

FERNANDA PERINE

POLÍTICAS SOCIAIS DURANTE O GOVERNO LUIZ INÁCIO “LULA” DA SILVA  
(2003-2010)

Monografia apresentada à disciplina Trabalho de Final de Curso como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná

Orientador: Mariano de Matos Macedo

CURITIBA

2011

## TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDA PERINE

POLÍTICAS SOCIAIS DURANTE O GOVERNO LUIZ INÁCIO “LULA” DA SILVA  
(2003-2010)

**Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:**

Orientador:



Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof.ª Dr.ª Denise Maria Maia  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 14 de dezembro de 2011.

## **AGRADECIMENTOS**

A População brasileira, que através do pagamento de impostos financiaram minha educação no ensino superior.

Ao professor Mariano de Matos Macedo, pelo ensinamento, dedicação e orientação, indispensáveis para a concretização dessa monografia.

Aos meus pais, por todo seu amor e dedicação, que sempre me apoiaram independente das minhas escolhas, chorando por minhas perdas e chorando emocionados por minhas conquistas.

A minha irmã Letícia, por estar sempre presente me aconselhando e sendo minha amiga.

Ao meu sobrinho Luiz Felipe, pela sua alegria contagiante que me distraia durante os momentos de tensão no término deste trabalho.

Ao meu namorado Caio, pelo imenso companheirismo, apoio e carinho durante esses anos de faculdade e pela sua enorme paciência e compreensão.

Aos funcionários do Departamento de Sociais Aplicadas, por proporcionarem um excelente serviço aos alunos.

## RESUMO

O Governo Lula conquistou a presidência e se destacou pela promoção de políticas sociais. O modelo autoritário de governo, as instabilidades financeiras e outros fatores ocorridos no Brasil até o período “Lula”, não possibilitaram a inclusão da promoção do bem-estar social (welfare state) na pauta das políticas públicas. O presidente Lula reformulou algumas políticas sociais do governo anterior e elaborou novas, que acabaram melhorando a situação da população brasileira e até possibilitando enfrentar de maneira mais branda a crise de 2009. Outros resultados foram a redução das desigualdades entre as regiões brasileira mais castigadas pela seca e fome, como o nordeste, e em 2008 conseguiu reduzir a porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza para apenas 4,8% da população. Os programas sociais não beneficiaram somente as camadas mais pobres, mas também pelo aumento do consumo favoreceram os mais ricos e aumentaram o lucro das empresas e do setor bancário.

Palavras-chave: Governo Lula. Políticas Públicas e sociais. *Welfare State*.

## **ABSTRACT**

The Government Lula won the presidency and was noted for the promotion of social policies. The authoritarian model of government, financial instability and other factors that occurred in Brazil until the period "Lula", did not allow the inclusion of the promotion of social welfare (welfare state) on the agenda of public policies. President Lula has reformulated some social policies of the previous government and developed new ones that ended up improving the situation of the Brazilian population, even allowing for a more lenient deal with the crisis of 2009. Other results were the reduction of inequalities among Brazilian regions most heavily affected by drought and famine, as the northeast, and in 2008 succeeded in reducing the percentage of population living below the poverty line to just 4.8% of the population. Social programs not only benefit the poorest, but also by increased consumption favored the wealthy and increased corporate profits and the banking sector.

Key words: Lula's Government. Public and Social Policy. Welfare State.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2. WELFARE STATE</b> .....	<b>10</b>
<b>3. AGENDA DA REFORMA SOCIAL BRASILEIRA</b> .....	<b>12</b>
<b>4. PROGRAMA FOME ZERO</b> .....	<b>17</b>
4.1 ACESSO AOS ALIMENTOS .....	18
4.1.1 Bolsa Família.....	18
4.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar .....	22
4.1.3 Alimentos a grupos populacionais específicos .....	24
4.1.4 Cisternas .....	25
4.1.5 Restaurantes Populares .....	26
4.1.6 Bancos de Alimentos.....	27
4.1.7 Hortas Comunitárias.....	27
4.1.8 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).....	28
4.1.9 Distribuição de Vitamina A e Ferro.....	29
4.1.10 Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas.....	30
4.1.11 Programa de Alimentação do Trabalhador.....	30
4.2 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR .....	31
4.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar .....	31
4.2.2 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) .....	34
4.3 GERAÇÃO DE RENDA.....	34
4.3.1 Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local .....	35
4.3.2 Programa de Organização Produtiva de Comunidades .....	36
4.3.3 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.....	37
4.4 ARTICULAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL .....	38
4.5 RESULTADOS GERAIS DO PROGRAMA FOME ZERO .....	39
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>52</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A eleição brasileira de 2002, na qual Luiz Inácio “Lula” da Silva foi escolhido como presidente foi marcada por forte campanha política em que se destacava o importante papel das políticas públicas para a distribuição de renda e desenvolvimento do país.

O Partido dos Trabalhadores - partido de Lula, ressaltou durante a campanha o tamanho da desigualdade e da pobreza do Brasil, apresentando como única proposta o aumento de empregos através de uma nova política econômica. No campo das políticas sociais, foi distribuído um documento elaborado sob a orientação de José Graziano da Silva, denominado “Projeto Fome Zero – Uma proposta de políticas de segurança alimentar para o Brasil”. (ALMEIDA, 2004, p. 8)

O documento descrevia o projeto Fome Zero como uma política de segurança alimentar e nutricional capaz de suprir uma importante lacuna da agenda política brasileira. Sendo uma maneira participativa de fazer política pública, na quais eram atendidas as demandas das mobilizações sociais com o auxílio da parceria entre o governo e sociedade, lutando pela conquista da cidadania vinculada ao combate à fome. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 9-10)

Entretanto, as propagandas eleitorais ignoravam os avanços promovidos desde a instauração da democracia, muitos dos quais eram resultantes de ação de governos, elites técnicas e movimentos sociais ligados ao próprio Partido dos Trabalhadores (PT). (ALMEIDA, 2004, p. 9)

O presente estudo busca realizar um diagnóstico dos programas sociais implementados durante os dois mandatos do governo Lula, que iniciou-se no ano de 2003 e encerrou em 2010. Deste modo, procura-se identificar os reais resultados do programa Fome Zero, buscando fornecer subsídios que possam propiciar melhorias no seu planejamento e execução.

Objetivando compreender melhor o desenvolvimento e a origem das políticas sociais no mundo, o próximo capítulo será dedicado a apresentar um breve

referencial teórico sobre o *Welfare State*, ou popularmente denominado políticas de bem-estar, demonstrando a relação existente entre o desenvolvimento do capitalismo e o aumento da necessidade de assistência social.

O terceiro capítulo apresenta a agenda da reforma social brasileira, descrevendo de que forma as políticas sociais foram tomando importância desde o fim da ditadura militar em 1985, até o início do governo Lula. Este capítulo ainda analisa dados sociais do período que antecede o governo "Petista".

O capítulo seguinte é dedicado ao programa Fome Zero, onde são descritos seus eixos articuladores, projetos e sua última sessão é dedicada a uma análise dos resultados gerais do programa. O último capítulo apresenta as conclusões gerais deste trabalho.

## 2. WELFARE STATE

*Welfare State* pode ser entendido simplesmente como um conjunto de programas de assistência social dirigidos à população mais carente, incapaz de prover o mínimo necessário à sua sobrevivência e de seus dependentes. Outra definição mais específica é de que o *Welfare State* é um conjunto de programas governamentais envolvendo a ação estatal no campo de atenção à saúde, previdência e assistência social. (ARRETCHE, 1995, p. 1-5)

O sociólogo Wilensky<sup>1</sup> *et al.* (1975, citado por Arretche *et al.*, 1995) descreve o *Welfare State* como sendo uma consequência do processo de industrialização, no qual sem a riqueza por esse gerada não seria possível realizar os gastos sociais, ou seja, em sociedades onde não há excedente nacional, não há gastos sociais. De outro lado, quanto maior a riqueza de um país, maior a ampliação da cobertura população e dos riscos.

Entretanto, o processo industrial exerce influência na estrutura da população, na renda e na distribuição de poder. A atividade industrial exige um estilo de trabalhador diferente do camponês, com nova disciplina e hábitos, podendo significar perda da importância de alguma profissão ou até mesmo o desemprego técnico (obsolescência de determinada habilidade). As crianças, que antes tinham papel de auxiliar na atividade agrícola, deixam de ser uma “fonte de renda” para se tornar “fonte de gastos”. Os novos hábitos proporcionam maior expectativa de vida. A mulher passa a fazer parte do mercado de trabalho, que acaba se tornando mais competitivo. (ARRETCHE, 1995, p. 8-9)

Deste modo, a industrialização passa a alterar a estrutura social de maneira inevitável. As alterações massivas na sociedade acabam por ser a principal causa dos problemas sociais, criando demanda por serviços de *welfare*.

O papel do Estado deve ser duplo e contraditório, ao mesmo tempo em que deve criar e manter condições para acumular capital, deve criar e manter condições de harmonia social. Sendo a legitimação do estado e a harmonia social

---

<sup>1</sup> WILENSKY, Harold. *et al.* **The Welfare State and Equality**. Berkeley: University of California, 1975.

fundamentais para o acúmulo de capital. (O' CONNOR<sup>2</sup> et al., 1977, apud ARRETCHE et al., 1995)

O setor privado, principalmente o monopolista, é o principal impulsionador do crescimento econômico, mas incapaz de suprir os gastos para aumento de produtividade necessário à expansão. Cabe ao Estado suprir este gasto, utilizando o dinheiro da arrecadação dos contribuintes. Em outras palavras, a expansão do setor monopolista é socializada via estado e gera excedente de produtos e de população. O setor público tenderá a absorver a mão-de-obra excedente.

A consequência dessa relação é um excedente de trabalhadores que tende a rebaixar os salários, tornando-os relativamente mais pobres e recaindo sobre o Estado as despesas sociais. Já o excedente produtivo é solucionado com a expansão do comércio exterior. O processo de acumulação no setor monopolista explica a origem e o desenvolvimento dos gastos sociais. (ARRETCHE, 1995, p. 22)

O desenvolvimento do capitalismo acaba gerando problemas sociais, tais como a necessidade de moradia para os trabalhadores concentrados pela indústria, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho, desagregação familiar, entre outros. Ou seja, o desenvolvimento capitalista acaba destruindo formas anteriores de vida social, gerando disfuncionalidades, sendo expressas sob a forma de problemas sociais. O *Welfare State* seria uma forma de compensar os novos problemas gerados pelo crescimento industrial. (OFFE<sup>3</sup> et al., 1972, apud ARRETCHE et al., 1995)

Considerando uma visão mais marxista temos Ian Gough, que apesar de inicialmente concordar com as teorias apresentada anteriormente, adiciona outro fator explicativo: a pressão das classes trabalhadoras.

A forma com a qual a classe trabalhadora inseriu suas reivindicações na esfera estatal revela como os países evoluíram em distintas formas de prestação de serviços sociais. Os regimes democráticos são conquistas das classes trabalhadoras, resultantes do surgimento de partidos de base operária ligado aos sindicatos de operários de massa. (ARRETCHE, 1995, p. 39-42)

---

<sup>2</sup> O'CONNOR, J. et al. **EUA: A Crise Fiscal do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

<sup>3</sup> OFFE, C. et al. **Advanced Capitalism and the Welfare State**", in: *Politics and Society*, 1972, vol. 4.

No período pós-guerra houve a consolidação de um movimento social forte e coeso, gerando em contraponto a consciência e organização de classe por parte dos capitalistas. Esse movimento originaria a reestruturação do aparelho estatal em direção a uma crescente concentração decisória do executivo. Deste modo, o autor define que a forma estatal vigente no *welfare state* é o Estado centralizado, sendo uma resposta da classe capitalista à intensidade dos conflitos de classe. (GOUGH<sup>4</sup> et al., 1979, apud ARRETCHE et al., 1995)

A visão marxista é presente na perspectiva de que o Estado age em defesa dos interesses capitalistas e as fortes ameaças de movimentos sociais - como greves, movimentos revolucionários, derrotas eleitorais e etc., fazem com que a classe capitalista tenha que reestruturar o aparato estatal para atender as demandas. (GOUGH<sup>4</sup> et al., 1979, apud ARRETCHE et al., 1995)

O Welfare State no período pós-guerra seria um meio conciliatório entre os interesses da classe trabalhadora e capitalista. A primeira é beneficiada com políticas que atenuam as dificuldades e a segunda pela redução do descontentamento da classe trabalhadora. Cough<sup>4</sup> et al. (1979, citado por Arreche et al., 1995) descreve que no período pós guerra houve uma trégua entre as duas classes fundamentais e a trabalhadora passou a ser incorporada no capitalismo.

Uma vez estabelecidos os direitos sociais, que originam o *Welfare State*, é aberto espaço para o incremento dos programas, explicando assim, o desenvolvimento dos programas sociais.

### 3. AGENDA DA REFORMA SOCIAL BRASILEIRA

O regime de ditadura militar ocorrido no Brasil, durante o período de 1964 a 1985, foi marcado pela reprodução da pobreza e multiplicação de desigualdades. Os recursos eram excessivamente centralizados, com ineficiência do gasto social,

---

<sup>4</sup> GOUGH, I. et al. **The Political Economy of the Welfare State**. Londres: MacMillan Press, 1979.

clientelismo e operando em um sistema regressivo de distribuição de serviços e benefícios sociais. (ALMEIDA, 2004, p. 2)

Os opositores ao regime autoritário buscavam o restabelecimento das liberdades civis e instituições democráticas, prezando descentralização política, participação dos beneficiários, racionalização e melhor eficiência nos gastos sociais. Ressaltava-se a necessidade de praticar paralelamente políticas públicas emergenciais para atender os mais necessitados, enquanto o crescimento econômico sustentado aliado às políticas públicas mais eficientes não fizessem efeito. (ALMEIDA, 2004, p. 2)

As mudanças iniciaram com o estabelecimento do primeiro Governo Civil, já no governo de José Sarney, em 1995, foram implementados programas emergenciais pelo governo Federal, como o Programa de Distribuição de Leite.

O programa distribuição de Leite começou a funcionar em 1986, e em um ano de funcionamento beneficiava três milhões de crianças carentes e elevou a produção de leite em até 30% ao ano. (DIB, 2010)

O *slogan* utilizado pelo governo na época era “Tudo pelo Social”, e foi o ponto de partida para outros programas sociais voltados a atender às necessidades da população, como os programas de Vale transporte e Refeição e seguro desemprego. Essas iniciativas podem ser entendidas como extensões e conseqüências das diretrizes da democratização. (DIB, 2010)

Na década de 90, começa a ocorrer uma lenta descentralização de responsabilidades e recursos do Estado, extensão de benefícios e prestação de serviços sociais, principalmente no que se refere às áreas de saúde, educação básica e assistência social.

Os avanços apresentados na década de 90 são resultantes de dois fatores decisivos. O primeiro foi a estabilidade monetária, alcançada com o plano real, afastando a inflação aguda e assim, tornando o repasse de recursos para áreas sociais mais previsível. O segundo foi a criação de incentivos à descentralização de responsabilidades e ao estabelecimento cooperativo entre os níveis de governo dedicados ao provimento de bens e serviços sociais. (ALMEIDA, 2004, p. 3-4)

Na segunda metade da década de 90 houve a municipalização da assistência social e da rede básica de saúde e foi transferido aos municípios grande parte da responsabilidade pelos quatro primeiros anos do ensino fundamental. Os idosos e deficientes físicos e mentais passaram a ter programas de garantia de renda, demonstrando uma grande ampliação na área da assistência social. (ALMEIDA, 2004, p. 4)

O primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso inicia-se com correções nas distorções do sistema previdenciário, com diminuição na distribuição dos benefícios. O sistema previdenciário do setor privado passou por uma moderada reforma, sendo através de uma mudança constitucional alterada a idade mínima e tempo de trabalho para se aposentar. O sistema previdenciário dedicado aos funcionários públicos permaneceu inalterado, mesmo sendo o setor com maiores distorções. (ALMEIDA, 2004, p. 4)

Durante o governo Cardoso foram criados programas pertencentes a uma rede de proteção social com transferência direta de renda monetária aos beneficiários e gestão centralizada no governo federal. Os programas criados no período são: previdência rural, Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, além do Projeto Alvorada para os 2.361 municípios onde estava localizada a maior proporção de brasileiros situados abaixo da linha da pobreza. (ALMEIDA, 2004, p. 5)

Os programas de transferência direta de renda impunham contrapartidas aos beneficiários, como consultas regulares em postos de saúde e frequência escolar mínima, deste modo, supostamente criando condições para independência econômica futura.

Os programas sociais passaram a ter maior ênfase na atuação do governo federal, mas o foco principal continuou sobre as políticas universais, especificamente a educação fundamental e o atendimento básico à saúde.

A tabela 1 abaixo apresenta dados sociais diversos, divididos em dois períodos distintos, o primeiro em 1992, quando estão sendo elaborados os primeiros programas sociais e o segundo em 2002, ao término do governo Fernando Henrique Cardoso:

TABELA 1 – INDICADORES SOCIAIS DIVERSOS 1992 E 2002

INDICADOR	1992	2002
Taxa de Analfabetismo (pessoas com 15 anos ou mais)	17,2	11,9
Taxa de Analfabetismo Infantil	12,4	3,8
Crianças 7-14 na escola	81,9	94,5
Defasagem média em anos de estudo (crianças 10-14)	2,1	2,1
Crianças 10-14 na escola com mais de 2 anos de atraso escolar(%)	37,3	16,1
Escolaridade média em anos de estudo (pessoas 25 anos ou mais)	4,9	6,1
Pessoas com 8 ou mais anos de estudo	28,6	39,5
Mortalidade infantil (por 1000)	45,2	27,8
Taxa de desemprego (pessoas 15 anos ou mais)	6,6	9,2
Porcentagem de pobres	40,8	32,9
Porcentagem de indigentes	19,3	13,4

FONTE: PNAD aput ALMEIDA, 2004

Os resultados foram positivos, embora modestos, decorrentes em grande parte da estabilidade monetária. Entretanto, se analisarmos o baixo crescimento econômico, aumento do desemprego e que a inflação somente foi controlada na segunda metade da década, podemos dizer que os resultados foram ainda mais significativos. (ALMEIDA, 2004, p. 6-7)

Apesar de apresentar melhoras na educação, saúde e nos indicadores de pobreza e indigência, nessa época ainda há grandes desigualdades sociais, raciais e também entre regiões do país. Conforme podemos observar na Tabela 2:

TABELA 2 – BRASIL: INDICADORES SELECIONADOS DE DESIGUALDADE

INDICADOR	1992	2002
Razão de renda apropriada pelos 20% mais ricos e 20% mais pobres	26,8	25,6
Média anos de estudos (Branços)	5,9	7
Média anos de estudos (pretos e pardos)	3,6	4,9
Taxa de desemprego (brancos)	6	8,2
Taxa de desemprego (pretos e pardos)	7,4	10,4
Taxa de desemprego (homens)	5,5	7,4
Taxa de desemprego (mulheres)	8,2	11,7
Porcentagem de pobres (Região Norte)	52,8	45,2
Porcentagem de pobres (Região Nordeste)	65,7	56,5
Porcentagem de pobres (Região Centro-Oeste)	33,8	23,5
Porcentagem de pobres (Região Sudeste)	27,5	21
Porcentagem de pobres (Região Sul)	32,3	21,8

FONTE: PNAD aput ALMEIDA, 2004

A desigualdade brasileira fica clara quando observamos a porcentagem de pobres habitando as regiões norte e nordeste, que chega a ultrapassar o 50%, enquanto nas regiões sul e sudeste o percentual fica próximo dos 30%. O desemprego entre os negros e pardos permaneceu mais elevado que os brancos. A média dos anos de estudos dos brancos chega a quase o dobro.

Quando o governo do Partido dos Trabalhadores assumiu o poder Federal, parte importante da agenda de reformas do sistema de proteção social herdado do regime autoritário já havia sido implementado. Ocorreram conquistas limitadas contra a pobreza, melhora da educação e saúde, mas o fracasso residia na não redução das desigualdades.

A campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência em 2002 enfatizava o tamanho da pobreza e da desigualdade no Brasil, colocando a oposição como a única capaz de promover as mudanças necessárias.

As propagandas ressaltavam a natureza secular dos problemas brasileiros, ignorando os avanços promovidos desde a instauração da democracia. Avanços que eram resultantes da ação de governos, elites técnicas e movimentos sociais, muitos até ligados ao próprio PT. (ALMEIDA, 2004, p. 9)

As promessas de campanha se limitaram à somente uma: criação de empregos através da alteração da política econômica, promovendo a retomada do crescimento sustentado. No campo das políticas sociais, somente dois documentos foram distribuídos à população, antes e logo após a candidatura.

O primeiro documento distribuído foi “Projeto Fome Zero – Uma proposta de políticas de segurança alimentar para o Brasil”, elaborado sob a orientação de José Graziano da Silva. O segundo elaborado pela equipe do ministro da fazenda, não pertencentes ao partido, era mais extenso, focando na política econômica e rumos do governo Lula, denominado “Política econômica e reformas estruturais”. (ALMEIDA, 2004, p. 9-10)

Deste modo, Lula inicia seu governo com somente duas propostas concretas. Embora ambas colocassem os pobres como foco das políticas sociais do governo, a segunda por não pertencer ao partido sofreu graves críticas do quadro

intelectual petista. O programa Fome Zero apresentava-se extremamente complexo, requerendo articulação entre diversos ministérios e diferentes níveis de governos.

O próximo capítulo é dedicado a descrever e analisar o Programa Fome Zero e apresentar seus principais resultados.

#### **4. PROGRAMA FOME ZERO**

O programa Fome Zero pode ser entendido como uma estratégia para assegurar o direito à alimentação, especialmente às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Promovendo a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da pobreza.

O início do programa foi um marco no combate à fome brasileira, ao passo que priorizou a solução da fome como meta do governo federal, atingindo até mesmo repercussão no cenário mundial.

O Fome Zero acontece por meio da união de diversos ministérios - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O Programa ainda conta com a participação do Ministério da Fazenda, além do governo federal articular políticas sociais com estados e municípios e, através da participação da sociedade, implementar programas e ações que buscam superar a pobreza, o que reduz as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável. (BRASIL. Presidência da república federativa, 2004)

A atuação do programa é realizada através de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

As próximas sessões serão destinadas a detalhar melhor cada um dos eixos articuladores.

#### 4.1 ACESSO AOS ALIMENTOS

O eixo do Fome Zero de acesso aos alimentos inclui programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação. (BRASIL. Presidência da república federativa, 2004a)

##### 4.1.1 Bolsa Família

O bolsa família é um dos principais programas do eixo de acesso aos alimentos e do Fome Zero. É um programa que beneficia famílias em situação de pobreza extrema ou pobreza, atuando através da transferência direta de renda com condicionalidades, as quais reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social.

O Programa realiza transferência de renda, deste modo promovendo o alívio imediato da pobreza. Os benefícios financeiros são transferidos mensalmente às famílias beneficiárias, sendo os critérios de distribuição a renda mensal per capita da família e também o número de crianças e adolescentes de até 17 anos.

O benefício é classificado em quatro tipos: Benefício Básico (R\$ 70, pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, pagos pela existência na família de crianças de zero

a 15 anos – limitado a cinco crianças por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 38, pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004a)

O beneficiário é identificado através do Cartão Social Bolsa Família, o qual é magnético e personalizado, emitido em nome do responsável pela família. O saque integral do benefício pode ser realizado em toda a rede da Caixa Econômica Federal.

O Bolsa Família atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004a, p.1).

As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiadas e pelo poder público, no qual as famílias devem assumir e cumprir compromissos para continuar recebendo o benefício e o poder público deve ofertar serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. O acompanhamento também deve ser realizado em mulheres de 14 a 44 anos, se forem gestantes ou lactantes devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004b)

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados, com frequência escolar mínima de 85% da carga horária. Os estudantes de 16 e 17 anos devem ter frequência de 75%. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004b)

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004b)

O não cumprimento das condicionalidades acima citadas deve ser acompanhado pelo poder público para identificar os motivos. As famílias em descumprimento e em situação de maior vulnerabilidade social recebem ações de acompanhamento. O benefício do Bolsa Família pode ser bloqueado, suspenso, ou até mesmo cancelado caso as chances de reverter o descumprimento tenham se esgotado. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004b)

Existem também os programas complementares,● que objetivam o desenvolvimento das famílias, favorecendo a superação da situação de vulnerabilidade e quebra da pobreza entre gerações de maneira sustentável. Essas ações abrangem diferentes áreas, como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004c)

A elaboração dos programas complementares é realizada em 3 etapas: diagnóstico, planejamento e execução e acompanhamento dos resultados. O diagnóstico torna possível a identificação geral das situações vulneráveis a serem trabalhadas, levantando dados socioeconômicos da população a ser atendida. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004c)

Na etapa de planejamento, deve-se levar em consideração o perfil dos beneficiários, suas vulnerabilidades e habilidades. Além das ações e serviços já em desenvolvimento.

A terceira etapa, de acompanhamentos de resultados, possibilita a identificação dos pontos fortes e fracos, sendo fundamental no monitoramento da ação e correto direcionamentos de sua execução. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004c)

As famílias participantes são escolhidas através das informações contidas no “Cadastro Único para Programas Sociais”, o qual foi regulamentado pelo Decreto n.º 6.135/07, e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), servindo como meio de seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal. De forma a garantir maior transparência, a lista dos beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004d)

O Bolsa Família é gerido de forma descentralizada e compartilhada por União, estados, municípios e Distrito Federal, assim trabalhando em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto n 5.209/04.

A gestão descentralizada permite que os entes federados compartilhem entre si o processo de tomada de decisões do programa. O conjunto dos esforços auxilia no processo de conduzir a implementação das políticas, controle do Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais.

O modelo de gestão compartilhada adotado estabelece competências específicas para cada um dos entes, havendo fiscalização através do índice de Gestão Descentralizada (IGD). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) utiliza o índice como instrumento de medição da qualidade de gestão em níveis estaduais e municipais. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2004e)

O IGD leva em conta a eficiência na gestão do programa e varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1, maior será o recurso transferido para o ente federado.

#### 4.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar

O programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visa atender às necessidades nutricionais de estudantes durante a permanência na escola, buscando formação de hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar. O programa busca oferecer ao menos uma refeição diária aos alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) matriculados em instituições públicas e filantrópicas.

O PNAE existe desde 1955, passando por diversas transformações, até que pela Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (uma das reedições da MP nº 1784/98), propiciou grandes avanços e atingiu o modelo utilizado. Dentre as transformações, podemos destacar a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE), ca 2009a)

Os recursos financeiros utilizados na execução do projeto são oriundos do tesouro nacional e estão assegurados no orçamento da união. A verba é transferida através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para contas abertas pelo próprio FNDE, não havendo necessidade de celebração de convenio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

As entidades executoras (EE) - secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais - são responsáveis pelo recebimento, pela execução e pela prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. As EEs também têm autonomia para administrar o dinheiro. Compete a elas a complementação financeira para melhoria do cardápio escolar. (FNDE, ca 2009a)

A transferência é realizada através de dez parcelas, iniciando a partir de fevereiro, onde cada parcela corresponde a vinte dias letivos, totalizando os 200 dias de aula. O valor repassado é calculado da seguinte forma:  $TR = \text{Número de alunos} \times$

Número de dias x Valor *per capita*, onde TR é o total de recursos a serem recebidos, dos quais 70% são destinados à compra de produtos alimentícios básicos.

O repasse é realizado para as escolas beneficiárias cadastradas no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). As escolas filantrópicas necessitam comprovar no censo escolar o número do registro e do certificado de Entidade de fins filantrópicos, o qual é emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e declarar o interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados. (FNDE, ca 2009a)

O cardápio fornecido pelas escolas deve ser elaborado por nutricionista habilitado e suprir no mínimo 30% das necessidades diárias dos alunos de creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos. Já para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental o percentual deve ser de 15% (quinze por cento), respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade. (FNDE, ca 2009b)

A prestação de contas é realizada por meio do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira. A fiscalização da execução do programa é realizada pelo FNDE e pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

A secretaria do estado ou município deve enviar a prestação de contas ao CAE, que após avaliar a documentação, elabora um parecer e remete juntamente com a prestação de contas e todos os comprovantes de despesas para o FNDE.

Entretanto, caso o Conselho não aprove as contas, o FNDE avalia os documentos apresentados e concordando com o parecer do CAE, inicia-se uma tomada de Contas Especial e o repasse é suspenso. Em caso de não apresentação da prestação de contas, são tomadas as mesmas medidas acima citadas. (FNDE, ca 2009b)

#### 4.1.3 Alimentos a grupos populacionais específicos

A distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos, criada em 2003, busca assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos.

A ação funciona em caráter emergencial, objetivando a distribuição de cestas de alimentos às famílias que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Os grupos populacionais específicos a serem atendidos são povos indígenas, comunidades de terreiros e quilombolas, trabalhadores rurais sem terra que pleiteiam acesso ao programa de reforma agrária, caranguejeiras, marisqueiras e grupos atingidos por barragens.

As famílias a serem atendidas devem ser cadastradas pelo o órgão governamental responsável por representar o seguimento, como a Fundação Nacional do índio (FUNAI), Secretaria nacional de defesa (SEDEC-MIN), Fundação Cultural Palmares (FCP), Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), O Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (DOAMC-MDA /INCRA) e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), a única exceção é a sociedade civil, responsável por indicar as famílias prejudicadas pela construção de barragens, Movimento Nacional dos atingidos por Barragens (MAB). (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2003, p. 3-5)

As cestas de alimentos são compostas de acordo com a região, contendo oito tipos de alimentos, totalizando 22 quilos, distribuídas do seguinte modo:

Regiões Norte e Nordeste: 10 kg de arroz, 2 kg de açúcar, 3 kg de feijão, 2 kg de farinha de mandioca, 1 kg de macarrão, 2 latas de óleo de soja, 1 kg de leite em pó e 1 kg de flocos de milho;  
Região Centro-Sul: 10 kg de arroz, 2 kg de açúcar, 3 kg de feijão, 2 kg de farinha de trigo, 1 kg de macarrão, 2 latas de óleo de soja, 1 kg de leite em pó e 1 kg de fubá. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2003, p. 5).

A compra dos alimentos é realizada por meio de parceria firmada entre o ministério do desenvolvimento social e combate à fome (MDS) e a companhia nacional de abastecimento (Conab), onde o primeiro repassa o recurso financeiro e o segundo realiza a compra e armazenagem. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2003, p. 5)

Os alimentos adquiridos vêm, em grande parte, do programa de Aquisição de alimentos (PAA), o qual será descrito posteriormente nesse trabalho.

A retirada das cestas na CONAB pode ser tanto uma entidade governamental como um representante do segmento a ser atendido por uma entidade civil. Cabe ao representante acompanhar o processo de retirada, transporte dos alimentos e comprovar a entrega, por meio de uma listagem contendo nome e número de identificação do beneficiário.

A fiscalização deve ser realizada pela comunidade atendida, a qual observando irregularidades deve denunciar às autoridade competentes.

#### 4.1.4 Cisternas

As cisternas são estruturas de tecnologia popular, utilizadas para captação e armazenamento de água da chuva. A sua capacidade de armazenagem é de 16 mil litros de água, ou seja, o suficiente para suprir as necessidades de uma família de 5 pessoas durante um período de estiagem de até oito meses. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2005)

O ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS, assinou termo de parceria com a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC) e convênio com governos estaduais e federais para formação das famílias para convivência com o Semiárido e a mobilização e capacitação para gerir os recursos hídricos, através da construção de cisternas. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2005)

Assim como no Bolsa Família, as famílias que desejam ser beneficiadas devem estar inscritas no Cadastro único para Programas Sociais, também deve possuir renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

A escolha da família a ser beneficiada é realizada por meio de uma comissão ou conselho com participação da sociedade civil, formado por sindicatos, igrejas, movimentos sociais, pastorais, clubes de serviço, entidades de classe e outros.

A fiscalização é realizada através da Controladoria Geral da União (CGU), que periodicamente analisa as condições das cisternas, observando se as mesmas se encontram adequadas aos parâmetros e critérios de construção e seleção de família. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2005)

#### 4.1.5 Restaurantes Populares

O programa de restaurantes populares tem seu funcionamento assegurado pelo MDS, que busca apoiar a implementação e modernização dos restaurantes públicos populares. O objetivo principal é criar uma rede de proteção alimentar em áreas de grande circulação de pessoas, as quais realizam suas refeições fora de casa.

Os estabelecimentos são gerenciados pelo poder público, comercializando refeições prontas e nutritivamente balanceadas, preparadas em processo seguro, com produtos regionais a preço acessível de R\$ 1,00. O poder público responsável deve cobrir os custos das refeições.

Os restaurantes também devem servir como espaços multiuso, sendo realizadas atividades de educação alimentar e também outras atividades com fins culturais e de socialização, como palestras, shows e reuniões da comunidade. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2004, p.4-5)

A localização deve ser em áreas de grande circulação de pessoas de baixa renda, como áreas centrais e locais de transporte coletivo, objetivando que o usuário não precise utilizar meios de transporte para se deslocar até o estabelecimento. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2004, p.7-9)

#### 4.1.6 Bancos de Alimentos

Alimentos em condições impróprias para comercialização, mas adequados ao consumo podem ser doados aos Bancos de Alimentos, que os repassa para instituições sem fins lucrativos que produzem e distribuem refeições gratuitamente para em situação de vulnerabilidade alimentar.

Os Bancos de Alimentos seleciona as doações, processa, caso haja necessidade, embala e distribui às entidades assistenciais.

O Banco pode ser implantado por órgãos públicos, iniciativa privada e até pela própria sociedade. É um programa de abrangência nacional, podendo participar municípios com população acima de cem mil habitantes. Outros critérios de seleção são: índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice de vulnerabilidade social, índice de insegurança alimentar e nutricional, localização, entre outros. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2011a)

#### 4.1.7 Hortas Comunitárias

O projeto hortas comunitárias busca ofertar alimentos de elevado poder nutritivo para grupos sociais em situação de insegurança alimentar, através da implantação de hortas em espaços disponíveis em áreas comunitárias.

As áreas de instalação devem obedecer alguns critérios técnicos, como possuir espaço amplo, arejado, ensolarado e protegido do trânsito de pessoas, deste modo possibilitando um melhor desenvolvimento dos alimentos.

O cultivo dos alimentos é realizado pela própria comunidade, contando com o auxílio de entidades de assistência técnica agrícola e/ou órgão da administração pública. Toda a produção é destinada ao consumo da comunidade onde a horta está instalada. Os excedentes de produção podem ser comercializados, criando oportunidades de trabalho, ampliação de renda e inclusão social.

O financiamento do projeto é realizado pela forma de transferência voluntária de recursos não reembolsáveis, por meio de convênio ou contrato de repasse. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2011b)

#### 4.1.8 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

O sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) foi proposto inicialmente em 1976, mas somente quatorze anos depois, em 1990, o sistema foi implantado.

Durante o Governo Lula, em 2003 em parceria da coordenação-geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) com o Ministério da Saúde houve a conclusão do projeto de informatização do SISVAN.

O SISVAN foi concebido para transformar dados em informações básicas, apresentando diagnóstico descritivo e analítico da situação alimentar e nutricional da população brasileira.

O banco de dados utilizado são informações coletadas pelos Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS), podendo ser utilizadas outras fontes, como: estudos e pesquisas populacionais, creches e escolas, Programa Agente Comunitário da Saúde (PACS), Programa Saúde da Família (PSF) e outros

bancos de dados como do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).

As informações auxiliam na formulação, planejamento, e acompanhamento de políticas públicas, especialmente em projetos, programas e estratégias destinadas a complementar a alimentação e nutrição. O SISVAN também fomenta a operacionalização e eficácia nas ações do governo, sendo um poderoso instrumento no auxílio do controle social, pois fornece um diagnóstico da situação de saúde e nutrição de grupos populacionais específicos. (SISVAN, 2010)

#### 4.1.9 Distribuição de Vitamina A e Ferro

Os programas de suplementação de ferro e de vitamina A (Programa Vitamina A+) são desenvolvidos pelo ministério da Saúde e buscam reduzir e erradicar os problemas de saúde relacionados às deficiências desses micronutrientes.

O Programa Vitamina A+ é destinado a crianças de seis a cinquenta e nove meses de idade e para mulheres no pós-parto imediato, residentes em áreas de risco. As ações são voltadas ao incentivo de consumo de alimentos ricos em vitamina A, promoção do aleitamento materno exclusivo até o 6º mês e até os 2 anos de idade e suplementação com doses da vitamina periódica e regularmente em crianças de seis a cinquenta e nove meses de idade. (POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (PNAN), 2008a)

O Programa Nacional de Suplementação de Ferro é destinado a crianças de 6 a 18 meses de idade, gestantes a partir da 20ª semana e até 3 semanas após o pós parto. As unidades de saúde integrantes do SUS distribuem suplementos de sulfato ferroso gratuitamente para pessoas enquadradas no perfil. Deste modo, o programa busca controlar as anemias por deficiência de ferro. (PNAN, 2008b)

#### 4.1.10 Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas

O ministério do Meio Ambiente, em parceria com o MDS, desenvolveu o Programa de desenvolvimento Sustentável em comunidades Indígenas, o qual é gerido por um comitê Gestar, que debate e define estratégias de implementação de projetos voltados à promoção da segurança alimentar dos indígenas.

São lançados editais públicos, cujas entidades interessadas devem encaminhar projetos que promovam a segurança alimentar e desenvolvimento sustentável, que se aprovados, antes do primeiro repasse, serão realizadas oficinas de capacitação inicial para gestão administrativa e financeira. A oficina envolve a FUNAI, representantes da entidade e da comunidade executora. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2007)

#### 4.1.11 Programa de Alimentação do Trabalhador

A Lei n.º 6.321, de 14 de abril de 1976, regulamenta o programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que permite às pessoas jurídicas a dedução das despesas com alimentação dos próprios trabalhadores em até 4% do seu imposto de renda. (BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 2006, p.7)

O PAT não objetiva principalmente a isenção do imposto de renda, mas a melhoria das condições de alimentação dos trabalhadores de baixa renda (até 5 salários mínimos), conseqüentemente promovendo melhoras na saúde, bem-estar e produtividade.

A pessoa jurídica pode optar por fornecer alimentação terceirizada, fornecendo cestas de alimentação ou documento de legitimação (como cartão

magnético, vale refeição). Embora, a empresa também possa optar por um serviço próprio (autogestão), na qual se responsabiliza por toda a produção da refeição.

A adesão ao programa pode ocorrer na forma de prestadora de serviços de alimentação coletiva, beneficiária e fornecedora. A última seria responsável pela preparação e comercialização das refeições, enquanto a beneficiária seria a empresa que concede o benefício-alimentação ao seu trabalhador. As prestadoras são responsáveis pela emissão de documento de legitimação para aquisição do alimento no supermercado, como no caso das operadoras de cartões magnéticos. (BRASIL, MTE, 2006, p. 8)

Entretanto, vale observar que o objetivo do programa é a melhoria na alimentação do trabalhador e não a isenção fiscal por parte da pessoa jurídica.

Apesar de o PAT priorizar a alimentação do trabalhador de baixa renda, a beneficiária pode incluir no programa seus funcionários com faixa salarial superior a cinco salários mínimo, desde que esteja garantindo o atendimento a totalidade de funcionários de baixa renda e o benefício não seja inferior ao dos de rendimento mais elevado. (BRASIL, MTE, 2006, p.7)

## 4.2 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O segundo eixo do Fome Zero é destinado ao fortalecimento da agricultura familiar, através de ações específicas para o aumento da produção de alimentos para consumo e geração de renda no campo. (BRASIL. Presidência da república federativa, 2004b)

### 4.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é dedicado ao financiamento de projetos individuais ou coletivos que visam à geração de renda para agricultores familiares ou assentados da reforma agrária.

O financiamento pode ser concedido para custeio da safra ou atividade agroindustrial, incluindo investimentos em máquinas, equipamentos e infra-estrutura.

O Pronaf apresenta os menores juros praticados no segmento rural e a menor taxa de inadimplência dentre os sistemas de crédito brasileiros. (BRASIL, Secretaria de Agricultura Familiar, 2009)

O acesso ao financiamento inicia-se com uma discussão entre o Pronaf e o solicitante do crédito, que definem quais despesas devem ser financiadas. Posteriormente a família deve procurar o sindicato rural para obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que direciona o agricultor para as linhas de créditos específicas ao seu nível de renda.

As contratações dos financiamentos cresceram em ritmo acelerado desde 1999, havendo um incremento de 58% de municípios atendidos pelo programa desde 1999 até 2008, passando de 3,4 mil para 5,3mil municípios. (BRASIL, Secretaria de Agricultura Familiar, 2009)

O crescimento também pode ser observado no que se refere ao montante ofertado ao agricultor, chegando a 10 bilhões em 2007, sendo 205% maior que o montante de 1999, com uma taxa de execução de 84%. O gráfico abaixo demonstra o crédito disponibilizado (em bilhões de reais) e a taxa de empréstimos realizados ao longo de 1999 a 2008:

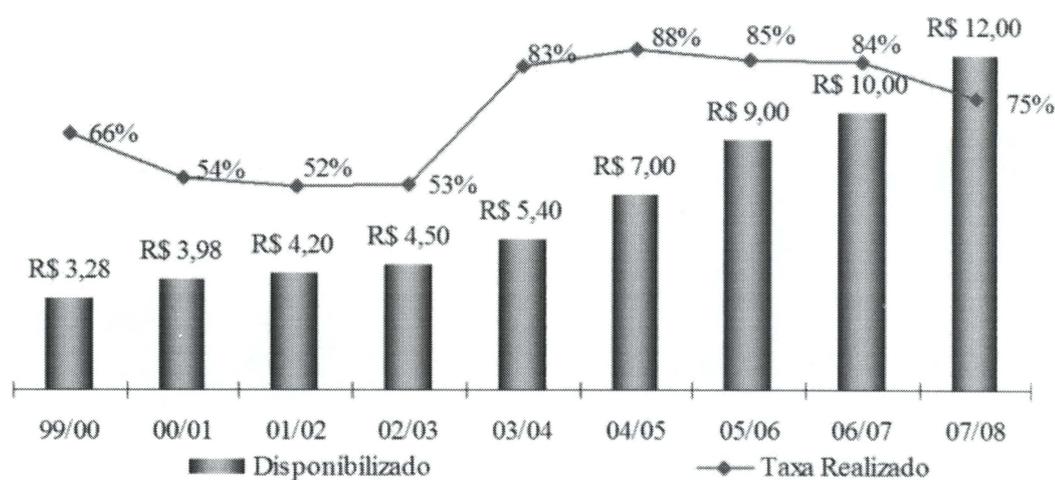


GRÁFICO 1 – CRÉDITO DISPONIBILIZADO E REALIZADO 1999/2008

FONTE: BRASIL, Secretaria de Agricultura Familiar, 2009

O Programa ainda conta com um segmento voltado a produção e geração de renda de famílias agricultoras de mais baixa renda, o Pronaf Grupo B. Sendo voltado às famílias agricultoras, pescadores, extrativistas, ribeirinhas, quilombas e indígenas, que desenvolvam atividades produtivas no meio rural e tenham renda familiar bruta de até R\$ 6 mil. (BRASIL, Secretaria de Agricultura Familiar, 2009)

Outra ação desenvolvida pelo Pronaf é o Garantia-Safra (GS), destinado aos agricultores de áreas onde forem detectadas perdas superiores à 50% da produção de alimentos ou atividades agrícolas de convivência com o semiárido.

Os agricultores que aderirem ao GS receberão indenização diretamente do governo federal, em até seis parcelas mensais, através de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal.

#### 4.2.2 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) representou um avanço na política agrícola do Brasil, ao passo que de forma inédita o Estado passou a comercializar com agricultores familiares, assegurando aos pequenos produtores agrícolas a aquisição de seus produtos. (BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), ca 2008)

O PAA busca apoiar os agricultores familiares, por meio de aquisições de sua produção a preço de mercado, sendo as compras realizadas diretamente pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), não havendo necessidade de licitação.

Os alimentos adquiridos diretamente com o produtor ou através de cooperativas são destinados à formação de estoques governamentais ou doados para pessoas em situação de insegurança alimentar ou nutricional, como no programa de doação de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, conforme citado anteriormente.

O grupo gestor do programa é formado pelos MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que também são responsáveis pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros. De 2003 a 2005 os recursos eram disponibilizados pelo Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, mas em 2006 foi firmado Termo de Cooperação Técnica entre o MDA e a Conab, onde o ministério passou a disponibilizar os recursos. (BRASIL, CONAB, ca 2008)

#### 4.3 GERAÇÃO DE RENDA

O terceiro eixo do Fome Zero é voltado à inserção da população de baixa renda no mercado de trabalho, para isso engloba programas de incentivo à

economia solidária e o desenvolvimento de ações de qualificação profissional. (BRASIL. Presidência da república federativa, 2004c)

#### 4.3.1 Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

O MDS observando as desigualdades regionais passou a construir instituições capazes mediar conflitos e agregar sinergias para reorganizar territórios com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), visando à inclusão social. Assim, foram delimitados os territórios do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad). (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2003a)

Os Consórcios são organizações de sociedades civis sem fins lucrativos, no qual são formados arranjos territoriais institucionalmente formalizados, buscando a realização de ações de interesse comum, em áreas como saúde, educação, desenvolvimento social, entre outras. O objetivo desses consórcios públicos é facilitar a gestão pública para os pequenos municípios, permitindo parcerias entre esses, desfrutando de ganhos de escala, que melhoram sua capacidade técnica, gerencial e financeira. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2003a)

O conjunto desses municípios atuando em parceria é denominado “território Consad”. A formação desses territórios promove o desenvolvimento de ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar, nutricional e de desenvolvimento local, por consequência gerando renda e trabalho. As organizações são compostas por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2003a)

Os territórios são demarcados levando em conta os índices de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), as relações sociais, econômicas e políticas existentes na região, suas potencialidades para arranjos sócio-produtivos

sustentáveis, dimensões físicas e ambientais, a capacidade de promover inclusão social e a identidade territorial e solidariedade social. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2003b)

No Brasil, existem 40 territórios, formados por 585 municípios, com total de mais de 11 milhões de habitantes. A região nordeste apresenta o maior número de territórios Consad, totalizando 12 Consads, seguida pelas regiões sul e sudeste, as quais apresentam oito Consads cada. A região Norte apresenta sete e Centro Oeste com cinco apenas, é a que apresenta menor número de Consads. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, ca 2003c)

#### 4.3.2 Programa de Organização Produtiva de Comunidades

O ministério da Integração Nacional em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONU/FAO) estabeleceram o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR), que visa combater a situação de desemprego e subemprego em comunidades pobres, urbanas ou rurais. (BRASIL, Ministério de Integração Nacional (MI), 2011)

Os habitantes destas áreas são inseridos em arranjos e atividades produtivas, que promovam a dinamização econômica local e contribuam para o desenvolvimento regional. As ações do PRODUZIR são voltadas para a capacitação profissional e organização produtiva dos membros dessas comunidades, direcionadas aos arranjos produtivos locais identificados e incentivados pelos demais programas de desenvolvimento do Governo Federal. (BRASIL, MI, 2011)

As regiões de atuação são definidas de modo integrado às áreas de ação de outros programas, sendo a seleção iniciada de acordo com as demandas da sociedade civil organizada nos espaços prioritários dos fóruns de desenvolvimento. (BRASIL, MI, 2011)

Dentre as ações do programa, podemos destacar:

- Realização de Eventos de Capacitação em Campo, os quais visam fornecer a população alvo capacitação profissional para o desempenho em atividades produtivas da região, bem como sua organização em micro e pequenos empreendimentos produtivos;
- Realização de Oficinas de Gestão Empresarial, apoiando e fortalecendo empreendimentos produtivos;
- Promoção de cooperação técnica para a legalização de empreendimentos produtivos;
- Eventos de Capacitação de Multiplicadores para a ampliação e aperfeiçoamento do quadro de referências do programa;
- Avaliação e monitoramento da implementação das ações do programa.

#### 4.3.3 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Os Microempreendedores populares, ou seja, pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 120 mil, podem recorrer ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). (BRASIL, MTE, 2008)

O programa tem por objetivos gerais o incentivo à geração de trabalho e renda entre os microempreendedores através da disponibilização de microcrédito produtivo orientado.

A metodologia utilizada para a concessão de crédito é baseada no relacionamento direto com os empreendedores, diretamente no local do empreendimento. Deste modo, o crédito passa a ser concedido de acordo com as necessidades financeiras deste público, sendo oferecido apoio técnico às instituições participantes. (BRASIL, MTE, 2008)

A coordenação e implementação do PNMPO é subsidiado pelo Comitê Interministerial do programa, composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do MDS. (BRASIL, MTE, 2008)

Os recursos financeiros são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de parcela de recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O quarto eixo do Fome Zero propõe estimular as parcerias entre o governo federal e a sociedade, visando a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. (BRASIL. Presidência da república federativa, 2004d)

A principal ferramenta do quarto eixo são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas descentralizadas da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (BRASIL, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, p.9)

O objetivo do CRAS é promover a ampliação do acesso aos direitos de cidadania, através do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares.

Os centros devem fornecer informações e dados aos órgãos gestores (municipal ou do DF) sobre a região a ser subsidiada, elaborar Plano Municipal de Assistência Social, fornecer dados ao sistema do SUAS, avaliar e monitorar o andamento do próprio CRAS e formar e qualificar equipes de referência. (BRASIL, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, p.12)

O principal serviço ofertado é o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), sendo sua execução obrigatória e exclusiva aos centros. O PAIF consiste em

um trabalho contínuo que visa fortalecer a função protetora das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos e facilitando o acesso à direitos básicos. (BRASIL, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, p.12)

Outra ação realizada no quarto eixo é a capacitação de Agentes Públicos e sociais, sendo realizada através de oficinas, cursos e eventos. O objetivo é ampliar a capacidade dos agentes públicos e sociais, aperfeiçoando a gestão das políticas sociais, melhorando o monitoramento e avaliação das ações governamentais, proporcionando maior transparência.

O Fome Zero também promove parcerias com empresas e entidades, as quais devem priorizar ações estruturais, ou seja, ações de apoio à geração de trabalho e renda. Os parceiros também podem realizar ações complementares ao Bolsa Família e às ações de proteção social, segurança alimentar e nutricional.

#### 4.5 RESULTADOS GERAIS DO PROGRAMA FOME ZERO

A vitória petista nas eleições de 2003 para presidente elevou as expectativas da população a cerca de uma possível efetividade na gestão das políticas públicas condizente com as demandas populacionais.

Entretanto, o primeiro ano do governo Lula enfrentou dificuldades, era necessário realizar um ajuste fiscal e centrar a política social na pobreza extrema. O contexto era de redução de investimentos na área social, então como se promover com programas sociais?

O governo manteve a linha econômica do governo anterior durante o primeiro ano, não havendo prioridade na redução do quadro de pobreza e exclusão social. A massa de desempregados nesse período cresceu para 8,5 milhões e o rendimento do trabalhador recuou 74%, atingindo a maior redução desde 1997. (CASTRO, 2005, p. 3)

Outro problema enfrentado foi a inoperância do programa devido a entraves burocráticos e práticas eleitoreiras. Na Paraíba, em quase 30% dos municípios atendidos pelo Fome Zero os prefeitos foram acusados de controlar e utilizar o programa de forma eleitoreira. (CASTRO, 2005, p. 4)

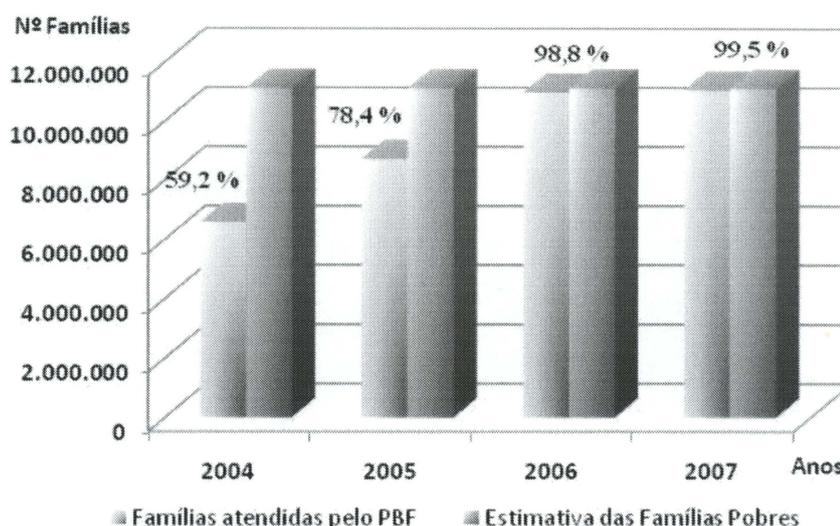
A perda de credibilidade do programa fez com que houvesse redução no número de doações de dinheiro, alimentos e contribuições realizadas por pessoas físicas e jurídicas para a construção de cisternas no semi-árido.

O Fome Zero no segundo ano do governo passou por transformações positivas, houve a unificação de quatro programas de transferência de renda: bolsa alimentação, bolsa escola, cartão alimentação e vale-gás. Nesse período também foi instalado o grupo de trabalho, integrado a Câmara Setorial de Políticas e Sociais e composto por 11 ministérios e pela Assessoria Especial da Previdência. (CASTRO, 2005, p. 4)

O programa Bolsa Família passou de 6,5 milhões de famílias para 11 milhões em 2006, praticamente dobrando o número de famílias beneficiadas no período. Os beneficiários estão distribuídos por todo o território nacional, apresentando maior incidência nas regiões mais pobres. (BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010, p. 32)

Durante o segundo ano de governo, somente 59,2% da estimativa de famílias pobres estava sendo atendida pelo programa, passando para 99,5% apenas três anos depois, com um crescimento médio geométrico de 13,9% ao ano. O gráfico 2 abaixo demonstra a estimativa de famílias pobres no Brasil e a porcentagem atendida pelo Bolsa Família:

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – BRASIL, 2004/2007



FONTE: DANTAS, 2008, p. 18

A região nordeste por ter problemas de pobreza ligados ao desemprego estrutural, mão-de-obra sem qualificação, seca, entre outros, apresenta o maior número de famílias beneficiadas e maior participação nos repasses. A distribuição especial dos benefícios pelas regiões do Brasil é apresentada na tabela 3:

TABELA 3 – TOTAL DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – BRASIL, 2004/2007

Brasil/Grandes Regiões	Total de Famílias Beneficiadas Programa Bolsa-Família							
	2004	(%) partic.	2005	(%) partic.	2006	(%) partic.	2007	(%) partic.
Centro-Oeste	292.405	4,45	444.786	5,11	596.620	5,44	583.672	5,29
Nordeste	3.320.446	50,53	4.245.574	48,80	5.442.567	49,63	5.573.605	50,47
Norte	527.652	8,03	697.644	8,02	1.023.507	9,33	1.081.636	9,79
Sudeste	1.730.675	26,33	2.325.379	26,73	2.875.677	26,22	2.848.034	25,79
Sul	700.661	10,66	987.062	11,34	1.027.439	9,37	956.129	8,66
<b>BRASIL</b>	<b>6.571.839</b>	<b>100,00</b>	<b>8.700.445</b>	<b>100,00</b>	<b>10.965.810</b>	<b>100,00</b>	<b>11.043.076</b>	<b>100,00</b>

FONTE: DANTAS, 2008, p. 19

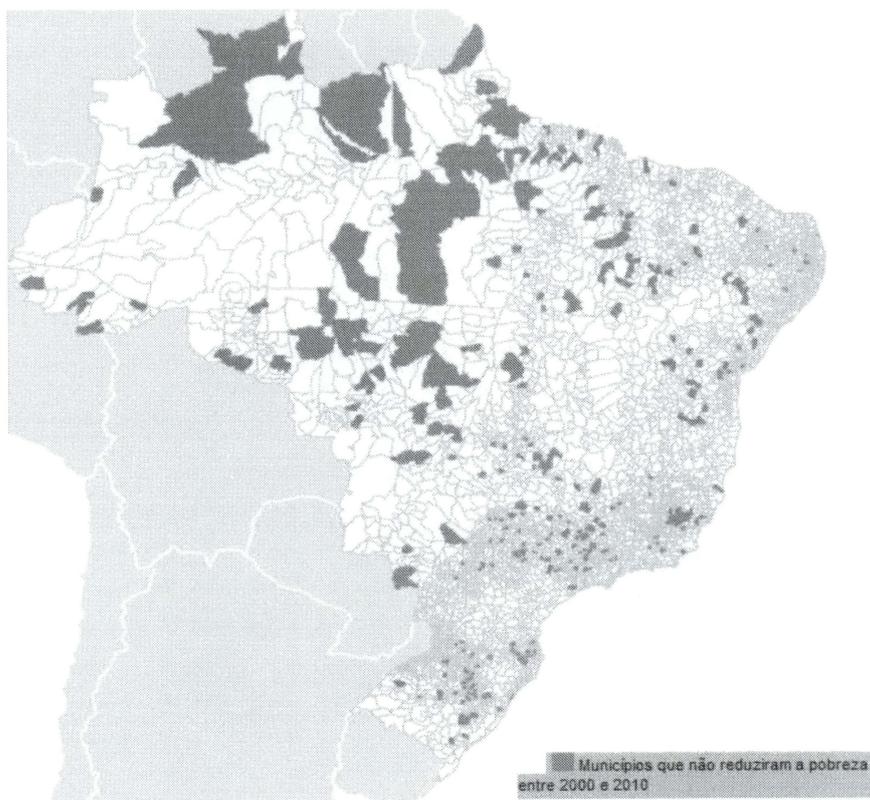
A região nordeste, como era de se esperar, concentra metade das famílias atendidas pelo programa, passando de 3,3 milhões de famílias em 2004, para 5,6 em 2007. O aumento de famílias atendidas durante o período foi de 67,9%. A segunda região com maior número de beneficiários é a sudeste, com 2,8 milhões de famílias.

No último mês do governo Lula, em dezembro de 2010, o total de famílias atendidas pelo Bolsa Família e Cartão Alimentação era 12 milhões, sendo o total de repasse mensal R\$ 1,2 bilhões, com uma cobertura de 98,33% da estimativa de famílias pobres. (BRASIL, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2010)

Ao fim da gestão, no quesito assistência social existiam 7 mil CRAS, com capacidade de atendimento de 4 milhões. Na área de Segurança alimentar e Nutricional, estavam em funcionamento: 71 bancos de alimentos, 401 cozinhas comunitárias e 91 restaurantes populares. (BRASIL, SAGI, 2010)

O mapa 1 destaca os municípios que não reduziram a pobreza entre os anos de 2000 e 2010. Conforme podemos observar, somente uma pequena parcela dos municípios brasileiros não teve redução na pobreza.

MAPA 1 – MUNICÍPIOS QUE NÃO REDUZIRAM A POBREZA ENTRE 2000 e 2010

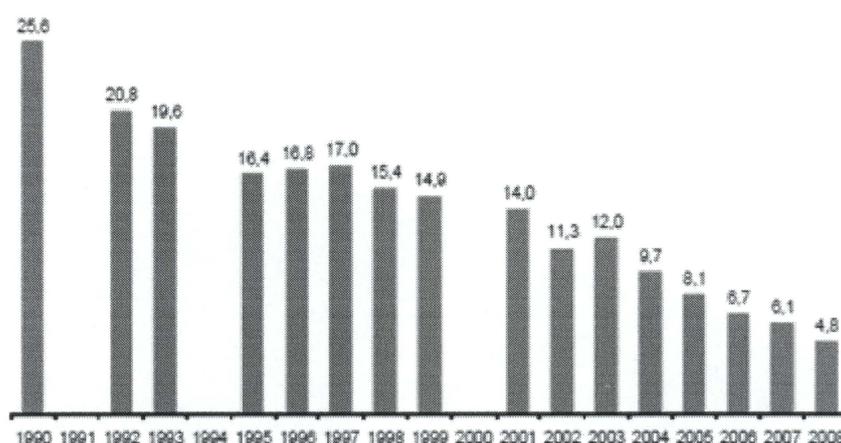


FONTE: BRASIL, SAGI, 2010

As ações sociais do governo, por estarem interligadas, inicialmente dificultam a análise da real efetividade dos programas em separado. Procurando facilitar o entendimento, serão apresentados dados referentes a indicadores sociais e econômicos de diferentes períodos, buscando observar a evolução nesses quadros.

O governo brasileiro, em contrato firmado com as Nações Unidas e a Cúpula do Milênio, estabeleceu a meta de reduzir a pobreza extrema da população<sup>5</sup> brasileira em um quarto dos níveis de 1990 até 2015. O gráfico 3 apresenta a porcentagem da população vivendo no Brasil com menos de US\$ PPC 1,25/dia de 1990 a 2008:

GRÁFICO 3 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO SOBREVIVENDO COM MENOS DE US\$ PPC 1,25 POR DIA – BRASIL, 1990/2008



FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 22

Observando o gráfico podemos perceber que a porcentagem da população sobrevivendo com menos de US\$ PPC 1,25 em 1990 era de 25,6%, sendo a meta de redução atingida em 2007, com apenas 6,1% da população e superada em 2008, com 4,8%.

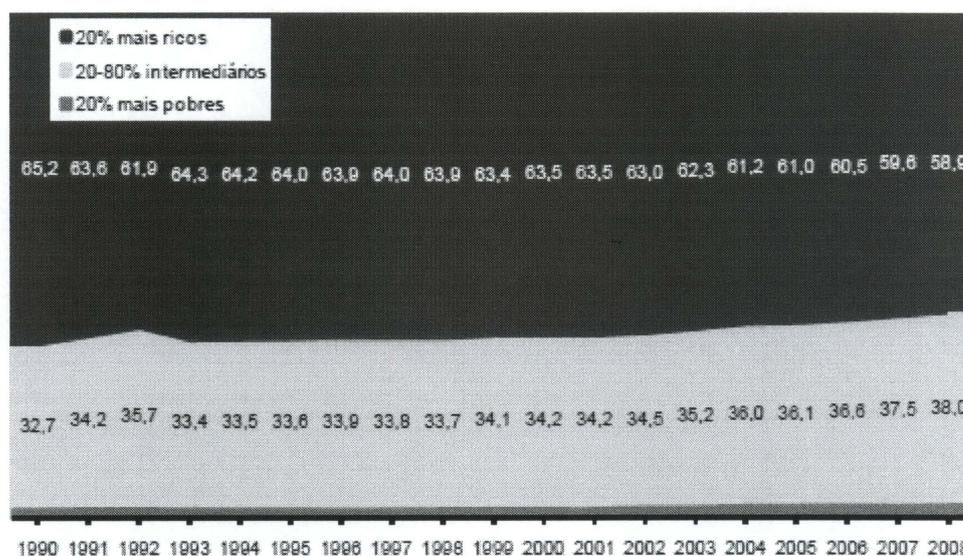
Outro importante fator a ser analisado é se a diminuição da pobreza foi pelo crescimento econômico (aumento da renda) ou se pela melhor distribuição de renda. Quando analisamos os dados brasileiros observamos que a renda fluindo dos 20% mais ricos para os 20% mais pobres é muito pequena, demonstrando que a redução

<sup>5</sup> O Banco Mundial define o marco da linha da pobreza como pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 em paridade de poder de compra (PPC) por dia.

da pobreza é devida principalmente ao crescimento econômico atingido em 2003, do que por uma melhora na distribuição de renda. (BRASIL, IPEA, 2010, p. 45-47)

O gráfico 4 apresenta a porcentagem de renda nacional detida por estratos de renda de renda:

GRÁFICO 4 – PORCENTAGEM DA RENDA NACIONAL DETIDA POR ESTRATOS DE RENDA NO BRASIL – 1990/2008

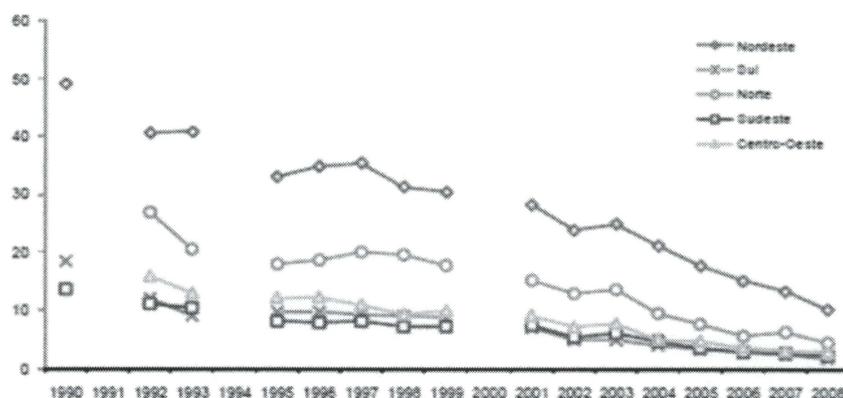


FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 25

No período analisado verificamos que ocorreu uma redução de 6,3% na fração de renda detida pelos 20% mais ricos, mas parte dessa renda foi transferida principalmente para o estrato intermediário, não havendo grande transferência para os 20% mais pobres.

O gráfico 5 demonstra a Porcentagem da população sobrevivendo com menos de US\$ 1,25/ dia de acordo com a região:

GRÁFICO 5 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO SOBREVIVENDO COM MENOS DE US\$ 1,25 POR DIA – REGIÕES DO BRASIL – 1990/2008



FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 28

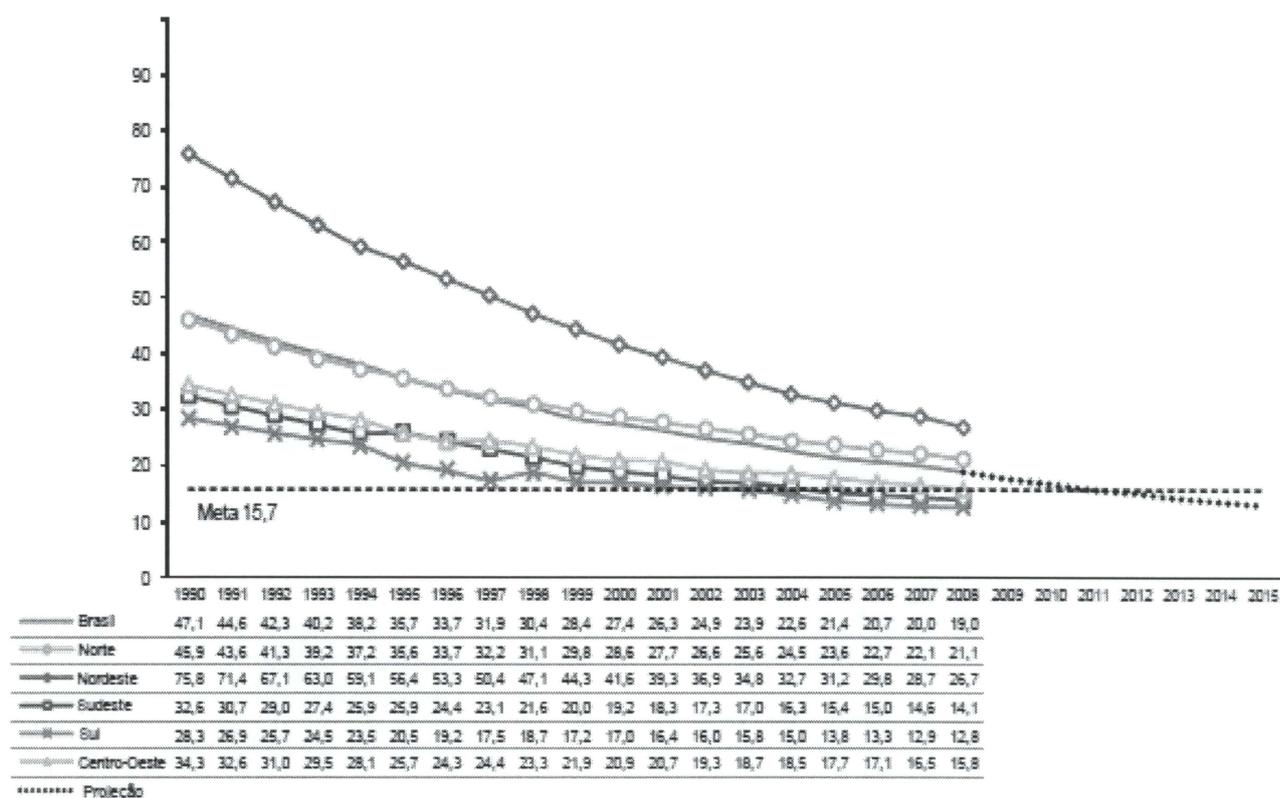
Apesar da redução da pobreza ter ocorrido em ritmo semelhante entre as regiões mais pobres e mais ricas, verificamos que a desigualdade brasileira também está presente quando nos referimos às grandes regiões. O nordeste apresenta uma porcentagem de pobres cinco vezes maior que a região Sul, mas mesmo nesse caso observamos uma redução de 32,2% na porcentagem de pobres de 1990 a 2008. Esses dados demonstram a necessidade de governo ter criado programas voltados principalmente a essa região do país, como o programa Cisternas.

Outra meta adotada pelo país é a erradicação da fome até 2015. O principal indicador para analisarmos a questão da fome é o número de crianças de zero a quatro anos com peso abaixo do esperado para a idade de acordo com as curvas de crescimento da Organização Mundial da Saúde. Em 1996, a porcentagem de crianças brasileiras abaixo do peso era de 4,6%, reduzindo para 1,8 em 2006, indicando que o risco de crianças consumirem quantidades insuficientes de calorias e proteínas é baixo. (BRASIL, IPEA, 2010, p. 26)

Ainda que o nordeste permaneça como região mais pobre, a redução da desnutrição infantil atingiu níveis semelhantes das regiões mais desenvolvidas, passando de 6,3% em 1996 para 2,2% em 2006, apenas 0,3% acima da região sul, que em 2006 apresentava 1,9% de crianças de zero a quatro anos com peso abaixo do esperado. (BRASIL, IPEA, 2010, p. 28-29)

A taxa de mortalidade infantil, ou seja, a frequência de óbitos em crianças menores de 5 anos para cada mil nascidos vivos, apresentou redução consistente em todas as regiões desde 1990, mas ainda apresenta entre as regiões, conforme o gráfico 6:

GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS) – BRASIL E REGIÕES E PROJEÇÃO ATÉ 2015



FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 50

O nordeste apresentava em 1990 uma taxa de 75,8, havendo uma redução para 25,7, mas ainda sendo muito elevada quando comparamos com a região sul, que apresenta taxa de 12,6. As melhorias na qualidade de vida e nos sistemas de informação contribuem diretamente para a redução nas taxas de mortalidade infantil.

A universalização da educação é outra meta dos programas sociais do governo Lula. Um modo de o governo incentivar o estudo é através do controle de frequência como uma das condicionalidades do bolsa família. A quadro 1 demonstra a taxa de escolarização nas faixas etárias de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, segundo raça, sexo, região e localização:

QUADRO 1 - TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA NAS FAIXAS ETÁRIAS DE 7 A 14 E DE 15 A 17 ANOS, SEGUNDO SEXO, COR/RAÇA E LOCALIZAÇÃO BRASIL E REGIÕES - 1992, 2005 E 2008

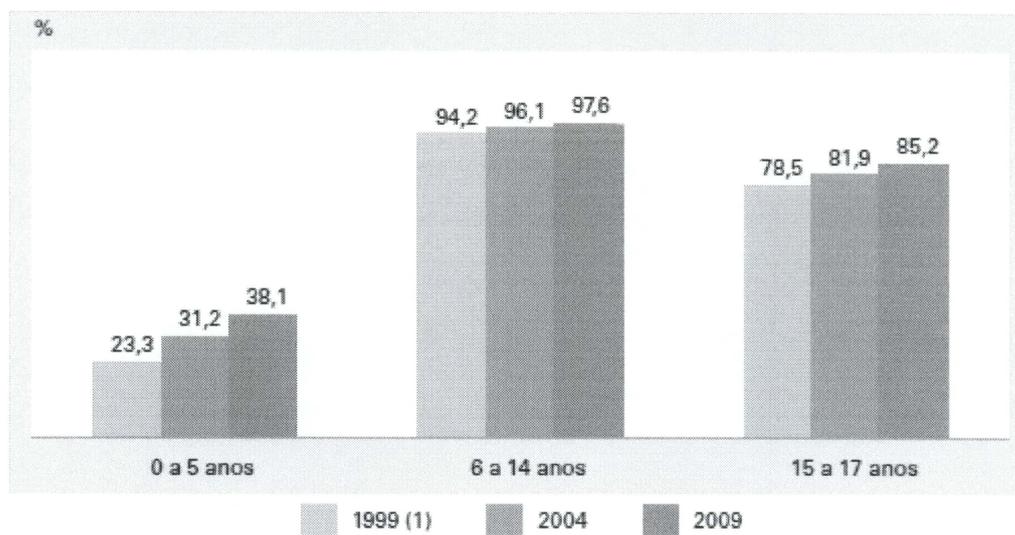
Características Seleccionadas	Fundamental: 7 a 14 anos			Médio: 15 a 17 anos		
	1992	2005	2008	1992	2005	2008
Total	81,4	94,4	94,9	18,2	45,3	50,4
Norte	82,5	93,1	93,6	11,7	30,7	39,7
Nordeste	69,7	92,4	94,3	9,5	30,1	36,4
Sudeste	88,0	95,8	95,7	24,3	57,4	61,9
Sul	86,9	95,9	95,2	23,1	53,6	56,4
Centro-Oeste	85,9	94,7	94,5	17,5	45,9	51,8
Sexo						
Masculino	79,9	94,1	94,9	15,1	40,6	44,4
Feminino	82,7	94,7	94,9	21,3	50,1	56,8
Cor/raça						
Branca	87,5	95,4	95,4	27,1	56,6	61,0
Preta e Parda	75,3	93,6	94,7	9,2	35,6	42,2
Localização						
Rural	66,5	92,3	94,3	5,3	24,7	33,3
Urbana	86,2	95,0	95,1	22,3	50,4	54,3

FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 45

Em todas as categorias acima podemos observar que houve um aumento na taxa de escolarização, ocorrendo também redução nas desigualdades entre região, sexo, raça e localização, principalmente no período de 2005 a 2008.

A taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente também foi elevada, conforme gráfico 7:

GRÁFICO 7 – TAXA DE FREQUÊNCIA BRUTA A ESTABELECIMENTO DE ENSINO DA POPULAÇÃO RESIDENTE, SEGUNDO GRUPOS DE IDADE – BRASIL (%) – 1999/2009



FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 48

Por fim, a taxa de alfabetização entre jovens de 15 a 24 anos apresentou um rápido crescimento de 1992 a 2005, onde até 2008 as regiões norte e nordeste registraram o maior crescimento dentre as regiões brasileiras. Conforme quadro 2 abaixo:

QUADRO 2 – TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DAS PESSOAS DE 15 A 24 ANOS DE IDADE SEGUNDO REGIÃO – 1992, 2005 E 2008

Características selecionadas	Taxa de alfabetização		
	1992	2005	2008
Total	91,3	97,2	97,8
Norte	94,0	96,8	97,5
Nordeste	80,0	93,7	95,7
Sudeste	96,5	98,9	99,0
Sul	96,8	98,8	99,0
Centro-Oeste	95,4	98,7	98,8

FONTE: BRASIL, IPEA, 2010, p. 50

## 5. CONCLUSÃO

O *welfare state* brasileiro tem origem e desenvolvimento diferentes dos ocorridos em países da América do Norte e Europa ocidental. O Brasil, além de assumir uma posição diferente na economia mundial, apresenta um processo de modernização segmentado, no qual setores industriais modernos contrastam com setores tradicionais e economia agroexportadora. (MEDEIROS, 2001, p.10)

O Brasil inicia suas políticas de *welfare state* com o objetivo de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e burocracia, através de decisões autárquicas com caráter puramente políticos. (MEDEIROS, 2001, p.11)

A nova república trás avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e a participação popular no processo eleitoral. A partir de 1993, começa a ocorrer a descentralização das políticas públicas, os programas passam a ter mais articulação e os movimentos sociais permitem a diminuição das praticas clientelistas. (MEDEIROS, 2001, p.20)

Quando o governo do Partido dos Trabalhadores assumiu o poder Federal, parte importante da agenda de reformas do sistema de proteção social herdado do regime autoritário já havia sido implementado no governo anterior. Apesar das limitadas conquistas contra a pobreza e melhora na educação e saúde, o fracasso residia na não redução das desigualdades.

Lula, logo após ser eleito, afirmava que a população desejava um novo modelo econômico e social capaz de gerar crescimento econômico, emprego e melhor distribuição de renda. Entretanto necessitava manter a estabilidade macroeconômica do país, atingida graças a uma política exorbitante das taxas de juros. (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 148)

Durante o governo Lula houve uma inversão no mercado de trabalho, em 2009, 52% da população economicamente ativa ocupava postos formais de trabalho, percentual que em 2001 era de 44%. Foram criados cerca de 12 milhões de empregos formais e entre 2005 e 2008 foram criados em média 1,5 milhões vagas formais por ano. (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 148)

A inversão do mercado de trabalho, aliada à maior desconcentração da renda do trabalho e das transferências públicas de renda, favoreceu uma efetiva redução na desigualdade de renda. Entre os anos 2002 e 2009 houve redução no índice de Gini, passando de 0,59 para 0,54. (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 149)

A base econômica permaneceu praticamente a mesma do antigo governo, sendo acrescido o cenário favorável ao crescimento brasileiro durante o período de 2003 e 2008, no qual houve grande valorização das commodities exportadas.

O crescimento econômico médio ao longo dos oito anos do governo foi de 3,46% a.a., superior aos 2,4% dos oito anos do governo FHC, mas inferior as taxas médias de crescimento dos países da América Latina. Caso as políticas econômicas adotadas durante a crise de 2008 não tivessem gerado efeitos positivos, os resultados poderiam ter sido ainda pior. (MATTEI ;MAGALHÃES, 2011, p. 149-150)

O grande diferencial do governo Lula em relação a todos os anteriores foi no campo social. Os dados demonstram que sua política social ambiciosa estimulou o poder de compra dos mais pobres, promovendo um desenvolvimento saudável no panorama social brasileiro, beneficiado pela incorporação de novos estratos sociais aos mercados formais de consumo, de trabalho e a novas oportunidades de realizações pessoais e familiares.

A melhoria do nível de renda geral da população promovida durante o governo impulsionou o aumento do consumo interno, garantindo ao Brasil uma boa capacidade de resistência à crise financeira de 2009.

Ao fim do governo Lula, o Brasil havia se tornado um país menos pobre, com milhões de pessoas saindo da pobreza e entrando na classe média. As camadas mais ricas também foram beneficiadas. A lucratividade das empresas foi muito grande no período, com juros ainda elevados.

Os novos programas sociais, a reformulação dos antigos, aumento do crédito à população e a valorização de 45% do salário mínimo reaqueceram a economia e geraram milhões de empregos. O Dinheiro passou a circular na mão de uma camada mais pobre, que fez aumentar consideravelmente o lucro das empresas. As políticas sociais sem confronto com o empresariado impedem o surgimento de conflitos sociais agudos. (PREITE, 2010)

Apesar da sensível melhora no plano social ocorrida nos últimos anos, não podemos creditar somente às recentes políticas sociais. As melhoras também são

resultado da continuação da política de seu predecessor e da estabilidade trazida pelo plano real, sendo a inflação responsável por parte da concentração de renda.

A sucessora do governo petista, Dilma, enfrentará o desafio de mudar os determinantes estruturais que reproduzem a situação de pobreza extrema e fome, que apenas foram minimizados pelos programas sociais. Outro fator a ser trabalhado é a criação de uma base de mão-de-obra qualificada e fornecimento de educação de qualidade. Esses dois fatores são a chave para a redução da pobreza e desigualdade. A melhoria na educação permite a população escapar de dependência de programas sociais e favorece as inovações e tecnologias necessárias para auferir ganhos de produtividade e alcançar maior crescimento.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Políticas Sociais durante o governo Lula. **Opinião Pública**. Campinas, v. 4, n. 1, p. 124-147, 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/Lula.pdf>>. Acesso em: 10/10/11.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1996\\_BIB.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf)>. Acesso em: 12/10/11.

BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **PAA**. ca 2008. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa\\_o\\_que\\_e.html](http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_o_que_e.html)>. Acesso em 19/09/11.

BRASIL, IPEA. Relatório Nacional de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408\\_relatorioodm.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf)>. Acesso em 23/11/2011.

BRASIL, Ministério De Integração Nacional. **Programa de Organização Produtiva de Comunidades – PRODUZIR**. 2011. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr\\_produzir](http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_produzir)>. Acesso em 18/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos populacionais específicos**. 2003. Disponível em: <<http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:jKvLUTrOPgcJ:www.mds.gov.br/gestao/informacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/cartilhas/acao-de-distribuicao-de-alimentos-a-grupos-populacionais-especificos/Acao%2520de%2520Distribuicao%2520de%2520Alimentos%2520a%2520Grupos%2520Populacionais%2520Especificos.pdf/download+alimentos+a+grupos+populacionais+espec%C3%ADfico&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESgSOVM6bb9b65rmu0UfXnsqgSw8Occ4vjnQALBEvhDBvAQ7jvGebmClu3yoXj6H0XQofwkLV3vMkaMYG2L9HzSlykaA6hXT2ty2pjgn8vFnf9YyrmU-6Eyv8fu6UMvSZpeSDmzc&sig=AHIEtbTZNz08y6PXT13JIYzG3NscoyiUIQ>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Banco de Alimentos**. 2011a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/banco-de-alimentos/gestor/banco-de-alimentos>>. Acesso em 15/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Banco de Alimentos**. 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/regiao-metropolitana/gestor/hortas-comunitarias>>. Acesso em 18/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Bolsa Família: Benefícios**. ca 2004a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Bolsa Família: condicionalidades**. ca 2004b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Bolsa Família: Programas Complementares** ca 2004c Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Bolsa Família: Cadastro Único**. ca 2004d. Disponível em: <<http://mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Bolsa Família: Gestão Descentralizada**. ca 2004e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Bolsa Família: IGD**. ca 2004f. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Cisternas**. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/acessoaagua/cisternas>>. Acesso em 12/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Cisternas**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://ieham.org/html/docs/Manual\\_Programa\\_Restaurantes\\_Populares.pdf](http://ieham.org/html/docs/Manual_Programa_Restaurantes_Populares.pdf)>. Acesso em 15/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Consad**: Perguntas Frequentes. ca 2003b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/territorios-consad/consad>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Consad**: Desenvolvimento Territorial. ca 2003c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/consad>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Indígenas**. 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/povos-e-comunidades-tradicionais/indigenas/indigenas>>. Acesso em 12/09/11.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**. ca 2003a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/consad>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Conheça o PNMPO**: Apresentação. 2008. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo\\_apresentacao.asp](http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_apresentacao.asp)>. Acesso em 20/09/11.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT)**. 2006. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/Empregador/PAT/Conteudo/Cartilha\\_do\\_PAT\\_responde.pdf](http://www.mte.gov.br/Empregador/PAT/Conteudo/Cartilha_do_PAT_responde.pdf)>. Acesso em 19/09/11.

BRASIL, Presidência da República Federativa. **Fome Zero**: Conceito. ca 2004. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Presidência da República Federativa. **Fome Zero**: Eixo 1. ca 2004a. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-aco/es/eixo1.htm>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Presidência da República Federativa. **Fome Zero**: Eixo 2. ca 2004b. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes/eixo2.htm>>. Acesso em 06/09/11.

BRASIL, Presidência da República Federativa. **Fome Zero**: Eixo 3. ca 2004c. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes/eixo3.htm>>. Acesso em 20/09/11.

BRASIL, Presidência da República Federativa. **Fome Zero**: Eixo 4. ca 2004d. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes/eixo4.htm>>. Acesso em 20/09/11.

BRASIL, Secretaria de Agricultura Familiar. **Crédito Rural**. 2009. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em 19/09/11.

BRASIL, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório de Informações Sociais. **RI Sintético 2010**: versão internet. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em 04/11/2011.

BRASIL, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas Centro de Referência da Assistência Social**: CRAS. Brasília: 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/cras/documentos/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencias-de-assistencia-social-cras-1-1.pdf>>. Acesso em 20/11/11.

CASTRO, A. T. B. **A política social do governo Lula**. São Luis: 2005. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP/Trabalhos2/Alba\\_tereza%20B.da%20Costa.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Alba_tereza%20B.da%20Costa.pdf)>. Acesso em: 20/11/2011.

DANTAS, J. **O programa Bolsa Família**: seus efeitos econômicos e sócias na região nordeste do Brasil. 2008. Disponível em: < <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/26M.pdf>>. Acesso em: 04/11/2011.

DIB, S. B. Governo Sarney: Precursor das políticas de amparo social de Lula. **Amapá no Congresso**. Amapá, 6 set. 2010. Disponível em: <<http://amapanocongresso.blogspot.com/2010/09/governo-sarney-precursor-das-politicas.html>>. Acesso em: 12/11/11.

FNDE. **Programas – Alimentação Escolar**. ca 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>>. Acesso em 08/09/2011.

FNDE. **Programas – Alimentação Escolar: Funcionamento**. ca 2009b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-funcionamento>>. Acesso em 08/09/2011.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Ipiranga, 2001. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br/download/livro\\_projeto%20fome.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/livro_projeto%20fome.pdf)>. Acesso em: 10/11/11.

MATTEI, L.;MAGALHÃES, L. F. A política Econômica durante o governo Lula (2003-2010): Cenários, resultados e perspectivas. **Nunca Antes na história desse país**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2011. Disponível em: <[http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Livro\\_Nunca\\_Antes\\_na\\_Historia\\_desse\\_Pais%281%29.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Livro_Nunca_Antes_na_Historia_desse_Pais%281%29.pdf)>. Acesso em 22/11/2011.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_0852.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf)>. Acesso em 20/11/2011.

PNAN. **Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A**. 2008a. Disponível em: <<http://nutricao.saude.gov.br/vita.php>>. Acesso em 18/09/2011.

PNAN. **Programa Nacional de Suplementação de Ferro**. 2008b. Disponível em: <<http://nutricao.saude.gov.br/ferro.php>>. Acesso em 18/09/2011.

PREITE, W. Governo Lula conquista os ricos para tirar 24 milhões da miséria. R7 Notícias. Brasil, 31 dezembro 2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/governo-lula-conquista-os-ricos-para-tirar-24-milhoes-da-miseria-20101231.html>>. Acesso em: 22/11/2011.

SISVAN. **Introdução ao Sisvan**. 2010. Disponível em: <<http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php>>. Acesso em 18/09/2011.