

# Programa Fome Zero: assistencialismo ou emancipação?

Calino Ferreira Pacheco Filho\*

Economista da FEE.

Carlos Roberto Winckler\*

Sociólogo da FEE e Professor da PUCRS e da UCS

## Resumo

*O objetivo deste texto é o de propiciar uma breve discussão sobre o Programa Fome Zero (PFZ). Introduce-se, em linhas gerais, a conjuntura econômica e social do pós Segunda Guerra Mundial até a década de 80, onde se analisam as políticas do Governo Sarney na área de alimentação e nutrição. Destacam-se as ações da Estratégia Comunidade Solidária do Governo FHC, que passaram a ser implementadas, com o predomínio de políticas focalizadas e localizadas, numa primeira fase, com a distribuição de bens em espécie, após, substituída por um valor mensal em dinheiro. Por último, inicia-se a discussão do PFZ, compromisso de campanha elevado à condição de programa estruturante do atual Governo. Para concluir, pergunta-se: o PFZ pode vir a se constituir num projeto emancipatório de inclusão social ou se transformará em mais uma política assistencialista e mitigatória da miséria?*

## Palavras-chave

**Política governamental; política social; políticas de alimentação e nutrição.**

## Abstract

*The aim of this text is propose an abbreviated discussion on the Program "Zero Hunger". It is introduced, in general, the economical and social conjuncture after the Second World War until decade of 80, where the policies are analyzed in the*

---

\* Os autores agradecem os comentários e as sugestões à versão preliminar do texto efetuadas por Salvatore Santagada.

*feeding area and nutrition of the Sarney Government. The text emphasizes the actions of Community Solidarity Strategy of Cardoso Government, first implemented, with the prevalence of focused and localized policies with the distribution of goods; in a second phase, replaced by a monthly value in money. Finally begins the discussion of Zero Hunger, a campaign commitment, promoted to the condition of the current government's structuring program. Concluding is questioned if can Zero Hunger become an emancipative project of social inclusion or it will become one more care policy that mitigates the poverty?*

**Os originais deste artigo foram recebidos  
por esta Editoria em 25.06.03.**

*“Hoje, dois terços da humanidade não comem e um terço não dorme com medo dos que não comem.”*  
**Josué de Castro (Anos 50)**

## **Introdução**

No Brasil, no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, vivia-se a expectativa de que o País caminhava, a passos largos, para tornar-se uma sociedade rica e moderna. De fato, esse sentimento era embalado pelos confortáveis aumentos do nível de atividade produtiva, que, já em 1957, nos garantia o décimo primeiro Produto Interno Bruto (PIB) do mundo capitalista, à frente de países como Austrália, Bélgica, Argentina e Espanha. O PIB cresceu, no período 1960-80, a uma taxa média de 7,5% ao ano, sendo que, entre 1967 e 1973, alcançou o elevadíssimo patamar de 11,2% (Abranches, 1985, p. 19), embora os preços pagos em termos de perda de liberdade e direitos civis estejam registrados de forma amarga na história recente do Brasil.

O crescimento econômico registrado até o final da década de 70 trouxe mudanças qualitativas importantes no que se refere à geração de emprego, renda e melhoria de condições de vida para parcela da sociedade brasileira. Porém o significativo incremento da atividade produtiva ocorrido nesse período não se fez acompanhar de uma distribuição equânime dessa riqueza. Pelo contrário, segundo o IBGE, em 1960, os 50% mais pobres detinham 17,4% da renda nacional, e os cidadãos situados na faixa dos 1% mais ricos detinham

11,9% da renda; em 1980, os 1% mais ricos aumentaram sua fatia para 16,9%, enquanto os 50% mais pobres minguaram para 12,6% (Abranches, 1985, p. 26).

No período entre 1964 e 1985, ocorreu a consolidação institucional e a reestruturação conservadora das políticas sociais, cujos primeiros esboços foram iniciados no período varguista, nos limites daquilo que Santos (1987) denominou “cidadania regulada”, que, por ser demarcada, deixou à margem milhões de trabalhadores que viviam no campo ou atuavam no setor informal urbano. A chamada “cidadania regulada” encontrou sua melhor expressão no período entre 1930 e 1945, quando a política social incorporou populações urbanas de forma segmentada, através das legislações trabalhista e previdenciária.

Segundo Draibe (1990), no período democrático 1945-64, ocorreu uma expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, sendo exceção a Lei de Diretrizes e Bases (1961), que possuía aspectos democratizantes-universalistas, resultado dos embates pela escola pública. A política social subordinava-se à busca do desenvolvimento industrial, condição vista como necessária e suficiente à justiça social, pois, na medida em que se efetuassem as reformas de base, como aceleradoras do capitalismo nacional, o desenvolvimento social viria por si mesmo. Também foram relevantes como mecanismos auxiliares na consecução das políticas sociais nesse período o clientelismo e a cooptação, dado o papel do Estado como agente produtivo e distributivo de rendas públicas. De 1964 até 1985, no bojo do Estado autoritário, instalou-se o que Mello (1991) denomina de “o círculo virtuoso entre expansão dos serviços sociais e acumulação com a formação de complexos empresariais para a produção de bens e a prestação de serviços sociais”. Foram organizados sistemas nacionais públicos na área de educação, saúde, assistência, previdência e habitação, dentro de um quadro de complexos empresariais. Definiu-se para Draibe, nesse momento, o núcleo de intervenção estatal, articulando-se os fundos e os recursos que dariam suporte às políticas de inclusão/exclusão. Devido à expansão das políticas sociais e à ausência de controles democráticos, manifestaram-se novas formas de clientelismo, que afetaram a alocação de recursos. A política social passou a ser altamente centralizada e burocratizada. O Estado, ao desenvolver políticas sociais, realizou ou induziu gastos sociais de forma tutelar-autoritária, possibilitando melhorias — social e regionalmente — heterogêneas das condições de saúde, educação e habitação (Albuquerque; Vilella, 1991), em que pese a crescente concentração de renda. A crise de 1973 abriu espaço à primeira tentativa de repensar a relação desenvolvimento/distribuição de renda, através da tentativa de balanço crítico das relações entre desenvolvimento e distribuição (sob inspiração do Banco Mundial), debate assumido pelo Governo Geisel, que procurou estabelecer políticas de corte distributivo no II Plano Nacional de Desenvolvimento, reconhecendo o caráter concentrador e excludente do “milagre brasi-

leiro”. Pretendia-se aumentar a renda real de todos os segmentos sociais conjugando política de emprego com política de salários, valorização da política de recursos humanos, política de integração social e política de defesa do consumidor.

Na década de 80, o Estado, em meio à grave crise financeira que marcou o final de um modelo de Estado e de um padrão de acumulação e desenvolvimento, cujas raízes se encontram nos anos 30 (Estado desenvolvimentista, Estado fordista periférico), procurou, através de programas de estabilização, incentivar as exportações, que se tornaram elementos cruciais da política econômica, com repercussões negativas no que diz respeito ao significado do mercado interno e à consideração da força de trabalho como fator de custo (Novy, 2001).

Essas políticas, concomitantes ao processo de democratização que provocou a emergência dos movimentos sociais como sujeitos demandantes frente ao Estado, agravaram as condições de pobreza do povo brasileiro, potencializando o seu reflexo mais dramático: a fome. Diante desse quadro, surgiram novos programas com o objetivo de combater a pobreza e a miséria. O quadro da crise marcou o processo de transição para a Nova República, que repropôs a análise das políticas sociais como um problema de eficácia gerencial e social das políticas públicas, com base em conceitos defendidos pelo Banco Mundial (BIRD). Nesse contexto, surgiram os temas da participação democrática e da descentralização na gestão dos fundos públicos como princípios norteadores de um novo sistema de proteção social. Os Movimentos Populares de Emendas Constitucionais — com apoio da esquerda partidária — tiveram habilidade em canalizar todo o ímpeto popular no sentido de universalizar os direitos constitucionais nas áreas de saúde, educação, habitação, assistência social e trabalho. A Carta Constitucional de 1988, em que pese ter avançado em direção a um modelo institucional redistributivista, no decorrer dos anos 90 foi sendo paulatinamente modificada. A Constituição assegurou direitos individuais e sociais sem garantias, que foram sendo pouco a pouco derogados. Os setores conservadores organizados em *lobbies* foram capazes de frear mudanças com a implantação de reformas de corte social-liberal (no programa de privatizações, na reforma de direitos sociais, na abertura comercial, na política financeira-fiscal). Em suma, os Governos Collor, Itamar e FHC nos anos 90, ao aceitarem as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, redesenharam o perfil do Estado brasileiro. É também importante ressaltar que, já nos anos 80, se iniciou a expansão das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que assumiram maior importância a partir dos anos 90, constituindo-se em importante mecanismo de articulação da sociedade civil.

Com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, assistiu-se ao rápido desmonte do “modelo de cidadania regulada” enfraquecido, mas ainda

presente e entendido como obstáculo a uma nova etapa de desenvolvimento. Argumentava-se que o desenvolvimento social e econômico seria possível nas novas condições de integração internacional, caso essa forma estatal anacrônica fosse substituída por outra mais enxuta, onde as instituições estatais deveriam organizar-se de acordo com os princípios da lógica de mercado. Tal proposta estava em sintonia fina com um conjunto de propostas do BIRD e do FMI para a superação da crise dos anos 80, conhecido como o Consenso de Washington, que se articulava em três grandes blocos: administrativo, econômico e ideológico. Em linha gerais, o receituário recomendava: orçamentos equilibrados, redução de gastos públicos, impostos orientados para o consumo, taxas de juros favoráveis à captação de recursos externos, câmbio valorizado, abertura comercial e políticas sociais fundadas na redução do Estado, cujos pilares eram a descentralização, a focalização e a privatização (buscou-se, com base nesses pilares, a eficiência e a participação dos de “baixo”), valores centrados na ótica da iniciativa privada. Nessa concepção, tem-se um novo tipo de Estado ampliado (Novy, 2001), enxuto, regulador, empresarialmente dirigido, descentralizado em diferentes níveis de governo (particularmente no plano municipal) e articulado, na consecução de políticas sociais, à chamada sociedade civil e às ONGs.

## **Da Nova República a FHC: indefinição e focalização na política de alimentação e nutrição**

Apesar das esperanças despertadas, a Nova República não foi capaz de efetivar políticas sociais decisivas de inclusão das massas marginalizadas. As intervenções estatais deram-se em duas áreas consideradas decisivas, devido à situação de penúria social: emprego (salário-desemprego) e alimentação e nutrição.

No Governo Sarney, a participação do gasto federal nas áreas de alimentação e nutrição cresceu de 0,8% em 1984 para 1,5% do PIB em 1988. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dirigido aos alunos da pré-escola e do 1º grau foi estendido aos irmãos destes com idade de quatro a seis anos. Porém o programa marcante desse período foi o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) — o “tíquete do leite” —, que se propunha a distribuir cerca de um litro de leite para 2,4 crianças, ou em torno de um litro por família. A distribuição do leite era efetuada através de associações comunitárias, credenciadas por órgãos governamentais, que cadastravam famílias de baixa renda, com crianças de até sete anos de idade. Esse critério vago e pouco rigoroso delegava poder a muitas entidades, que criavam regras particulares de

ingresso e saída das famílias do Programa, além de fazer uso político-eleitoral do mesmo, principalmente no final do Governo Sarney.

A forma como estava estruturado o PNLCC levou a várias irregularidades na distribuição dos tíquetes e no tipo de relação que os dirigentes comunitários estabeleciam com a população. Por outro lado, o montante de recursos do Programa refletia um alto preço relativo se comparado a outros programas: por exemplo, em 1990, o PNAE abrangia um público de 29,7 milhões, com US\$ 340 milhões, enquanto o PNLCC recebeu US\$ 579 milhões para atender a cerca de 8 milhões de crianças (NÚCLEO..., 1994, p. 44).

Nas áreas de alimentação e nutrição, a Nova República não realizou “tudo pelo social”, como prometia em sua campanha midiática, mas, apesar dos problemas já apontados, avançou em relação ao período anterior. No entanto, o Governo posterior, eleito pelo voto direto depois de mais de 20 anos de ditadura militar, promoveu um desmonte das políticas sociais, com acentuados cortes de recursos: os gastos federais, excluído o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), caíram para 0,14% do PIB em 1991 e foram reduzidos para apenas 0,04% do PIB em 1992 (NÚCLEO..., 1994, p. 37). É importante salientar que o PAT, no ano de 1992, cobriu apenas 10% das previsões de atendimento.

No processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor (1990-1992), emergiu, com destaque, uma organização que veio contribuir de forma significativa na mobilização da sociedade civil: o Movimento pela Ética na Política. Em 1993, os organizadores do Movimento pela Ética na Política, tendo à frente o Sociólogo Herbert de Souza, criaram a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, lançando a Campanha contra a Fome e organizando comitês espalhados pelo território nacional, voltados para ações de combate à miséria. A Ação da Cidadania tinha como objetivo focar três eixos principais: a fome, o trabalho e a terra. Esse movimento — inspirado pela proposta de uma política nacional de segurança alimentar apresentada em 1991 pelo governo paralelo do Partido dos Trabalhadores — contribuiu para o nascimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), integrado por ministros do Governo Itamar Franco e por representantes da sociedade civil, para coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PCFM). Definido como estratégico pelo Governo, a coordenação do Consea ficou diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República.

O PCFM foi estruturado em 1993, compreendendo três princípios: a solidariedade (vontade política nacional), a parceria entre o Governo e a sociedade e a descentralização.

Como resultado da parceria estabelecida entre o Governo Federal e a sociedade civil, ocorreu, em 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que veio definir importantes diretrizes para a elaboração de políticas a

partir do diagnóstico de que a concentração da terra e da renda é fator determinante da fome e da insegurança alimentar.

Em 1993, o IPEA, através do estudo **0 Mapa da Fome**, revelou o quadro perverso da miséria no País — 32 milhões de indigentes, o que significava um quinto da população brasileira. Diante dessa problemática, foram traçados como objetivos do PCFM:

- a) distribuição de alimentos a grupos específicos da população;
- b) geração de emprego e renda para os setores pobres;
- c) melhoria do poder aquisitivo da população-alvo;
- d) medidas de proteção da agricultura e comercialização de alimentos;
- e) redução dos custos da cesta básica de alimentos;
- f) mobilização da sociedade civil para o combate à pobreza;
- g) ampliação dos recursos para o combate à miséria.

As ações do PCFM foram encaminhadas em duas dimensões: uma governamental e uma do movimento social. Na dimensão governamental, as propostas estavam centradas nas áreas de alimentação e nutrição (descentralização da merenda escolar, atendimento a crianças desnutridas e a gestantes em risco nutricional e distribuição de cestas básicas via Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea), como também na extensão do atendimento e do aperfeiçoamento do Programa de Alimentação do Trabalhador. Na dimensão do movimento social, o caráter mobilizatório e os níveis de participação foram surpreendentes. Através do movimento da Ação da Cidadania, articulado com a CNBB, a CUT, o IBASE e a OAB, foram organizados comitês de mobilização em todo o País, com atividades voltadas para a coleta de alimentos, remédios e roupas, bem como desenvolvidas iniciativas políticas e culturais.

Sob a coordenação do Consea, o Programa atingiu parte de seus objetivos iniciais, principalmente em relação ao Prodea, que chegou a distribuir, nas frentes de trabalho do polígono das secas, cerca de 2 milhões de cestas básicas, beneficiando uma população de, aproximadamente, 9 milhões de pessoas, em 1.162 municípios, a partir de dezembro de 1993 (NÚCLEO..., 1994, p. 71).

Na avaliação dos órgãos governamentais e dos não-governamentais envolvidos no PCFM, foi enfatizada a preocupação de que eram necessárias mudanças no modelo econômico, de forma que atuassem no sentido de criar condições estruturais para a erradicação da miséria, senão "(...) há riscos de que o movimento fique centrado numa campanha assistencial, ainda que meritória, de distribuição de alimentos" (NÚCLEO..., 1994, p. 78).

Por outro lado, as decisões de política econômica do Governo Itamar — numa conjuntura fustigada por altas taxas inflacionárias — transitaram à margem da problemática social e, via de regra, num rumo que provocava o aprofundamento da exclusão.

No primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi concedido o eixo da Estratégia Comunidade Solidária (CS) como o “(...) aprimoramento de um processo de amadurecimento que tinha como objetivo eliminar a fome e a miséria do Brasil, e nunca reduzi-la ou minimizá-la” (Resende, 2000, p. 7). Para Suplicy (1995, p. 39), a atuação da Estratégia CS

“(...) não está voltada para a proposição e implantação de novos programas de ataque à fome e à miséria, mas para a alteração da forma de gerenciamento dos programas já existentes por meio da participação mais intensa da sociedade civil e da maior integração operacional entre os diversos órgãos do Governo Federal, dos estados e dos municípios. A análise procura responder a uma questão-chave: é possível reduzir substancialmente a miséria por meio de ganhos marginais de eficiência nos programas já existentes”.

As bases fundamentais da Estratégia CS eram a focalização das políticas de combate à pobreza e seu *locus* — o município. A focalização seria acompanhada de uma convergência de ações centradas nos municípios, ente federativo mais próximo da população, aos quais caberia a implementação dos programas. O Governo Federal, assim como os estaduais, pouco poderiam contribuir para a execução direta de ações de combate à fome e à miséria, o que somente se poderia dar no âmbito municipal, onde as políticas são efetivamente implementadas (Resende, 2000). Ao Governo Federal e aos estaduais caberia a articulação, o acompanhamento e a coordenação dos programas existentes; a garantia de que os recursos fossem efetivamente liberados no período previsto; e o gradual processo de capacitação técnica dos atores municipais. Assim, tanto o Governo Federal como os estaduais se isentavam da execução direta das políticas de combate à pobreza, repassando a responsabilidade dessas atividades para a órbita municipal, que, na maioria das vezes, não possuía capacidade operacional para a sua implementação.

Uma das preocupações centrais da Estratégia CS era evitar o surgimento de uma estrutura autônoma, com poderes e recursos próprios, sob o risco de “enfraquecimento dos poderes públicos legalmente constituídos”. Aos ministérios caberia a responsabilidade técnica e financeira dos programas, os quais se tornariam atividades rotineiras, cabendo a um pequeno número de técnicos as atividades de articulação, acompanhamento e coordenação.

Na fase de concepção da Estratégia CS, havia a preocupação de evitar que ela se tornasse mero conjunto, mesmo que articulado, de programas compensatórios. Foi definida, então, a Estratégia CS como um “(...) condomínio de objetivos múltiplos, no qual coabitam programas emergenciais e programas de combate às causas da perpetuação da pobreza” (Peliano, 1995 apud Resende, 2000, p. 26).



A estratégia definida para os municípios com maiores índices de pobreza seria operada através da oferta de uma cesta de programas federais flexíveis, com implementação descentralizada, sendo que as atividades a serem desenvolvidas no âmbito municipal deveriam ser aprovadas e acompanhadas pelas comissões (e/ou conselhos) formadas com representantes das comunidades, com a previsão da capacitação desses gestores, conformando, assim, a articulação das três esferas públicas com a sociedade civil organizada.

Os problemas na implantação da Estratégia CS configuraram-se em falhas na interligação entre os chamados ministérios setoriais (aqueles envolvidos diretamente nas ações de combate à pobreza); em confusão das atribuições da Estratégia CS e do setor de Assistência Social vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social; em críticas de membros do primeiro escalão do Governo, inclusive do Ministro das Comunicações, Sérgio Mota, que qualificou as ações da Estratégia Comunidade Solidária como “masturbação intelectual” (*sic*), e que culminaram com o desligamento de dois destacados membros do Conselho Consultivo — órgão sem poder deliberativo, composto por 10 ministros do Governo e 21 representantes da sociedade civil —, o Presidente da Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) e do Presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Sociólogo Herbert de Souza.

O Conselho Consultivo da Estratégia CS, a partir de então, sofreu uma reorientação rumo à sociedade civil, com a seguinte linha de ação: (a) rodadas de interlocução política; (b) desenvolvimento de pilotos de novos programas (Universidade Solidária, Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária); e (c) articulação para incentivar maior participação de ONGs.

Com base nos princípios gerais da Estratégia CS (parceria, descentralização, integração e solidariedade), promoveu-se a seleção dos programas federais, resultando em cinco objetivos específicos, sendo um deles “melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes”. Dentro desse objetivo específico, foram escolhidos — dentre os 16 programas da chamada Agenda Básica — o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Distribuição de Alimentos.

O PNAE, conhecido como programa da merenda escolar, criado em 1954, é a mais antiga iniciativa federal no setor de alimentação e nutrição do País. A partir de 1994, a responsabilidade da sua execução foi descentralizada para os níveis estadual, municipal e distrital, que passaram a receber o repasse dos recursos federais. O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp realizou, em 1999, uma avaliação de âmbito nacional, onde ficou constatado que esse programa atingia 97% das escolas urbanas e 98% das escolas rurais existentes no País, atendendo a cerca de 35 milhões de alunos do ensino fundamen-

tal, com o oferecimento de merenda em 200 dias por ano, sendo que, em 75% das escolas rurais e em 61% das urbanas, a merenda é a principal refeição dos alunos no dia. Segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os recursos aplicados na merenda escolar em 2002 favoreceram 36,4 milhões de estudantes em todo o território nacional.

O Prodea, criado em 1993 para a distribuição de alimentos a populações que enfrentavam situações de calamidade pública, particularmente a seca no semi-árido nordestino, através da disponibilização de estoques públicos para as prefeituras dessas regiões, sofreu algumas alterações a partir do surgimento da Estratégia Comunidade Solidária. A principal modificação foi deixar de ser especificamente dirigido para o atendimento dos atingidos pela seca para passar à condição de um programa complementar às outras ações da Estratégia CS junto aos municípios com “bolsões de pobreza”. Outra alteração foi a reestruturação das comissões municipais encarregadas da distribuição das cestas de alimentos, que passaram a ter composição paritária, e o desenvolvimento de ações voltadas para as comunidades, como campanhas de vacinação, alfabetização, etc. O Programa também deixou de distribuir produtos *in natura* dos estoques governamentais para a utilização de produtos processados, adquiridos em leilões públicos.

Em 1995, foi distribuído, através do Prodea, um total de 3,07 milhões de cestas básicas por mês, em 583 municípios; em 1998, a distribuição alcançou 4 milhões de famílias em 1.358 municípios, sem contar a inclusão de mais 892 municípios em função da estiagem que novamente atingiu o Nordeste naquele ano. A articulação desse programa de distribuição de alimentos com a pequena agricultura foi experimentada a partir de 1997, através da compra institucional realizada diretamente junto aos pequenos produtores, com parcimoniosos resultados. As restrições orçamentárias do Prodea — limitadoras à compra de alimentos —, associadas com a dificuldade de utilizar os estoques públicos, foram precarizando o Programa até o mesmo ser cortado do Orçamento da União de 2001, porque seria, segundo o Secretário-Executivo da Estratégia CS, “(...) demasiadamente assistencialista e fazia com que as famílias acabassem se acomodando diante da perspectiva de receber gratuitamente os alimentos” (LULA..., apud FSP, 2003, p. A4).

No início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Estratégia Comunidade Solidária sofreu alterações: suas atribuições originais de coordenar ações de combate à pobreza foram transferidas para o Projeto Alvorada.

Na gestão da Estratégia CS, apesar de não haver restrições explícitas aos programas de transferência de renda diretamente aos mais pobres, eram levantados dois “poréns”: (1º) dificuldades por parte dos municípios em assumi-

rem as tarefas operacionais (escolha do público-alvo, pagamento dos benefícios, monitoramento e avaliação dos resultados, critérios de exclusão do programa, etc.) na medida em que, segundo a concepção da Estratégia CS, as esferas federal e estadual não se envolveriam nas ações diretas de combate à pobreza; (2º) a pobreza não pode ser compreendida tão-somente por critérios de renda; não basta redistribuir a renda se não for atacado um conjunto de variáveis como saúde, educação, emprego, etc.

A partir de 2000, ocorreu uma inflexão na política do Governo Federal de combate à pobreza, com o abandono das ações de distribuição de alimentos por um conjunto de programas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população — respaldada pela Lei Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001, que regulamenta o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e define a aplicação dos recursos com direcionamento a famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza e para as populações das regiões que apresentem condições de vida desfavoráveis. Surgem, então, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Renda, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Auxílio-Gás, etc. (Quadro 1).

Se o período Collor padeceu de uma síndrome da destruição não criadora no plano das políticas sociais, os governos de Fernando Henrique Cardoso procuraram dar solução de continuidade à herança varguista, erguendo as estruturas básicas do modelo social-liberal. Todavia tal modelo possui limites em grande medida originários da política econômica em curso, que reduz ou provoca a estagnação dos recursos disponíveis para as políticas sociais — certamente o elemento mais dramático nesse processo é o comprometimento com o pagamento do serviço da dívida. Ainda se poderiam agregar os altos juros em vigor, a sobrevalorização cambial, as crescentes precarização e informalização do mercado de trabalho, que corroem, em parte, as bases de financiamento das políticas sociais — o resultado é a perda da perspectiva de longo prazo, o que, por sua vez, acaba por reforçar políticas de fundo assistencialista e focalizadas —, mesmo que não queiram assim ser vistas, como o Comunidade Solidária, cujos resultados acabam por ser modestos.

Segundo Silva, Belik e Takagi (2002), os defensores da Estratégia da Comunidade Solidária argumentam que os recursos dos programas sociais não chegam aos realmente necessitados de forma eficiente. Daí decorre a substituição de diversas políticas (como aquelas ligadas à distribuição de alimentos por exemplo) por uma complementação de renda. Esta é a proposta subjacente às políticas do governo FHC, defendida por pesquisadores ligados ao IPEA e ao Banco Mundial.

“A diferença com a proposta do Fome Zero é completa (...). Políticas diretas de segurança alimentar e combate à fome devem ser adotadas de forma que estas forneçam os meios básicos para a sobrevivência das famílias sem condições econômicas, mas, ao mesmo tempo, criem mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, como a produção e a distribuição de alimentos, servindo, também, como elementos educativos para libertação da dependência destas políticas específicas.” (Silva; Belik; Takagi, 2002, p. 19).

Quadro 1

## Programas da Estratégia Comunidade Solidária

PROGRAMAS	QUEM RECEBE	QUANTO RECEBE
Bolsa-Escola	Crianças entre seis e 15 anos de famílias com renda de até R\$ 90,00 por pessoa.	R\$ 15,00/mês por criança até R\$ 45,00 por família.
Bolsa-Alimentação	Gestantes, nutrizas e crianças de até seis anos de idade com renda de até meio salário mínimo por pessoa.	R\$ 15,00/mês beneficiário até R\$ 45,00 por família.
Bolsa-Renda	Famílias em municípios atingidos pela seca; o Programa foi suspenso recentemente.	R\$ 30,00/mês por família.
Auxílio-Gás	Famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa.	R\$ 15,00 por bimestre.
PETI	Famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, com crianças entre sete e 14 anos que trabalhem em atividades penosas ou degradantes.	R\$ 25,00/mês na zona rural e R\$ 40,00 na zona urbana.
Agente Jovem	Jovens entre 15 e 17 anos em situação de pobreza e risco social.	R\$ 65,00/mês.

FONTE: FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 28 maio 2003. [Extraído do site da Estratégia Comunidade Solidária]

## A concepção do Projeto Fome Zero

“Só vamos construir uma nação mais justa e respeitada no mundo, quando conseguirmos transformar em cidadãos de pleno direito os 44 milhões de homens, e mulheres e crianças que vivem abaixo da linha de pobreza. O grave problema da exclusão social precisa dar lugar a um processo irreversível de inclusão, fazendo com que essas pessoas se tornem geradoras de renda e de consumo, num mercado interno ampliado e robusto.” (Silva, 2002, p. 3).

A citação acima faz parte de um artigo do então candidato a Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, às vésperas da eleição que iria consagrá-lo no maior cargo da Nação, e que se transformou no eixo central da campanha eleitoral: uma proposta para acabar com a fome no País. Configurada no Projeto Fome Zero — uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil, a proposta foi elaborada pelo Instituto da Cidadania, com a participação de ONGs, sindicatos, institutos de pesquisa, organizações populares, movimentos sociais e especialistas das mais diversas áreas. Na primeira reunião ministerial de 2003, o PFZ foi considerado a “mola propulsora” do novo Governo e foi decidida a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), que vai dispor, prioritariamente, de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Até o final de agosto de 2003, o detalhamento do Programa deverá estar concluído para constar no Plano Plurianual do Governo Federal.

Na concepção do PFZ, conceitua-se segurança alimentar como a

“(...) garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo o país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas obrigações específicas” (PROJETO..., 2001, p. 15).

Neste início do século XXI, o diagnóstico do problema da pobreza e da miséria no Brasil tem três dimensões fundamentais: insuficiência de demanda efetiva, incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população e a situação de desemprego e subemprego de amplas massas excluídas do mercado. Para romper esse círculo vicioso/perverso, é necessária a reafirmação da importância do Estado e do planejamento na superação dos gargalos econômicos do desenvolvimento. Essa entidade cha-

mada mercado por si só é incapaz de vencer os obstáculos ao desenvolvimento nacional, como a concentração de renda, os conflitos fundiários e os desequilíbrios regionais. Portanto, para reverter as causas da fome, do desemprego, da concentração da terra e da renda, é terminantemente necessário mudar o modelo atual de “desenvolvimento”. Esse processo de mudanças estruturais é pré-requisito indispensável à implementação do PFZ, de acordo com a sua concepção original. Na apresentação do Projeto, em outubro de 2001, o então Presidente do Instituto da Cidadania Luiz Inácio Lula da Silva frisou que “(...) garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve, além dos aspectos econômicos e sociais, também mudanças profundas na estrutura de dominação política” (PROJETO..., 2001, p. 5).

O PFZ representa um guarda-chuva de iniciativas sociais articulado em três níveis de políticas: estrutural, voltada para o combate das causas da fome e da pobreza, com iniciativas visando à geração de emprego e renda, o aumento da renda familiar, a diminuição da desigualdade de renda e a intensificação da reforma agrária; específica, responsável por ações emergenciais, com atendimento direto às populações muito pobres, vulneráveis à fome; locais, executadas nas áreas rurais, nas pequenas e médias cidades e nas regiões metropolitanas, em parceria com prefeituras e sociedade civil.

As políticas específicas do PFZ comparadas com outros programas de combate à pobreza no Brasil apresentam como novidade o Programa Cupom de Alimentação (PCA), cartão que será disponibilizado a famílias em situação de vulnerabilidade à fome, para que cuidem de seu próprio abastecimento.

“São quatro as características básicas do PCA:

- “a) complementar a renda das famílias muito pobres independentemente de já se beneficiarem de outros programas, como o Renda Mínima, Bolsa-Escola, Previdência Social, Seguro-Desemprego, etc.;
- “b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiarem do Programa em termos de ocupação de seus membros adultos, como, por exemplo, freqüentar cursos de alfabetização, requalificação profissional ou até mesmo prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais;
- “c) as famílias receberão benefícios dos cupons por um período de seis meses ou um ano, prorrogáveis mediante reavaliação enquanto persistirem as causas da insegurança alimentar que os afeta;
- “d) os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não alimentares como cigarro, produtos de

limpeza, remédios, assim como bebidas, doces e salgados tipo *fast food*.

"Nos primeiros anos de implantação do PCA, propõe-se que se dê prioridade àquelas famílias já cadastradas nos seguintes programas:

- "a) assentados da reforma agrária ou famílias comprovadamente pobres que se cadastraram pelo correio para integrarem o programa e que ainda aguardam serem assentados;
- "b) famílias beneficiárias dos atuais Programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação;
- "c) famílias pobres com desempregados beneficiários ou não do seguro-desemprego, que estejam ou venham a ser cadastrados por órgãos federais, estaduais ou municipais;
- "d) famílias com crianças e/ou adultos comprovadamente desnutridos ou em situação de risco, encaminhados pelo sistema público de saúde, que ainda não estejam sendo atendidos pelos programas anteriores." (PROJETO..., 2001, p. 88).

A definição do público beneficiário do PFZ — população vulnerável à fome no País — partiu dos dados de renda disponível da PNAD-IBGE de 1999 e considerou a linha de pobreza do Banco Mundial de US\$ 1/dia *per capita* (cotação de setembro de 1999). A seguir, foi considerada uma regionalização dessa linha de pobreza — a partir da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) do IBGE —, tendo a área rural do Nordeste como base, acrescentando-se, para as demais regiões, os diferenciais dos custos de vida para as áreas metropolitana, urbana não metropolitana e rural. Imputou-se a produção para autoconsumo das famílias agrícolas e descontaram-se, também, as despesas fixas com aluguéis e prestações da casa própria. Segundo essa metodologia, em 2001 havia 46,06 milhões de pessoas em situação de pobreza, conforme se pode verificar na Tabela 1.

Tabela 1

Número de pessoas pobres no Brasil — 2001

(1 000 pessoas)

ESPECIFICAÇÃO	NÚMERO
<b>Brasil</b> .....	46 061
Metropolitano .....	10 406
Urbano .....	23 550
Rural .....	12 105

FONTE: Mensagem da Presidência da República ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura - Brasília, 2003.

Quadro 2

Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



FONTE: UMA PROPOSTA de política de segurança alimentar para o Brasil. In: PROJETO FOME ZERO. Versão n. 3, 2001. p. 84. Disponível em: <http://www.icidadania.org.br>



Na Tabela 2, constatamos a “evolução” da pobreza no Brasil a partir da comparação dos dados das PNADs de 1995 e 2001 com o número de famílias pobres, registrando, no período, uma variação de quase 20%. Cabe salientar que o aumento do número de famílias pobres mostrado na Tabela 2 — principalmente nas regiões metropolitanas do País — reforça a urgente necessidade de um programa da natureza do Fome Zero, para atacar, de forma eficaz, simultaneamente, as especificidades emergenciais, assim como as causas estruturais da fome e da miséria.

Tabela 2

Número de famílias com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza no Brasil — 1995 e 2001

ESPECIFICAÇÃO	NÚMERO (1 000 famílias)		Δ% 1995-01
	1995	2001	
<b>Brasil</b> .....	8 341	9 998	19,87
Metropolitano .....	1 646	2 429	47,57
Urbano não metropolitano	3 981	5 148	29,31
Rural .....	2 714	2 421	-10,80

FONTE: Mensagem da Presidência da República ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura - Brasília, 2003.

Uma proposta como a do PFZ necessita de recursos de tal ordem que assegurem o atendimento à população-alvo e dinamizem a economia e a produção de alimentos e, ao mesmo tempo, supram as necessidades alimentares das pessoas, sem reflexos inflacionários. Uma estimativa, elaborada com dados da PNAD de 1999, do custo total do PCA para atender a toda a população vulnerável à fome alcançaria cerca de R\$ 20 bilhões, sendo, para isso, considerado um público potencial beneficiário de 44 milhões, o valor médio da linha de pobreza (R\$ 78,00), o número médio de pessoas nas famílias pobres (4,7) e um custo administrativo de 10%. Cumpre frisar que essa é a meta do Fome Zero para os quatro anos da gestão do Presidente Lula.

## Programa Fome Zero: implementação e obstáculos

No orçamento da União para 2003, estão destinados R\$ 1,8 bilhão para o PCA, que será acrescido por contribuições de empresas e de toda a sociedade civil, que está sendo sensibilizada através de uma forte campanha publicitária intitulada “O Brasil que Come Ajudando o Brasil que Tem Fome”. Além disso, agências internacionais como a FAO, o BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) já se comprometeram com aporte de recursos.

O PCA, popularizado como cartão-alimentação, vai beneficiar, em 2003, famílias com renda de até meio salário mínimo *per capita* com o repasse do equivalente a R\$ 50,00 mensais para a compra tão-somente de alimentos. O crédito é feito durante seis meses, renovável por mais dois semestres. O objetivo é que, nesse prazo, seriam implementadas ações estruturais que transformassem a condição de vida das famílias e reduzissem o risco de segurança alimentar. O cadastramento das famílias beneficiadas é feito pelo Comitê Gestor de cada município, formado por até nove membros representantes da sociedade civil e do poder público. O titular do cartão é preferencialmente a mulher responsável pela família. O programa-piloto foi implantado em Guaribas e Acuã, no Piauí, onde mais de 1.000 pessoas já recebem o benefício. Até o início de junho, o PCA chegou a 134 municípios do semi-árido, sendo 96 no Nordeste (Alagoas, Sergipe, Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará e Pernambuco) e 32 em Minas Gerais.

A implementação do Projeto Fome Zero começou pelo semi-árido — uma das cinco prioridades do PFZ —, que está em situação de emergência, decretada em janeiro de 2003, abrangendo municípios de menos de 60 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,7, que contem com a existência de algum tipo de organização da sociedade civil. Nos municípios sem uma base social organizada, será incentivada a formação de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar. As outras prioridades do Fome Zero são as aldeias indígenas em situação de risco nutricional, a população que vive nos lixões, as comunidades remanescentes dos quilombos e os acampamentos e assentamentos rurais.

Algumas propostas estruturais contidas no Fome Zero são voltadas para os pequenos municípios e áreas rurais, onde as atividades ligadas à agropecuária e à agroindústria são predominantes. Destacando-se o apoio à agricultura familiar, o incentivo ao autoconsumo e às atividades de subsistência, as compras institucionais de alimentos da pequena produção para a merenda escolar, os estoques de segurança formados a partir da compra dos agricultores familia-

res, a assistência técnica adequada para o pequeno agricultor e o fortalecimento dos assentados da reforma agrária. A partir daí, objetiva-se uma nova proposta de desenvolvimento regional, que crie novas alternativas de geração de emprego e renda, ressaltando-se “(...) o seu caráter contracíclico e não inflacionário, pois liga o aumento de consumo de alimentos com a produção” (Silva; Belik; Takagi, 2002, p. 22).

O Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003/2004 prevê 50% a mais de recursos de custeio e de investimento do que na safra passada — ao todo, R\$ 5 bilhões — e está oferecendo vantagens (facilidade de acesso ao crédito, juros com taxas inferiores às do mercado, maiores prazos, redução da burocracia, assistência técnica e garantia de preços mínimos) ao pequeno agricultor que plantar produtos da cesta básica, como arroz, mandioca, milho, trigo e feijão. É importante salientar que as pequenas propriedades rurais são responsáveis por 70% do feijão e 40% de frangos e ovos consumidos no País (LULA..., 2003a., p. 20).

Passados pouco mais de cinco meses de administração petista no Governo Federal, poder-se-ia considerar que é um período muito breve para uma avaliação mais consistente de sua política social e de seu carro-chefe — o Fome Zero —; no entanto, não foi cedo para um grande número de críticas (como também de aplausos) disparadas dos mais variados setores da sociedade brasileira, passando das nuances mais suaves às mais extremadas, tanto no espectro da direita como no da esquerda, tais como: limites orçamentários, problemas de operacionalidade, cadastro insuficiente, falta de articulação entre os ministérios da área social, pulverização dos programas (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, PETI, Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação, etc.), caráter assistencialista, programas de renda mínima com distribuição direta de dinheiro seriam mais eficazes do que o Cartão-Alimentação, falta de participação e mobilização das comunidades, etc.

Uma das críticas mais contundentes vem de “dentro”: para Dom Mauro Morelli (Ext. Cl., 2003), pioneiro das campanhas contra a fome, um dos organizadores da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, Presidente do Consea-MG e membro do Consea nacional, “(...) o Programa Fome Zero deveria ser uma Proposta de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável entendida como eixo de desenvolvimento”.

A crítica fundamental transcende ao Fome Zero para centrar-se na condução da política econômica do Governo Lula. Certamente, o obstáculo mais sério à plena consecução das políticas sociais, ao menos no seu ponto de partida, é o corte de R\$ 5,038 bilhões em relação ao Orçamento de 2003 (36% do total previsto) e que atinge a área social (LULA..., 2003, p. A4): Segurança Alimentar, Educação, Previdência, Saúde, Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Cidades e

Assistência Social. A Segurança Alimentar sofreria um corte de R\$ 34,5 milhões (1,96% do total previsto para a Segurança Alimentar). Todavia, segundo o Ministro do Planejamento Guido Mantega, os cortes dizem respeito mais às despesas na máquina administrativa.

De qualquer forma, tem-se renovada a continuidade de uma política que, paradoxalmente, alimenta a tensão entre um regime político democrático recente e a lógica de uma economia que tende a aprofundar a desigualdade e a exclusão. Até o momento, essa lógica impôs a reconversão do tratamento das políticas sociais como propostas de caráter universalizante em propostas setoriais e focalizadas na pobreza, descontextualizadas dos grandes temas estruturais.

Ricardo Carneiro (2003), um dos coordenadores da campanha eleitoral do PT em 2002, observa que

“(...) algo ocorreu no período de transição, entre a vitória e a posse. Decidiu-se caminhar pela chamada ‘linha de menor resistência’, o atalho onde, supostamente, despertaremos menos oposição dos adversários. Se não começarmos a trilhar o caminho da mudança no primeiro, nem no segundo ano, em que momento o faremos?”

A discussão nesse sentido é crucial. Trata-se de mudança ou de continuidade, como se pergunta em recente debate da **Carta de Conjuntura FEE** (Conceição, 2003, p. 1-2; Faria, 2003, p. 7-8) sobre a política econômica em curso.

Os graves problemas herdados do Governo anterior não teriam dado outra alternativa a não ser a continuidade provisória da política anterior. Os altos níveis de desemprego, o baixo ritmo de crescimento, a elevação da dívida pública total (52,2% em abril de 2003) e a insegurança quanto ao perfil do fluxo de capitais externos articulados a altos juros exigiriam prudência em um primeiro momento, para, em um segundo, avançar na construção de estratégias de crescimento. A continuidade, nesse sentido, seria tática (Conceição, 2003, p. 1-2).

Em posição diferenciada, Faria (2003, p. 7-8) afirma que a adoção de cautela resultou em continuísmo explicitado na manutenção da política monetária ortodoxa, no aperto fiscal e nas propostas de reformas da previdência e tributária, na nova Lei de Falências e na sugestão de autonomia do Banco Central. O diagnóstico da crise seria equivocado para o autor, pois a vulnerabilidade e as fragilidades externas imporiam restrições inelutáveis ao crescimento auto-sustentável. Ao Estado — ao invés de ser compreendido como um dos vilões da crise — caberia um papel ativo na promoção do desenvolvimento. Caberia ao Estado estimular a atividade econômica, de forma que políticas tributárias e financeiras ativas as exportações, que o Banco Central administre a taxa de câmbio, que seja implementada uma política industrial tecnologicamente renovada e atrativa do capital estrangeiro produtivo, além de uma revisão nos termos

da abertura comercial e do fortalecimento do Mercosul. Em suma, para além da cautela (continuada?), algo de ousadia que abra perspectivas de desenvolvimento, capaz de incluir os humilhados e os ofendidos, para usar a expressão de Dostoiewski.

## Considerações finais

Mantida a atual política econômica que expressa a hegemonia da lógica do capital financeiro mediado pela aceitação das políticas inspiradas nos programas do Fundo Monetário Internacional, impõe-se, mais uma vez, a subordinação das políticas sociais à lógica das medidas de política econômica, algo recorrente, em maior ou menor grau, na história brasileira desde os anos 30. O essencial é perceber que a dominância do econômico sobre o social reflete a subordinação dos interesses populares a propostas da acumulação, sejam elas mais ou menos liberais.

Não esqueçamos que a economia — como admitiam os clássicos do século XVIII — é economia política. Tem a ver com relações sociais, vale dizer, o processo decisório diz respeito à correlação de forças, inclusive no próprio aparato de Estado, como bem demonstram as contradições implícitas, senão explícitas, no discurso dos defensores da continuidade tática dentro e fora do Governo, talvez necessária por um breve tempo, mas cuja persistência certamente cobrará seu preço histórico.

O Projeto Fome Zero, na sua concepção, procura diferenciar-se das iniciativas anteriores, propondo-se a solucionar de modo definitivo o problema da fome através do estímulo ao crescimento econômico sustentado, da criação de um mercado consumidor de massas, da recuperação da capacidade de regulação do Estado e da reforma agrária. Ou seja, essa diferença pressupõe, necessariamente, um processo concreto de mudança do modelo econômico praticado no Governo anterior. Porém constata-se que, nesses primeiros cinco meses de governo, se impôs, surpreendentemente, a continuação da política econômica de FHC, traduzida no aumento do superávit primário — maior do que aquele projetado na gestão Malan —, na manutenção da política de juros altos e no aceno de autonomia para o Banco Central. Se mantidas as atuais diretrizes macroeconômicas do Governo Federal, não existirão as premissas essenciais para o êxito de uma política emancipatória das populações em situação de vulnerabilidade à pobreza e à miséria; o Projeto Fome Zero reduzir-se-á à condição de mais uma meritória campanha assistencialista.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos**: crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; VILELLA, Renato. A situação social no Brasil um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, (Org.). **A questão social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991. p. 23-104.

CARNEIRO, Ricardo. **A nova batalha contra o medo**. [S. l.: s. n.] (Ciranda Brasil economia) Disponível em:  
[http://www.cirandabrasil.net/02/materi.php?id\\_materia=8](http://www.cirandabrasil.net/02/materi.php?id_materia=8) Acesso em: 20 maio 2003.

CONCEIÇÃO, Octavio C. Continuidade, governabilidade e mudança: desafios de uma política de crescimento econômico. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 12, n. 6, p. 1-2, jun. 2003.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas de políticas públicas. In: IPEA. Instituto de Planejamento. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, D. F.: IPEA/IPLAN, 1990. (Políticas sociais e organização do trabalho, 4).

FARIA, Luis Augusto E. Entre confiança e mudança. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 12, n. 6, p. 7-8, jun. 2003.

IVO, Anete Brito Leal. **As novas políticas de combate à pobreza na América Latina**: dilemas e paradoxos. Disponível em:  
<http://www.fundaj.gov.br/pob/pob01.pdf> Acesso em: jun. 2003.

JORNAL EXTRA CLASSE. Porto Alegre: SINPRO, v. 8, n. 71, maio 2003. Disponível em: <http://www.sinprors.org.br/extraclasse/mai03/entrevista.htm> Acesso: 21 maio 2003.

LULA impõe corte de R\$ 5 bi a ministério da área social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 fev., p. A4, 2003.

LULA usa plano para ajudar Fome Zero. **Zero Hora**, Porto Alegre, 22 jun., 2003a. Caderno Campo & Lavoura. p. 20.

MELLO, Marcus A. B. C. de. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do estado no Brasil (1930/90). **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, Vértice: Revista dos Tribunais, 1991.

NOVY, Andréas. Vom Korporativismus zur Treffsicherheit. Der Wandel der brasilianische Sozialpolitik. In: JÄGER, Johannes; MELINZ, Gerhardt; ZIMMERMANN, Susan, (Hrsg). **Sozialpolitik in der Peripherie**. Frankfurt a. M.: Internationale Entwicklung. Brandes & Apsel Verlag, 2001. (HSK 19).

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Estratégias para combater a pobreza no Brasil**. São Paulo: NEPP/UNICAMP, maio 1994.

POLÍTICA nacional. Disponível em: <http://www.prof.com.br/bol0019.asp>. Acesso em: 16 jun. 2000.

PROJETO FOME ZERO. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. Versão n. 03. Disponível em: [http://www.icidadania\\_org.br](http://www.icidadania_org.br).

REZENDE, Luis Fernando de Lara. **Comunidade solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília, D. F.: IPEA, maio 2000. (Texto para discussão IPEA, n. 725)

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os críticos do Fome Zero. **Teoria & Debate**, São Paulo: Partido dos Trabalhadores, v. 15, n. 51, p. 17-19, 2002.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Um projeto na nação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 out. 2002. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/mesa/nt/a\\_10.htm](http://www.presidencia.gov.br/mesa/nt/a_10.htm)

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, D. F.: IPEA, n. 12, jun./dez., 1995. [Editado em maio de 1996]

ZERO HORA. Porto Alegre, 22 jun. 2003. p. 20.