte: DataUFF/mar. 2006

No período anterior ao ingresso no Bolsa Família, a situação de término de alimentos antes da existência

de dinheiro para novas compras atingia 87,5% das famílias dos beneficiários. A comparação entre o antes e o depois do recebimento mostra uma queda de aproximadamente cinco pontos percentuais nesta situação. Cerca de 48% dos entrevistados responderam que, nos últimos três meses, alguma pessoa da família tinha deixado de comer ou havia comido menos por causa da insuficiência de alimentos. Antes da entrada no Bolsa Família, esse percentual era de 58,3%, o que significa uma redução desta situação negativa em cerca de 10 pontos. Segundo os pesquisadores, mais um indicador dos impactos positivos do programa. Além disso, 85,6% dos entrevistados apontaram a melhoria na alimentação após o ingresso no programa, enquanto apenas 14,2% responderam que a situação permaneceu semelhante ao período anterior. Também houve melhoria no que diz respeito à quantidade de alimentos consumidos. Entre os entrevistados, 59,2% responderam que houve aumento da quantidade de alimentos consumidos, enquanto 40% responderam que essa situação permaneceu estável na comparação entre antes e depois do ingresso no programa. Por outro lado, apenas 0,4% responderam que houve uma piora neste quadro. Verificou-se também uma melhoria no que diz respeito à variedade dos alimentos consumidos: 73,3% apontaram um aumento dessa variedade, contra 26,7% que responderam negativamente a essa questão. Além disso, a pesquisa também avaliou a duração dos alimentos comprados: 33% responderam que conseguiram

comprar alimentos para três semanas; 29,4% para duas semanas; 21,5% para quatro semanas; e 16,1% afirmaram que conseguiram comprar alimentos apenas para uma semana de consumo.

#### AVALIAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO APÓS O BOLSA FAMÍLIA (%)

	Freqüência	%
Melhorou muito	560	18,7
Melhorou	2004	66,9
Continua igual	424	14,2
Piorou	6	0,2
Total	2994	100,0

Fonte: DataUFF/mar. 2006.

#### MELHORA NA AUTO-ESTIMA E NO CRÉDITO

Antes do ingresso no Bolsa Família, essa situação era bem distinta: 34,9% das famílias entrevistadas conseguiam comprar alimentos suficientes para apenas uma semana; 34% conseguiam para duas semanas; 20,2% para três semanas e apenas 10,9% disseram que suas famílias conseguiam comprar alimentos para todo o mês. Essas melhorias tiveram outras conseqüências na vida das famílias. Um expressivo percentual de entrevistados (41,6%) afirmou que a maneira como suas famílias eram tratadas no local de moradia mudou para melhor após o ingresso no programa. Este dado, segundo os pesquisadores, aponta para dois as-

pectos positivos: em primeiro lugar, para uma maior possibilidade de estas famílias avançarem na direção da construção de redes locais de sociabilidade; em segundo, para uma melhora na própria auto-estima dos núcleos familiares, um elemento fundamental para a construção de estratégias voltadas para a saída da situação de pobreza extrema.

TRATAMENTO DA FAMÍLIA NO LOCAL ONDE  
MORA APÓS O BOLSA FAMÍLIA (%)

	Frequência	%
Mudou para melhor	1222	41,6
Não mudou nada	1701	58,0
Mudou para pior	12	0,4
Total	2935	100,0

Fonte: DataUFF/mar. 2006.

Outro aspecto positivo está relacionado ao acesso ao crédito. Cerca de um terço dos entrevistados (33,1%) respondeu que o crédito da família com os comerciantes do bairro melhorou após o ingresso no Bolsa Família. Outros 30,9% responderam que não houve tal melhoria, enquanto 36% disseram que não efetuam compras a crédito. Esta facilidade de crédito, segundo a pesquisa, tende a viabilizar possibilidades concretas de melhoria da qualidade de vida das famílias, apesar das inúmeras limitações impostas pela condição de pobreza.

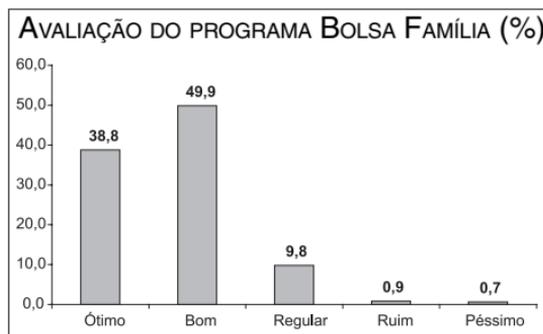
CRÉDITO COM OS COMERCIANTES DO BAIRRO  
APÓS O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (%)

	Frequência	%
Sim	967	33,1
Não	901	30,9
Não compra a crédito	1052	36,0
Total	2920	100

Fonte: DataUFF/mar. 2006.

AVALIAÇÃO GERAL DO BOLSA FAMÍLIA

Este conjunto de indicadores positivos resultou em uma avaliação geral extremamente positiva do programa. A avaliação satisfatória chegou a 88,7% dos entrevistados, somando aqueles que qualificaram o programa como “bom” (49,9%) e os que disseram que ele é “ótimo” (38,8%). Apenas 9,8% dos pesquisados avaliaram o programa como “regular”, enquanto um número ínfimo optou por avaliá-lo como “ruim” (0,9%) ou “péssimo” (0,7%).



Fonte: DataUFF/mar. 2006.

A pesquisa avaliou ainda a associação entre a avaliação do programa e as esferas de governo responsáveis por sua implementação. Entre o total de entrevistados, 60% mencionaram o governo federal como responsável pelo Bolsa Família. Esse resultado, avaliaram os pesquisadores, indica que “a vinculação institucional do programa está sendo divulgada de forma acertada”, mas que há espaço para melhorar esta perspectiva de visibilidade. Além disso, um expressivo número de menções foi feita diretamente ao presidente Lula (17,6%), “o que certamente se relaciona com a própria lógica da visibilidade política em países como o Brasil, marcados historicamente pelo presidencialismo”, afirma a pesquisa. Os governos estaduais receberam 9,5% das citações, os municipais 6,4% e outras referências somaram 6,3%.

RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (%)  
[DE ACORDO COM OS BENEFICIÁRIOS]

	Frequência	%
Governo federal	1727	60,0
Lula	506	17,6
Governo estadual	275	9,5
Governo municipal	185	6,4
Outro	182	6,3
Total	2895	100,00

Fonte: DataUFF/mar. 2006.

Em sua conclusão, a pesquisa faz uma avaliação positiva do Bolsa Família, a partir dos dados coletados junto às famílias beneficiadas. No que diz respeito à incorporação dos beneficiários do programa, a conclusão é que ela “se faz de forma condizente com os objetivos de distribuição de renda almejados, na medida em que 98,6% das famílias pertencem à faixa de até três salários mínimos de renda mensal, já considerando dentro deste patamar o valor do benefício”. A representatividade maior de pretos e pardos entre os beneficiários, levando em conta o peso demográfico destes grupos populacionais, é apontada como índice do acerto dos critérios escolhidos para candidatos ao Bolsa Família. Quanto ao consumo de alimentos, a pesquisa conclui:

“embora estejamos ainda longe de uma situação ideal, na qual todas as famílias poderiam se alimentar de forma adequada todos os dias, a comparação entre a situação atual e a anterior ao ingresso no programa mostra impactos positivos expressivos, tanto no número de semanas cobertas pelos alimentos comprados, quanto na possibilidade de introduzir maior variedade na alimentação”.

Por fim, conclui a pesquisa, embora o levantamento “não tenha se aprofundado nos aspectos vinculados ao capital social, as famílias beneficiárias apontam para um melhor tratamento no local de moradia e um conseqüente aumento do crédito no comércio”. “Estes aspectos”,

acrescenta, “indicam, ainda que de forma indireta, possibilidades de aumento da inserção destas famílias em redes locais de sociabilidade”. E, por fim, afirma:

“é necessário considerar que o Programa Bolsa Família, assim como tantos outros programas sociais criados e/ou expandidos pela atual gestão federal, enfrenta um gigantesco desafio: reverter uma situação de extrema desigualdade na distribuição de renda que vem caracterizando historicamente a sociedade brasileira”.

## REDUÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Outros impactos positivos foram registrados nas áreas de combate ao trabalho infantil e de controle da frequência escolar, conforme a PNAD 2004/ IBGE. Como já foi mencionado, seria incorreto atribuir esse avanço fundamentalmente ao Bolsa Família, mas parece inegável que a estrutura integrada de políticas sociais contribuiu para o resultado. A redução do trabalho infantil e a ampliação do acesso ao ensino são fenômenos que estão diretamente relacionados e representam a abertura de novas janelas de oportunidades para os setores mais pobres da população.

## CONTROLE DA FREQUÊNCIA ESCOLAR

O programa também já apresenta resultados positivos no acompanhamento da frequência escolar. Quase

9 milhões de beneficiários do Bolsa Família na faixa de 6 a 15 anos tiveram a frequência escolar de fevereiro a abril de 2006 registrada no sistema do programa. Segundo o coordenador de Condicionalidades do Bolsa Família, Cleiton Domingues de Moura<sup>37</sup>, desde 2004, quando esse tipo de informação começou a ser coletada para o programa, o número vem aumentando. Este sistema de acompanhamento registra a frequência individual de cada beneficiário na escola, com nome, número de identificação social, código da escola, marcação da frequência no mês e, no caso da baixa frequência, os motivos. Como a oferta do ensino fundamental é universalizada, o desafio passa a ser o de acompanhar a frequência nas escolas. Segundo Moura, nem sempre a baixa frequência significa descumprimento dos compromissos da família. Por isso, a primeira análise se baseia nos motivos da baixa frequência.

Ele cita alguns exemplos: um caso de doença da criança ou um problema de transporte que impossibilite a presença dela na escola; ou problema de saúde na família que inviabilize a ida da criança. Nada disso caracteriza o descumprimento. “É importante estar atento a essas situações, pois elas tiram a criança da escola e isso é ruim, mas do ponto de vista do Bolsa Família isso não é equivalente a um descumprimento das condições estabelecidas no programa”, esclarece<sup>38</sup>. Essa é uma das razões pelas quais, antes de o benefício ser suspenso, o MDS leva em consideração um conjunto de regras com

sanções gradativas. Na primeira situação a família recebe uma notificação de que foi identificada baixa frequência de um integrante da família. Nesse caso, o ministério fica atento à situação da família nos próximos ciclos de acompanhamento. Se ela continuar a descumprir, aí sim poderá ter o benefício bloqueado e depois suspenso.

E só depois de um ano, caso essas condições sejam descumpridas insistentemente (a frequência mínima à escola exigida pelo programa é de 85%), é que a família em questão pode ter o benefício suspenso. O objetivo deste tipo de condição e controle não é cancelar benefícios, mas sim ter um olhar atento sobre a situação educacional de crianças e adolescentes das famílias pobres.

## AUMENTO DE RENDA LEVA 6 MILHÕES À CLASSE C

O governo Lula produziu uma melhora considerável na classificação econômica dos eleitores a partir de 2003, revelou pesquisa do Instituto Datafolha, publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo* em julho de 2006<sup>39</sup>. Segundo o levantamento, cerca de 6 milhões de eleitores saíram da classe D/E, a maioria deles migrando para a C. Praticamente a metade dos 125,9 milhões de eleitores (49%) considera que sua situação econômica vai melhorar. Ao mesmo tempo, diz a mesma pesquisa, houve um aumento no consumo, sobretudo de alimentos. Cerca de 37% dos eleitores passaram a consumir mais desde 2003. Na

avaliação do Datafolha, a melhora na renda se deu por uma combinação de cenário econômico positivo e forte aumento do gasto público dirigido aos mais pobres.

Na matéria em que divulgou a pesquisa do Instituto Datafolha, o jornal *Folha de S.Paulo* também apresentou dados aparentemente paradoxais ao cruzar informações de diferentes fontes. Mostra, por exemplo, que houve queda nos investimentos em infra-estrutura entre 2001 e 2004<sup>40</sup>, de acordo com estudo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e que há dúvidas sobre a possibilidade de sustentar as políticas sociais<sup>41</sup>. Ao mesmo tempo destaca, por um lado, que os maiores aumentos na renda foram registrados entre os que têm aplicações financeiras. Beneficiados pelos juros altos, os rentistas tiveram ganhos superiores aos dos assalariados e beneficiados por programas sociais. Segundo o jornal, o setor público vem gastando com juros praticamente o dobro do que investe em programas sociais como o Bolsa Família e em benefícios da Previdência. Os 10% mais ricos do país, que têm dinheiro aplicado a juros, obtiveram um rendimento médio real (acima da inflação) de 65,8% no período entre 2001 e 2004. Já os 20% mais pobres, que vivem da renda do trabalho, tiveram, no mesmo período, um aumento de renda de 19,2%. Assim, a renda do trabalho dos 20% mais pobres cresceu menos de 30% do aumento da renda dos 10% mais ricos<sup>42</sup>. Os dados sobre a diferença do crescimento da renda do trabalho entre os mais pobres e os ganhos financeiros dos mais ricos foram elaborados pelo econo-

mista Marcio Pochmann, da Unicamp. Por outro lado, o levantamento do Datafolha aponta que, desde 1994, nunca foi tão pequeno o percentual de brasileiros que reclama da insuficiência de seu baixo poder aquisitivo. Na pesquisa, 28% disseram achar “muito pouco” o que sua família estava ganhando. Antes da posse de Lula, esse índice era de 45%.

Além disso, no período entre 2001 e 2004, a renda dos 10% mais pobres subiu 23,3%, puxada pelos benefícios previdenciários vinculados ao salário mínimo e por programas sociais como o Bolsa Família, conforme cálculos feitos pelo economista Marcelo Néri, da Fundação Getúlio Vargas<sup>43</sup>. A articulação desses números indica a encruzilhada que cerca um programa como o Bolsa Família no contexto de uma política econômica que dá maiores margens de lucros ao rentismo do que ao trabalho assalariado. A pergunta é: qual o potencial desse tipo de programa em um tal contexto?

Na avaliação do economista Marcio Pochmann<sup>44</sup>, da Unicamp, esses dados mostram que nos últimos dez anos os ganhos obtidos pelos mais ricos com outras formas de renda – como juros e aluguéis, por exemplo – cresceram 4,9 vezes mais do que a renda proporcionada pelo trabalho. Pochmann chamou a atenção para o fato de que os R\$ 80 bilhões que o governo federal gasta atualmente com cerca de 30 milhões de benefícios subsidiados totalmente (Bolsa Família) ou parcialmente (alguns benefícios da Previdência) correspondem à metade do que todo o setor público compromete para pagar juros

de sua dívida. Isso não impediu que a renda dos mais pobres crescesse no período pesquisado. A questão que se coloca, diante destes números, diz respeito à compatibilidade entre uma política social mais agressiva e a manutenção desse patamar de pagamento de juros.

### CRESCIMENTO DA CLASSE MÉDIA

No mesmo dia em que a *Folha de S. Paulo* publicava esses dados, o jornal *O Globo* divulgava outra pesquisa<sup>45</sup>, com resultados similares. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Target, mais de 2 milhões de famílias brasileiras (cerca de 7 milhões de pessoas) conseguiram ascender na pirâmide de consumo em 2006, chegando à classe média. Após anos de estagnação e empobrecimento, a classe média teria voltado a crescer no país. De acordo com o levantamento feito com base em dados do IBGE e da Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa de Mercado (Abep), o crescimento recorde do emprego com carteira assinada, a grande oferta de crédito e o crescimento da renda dos trabalhadores explicam essa migração da população mais pobre para setores médios da pirâmide social.

Em 2005, foram criadas 1.251.557 vagas formais no mercado de trabalho. Em maio de 2006, a renda dos trabalhadores aumentou 7,7%, a maior alta desde 2002. Segundo os números da pesquisa, em 2005 aqueles que ganhavam entre R\$ 1.140 e R\$ 3.750 (considerados pelo instituto classes B1, B2 e C, a classe média) somavam

mais de 25 milhões de famílias. Já em 2006, esse número subiu para quase 28 milhões de lares – um crescimento de 7,9%. De acordo as projeções do Instituto Target, o consumo dessa parcela da população deve subir em R\$ 31,19 bilhões em 2006, um crescimento de 4,5% em relação ao ano anterior. Para o diretor do instituto,

### Razões da desigualdade no Brasil

Marcio Pochmann

“**A** desigualdade na repartição de renda, riqueza e poder é uma marca inalienável do Brasil. De acordo com o *Atlas da exclusão social – Os ricos no Brasil* (Cortez, 2004), somente 5 mil clãs de famílias chegam a se apropriar de mais de 40% de toda a riqueza nacional, embora o país registre mais de 51 milhões de famílias. Se se considera somente a parcela da população que se concentra no decil mais rico, verifica-se que 75% de toda a riqueza contabilizada terminam sendo por ela absorvida. Em outras palavras, restam 25% da riqueza nacional a

serem apropriados por 90% da população brasileira.

Esse descalabro em relação à concentração sem limites da riqueza no país não é algo recente. Pelo contrário, isso parece ser algo consolidado desde sempre no Brasil, embora desde 1980, com o abandono do projeto de industrialização nacional, tenha avançado no país o ciclo da financeirização da riqueza, com o retorno ao modelo primário-exportador de matérias-primas e produtos agropecuários. Da mesma forma que os ciclos econômicos anteriores, o padrão distributivo segue inalterado, a não ser

Marcos Pazzini, há um claro movimento de ascensão social em curso. “Os domicílios da classe D (renda familiar de R\$ 570) subiram na pirâmide. Compraram mais bens duráveis e, como na classificação leva-se em conta também a posse destes bens, houve o avanço para a classe média”, declarou ao jornal *O Globo*<sup>46</sup>.

▶ pelo aprofundamento da desigualdade de renda e riqueza. Entre 1980 e 2000, por exemplo, quando o crescimento econômico foi pífio, praticamente dobrou em termos absolutos e relativos a quantidade de famílias ricas. Também se tornou geograficamente mais concentrada ainda a presença dos ricos no Brasil. Atualmente, somente quatro cidades respondem por quase oito de cada dez famílias ricas no Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte).

Como explicar tal situação, que remonta à estabilidade secular no padrão excludente de repartição de renda e riqueza no Brasil? A

resposta talvez deva ser encontrada na estabilidade do poder em mãos do conservadorismo das elites no país. Assim como a renda e a riqueza, o poder no Brasil encontra-se muito concentrado. Daí por que o país jamais ter vivido alguma experiência revolucionária. As insurreições existiram, mas foram, em geral, massacradas pelas forças do conservadorismo. Mesmo a revolução burguesa ocorreu desfigurada, sem que fosse inofensiva ao padrão excludente de repartição da riqueza e renda.

(“Razões da desigualdade no Brasil”, artigo publicado na *Agência Carta Maior*, 28/09/2005)

## GASTO OU INVESTIMENTO?

O aumento do volume de recursos destinados a programas sociais como o Bolsa Família divide os especialistas no setor. Para alguns, trata-se de um investimento estratégico capaz de gerar uma dinâmica de desenvolvimento na economia. Para outros, são gastos que aumentam o endividamento do Estado e que não podem ser significativamente elevados. Segundo um estudo técnico publicado pelo IPEA<sup>47</sup>, os gastos com programas sociais de transferência de renda e com a previdência social são os principais responsáveis pelo crescimento dos gastos públicos nos últimos anos. Na avaliação desse estudo, o crescimento e a sustentabilidade da economia brasileira só podem ocorrer “com o sacrifício de gastos com as políticas sociais”. O argumento para sustentar essa posição é que, apesar dos esforços fiscais do governo federal desde 1999 e da melhoria do perfil e do custo da dívida pública, o investimento público vem caindo e a carga tributária aumentando.

Em matéria publicada em julho de 2006, o jornal *Folha de S.Paulo* sustenta que a “Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família”<sup>48</sup>. O conteúdo da matéria da *Folha de S.Paulo* é menos categórico do que o título, mas o paralelo é interessante e vale a pena ser investigado. Segundo o estudo no qual se baseia, os benefícios pagos a idosos e deficientes e as aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo contribuíram mais do que o Bolsa Família para a redução

da pobreza em 2004. Sem o conjunto desses três programas, a proporção de pobres teria alcançado 38% da população naquele ano, sete pontos percentuais acima dos 31% registrados oficialmente, afirma o estudo em questão. “Desses sete pontos, cinco são atribuídos aos benefícios ligados ao mínimo, e dois ao Bolsa Família e ao benefício específico a idosos e deficientes”, diz a matéria da *Folha de S.Paulo*, apoiada no estudo do IPEA.

Há uma ressalva importante, porém, que relativiza um pouco o caráter categórico do título da matéria. Os dados do IPEA são baseados na Pesquisa PNAD do IBGE de 2004, quando o Bolsa Família ainda estava sendo estruturado e atingia cerca de 6,5 milhões de famílias (59% da população considerada pobre no país). Como já afirmamos, em 2006 o programa beneficia 11,1 milhões de famílias, quase o dobro do que em 2004. O estudo do IPEA investiga como o pagamento de aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo contribuiu para a redução da pobreza no país. Os benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculados ao salário mínimo, garantiram a redução de 5% do número de pobres e indigentes, segundo os pesquisadores do Instituto.

O estudo sugere que a redução da pobreza tem um pesado custo fiscal. Somente em 2006, o pacote de benefícios com impacto na redução da pobreza deve custar mais de R\$ 70 bilhões aos cofres públicos, avaliam os pesquisadores do IPEA. O último reajuste do salário mínimo, de R\$ 300,00 para R\$ 350,00, elevou o custo

mensal da folha para cerca de R\$ 4,5 bilhões em abril deste ano. Em 2005, aposentadorias e pensões vinculadas ao mínimo consumiram R\$ 40,3 bilhões. Volta a velha discussão: esses recursos representam gastos ou investimentos? A matéria da *Folha* lembra que a equipe do então ministro da Fazenda, Antonio Palocci, tentou debater a desvinculação desses benefícios do valor do salário mínimo, mas essa proposta acabou derrotada. Ela defendia que os aumentos reais, acima da inflação, para o piso previdenciário eram os principais responsáveis pelo crescimento do déficit do INSS. A solução para reverter esse quadro seria a desvinculação, defendiam assessores do Ministério da Fazenda.

Os defensores da tese da prioridade do ajuste fiscal também queriam cortar as asas do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago há dez anos a idosos ou pessoas deficientes de famílias extremamente pobres, independentemente de terem ou não contribuído para a Previdência Social. Ainda segundo a matéria da *Folha de S.Paulo*<sup>49</sup>, um estudo anterior do IPEA foi usado pela equipe de Palocci para propor a redução do valor do benefício a 70% ou 80% do salário mínimo, além de elevar para 70 anos a idade mínima para o pagamento aos idosos. Uma proposta que caminhava na direção contrária do texto do Estatuto do Idoso, aprovado em 2004, que baixou a idade mínima de 67 para 65 anos. Agora, o novo estudo do IPEA diz que o BPC contribuiu tanto quanto o Bolsa Família para a redução da pobreza em 2004. Pagando um benefício maior – o valor do sa-

lário mínimo – do que o Bolsa Família, o BPC foi responsável pela saída de famílias da situação de indigência ou pobreza. Afirma o estudo:

“Enquanto o BPC e as aposentadorias e pensões vinculadas ao mínimo são capazes de tirar grande parte das famílias beneficiárias da indigência e da pobreza, os outros programas de transferência atuam mais sobre a intensidade da pobreza do que sobre a proporção de pobres”

O BPC consome mais recursos do que o Bolsa Família, embora este último atinja um número bem maior de pessoas. Em 2003, quando o Bolsa Família custou R\$ 3,6 bilhões, o BPC pagou cerca de R\$ 4,7 bilhões em benefícios. Em 2006, o primeiro atingiu a meta de 11,1 milhões de famílias a um custo de R\$ 8,3 bilhões, enquanto o BPC custará R\$ 8,9 bilhões, beneficiando 2,5 milhões de pessoas. Ainda segundo o estudo do IPEA, entre 72% e 80% destes recursos vão parar nas mãos das famílias mais pobres do país.

## O IMPACTO NA ECONOMIA

Segundo matéria do jornal *Valor Econômico*,

“as transferências de recursos pelos programas sociais a famílias pobres estão assumindo um peso crescente na composição da renda disponível para

o consumo de alguns Estados e substituindo, inclusive, a renda proveniente do trabalho”. [...] “Isso ajuda a explicar por que nesses locais as vendas do varejo têm crescido acima da média nacional, apesar do emprego formal ter recuado ou crescido bem abaixo da média do país”<sup>50</sup>.

No Ceará, exemplifica, as vendas do comércio varejista cresceram 10,7% de janeiro a abril de 2006, enquanto a ocupação com carteira assinada sofreu uma queda de 0,4%. O dinheiro recebido pelas famílias atendidas pelo Bolsa Família equivale hoje a 3,7% da massa mensal de rendimentos do Ceará, um número superior à média nacional, que, até maio deste ano, estava em 1%.

Desde o início do programa, prossegue a matéria, em outubro de 2003, as vendas do varejo na região Nordeste acumulam um aumento de 54,2% (até abril de 2006). Na região Norte, essa alta é de 46% e, no Centro-Oeste, chega a 42,6%. Por outro lado, nas regiões Sul e Sudeste, essa alta é bem menor: 26,4% e 33,6%, respectivamente. A manutenção do baixo índice de inflação também tem contribuído para a elevação do consumo, especialmente de produtos alimentícios. Diz a matéria:

“Em locais mais pobres, como os estados do Norte e Nordeste do país, os alimentos representam uma parte maior da cesta básica. Em maio, o

peso dos alimentos para o IPCA no Brasil foi de 21%. Na região metropolitana de Fortaleza, os alimentos representaram 27% do total gasto pelas famílias. Em Salvador e Recife, esse percentual foi de 25%”<sup>51</sup>.

Por outro lado, nas regiões Sul e Sudeste, em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, o peso dos alimentos e bebidas na cesta básica de consumo foi de 20%, abaixo da média brasileira. Por meio do cruzamento de dados do MDS com números da PNAD/IBGE de 2004, o texto conclui que os estados do Sul e do Sudeste são menos beneficiados pelos programas de transferência de renda. Em São Paulo e em Santa Catarina, por exemplo, a renda proveniente desses benefícios equivale a apenas 0,3% da massa total de salários. Nessas duas regiões, acrescenta a matéria do *Valor Econômico*, o aumento da geração de empregos com carteira assinada não foi suficiente para elevar significativamente as vendas do comércio. Já no Norte e no Nordeste os programas sociais vêm aquecendo o comércio, tendência que deve se acentuar com o aumento do salário mínimo.

Ouvida pelo jornal, a economista Giovanna Roca, do Unibanco, opinou que “enquanto o governo conceder o benefício a tendência é que essas regiões desempenhem [*sic*] melhor do que o resto do país”. Outro economista, Sergio Vale, da empresa MB Associados, fez uma previsão pessimista acerca da continuidade deste impacto positivo do Bolsa Família sobre as vendas do

comércio. Segundo ele, esse movimento já tem seu fim anunciado, pois as condições que geraram o aumento da massa de renda não terão como continuar se expandindo em 2007. “O déficit da Previdência vai cobrar o preço do aumento do salário mínimo e o Bolsa Família parece ter chegado a um teto”, opinou. Uma previsão semelhante àquela feita pelo estudo do IPEA, mencionado anteriormente, acerca do custo fiscal das políticas de redução da pobreza.

#### UMA CRÍTICA A CONSIDERAR: MIGALHAS E CAVIAR

O impacto do Bolsa Família sobre a redução consistente da desigualdade social no Brasil não é livre de polêmicas. Há quem acredite que, embora tenha efeitos positivos para a melhoria da vida de famílias mais pobres, o programa é insuficiente para alterar significativamente o quadro da desigualdade social no país. O economista Guilherme Delgado, do IPEA, que também é membro da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, é um dos que fazem essa crítica. Em uma entrevista concedida em julho de 2006 ao *site* do Instituto Humanitas<sup>52</sup>, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), de São Leopoldo (RS), ele sintetizou aquela que é, talvez, a crítica mais consistente e provocativa às possibilidades de impacto de um programa como o Bolsa Família no contexto da atual política macroeconômica.

Nesta entrevista, Delgado aponta verdades, meias-verdades e mentiras neste debate. Ele reconhece, em pri-

meiro lugar, que a distribuição na renda pessoal, captada na pesquisa nacional por amostra de domicílios, melhorou em função dos pagamentos de benefícios da seguridade social. “Como esses pagamentos tiveram um peso muito expressivo depois da Constituição de 1988, sobretudo depois da sua regulamentação, eles são permanentes e vêm crescendo ao longo do tempo. Eles praticamente dobraram sua participação na renda domiciliar.” O problema, segundo ele, é o uso dessa informação para outros propósitos. Delgado sintetiza assim sua crítica:

“O fato de ter melhorado a distribuição de renda pessoal não significa que melhorou a distribuição da renda social como um todo. Essa renda representa apenas 31% da renda interna bruta. Os outros praticamente 70% são gerados nas empresas financeiras e não-financeiras, ou de administração pública, e o perfil dessa outra estrutura tem caráter de piora na distribuição. Isso acontece porque há uma concentração de rendimentos oriundos dos juros e dos lucros contra os rendimentos dos salários e ordenados. Então, melhora a distribuição de renda domiciliar, mas piora a distribuição funcional da renda, como nós chamamos, em linguagem econômica, ou seja, lucros e salários. Aquilo que melhora, melhora fundamentalmente não por conta dos salários, mas por conta das transferências constitucionais associadas aos direitos de cidadania”<sup>53</sup>.

Para o economista, o Brasil não está caminhando na direção da melhoria da distribuição de renda social como um todo.

“E uso um ‘não’ categórico baseado em dados. A distribuição de renda funcional, ou seja, salários, lucros, pioraram no período. Isso não sou eu que afirmo. Se pegarmos o sistema de contas nacionais de 1999 até 2003, que é quando o IBGE levantou essa informação, a distribuição de salários *versus* o que chamamos de excedente bruto, que seria uma medida do lucro bruto, piora. A proporção dessa renda de excedente bruto com relação aos salários é crescente no período, ou seja, a massa de lucros brutos está se elevando, o que era de se esperar, dada a política que foi posta em prática, principalmente na dívida pública”<sup>54</sup>.

Delgado chama a atenção ainda para a necessidade de fazer algumas diferenciações.

“Uma coisa é a renda apurada pela PNAD, que é uma fatia pequena da renda interna. Outra coisa é o conjunto da renda social, no qual temos mais concentração, pelo menos até 2003, que é quando temos o sistema estruturado. A partir de então, mesmo sem dados, pelo ‘desconfiômetro’, temos a continuação do mesmo padrão. Não houve mudança, por exemplo, na política de pagamento de juros da dívida pública,

nem na distribuição funcional para que possa se falar numa reversão de 2004/2005. Então, para deixar claro, a verdade é que melhorou a renda da PNAD. E a meia verdade (talvez até mentira), é que melhorou a distribuição de renda. Não melhorou. A distribuição no conjunto da renda piorou no período e as contas nacionais mostram isso”<sup>55</sup>.

Indagado sobre a relação entre o crescimento da renda e do consumo das classes baixas com a distribuição de renda, ele observa que, nos levantamentos feitos pela PNAD com as classes baixas, estão incluídas na distribuição de renda a renda do trabalho e a renda oriunda da seguridade dos pagamentos e transferências. Essa distribuição melhorou um pouco, afirma, mas não teria sido por causa do Bolsa Família, como se costuma falar.

“O Bolsa Família é um pingô d’água nessa história. São os pagamentos dos direitos sociais que representam a grande fatia dessa transferência de renda. Isso causou uma melhoria que tem correspondência no consumo popular das classes mais baixas, o que não significa que melhorou a distribuição de renda, porque os excedentes brutos das empresas têm aumentado nesse período. É como se estivessem fazendo uma política de migalhas para os pobres e de caviar para os ricos. O tamanho do caviar dos ricos aumentou, assim como aumentaram também as migalhas dos pobres”<sup>56</sup>.

Delgado também analisa a contribuição dos benefícios da seguridade social pagos pelo INSS para o crescimento da renda familiar. Ele observa que o INSS (que paga as aposentadorias do regime geral da Previdência e os benefícios da assistência social) é responsável, sozinho, pelo pagamento, sob a forma de benefícios, de algo em torno de 7,5% da renda interna bruta.

“Em 2006, isso é algo em torno de um pouco mais de R\$ 160 bilhões que estão previstos no orçamento. Então, esses pagamentos estão fortemente concentrados no salário mínimo, porque os benefícios do INSS, dos R\$ 24 milhões que ele paga, R\$ 15 milhões são benefícios de salário mínimo, que acabam tendo um forte impacto distributivo sobre a renda familiar”<sup>57</sup>.

Continua o economista:

“É por isso que, quando pegamos os dados da PNAD, aparece que melhorou a distribuição de renda. E logo vem um eleitoreiro de plantão que diz: ‘Ah! isso se deve ao governo Lula, ao Bolsa Família’. Só para termos uma idéia da ordem de magnitude, os pagamentos do Bolsa Família, no ano passado, corresponderam a 1/20 dos pagamentos do INSS. Não é que o Bolsa Família seja negligenciável ou desnecessário. Mas, do ponto de vista da análise, não podemos distorcer a explicação. Ou seja, são direitos sociais básicos do INSS e as rendas imputadas sob a forma de educação fun-

damental e saúde pública que, nas contas nacionais, representam a principal fonte de rendimento que melhora a distribuição da renda pessoal”<sup>58</sup>.

São esse contexto e essa institucionalidade de direitos sociais básicos que mudam a distribuição de renda, defende Delgado.

O economista chama a atenção ainda para o fato de que os salários estão em queda livre há um longo período.

“Eles têm uma queda apreciável desde 1980, 1990 e 2000, caindo na renda interna, compensados parcialmente por esses pagamentos diretos e imputados da política de direitos sociais. E agora podemos somar alguns pingos d’água dados pelo Bolsa Família, que não são desprezíveis e são até necessários. Se essa população que recebe o Bolsa Família não o receber, não poderá acessar direitos sociais básicos, porque ela não tem cidadania ligada ao mercado de trabalho, que é um pouco o que garante o acesso dessa população aos pagamentos do INSS. O Bolsa Família é necessário, e eu não estou criticando-o, não. O que critico é o uso indevido da informação estatística para o público”<sup>59</sup>.

## O MENOR ÍNDICE DE DESIGUALDADE DOS ÚLTIMOS 30 ANOS

A crítica de Delgado é consistente, mas não consensual. Para o coordenador de Avaliação de Políticas So-

ciais do IPEA, Ricardo Paes de Barros, entre 2001 e 2004, o Brasil registrou uma queda de 4% na desigualdade de renda, ou seja, neste período os pobres brasileiros ficaram menos pobres e os ricos menos ricos. Paes de Barros defendeu essa posição durante o 17º Fórum do Planalto, realizado em Brasília em agosto de 2006, que teve como tema “A redução da desigualdade no Brasil”. Segundo ele, em 2001 o Brasil apresentava a mesma média de desigualdade dos últimos 30 anos e agora, em 2006, registra a menor desigualdade dos últimos 30 anos. “Em termos da nossa história, nós fizemos muito”, resumiu.

Ainda segundo Paes de Barros, uma queda de 4% no Coeficiente de Gini (ver p. 82) significa que a renda da população mais pobre cresceu mais rapidamente do que a renda da parcela da população mais rica. De acordo com a análise do coordenador do IPEA, essa queda da desigualdade tem uma base ampla e variada, o que pode garantir sua sustentabilidade.

Para ele, três fatores centrais explicam pelo menos a metade dessa queda: a melhoria na rede de proteção social, com a criação de programas como o Bolsa Família e o PETI; a expansão educacional; e a interiorização da economia. “É impressionante”, destacou, “como se reduziu drasticamente o diferencial de salário entre o interior e a capital dos estados”. Mas essa conquista é apenas um passo numa caminhada ainda muito longa. Paes de Barros lembrou que o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo. Apenas

para chegar ao patamar da Tunísia, por exemplo, precisamos manter essa redução por mais 20 anos. Um dos desafios, defendeu, é melhorar as oportunidades para que os brasileiros adquiram habilidades, melhorar a qualidade do trabalho, ampliar e qualificar o acesso à educação em todos os níveis. O aumento no grau de escolaridade ocasionará, entre outras coisas, uma redução na diferença de salário entre o mais bem qualificado e o pouco qualificado.

Há um debate aberto sobre esse tema. Um debate estratégico para o país. O que parece inegável é que poucas vezes na história do Brasil discutiu-se tanto o tema do combate à pobreza e à desigualdade social. As melhores críticas a programas como o Bolsa Família apontam, na verdade, para a necessidade de avançar a partir do ponto onde chegamos. E se as pesquisas e análises citadas até aqui estão corretas, o ponto onde estamos, no que diz respeito à luta contra a desigualdade social, é o mais avançado da história do país. Se este ponto ainda está longe do ideal também é porque na história do nosso país a luta contra a pobreza, a fome e em prol de uma vida digna nunca foi tratada verdadeiramente como uma política de Estado. Com todos os seus limites, o Bolsa Família é, no mínimo, um indicador do quanto é possível fazer com políticas desse tipo. Políticas que acabam mudando a vida de muita gente. Quando não se tem nada, a vida pode começar a mudar com um prato de comida na mesa. Alguém duvida?



# ANEXO 1

## SUMÁRIO DA LEGISLAÇÃO SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O CADASTRO ÚNICO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL\*

- *Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001*

Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

- *Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 (convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004)*  
Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências.

- *Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004*  
Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

- *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*  
Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

- *Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006*  
Atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.

- *Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004*  
Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

- *Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004*  
Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o mo-

\* A íntegra dos documentos legais listados está disponível em: <[http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia05\\_01.asp](http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia05_01.asp)>

nitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

- *Portaria SENARC/MDS n° 1, de 3 de setembro de 2004*

Disciplina as ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local de programas municipais e estaduais, apoiados financeiramente pela União, do Programa Bolsa Família.

- *Portaria GM/MS n° 2.246, de 18 de outubro de 2004*

Institui e divulga orientações básicas para Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, em todo território nacional.

- *Portaria GM/MDS n° 660, de 11 de novembro de 2004*

Autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa Família.

- *Portaria GM/MDS n° 737, de 15 de dezembro de 2004*

Regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa Família.

- *Portaria GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005*

Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

- *Portaria GM/MDS n° 360, de 12 de julho de 2005*

Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

- *Portaria GM/MDS n° 454, de 6 de setembro de 2005*

Altera os artigos 6º, 7º e 8º, modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS n° 360, de 12 de julho de 2005.

- *Portaria GM/MDS n° 532, de 3 de novembro de 2005*  
Define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes.

- *Portaria GM/MDS n° 551, de 9 de novembro de 2005*  
Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

- *Portaria GM/MDS n° 555, de 11 de novembro de 2005*  
Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

- *Portaria GM/MDS n° 666, de 28 de dezembro de 2005*  
Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

- *Portaria GM/MDS n° 672, de 29 de dezembro de 2005*  
Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS n° 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS n° 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelece critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

- *Portaria GM/MDS n° 68, de 08 de março de 2006*  
Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS n° 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS n° 555, de 11 de novembro de 2005.

- *Portaria GM/MDS n° 148, de 27 de abril de 2006*  
Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

- *Instrução Normativa MDS n° 1, de 20 de maio de 2005*  
Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

- *Instrução Operacional SENARC/MDS n° 1, de 19 de maio de 2004*

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.

• *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 4, de 14 de fevereiro de 2005*

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.

• *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5, de 15 de fevereiro de 2005*

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para importação de base cadastral do Cadastro Único.

• *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20 de maio de 2005*

Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.

• *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 8, de 20 de junho de 2005*

Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientação aos municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.

• *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9, de 05 de agosto de 2005*

Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.

- *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 10, de 31 de agosto de 2005*

Divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.

- *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 11, de 22 de novembro de 2005*

Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

- *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 12, de 3 de fevereiro de 2006*

Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

- *Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13, de 20 de abril de 2006*

Divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios.

- *Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 01, de 14 de março de 2006*

Divulga aos municípios orientações sobre operacionalização da integração entre o Programa Bolsa família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.



## ANEXO 2

# UMA AGENDA RECUPERADA

### POSSIBILIDADES PARA O FUTURO: O EXEMPLO DA REFORMA AGRÁRIA

Atualmente, existem no país cerca de 4 milhões de famílias de agricultores familiares, das quais 1,6 milhão está na linha de pobreza. Dos 72 milhões de brasileiros que vivem em situação de insegurança alimentar leve (PNAD/IBGE 2004), cerca de 15,4 milhões de pessoas vivem no meio rural. E dos 14 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave, aproximadamente 3,5 milhões residem na zona rural. Um dos objetivos de caráter estratégico do Programa Bolsa Família é criar condições para a construção de políticas estruturantes capazes de gerar uma dinâmica sustentável de desenvolvimento, de redução da desigualdade social e de geração de renda, empregos de qualidade e de trabalho que gere valor agregado e conhecimento para o país.

Uma dessas políticas estruturantes que poderia potencializar o Bolsa Família é o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que, apesar de suas limitações orçamentárias, mostrou ser uma das ferramentas mais poderosas para concretizar na vida das pessoas o princípio da segurança alimentar. Trata-se de uma política que não se esgota na mera distribuição de terras, mas que articula um conjunto de iniciativas que colocam no centro do debate o próprio conceito de modelo de desenvolvimento. Apresentamos a seguir um resumo de um debate preparatório à Conferência Internacional de Reforma Agrária, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), em março de 2006, em Por-

to Alegre, que apresenta as linhas gerais do que pode ser esse novo modelo e suas relações com um conjunto de políticas públicas que deveriam ser adotadas para torná-lo algo mais próximo da realidade.

Cerca de 40% da força de trabalho do mundo hoje vivem no campo, abrangendo uma população estimada entre 2 bilhões e 3 bilhões de pessoas. Esse dado, apresentado pelo economista Ignacy Sachs, na Oficina Preparatória para a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR-FAO), já seria suficiente para justificar a atualidade da agenda da reforma agrária. Atualidade esta questionada nas últimas décadas pelos defensores de um modelo econômico que associou o trabalho rural ao atraso, igualou a modernidade à vida urbana e condenou a reforma agrária como uma pauta anacrônica e inútil. Mas os números citados pelo diretor honorário de estudos da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais, de Paris, vieram acompanhados de diagnósticos que desmentem o elogio deslumbrado de uma modernidade que segue expulsando, todos os anos, milhões de pessoas do campo para a periferia das cidades. Outros números, relativos à realidade brasileira, reforçam essa percepção. O Brasil possui 4,8 milhões de estabelecimentos rurais. Destes, 4,1 milhões são estabelecimentos de agricultura familiar, responsáveis por 77% dos empregos rurais e 60% da produção de alimentos no país. Em 2003, as cadeias produtivas da agricultura familiar respondiam por 10% do PIB brasileiro.

Alicerçados nestes números, os debates da oficina preparatória à conferência internacional da FAO, realizada em Porto Alegre de 7 a 10 de março de 2006, apresentaram, sobretudo, a atualidade de uma agenda recuperada. A expressão justifica-se pela história recente do debate sobre a reforma agrária e o desenvolvimento rural. A última conferência internacional da FAO sobre o tema foi realizada havia 27 anos, em 1979. O silêncio que se seguiu é elucidativo a respeito do que se

passou no mundo neste período. E esse silêncio foi radiografado no debate realizado no auditório do Itamaraty, uma iniciativa do Comitê Brasileiro, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério das Relações Exteriores, e composto por 29 entidades da sociedade civil e órgãos federais, e o escritório da FAO no Brasil. Uma das informações esquecidas que a radiografia mostrou foi a de que o processo histórico de ocupação de terras levou à conformação de um modelo agrário que coloca o Brasil entre os países com os maiores índices de concentração de terras do mundo. A conferência organizada pela FAO será uma grande oportunidade para atualizar o debate sobre essa realidade.

Criada em 1945 com o objetivo de combater a fome no mundo, a FAO experimentou uma inflexão em seu trabalho já no ano seguinte, a partir da publicação do livro *Geografia da fome*, de Josué de Castro. Ganhou intensidade aí, de um modo mais potente, o debate sobre a posse da terra. Uma das questões que esse debate vai levantar é a relação íntima entre pobreza, fome, concentração de terra e de renda, uma conexão que vai conter o crescimento da agricultura. No decorrer da década de 1950, a FAO começou a discutir o conceito de propriedade. Na década seguinte, intensificou-se o debate sobre as relações entre fome, pobreza e acesso à terra, processo que iria culminar, em 1979, com a realização da primeira Conferência Internacional sobre reforma agrária, que teve como documento final a “Carta do Camponês”. A partir daí, veio um período de silêncio, um silêncio na verdade atravessado por acontecimentos bastante ruidosos que aumentaram a expulsão de homens e mulheres do campo e ajudaram a engrossar os bolsões de pobreza nas periferias urbanas. Em 1992, lembrou Paulo Groppo, a FAO chegou a ser pressionada para retirar o tema da reforma agrária de sua agenda, o que levou a organização a pensar sobre essa pauta com mais profundidade. Foi um período também em que os agricultores e suas organizações foram submetidos a um intenso processo de exclusão.

O que emergiu da radiografia desse silêncio de 27 anos? Em primeiro lugar, um diagnóstico sobre o crescente processo de exclusão de milhões de pessoas, expulsas de suas terras e despejadas nas periferias pobres de médias e grandes cidades. Um processo repetido no Brasil e em várias outras partes do mundo. Como lembrou o secretário executivo do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, uma das principais características da sociedade brasileira segue sendo a desigualdade social, a concentração de renda e de propriedade. Historicamente, esse processo de concentração esteve associado, entre outras coisas, ao latifúndio e à escravidão. O latifúndio segue sendo uma realidade e a escravidão deu lugar às suas expressões modernas, o trabalho escravo, o trabalho infantil. A agenda da reforma agrária bate de frente com essa realidade e, ao mesmo tempo, é desafiada por ela.

Um dos maiores desafios é explicitar com mais clareza a relação entre a questão agrária e o modelo de desenvolvimento adotado pelo país. O Brasil mudou muito nas últimas décadas, tornando-se um país predominantemente urbano. No entanto, ao lado dessa urbanização crescente e da constituição de imensas concentrações populacionais nas regiões metropolitanas, a grande maioria dos municípios brasileiros segue tendo sua dinâmica econômica e social marcada pelas atividades rurais, agrícolas e não-agrícolas. No campo, o chamado agronegócio é considerado por muitos a expressão da modernidade no setor rural. No entanto, a maior parte dos alimentos consumidos pela população é produzida pelos agricultores familiares. Agricultores estes, homens e mulheres, que sofrem uma constante pressão dos mecanismos que alimentam o processo de concentração de riqueza, propriedade e poder na sociedade brasileira. Assim, confrontar a estrutura agrária do país implica contestar o próprio modelo de desenvolvimento que privilegia, entre outras coisas, a grande propriedade, o mercado externo e a desregulamentação do trabalho na cidade e no campo.

## UM PROBLEMA GLOBAL

É neste contexto que deve ser entendida a frase de Samuel Pinheiro Guimarães: “a reforma agrária não é apenas um tema de política interna”. Na verdade, o debate sobre esse tema está intimamente ligado ao debate sobre qual o modelo de desenvolvimento que se quer para o país e em que medida esse modelo determina a inserção do Brasil no mundo. Reconhecer a natureza e o significado dessa relação é o primeiro passo para entender não só a atualidade, mas também a amplitude da pauta da reforma agrária. Um dos pontos que a conferência de março de 2006 pretendeu fixar é que essa amplitude é global e passa por temas como meio ambiente, comércio, desenvolvimento, energia, segurança alimentar, discriminação contra mulheres e opressão étnica, entre outros. A urgência que esses temas adquirem hoje se deve, em certa medida, à interdição imposta a eles por um modelo econômico hegemônico que chegou a apregoar o fim da história. O crescente clima de instabilidade social, política e ambiental, em escala global, provocou rupturas nesta interdição.

Rupturas provocadas também por repetidas erupções de violência, como a que surpreendeu os franceses no início de novembro de 2005, como assinalou José Tubino, representante da FAO no Brasil. Uma convulsão urbana cujos agentes centrais são jovens desesperados e desesperançados, sem oportunidade de emprego e sem perspectiva de futuro. Uma realidade conhecida em centenas de médias e grandes cidades, que passaram a abrigar barris de pólvora, prontos a explodir quando menos se espera. O que isso tem a ver com o debate da reforma agrária e do desenvolvimento rural? Nos explosivos cinturões de periferia que circundam as cidades, há milhões de pessoas que foram expulsas de suas terras, uma exigência da “modernização” industrial que prometeu conduzir o mundo a um período de paz e prosperidade. Passaram-se os anos e, no lugar da paz e da prosperida-

de, instalaram-se a violência e a ausência de perspectivas. Chegamos até aí não por acaso, mas por escolhas políticas e econômicas muito bem identificadas.

O diretor da Divisão de Desenvolvimento Rural da FAO e secretário do Comitê Organizador da conferência de Porto Alegre, Parviz Koohafkan, apontou a lógica geral que regeu tais escolhas. No contexto internacional, um modelo de globalização baseado no capital financeiro, que trouxe como saldo negativo a exclusão social, o crescimento da pobreza e da desigualdade social e a destruição ambiental. Esse modelo veio acompanhado de políticas econômicas que desfavoreceram o setor rural, particularmente os pequenos agricultores e agricultoras que trabalham em regime familiar e as comunidades rurais tradicionais, e promoveram a degradação da terra, dos recursos hídricos, do ar e da biodiversidade. Tal cenário justifica, por vários motivos, a importância e a urgência da agenda da reforma agrária. O principal deles está baseado na compreensão de que ela é uma condição necessária para enfrentar esses problemas. É necessária porque a crítica desse modelo concentrador, destruidor e excludente anda de mãos dadas com a defesa da agricultura familiar e das comunidades rurais como fator de redução da pobreza e da exclusão nas cidades, além de ser uma condição para a melhoria da segurança alimentar.

## UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA

A hegemonia desse modelo de globalização foi tal que as pautas da reforma agrária e do desenvolvimento rural foram quase varridas do mapa político internacional, um processo que se aprofundou a partir dos anos 1980. Nas duas décadas anteriores, a reforma agrária era uma iniciativa de governos que conseguiu alguns avanços significativos. A era de domínio do capitalismo financeiro não só bloqueou esse processo como provocou vários recuos. A entrada em cena de

novos movimentos sociais, organizados a partir da mobilização de agricultores sem-terra, de pequenos agricultores, povos indígenas e outras populações rurais tradicionais, foi fazendo com que, aos poucos, a agenda da terra começasse a ser recuperada. Iniciativas como a do governo brasileiro, de implementar, com todos os seus limites, um Plano Nacional de Reforma Agrária, alimentaram e fortaleceram a esperança dessa retomada. E chegamos hoje a um renovado diálogo entre governos, organismos internacionais e movimentos sociais para tentar recolocar, de uma vez por todas, esse debate em escala global.

Essa retomada está acontecendo de um modo distinto àquela verificado em outras épocas, quando os governos eram os principais protagonistas do debate sobre a questão agrária. A metodologia de construção da CIRADR é um exemplo disso. Na abertura da oficina preparatória, os representantes da FAO elogiaram o processo de consulta implementado pelo governo brasileiro junto a organizações sociais para a definição de uma agenda mínima comum a ser levada a Porto Alegre. Neste processo de construção coletiva, os canais de diálogo estendem-se também a outras áreas. A Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em dezembro de 2005, integrou-se também na preparação do encontro para discutir reforma agrária e desenvolvimento rural. No plano internacional, a FAO, por meio do comitê organizador do evento, desenvolveu um processo de consultas e debates envolvendo de 15 a 20 países. Por influência brasileira, admitiu Flavio Perri, representante do Brasil na FAO, a organização abriu o processo de construção da conferência para a sociedade civil.

A escolha metodológica está relacionada também a um dos efeitos negativos do atual modelo de globalização: o déficit democrático e a destruição dos espaços de diálogo e debate. A conferência paralela, que tradicionalmente acompanha os eventos da ONU, pretende inovar neste aspecto, com a construção de pontes entre os dois encontros (o oficial e o

paralelo), através de intervenções o mais paritárias possível e com uma representação mais proporcional de participantes do fórum paralelo no oficial. Não se trata apenas do reconhecimento da importância do método participativo, mas também da compreensão de que os problemas em cada país são muito diferentes e de que somente um diálogo aberto entre essas diferenças pode auxiliar na identificação de problemas e estratégias comuns.

A questão da democracia atravessa esse debate de diferentes maneiras. Como lembrou a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, a proposta de democratização do acesso à terra está relacionada aos debates sobre novos paradigmas de desenvolvimento sustentável, à defesa da preservação dos conhecimentos tradicionais das populações rurais, à segurança alimentar, entre outros. Temas que mostram, segundo ela, a necessidade de construir uma ponte entre a tradição e a modernidade e de olhar para esses conceitos e problemas com uma nova perspectiva cultural e ética. Afinal de contas, em um mundo em que cerca de 2 bilhões de pessoas passam fome, o tema da segurança alimentar não pode ser tratado meramente como uma questão técnica a ser resolvida por especialistas.

## FORTALECER A CULTURA DA REFORMA AGRÁRIA

As ramificações culturais do debate sobre a questão agrária podem ser mais profundas do que parecem. O ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Luiz Dulci, citou um obstáculo a ser vencido nesta direção. Mais uma vez a referência à hegemonia neoliberal nos anos 1990 é inevitável. Além de estigmatizar a questão agrária como algo superado, essa hegemonia fortaleceu forças políticas que trabalharam – e seguem trabalhando – cotidianamente para desqualificar esse debate, como se fosse uma questão residual de menor importância. No Brasil, assinalou Dulci, há forças que não se assumem como adversárias da reforma agrária

ria, mas que são adversárias dela de fato. E com poder de influenciar a opinião pública. Daí a necessidade de fortalecer a cultura da reforma agrária e qualificar o debate conceitual em torno dessa agenda.

A amplitude desse debate conceitual deve ser uma das novidades da conferência de Porto Alegre. O então ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, relacionou alguns dos novos temas que já integram esse debate: quilombolas, povos indígenas, igualdade de gênero e acesso a direitos. E não o integram de um modo isolado, mas no contexto da discussão sobre a necessidade de construção de um modelo sustentável de desenvolvimento para o Brasil e da defesa do fortalecimento dos organismos multilaterais por uma nova agenda global. Na avaliação de Rossetto, a agenda sobre políticas agrícolas não pode estar concentrada exclusivamente no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na reunião de Hong Kong, em dezembro de 2005, lembrou, mais uma vez as políticas agrícolas expuseram as maiores contradições do modelo atual de comércio internacional. E não há como a FAO não ter um papel protagonista neste processo. Após 27 anos, a FAO terá essa oportunidade agora. A conferência de Porto Alegre representou uma oportunidade também para o resgate de algumas idéias e conceitos cuja morte já havia sido decretada pelos partidários do modelo econômico hegemônico hoje. Idéias e conceitos que podem contribuir fortemente para a proposta de fortalecimento da cultura da reforma agrária junto à sociedade.

## IDÉIAS PARA UMA NOVA AGENDA

Uma dessas idéias, muito discutida nos anos 1960, foi destacada por Ignacy Sachs. Ela defende que é possível avançar muito com um modelo de crescimento puxado pelo emprego sempre que haja, ao mesmo tempo, uma grande produção de alimentos para enxugar a maior demanda resultante de um

crescimento da massa salarial. Isso é o “bê-á-bá” de Keynes, lembrou. Muitos economistas sustentam que países como o Brasil não podem ter grandes taxas de crescimento, pois isso aqueceria demasiadamente a economia, elevando muito o nível de consumo e, por conseguinte, trazendo a volta da inflação. Mas, segundo a idéia citada por Sachs, não há risco de inflação se existe capacidade de lançar no mercado bens de salário que enxuguem o aumento da demanda. Os alimentos são justamente os maiores bens de salário. Ou seja, uma reforma agrária e um projeto de desenvolvimento rural que estimulem a produção de alimentos para o mercado interno poderiam ser poderosos instrumentos para alavancar o crescimento da economia de um modo sustentável.

Outra idéia que aponta nesta mesma direção é a de um desenvolvimento territorial participativo e negociado, que vem sendo desenvolvida pela FAO. Uma proposta que também prioriza a agricultura familiar e a produção de alimentos para os mercados nacionais. No início da oficina preparatória, alguém disse que essas idéias haviam sido jogadas para escanteio nos últimos anos. Sachs corrigiu: elas não foram jogadas para escanteio, foram expulsas de campo com cartão vermelho. E quais são as chances reais de elas voltarem ao jogo agora? No caso do Brasil, apesar de todos os limites e contradições que atravessam o governo Lula, a implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Programa Fome Zero e o fortalecimento dos movimentos sociais do campo ajudaram a criar um terreno mais favorável para o seu florescimento. Em outros países, ao contrário, o que se deu foi um processo de contra-reforma agrária, de adoção de políticas para desfazer avanços que haviam sido conquistados.

Por isso, registrou ainda o economista, nada melhor do que realizar uma conferência sobre reforma agrária em um país onde ela faz parte da agenda política. Esse clima mais favorável, comparativamente ao que se verifica em outros

países, é um fator que oferece mais tempo e espaço para investigações conceituais e metodológicas importantes. Como, por exemplo, estabelecer uma tipologia de reformas agrárias, propôs Sachs. Temos, entre um leque de modelos, a reforma agrária de mercado defendida pelo Banco Mundial (em que não há indenização mas operações negociadas de compra e venda) e a reforma agrária feita com desapropriações sem pagamento de indenizações. Entre esses dois modelos extremos, o uso de indenizações é o padrão mais comum em todas as partes do mundo. Segundo Sachs, vale a pena resgatar essa história e concentrar nosso estudo em uma questão fundamental: por que esse segundo tipo de reforma agrária não avançou como deveria ter avançado?

A resposta a essa questão certamente tem a ver com o período de hegemonia do modelo neoliberal descrito acima e com a expulsão que atingiu a questão agrária como um fator relevante para o desenvolvimento de um país. Mas refletir sobre as implicações de tais perguntas ajuda a entender qual o modelo de reforma agrária que pode ser buscado hoje, nas condições atuais do mundo. Neste modelo a ser buscado, o acesso à terra certamente é um primeiro passo. E certamente não é o único. Qualquer proposta séria nesta área deve ter a forma de um feixe de políticas públicas simultâneas que garantam, além do acesso à terra, acesso a conhecimento técnico, a equipamentos, a crédito e, importante não esquecer, a mercados. Outra preocupação dessas políticas, defendeu Sachs, está relacionada à organização das entidades que surgem do processo de reforma agrária.

Defensor do empreendedorismo coletivo, ele advertiu que não é suficiente distribuir terra e deixar os agricultores se virarem por sua conta. A terra precisa vir acompanhada de um conjunto de políticas de apoio e cooperação. Aí aparece mais um dos laços que vinculam a agenda específica da questão agrária com a pauta mais ampla acerca de qual modelo de desenvolvimento queremos. Pois pressupor a necessidade de

um feixe de políticas públicas tais como as descritas acima implica defender a existência de um Estado desenvolvimentista, outra idéia que foi posta para escanteio ou expulsão de campo, como prefere dizer Sachs. A aposta é que, em virtude do agravamento de um conjunto de problemas sociais e ambientais, essas idéias interditas estão ganhando uma nova oportunidade.

Há muita gente que para defender a transferência das populações rurais para as cidades diz que o rural pertence ao passado. Mas o que seria exatamente um campo sem homens, considerando que 40% da força de trabalho, algo entre 2 bilhões e 3 bilhões de pessoas, seriam jogados para favelas e zonas de periferia? Sachs perguntou e ele mesmo respondeu: isso não é um processo de urbanização, mas sim um processo de êxodo forçado do campo. As pessoas submetidas a esse tipo de deslocamento passam a viver num purgatório. Na melhor das hipóteses, elas são candidatas a serem urbanizadas. Assim, é o próprio desenho de nossas cidades que está em xeque quando vemos em evidência essas distorções gritantes. Como estão, elas se tornaram aglomerados altamente instáveis e potencialmente explosivos. O que é mais incrível é que, apesar desse quadro, o rural siga sendo estigmatizado por muitos como um sinônimo de atraso. Nossas grandes cidades seriam a expressão do avanço, portanto? Quem mora nelas ou as conhece terá muita dificuldade de entender esse conceito de “avanço”. Esses seriam, segundo Sachs, alguns dos principais imperativos sociais para justificar a atualidade e a urgência da questão agrária.

## IMPERATIVOS AMBIENTAIS E ENERGÉTICOS

Mas esses imperativos não são apenas sociais. Há aqueles de natureza ambiental também, acrescentou o economista. Agricultores familiares, quando enquadrados em políticas de desenvolvimento, tornam-se os maiores defensores

do meio ambiente. Para Sachs, a melhor maneira de proteger o meio ambiente não é deixar o homem de fora dele, criando grandes reservas naturais inacessíveis ao homem. O caminho seria outro: não deixar de fora, mas aprender a usar sem destruir. O caminho da sustentabilidade não seria o caminho da criação de reservas, simplesmente. O segundo imperativo ambiental apontado por ele para justificar a importância estratégica da reforma agrária está relacionado à atual matriz energética do planeta.

Um dado sobre o Protocolo de Kyoto explicita onde está o “x” da questão: mesmo se esse acordo for realizado em 100%, o que é pouquíssimo provável, para dizer o mínimo, terão sido feitos 6% do que precisa ser feito para reduzir de modo significativo o atual nível de emissão de gases poluentes para a atmosfera. Além disso, o Protocolo de Kyoto deixa fora países como a China, que caminha rapidamente para se tornar a segunda nação mais poluidora do planeta. Conclusão: se em duas décadas não sairmos da energia fóssil, vamos enfrentar problemas muito sérios. Onde entram a reforma agrária e o desenvolvimento rural neste debate? Segundo Sachs, entram justamente na medida em que significam uma peça-chave na construção de um novo modelo energético global baseado em biocombustíveis.

Em 2005, já estaríamos começando a assistir ao início do fim da era do petróleo. O que 30 anos de discurso ambientalista não conseguiram, seis meses de crise do preço do petróleo conseguiram, ironizou. É claro que o petróleo não vai desaparecer dentro de alguns anos. Como lembrou Sachs, essas transições normalmente não se dão por esgotamento físico, nem por problemas de escassez, mas por razões de eficácia e da relação custo-benefício. Foi assim quando saímos da lenha para o carvão e, mais tarde, quando saímos do carvão para o petróleo. Estaríamos hoje em vias de entrar em um processo semelhante, em função das imensas potencialidades de energia renovável a partir do uso de biomassa, a partir do

uso de resíduos que normalmente não são aproveitados para nada. E o Brasil é um dos países com maior potencial para desenvolver uma espécie de “Programa Manhattan de energia renovável” (uma referência de Sachs ao projeto do governo dos Estados Unidos que reuniu uma elite de cientistas internacionais para a criação da primeira bomba atômica). Já há alguns projetos, ainda em fase inicial, que apontam nesta direção, como é o caso do biodiesel. Isso abre possibilidades para biocombustíveis e, sobretudo, para uma nova fase de desenvolvimento rural.

Mas a substituição do petróleo por biocombustíveis não esgota a necessidade de um novo modelo energético. O perfil essencial dessa mudança está na outra ponta, no perfil da demanda, dos consumidores de energia. A agenda aqui também é desafiadora: priorizar a construção de sistemas de transporte coletivo mais eficientes, diminuir a distância entre o lugar em que se produz e aquele em que se consome, redesenhar as cidades. É um programa de governo, praticamente. Tudo isso pode ser alavancado por políticas públicas ou ser contrariado por elas. Essa última opção tem sido mais frequente. O fato é que o Brasil, um país que tem seis vezes mais terras que a França, está sentado sobre uma grande oportunidade, possuindo condições altamente favoráveis para construir um novo paradigma energético. A biodiversidade, a biomassa e a biotecnologia constituem, segundo Sachs, um tripé estratégico capaz de engendrar um novo padrão civilizatório.

No entanto, aqui cabe uma advertência: também é possível produzir uma montanha de biocombustível sem homens. Ou seja, essa visão não garante, necessariamente, um modelo que priorize a agricultura familiar. A ressalva feita por Sachs é importante, entre outras razões, por chamar a atenção para a complexidade e as armadilhas que podem estar no caminho da construção de um projeto de desenvolvimento rural desconcentrador de propriedade e de renda. Serve também

para alertar sobre a importância de estar preparado para responder a argumentos que pretendem desqualificar propostas alternativas ao modelo do agronegócio.

Um exemplo disso é o argumento que recorre a premissas ambientais para rejeitar a proposta de utilização da biomassa para produção de energia. Segundo esse argumento, não poderíamos permitir que problemas energéticos viessem a competir com problemas de segurança alimentar. Sachs responde: esse cálculo não está bem feito, falta uma visão sistêmica do problema, que leve em consideração os sistemas integrados de produção que permitem a poupança de áreas cultivadas. A maior lição que os ecologistas deram aos economistas, segundo ele, é que os modelos econômicos têm que levar em conta as noções de ecossistema (sistemas integrados) e de resíduo (que, normalmente, pode ser reaproveitado). Diante da crise energética que o mundo vive hoje, um dos principais desafios políticos que se apresentam, defendeu ainda Sachs, é usar essa situação como uma oportunidade, não para repetir experiências como a do Pró-álcool (implementada com concentração territorial e concentração de recursos), mas para construir políticas de desenvolvimento rural direcionadas segundo o princípio da FAO – desenvolvimento territorial, participativo e negociado. Uma última advertência: esse processo não deve ser pensado em abstrato, mas sim ancorado em realidades concretas, considerando-se toda a sua complexidade.

## A AGENDA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

As propostas apresentadas até aqui para uma reforma agrária articulada com um projeto de desenvolvimento rural são o sonho de todos os movimentos sociais do campo e da cidade, como resumiu Paulo Carallo, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). O problema é confrontá-las com a realidade brasileira e ver o quanto ainda

são um projeto a ser construído. A concentração fundiária continua a ser uma realidade, o agronegócio expande-se pelo Centro-Oeste e pelo Norte do país com a monocultura da soja, acompanhado por práticas de trabalho escravo e trabalho infantil. A violência no campo continua a matar trabalhadores rurais. Outros efeitos do agronegócio são a destruição do meio ambiente, o aniquilamento da cultura camponesa e o aumento da população das favelas urbanas. Todas essas consequências negativas são potencializadas pela perda da capacidade de intervenção do Estado, após duas décadas de políticas que defenderam e praticaram seu desmantelamento.

Essas são as linhas gerais do cenário no qual se movem os movimentos sociais. A Conferência de Porto Alegre representou uma oportunidade não só de elaborar uma proposta de desenvolvimento rural com reforma agrária, mas também de mostrar para a sociedade os problemas do país. Problemas que têm uma raiz estrutural, mas que foram agravados pela agressividade das políticas neoliberais. Na avaliação de Rogério Mauro, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o capitalismo em sua fase neoliberal não só não deu conta de resolver o problema agrário, como o agravou, especialmente nos países periféricos. A agricultura desses países, entre os quais o Brasil está obviamente incluído, passou a ser controlada pelo capital financeiro transnacional. Suas corporações controlam praticamente todos os processos de produção e comercialização, condicionando fortemente a produção de alimentos.

Uma das consequências perversas desta hegemonia foi que mais de 1 milhão de famílias de agricultores deixaram o campo no Brasil na década de 1990. Além disso, ocorreu uma destruição intensa de empregos agrícolas, com aumento de concentração da terra, do capital e, conseqüentemente, do poder político. A reforma agrária foi expulsa do campo e o agronegócio tornou-se o símbolo da modernidade, alimentando um modelo agrícola altamente concentrador de renda, vol-

tado para o mercado externo e com um grande potencial destruidor do meio ambiente. Neste contexto, assinalou Rogério Mauro, a reforma agrária passou a ser tratada como uma mera política compensatória ou, pior, acabou engolida por movimentos de contra-reforma agrária. Mesmo diante de tantas adversidades, os movimentos sociais do campo conseguiram ajudar a trazer a reforma agrária de volta ao debate internacional. O futuro da experiência brasileira, sintetizada no PNRA, é visto com um misto de expectativa e preocupação.

Nas palavras de Paulo Carallo, o PNRA não é o ideal, mas é o melhor plano que já foi feito no país, apresentando avanços importantes como a titulação de terras e um programa ainda tímido, mas importante, de geo-referenciamento e regularização fundiária. Problemas não faltam, como a falta de recursos e a dificuldade enfrentada para alterar os índices de produtividade utilizados na desapropriação, que permanecem os mesmos há 25 anos. A pressão dos ruralistas permanece muito forte. Um dos problemas que acentuam a preocupação com os limites enfrentados para implementar o PNRA é que, do outro lado, monoculturas de soja e eucalipto avançam em vários estados do país. Mas o problema central é mesmo o dos limites impostos por uma política econômica condicionada pela lógica de produzir superávits primários progressivamente rigorosos. Um cenário bastante adverso, em resumo, que só poderá ser resolvido, avaliam os movimentos, com luta, mobilização e maior unidade estratégica entre as diferentes organizações.

Ignacy Sachs disse entender as manifestações de impaciência dos movimentos sociais, mas destacou que, nos últimos dez anos, houve uma aceleração do processo de reforma agrária no Brasil. Poderia andar mais depressa, mas é um dos mais avançados do mundo, sustentou, lembrando que assentar de 600 mil a 700 mil famílias não é uma coisa desprezível. Uma questão que não deve ser esquecida, assinalou, é que o Brasil está na contramão da tendência mundial de realizar contra-reformas agrárias.

A pergunta repetida várias vezes diante desse quadro de limitações e adversidades é clara e direta: qual é mesmo o real sentido da reforma agrária hoje? Há uma razoável convergência nas respostas: política de democratização do acesso à terra, capaz de produção de emprego e renda, defesa de um modelo de agricultura sustentável como apoio à agricultura familiar, democratização do acesso ao conhecimento, à educação, à infra-estrutura, ao seguro agrícola, respeito aos direitos étnicos de índios e negros, defesa da biodiversidade, fim das diferenças de tratamento entre homens e mulheres, valorização dos conhecimentos tradicionais, para destacar as mais citadas. Mas todo esse conjunto de propostas encontra abrigo em um conceito que funciona como guarda-chuva: a reforma agrária tem que ser um dos pilares de um novo modelo de desenvolvimento que resolva os problemas essenciais do povo brasileiro. A construção de um modelo deste tipo, obviamente, depende de uma mudança estrutural no Estado brasileiro.

Alguns elementos centrais já estão razoavelmente fixados. A reforma agrária não é pensada como uma política compensatória, mas sim como uma reforma estrutural que permita chegar a um outro patamar de desenvolvimento. Em segundo lugar, a reafirmação do potencial da agricultura familiar, entre outras razões pela compreensão de que a sua racionalidade é distinta daquela que caracteriza as empresas capitalistas. Na agricultura familiar, a unidade de produção e a unidade de consumo estão sobrepostas, o que implica necessariamente outra lógica de funcionamento. Isso significa, por exemplo, lembrou Sachs, que ela tem reservas latentes que podem ser usadas para aumentar a produção. Teríamos aí, portanto, um potencial de produção muito grande, um potencial de expansão do mercado interno. E o economista destacou um dado muito importante: de 85% a 90% dos homens e mulheres do mundo trabalham hoje para o mercado interno.

Historicamente, a expansão do mercado interno tem um efeito multiplicador positivo para a economia nacional. Citando

o livro *Desarrollo desde adentro* do economista Osvaldo Sunkel, da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal), Sachs destacou ainda que a dinamização do mercado interno gera condições positivas para o fortalecimento do mercado externo. Para se chegar a isso, obviamente, são requeridas mudanças estruturais e não meras políticas compensatórias. Considerando que, no Brasil, há muita gente que enxerga a reforma agrária como uma política compensatória para “aliviar a pobreza”, o combate a essa concepção torna-se uma tarefa prioritária na agenda da reforma agrária.

E esse combate implica, entre outras coisas, revisar o próprio conceito de crescimento. Por maior que seja o crescimento, não é possível falar de desenvolvimento se houver redução de empregos decentes e aumento da pobreza. O Brasil, aliás, é um bom exemplo disso, pois, ao longo do século xx, apresentou a maior taxa de crescimento do mundo, chegando ao final do mesmo século como um dos campeões globais de desigualdade e concentração de renda. Lutar pelo binômio reforma agrária/desenvolvimento rural só faz sentido se for para reverter essa tendência. E esse é, justamente, um dos sentidos mais profundos desta luta. Mas ela tem outros aspectos que normalmente são dissociados do debate econômico, como é o caso do machismo, do patriarcalismo, da discriminação das mulheres, do preconceito e da discriminação que afetam negros e índios. Estabelecer essa conexão e dar visibilidade a ela é um outro desafio a ser enfrentado pela conferência de Porto Alegre e pela luta cotidiana dos movimentos sociais.

## LUTA SEM A MULHER É LUTA PELA METADE

Muitas vezes adicionada automaticamente nas agendas de lutas dos movimentos sociais e de políticas governamentais, a questão de gênero começa a aparecer com maior clareza como uma questão estruturante. Ignacy Sachs deu uma interessante sugestão sobre como começar a pesquisar as raízes do proble-

ma: por uma análise do tempo, dos estilos de vida e dos usos do tempo. Ele apresentou uma tipologia de quatro formas de uso do tempo: tempo de trabalho no mercado, tempo de trabalho fora do mercado, tempo do repouso biológico, tempo daquilo que é considerado “não-trabalho” (que uma mulher “dona-de-casa” conhece muito bem). Considerando essa tipologia, o economista perguntou: como esses diferentes tipos de tempo estão distribuídos entre as mulheres? A resposta não é difícil.

As mulheres sempre estiveram na linha de frente da luta pela terra, ao lado de seus maridos, filhos e amigos. Além da discriminação expressa na ausência de políticas públicas destinadas a enfrentar de fato a desigualdade entre gêneros, elas sofrem também com o machismo e o patriarcalismo de seus maridos e companheiros. “Se você é casada comigo não precisa ter o nome no contrato de posse da terra”: essa é uma frase bem conhecida que expressa bem o tamanho e a natureza do problema. Como lembrou Maria Emília Lisboa Pacheco (Fase/ANA), o lugar da mulher é invisível porque, dentro da economia capitalista, seu trabalho acaba não contando. Não entra nas estatísticas. Segundo ela, estamos aqui diante da questão política de criação de novos sentidos para a democracia e a cidadania, sentidos que expressem as lutas por conquistas de novos direitos, conduzidas por atores sociais que afirmam sua identidade e buscam seu território. Acabar com essa invisibilidade implica, entre outras tarefas, questionar por que é mesmo que o trabalho da mulher ao cuidar de casa e da família não conta. E implica também, no interior dos próprios movimentos que lutam contra essa e outras formas de discriminação, combater as manifestações de machismo, patriarcalismo e autoritarismo que ainda acontecem.

## O QUE HÁ DE CONTEMPORÂNEO NA REFORMA AGRÁRIA?

Temos, assim, um vasto e complexo leque de problemas e lutas em torno do eixo reforma agrária/desenvolvimento rural.

Não se corre aqui o risco de perder o foco e, com isso, perder o sentido essencial dessa luta? Na verdade, antes de responder a essa pergunta, é preciso encarar uma outra prévia: qual é mesmo o sentido contemporâneo da reforma agrária? O que é contemporâneo, afinal de contas? Lembrando uma observação feita por Oriel Rodrigues de Moraes, da Coordenação Nacional de Quilombos (Conaq), Maria Emília destacou que a luta pela terra começou ainda por volta de 1537 no Brasil. Portanto, não é propriamente a luta que é contemporânea, mas sim as nossas reflexões sobre ela e, principalmente, a emergência de novas identidades políticas, novos agentes sociais e políticos, que trazem consigo uma nova geração de lutas.

Além da questão da democratização do acesso à terra e da luta contra a concentração de propriedade e de renda no campo, ela chamou muito a atenção para um dos aspectos centrais desta nova geração de lutas: a crítica e o combate à apropriação privada de recursos naturais por parte do modelo agroexportador. Nesta agenda constam o reconhecimento da biodiversidade, a defesa dos usos sociais da biodiversidade, a luta pelo acesso aos recursos genéticos (que também estão sob ameaça de privatização), a defesa do acesso à água e a luta contra privatização dos recursos hídricos, a defesa do patrimônio genético e dos saberes tradicionais. Uma agenda, portanto, que se choca frontalmente com a lógica do modelo agroexportador hegemônico que conhecemos. Essas lutas não se darão sem conflito, observou Maria Emília, e é preciso também resgatar a compreensão do conflito como um fator indissociável da construção da democracia.

Outra luta que, segundo ela, define a contemporaneidade da reforma agrária é aquela pelo cumprimento de um conceito assumido na Constituição de 1988, a saber, o de terras tradicionalmente ocupadas. Em várias partes do país, comunidades tradicionais estão tornando suas identidades visíveis e expressando sua reivindicação de direito ao território. Por outro lado, a Constituição brasileira não contempla explicitamente a questão do direito

étnico. Daí a importância, disse Maria Emília, de lutar para que o Brasil cumpra a Convenção 169 da OIT que garante a populações tradicionais reaverem seus territórios perdidos. Esse é um ponto extremamente importante para a luta dos indígenas e das comunidades quilombolas. Ela acredita que pelo menos um quarto do território nacional pode estar enquadrado hoje nesta categoria de terras tradicionalmente ocupadas.

Na avaliação da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a luta pela recuperação desses territórios vem encontrando muitas dificuldades e não avançou como era esperado no atual governo. As comunidades indígenas vêm intensificando sua mobilização e tomando iniciativas para tentar romper a pressão de interesses econômicos contrários à demarcação de terras e à recuperação de territórios perdidos. Como fizeram, por exemplo, os tupis e os guaranis no Espírito Santo, ao usarem a convenção 169 da OIT como argumento para retomar uma área de terra hoje ocupada pela Aracruz Celulose. Essa luta é fundamental para as comunidades indígenas, pois a terra significa, acima de tudo, um espaço de reprodução cultural, um espaço coletivo essencial para a sua sobrevivência cada vez mais ameaçada.

E não é apenas o acesso à terra (e aos recursos hídricos) que está em jogo nesta luta. Como lembrou Joaquim Correa de Souza Belo, da Coordenação Nacional dos Seringueiros (CNS), não basta garantir o acesso à terra, é preciso garantir também o acesso aos recursos naturais necessários a sua forma de subsistência, como os óleos vegetais, as castanhas e os frutos. No caso da Amazônia, exemplificou, é preciso apostar em um modelo de desenvolvimento que leve em conta a região da forma como ela é, com sua fauna, flora, água e ar. Para ele, o desafio maior da conferência de Porto Alegre é tratar a reforma agrária levando em consideração toda essa diversidade e suas diferenças características. Quando se discute o desenvolvimento rural numa perspectiva mais ampla, é fundamental considerar exatamente as diferenças.

Na Amazônia, por exemplo, há projetos embrionários como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) – como aqueles em que trabalhava a freira Dorothy Stang, assassinada em fevereiro de 2005 por pistoleiros em Anapu (PA) – e projetos de áreas comunitárias extrativistas. No entanto, ressaltou, o governo ainda não conseguiu internalizar estes modelos de reforma agrária. Modelos que procuram combinar atividade econômica com inclusão social e preservação ambiental, e que defendem a necessidade de conhecer e valorizar as diferenças no uso e na gestão dos recursos naturais para pensar as diferentes políticas de reforma agrária. Maria Emília destacou essa necessidade de se pensar diferentes modalidades de uso e gestão na definição de políticas de reforma agrária e desenvolvimento rural. Uma idéia que deve ser muito valorizada neste processo, segundo ela, é radicalizar o princípio agroecológico dos sistemas de produção e manejo, valorizando as práticas das comunidades tradicionais, com respeito às diferenças e ao reconhecimento da biodiversidade.

## UM DESAFIO CONCEITUAL

A Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural ocorreu em meio à eclosão desses novos movimentos e dessas novas lutas relacionadas à questão agrária. Ocorreu também cerca de três meses depois da reunião da OMC em Hong Kong (dezembro de 2005), depois da 2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (dezembro de 2005) e alguns dias antes da Conferência das Partes da Convenção de Diversidade Biológica da ONU – COP-8 (março de 2006), que se realizou em Curitiba. Essa proximidade delimita bem as relações estratégicas que existem entre esses encontros e, segundo se apurou na oficina preparatória para a conferência de Porto Alegre, ajudam a fixar aquela que talvez seja uma das principais tarefas daqueles que defendem a necessi-

dade de construir um novo modelo de desenvolvimento: definir com mais clareza a natureza dessa agenda que vai da luta contra a concentração de propriedade e de renda, passa pela luta das mulheres e chega ao combate à apropriação privada dos recursos naturais.

Encontrar o fio condutor dessas lutas e conseguir traçar um mapa com as relações entre essas diversas questões é um esforço conceitual importantíssimo que foi identificado como tarefa, por diversas pessoas e com diferentes inflexões, durante os debates da oficina CIRADR-Brasil. Pareceu haver um razoável consenso de que não basta dizer que todas essas questões estão relacionadas e que é preciso trabalhar em todas as frentes ao mesmo tempo. Embora essa formulação não esteja errada, falta-lhe um elemento essencial: uma exposição mais qualificada e precisa da natureza dessas relações e das implicações políticas dessas conexões. Assim, por exemplo, deve-se estar preparado para acompanhar os debates da OMC, uma vez que são justamente as políticas agrícolas que expõem algumas das mais importantes contradições da ordem econômica global hoje.

Falou-se várias vezes da necessidade de os movimentos sociais fortalecerem a unidade entre si e entre suas lutas como uma condição para levar essa agenda adiante. Pelo que se viu e falou na oficina preparatória, talvez uma das condições para que esse objetivo possa ser atingido seja justamente ter mais clareza sobre o quanto elas estão relacionadas e exigem estratégias de ação em comum.

# NOTAS

## I – VIOLÊNCIA E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

<sup>1</sup> Carta da juíza Sonáli Zluhan reproduzida na coluna do jornalista Paulo Santana, *Zero Hora*, 27/05/2006.

<sup>2</sup> Idem, ibidem.

<sup>3</sup> MIR, Luís. *Guerra civil: Estado e trauma*. São Paulo, Geração Editorial, 2004.

<sup>4</sup> ROCHA, Enid e AQUINO, Luseni Maria de. “Desigualdade social, violência e jovens no Brasil”. IPEA – Diretoria de Estudos Sociais, com base no Censo Demográfico 2000 (IGBE) e PNAD 2002.

<sup>5</sup> LONDON, Jack. *O povo do Abismo*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

## II – A CRIAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

<sup>6</sup> Veja no Anexo 1 um sumário da legislação que trata do Programa Bolsa Família.

<sup>7</sup> SUPPLY, Eduardo. *Renda de Cidadania – A saída é pela porta*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo/Cortez Editora, 2002, p. 106-107.

<sup>8</sup> Idem, ibidem, p. 107.

<sup>9</sup> PARKER, Hermione. *Instead of the Dole: an Inquiry into Integration of the*

*Tax and Benefit Systems*. London/New York, Routledge, 1989, citado em SUPLYCY, Eduardo. *Renda de Cidadania*, op. cit., p. 110.

<sup>10</sup> SUPLYCY, Eduardo. *Renda de Cidadania*, op. cit., p. 119.

<sup>11</sup> SILVEIRA, Antônio Maria. “Moeda e redistribuição de renda”. Revista Brasileira de Economia, abr./jun., 1975. Reproduzido em SILVEIRA, Antônio Maria. *Moeda e redistribuição de renda*. Rio de Janeiro, Edições Multiplic, 1981.

<sup>12</sup> BACHA, Edmar Lisboa e UNGER, Roberto Mangabeira. *Participação, salário e voto. Um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

<sup>13</sup> BACHA e UNGER, op. cit., citado em SUPLYCY, Eduardo. *Renda de Cidadania*, op. cit., p. 120.

<sup>14</sup> SUPLYCY, Eduardo. *Renda de Cidadania*, op. cit.

<sup>15</sup> “Financiar Bolsa Família será desafio para próximo governo”, BBC Brasil, 02/05/2006.

<sup>16</sup> “Nova abordagem sobre um problema antigo”. *The Economist*, 27/09/2005.

<sup>17</sup> Em [http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document/2600.html](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/2600.html)

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> “Nova abordagem sobre um problema antigo”. *The Economist*, 27/09/2005.

<sup>21</sup> BARBOSA, Bia. “Brasil começa 2006 sem quebrar ciclo da pobreza, dizem especialistas”. *Agência Carta Maior*, 02/01/2006.

### III – UM DEBATE ESQUIZOFRÊNICO NA MÍDIA

<sup>22</sup> DIMENSTEIN, Gilberto. “Lula ameaça o Bolsa Família?”. *Folha de S.Paulo*, 02/07/2006.

<sup>23</sup> PERES, Leandra. “A moeda eleitoral de Lula”. *Veja*, 03/05/2006.

<sup>24</sup> BREVE, Nelson. “Até *Veja* reconhece que os brasileiros estão vivendo melhor”. *Agência Carta Maior*, 04/05/2006.

<sup>25</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>26</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*.

### IV – O DESAFIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E O DRAMA DA FOME NO BRASIL

<sup>28</sup> IBGE/MDS. *PNAD 2004 – Segurança Alimentar*. Maio de 2006.

<sup>29</sup> “Nordeste é a região onde insegurança alimentar é mais preocupante”. *Agência Brasil*, 18/05/2006.

<sup>30</sup> “Lula recebe conclusões do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. *Agência Brasil*, 24/05/2006.

<sup>31</sup> VALENTE, Jonas. “Processo de emancipação exige novo modelo de desenvolvimento”. *Agência Carta Maior*, 29/05/2006.

<sup>32</sup> Idem, *ibidem*.

### V – O IMPACTO SOCIAL E ECONÔMICO: AVANÇOS E LIMITES

<sup>33</sup> SOARES, Sergei. “Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004”. IPEA, 2006.

<sup>34</sup> Disponível em: <http://www.obancomundial.org/content/>

\_downloadblob.php?cod\_blob=1738

<sup>35</sup> “Desmistificando o debate fiscal”. Secretaria de Assuntos Econômicos da presidência do BNDES, 25/07/2006.

<sup>36</sup> NÉRI, Marcelo. “Crescimento pró-pobre: O paradoxo brasileiro”. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

<sup>37</sup> “Bolsa Família registrou frequência escolar de quase 9 milhões até abril”. *Agência Brasil*, 01/08/2006.

<sup>38</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>39</sup> CANZIAN, Fernando. “Lula promove 6 milhões de eleitores para a classe C”. *Folha de S.Paulo*, 09/07/2006.

<sup>40</sup> GOIS, Antônio. “Piora saneamento para os mais pobres”. *Folha de S.Paulo*, 09/07/2006.

<sup>41</sup> CANZIAN, Fernando. “Analistas questionam estratégia para a renda”. *Folha de S.Paulo*, 09/07/2006.

<sup>42</sup> CANZIAN, Fernando. “Renda financeira do rico sobe 66%; a do trabalhador, 19%”. *Folha de S.Paulo*, 09/07/2006.

<sup>43</sup> NÉRI, Marcelo. “Crescimento pró-pobre: O paradoxo brasileiro”. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

<sup>44</sup> POCHMANN, Marcio. “Redução em parte”. *Revista do Terceiro Setor*, 30/06/2006.

<sup>45</sup> “Sete milhões de pessoas sobem para a classe média”. *O Globo*, 09/07/2006.

<sup>46</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>47</sup> “Programas de transferência de renda no Brasil: impacto sobre a desigualdade e a pobreza”. Citado em “Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família”. *Folha de S.Paulo*, 02/07/2006.

<sup>48</sup> SALOMON, Marta. “Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família”. *Folha de S.Paulo*, 02/07/2006.

<sup>49</sup> “Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família”. *Folha de S.Paulo*, 02/07/2006.

<sup>50</sup> “Bolsa Família substitui renda vinda do salário e impulsiona varejo”.  
*Valor Econômico*, 28/06/2006.

<sup>51</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>52</sup> “As verdades e mentiras sobre a distribuição de renda no Brasil”,  
entrevista concedida ao IHU Online (*site* do Instituto Humanitas) em  
14/07/2006.

<sup>53</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>54</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>55</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>56</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>57</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>58</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>59</sup> Idem, *ibidem*.

LEIA TAMBÉM DA EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

LEITURAS DA CRISE:

DIÁLOGOS SOBRE O PT, A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O SOCIALISMO

Marilena Chaui, Leonardo Boff, João Pedro Stedile e

Wanderley Guilherme dos Santos, entrevistados

por Juarez Guimarães

UM RETRATO DO BRASIL: BALANÇO DO GOVERNO LULA

José Prata Araújo

A ESPERANÇA EQUILIBRISTA:

O GOVERNO LULA EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO

Juarez Guimarães

MÍDIA: CRISE POLÍTICA E PODER NO BRASIL

Venício A. de Lima

MAPA DA CORRUPÇÃO NO GOVERNO FHC

Ronaldo de Moura e Larissa Bortoni

*Bolsa Família* foi impresso na cidade de São Paulo pela Gráfica Bartira em julho de 2006, ano em que a Fundação Perseu Abramo completa 10 anos de existência. A tiragem foi de 2.000 exemplares. O texto foi composto em Times New Roman no corpo 11,4/14. Os fotolitos do miolo e da capa foram executados pela Graphium Gráfica e Fotolito. A capa foi impressa em papel Carta Íntegra 220g; o miolo foi impresso em Offset 75g.