

**ARTIGO**

# O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas

**Rosana de C. Martinelli Freitas**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

## **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**

**Resumo:** Este texto identifica continuidades e mudanças no sistema de proteção social brasileiro durante o governo Lula (2003-2006). Aborda as expectativas decorrentes da reeleição do atual presidente, as críticas realizadas ao seu governo e, na seqüência, identifica as mudanças ocorridas em seu trajeto. Não é tarefa fácil a realização de um balanço do governo Lula, por diversas razões, dentre as quais destacam-se o constrangimento de alguns intelectuais em face da frustração em que se encontram por serem e/ou terem sido membros ou simpatizantes do Partido dos Trabalhadores, partido do presidente, e o risco de equívocos na análise e sua conseqüente utilização por aqueles que possuem outros projetos pessoais, profissionais e societários e dispõem do espaço disponível para o desenvolvimento da temática. Contudo, alguns elementos são apresentados, visando uma melhor compreensão da gestão do atual governo.

**Palavras-chave:** governo Lula, proteção social, pobreza.

## **Lula Government and Social Protection in Brazil: Challenges and Opportunities**

**Abstract:** This text identifies continuities and changes in the Brazilian social protection system during the Lula Government (2003-2006). It analyzes the expectations following the re-election of the president, the criticisms made of his government and then identifies the changes that occurred and those necessary in its trajectory. Conducting a review of the Lula Government is not an easy task, for a number of reasons. These include the disappointment of some intellectuals in light of their frustration as current or former members or sympathizers of the Workers Party (PT), the president's party; the risk of mistakes in the analysis and their consequent use by those who have personal, professional and social plans and space available to exploit the issue. Nevertheless, some elements are presented, seeking a better understanding of the current administration.

**Key words:** Lula government, social protection, poverty.

Recebido em 09.11.2006. Aprovado em 24.01.2007.

*La pobreza generalizada y la desigualdad flagrante son flagelos tan terribles de nuestros tiempos... que deben considerarse males sociales tan graves como la esclavitud y el apartheid.*  
Nelson Mandela

## 1 A esperança e o medo: mapeando o debate

Pobreza e desigualdade são os grandes desafios da sociedade brasileira do século 21. Suas raízes remontam ao passado histórico, mas suas causas mais imediatas podem ser localizadas em 1994, quando, de fato, teve início a crise do padrão de desenvolvimento: as incertezas decorrentes dos mecanismos de ajuste econômico e as conseqüências do processo de reestruturação econômica e política do Estado brasileiro e, conseqüentemente das áreas associadas à execução de políticas sociais.

Luiz Inácio Lula da Silva, candidato pelo PT<sup>1</sup>, em 27 de outubro de 2002, foi eleito presidente do Brasil, derrotando o candidato apoiado pelo então ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o ex-ministro da saúde e senador pelo Estado de São Paulo José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 61,43% dos votos.

A eleição e posse de Lula para o exercício das funções de chefe de governo e de chefe de Estado inaugurou um novo ciclo na política brasileira, do ponto de vista sociológico – pela origem do presidente (retirante nordestino, vítima da seca) e por sua trajetória forjada na luta sindical contra a ditadura militar e as injustiças sociais – e também do ponto de vista político, pela coalizão político-partidária – aliança do PT com o PL<sup>2</sup> – e pela agenda programática com elevada ênfase social.

Lula, por ocasião de sua posse, tinha o apoio entusiasta dos movimentos sociais, de parte da classe média e de setores do empresariado. Possuía, naquele momento, toda a legitimidade e força política necessárias para tomar medidas difíceis. Medidas explicitadas no programa de governo do PT. Lula não o fez; e, conforme Lesbaupin (2006) e Fleury (2003), as esperanças – de mudar a política econômica, colocada a serviço da dívida externa e seus juros, controlando a inflação e pagando a dívida interna; enfrentar e diminuir as causas da imensa desigualdade do país; adotar medidas visando a expansão do mercado interno de massas; gerar empregos, inclusive com a implementação de um plano nacional de habitação; unir os interesses do capital produtivo e do sindicalismo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional, alterando a correlação de forças e, assim, reduzindo a margem de manobra do capital

financeiro e de sua voracidade devastadora da economia nacional; realizar políticas que voltassem a colocar o país no rumo do desenvolvimento – começaram a ser substituídas pelo medo de que o Brasil teria apenas o ‘governo do possível’.

No âmbito da proteção social, Paiva (2006, p. 2) também apresenta um conjunto de expectativas com relação ao atual governo:

[...] enfrentar, sem acanhamento ou tolerância, o projeto conservador dominante em nossa história, fatalmente imobilizador das energias transformadoras e democráticas [...] romper com as modificações restritivas no espaço público da proteção social, sob forte impacto das políticas neoliberais [...] garantir o amplo financiamento público para as políticas sociais, que suplantasse a lógica da restrição orçamentária [...] superar de vez a lógica financista, que subordina as decisões em termos de direitos sociais à disponibilidade de caixa [...] pautar o debate público sobre as propostas de superação da pobreza com o combate da riqueza acumulada privada [...].

Também havia a esperança de que o governo Lula se comprometesse com um amplo e consistente sistema de atenção e proteção, no âmbito das necessidades humanas e sociais; de que contemplasse todas as áreas sociais, educacionais e político-culturais; e de que promovesse, enfim, o incentivo e o protagonismo dos indivíduos e grupos sociais para o encaminhamento de soluções dos problemas brasileiros.

### 1.1 O governo Lula entre juro e juras

No primeiro ano do governo Lula foram implementadas ações no intuito de evitar o caos econômico, conhecer a máquina governamental, avançar o máximo possível na agenda de reformas e, sobretudo, manter o índice de aprovação popular num patamar alto. Para isso, conforme Castro *et al.* (2004), contribuíram a capacidade de comunicação do presidente junto à sociedade, seu estilo coloquial e negociador, além de um discurso engajado na defesa dos interesses nacionais. O governo optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional, dando continuidade àquela assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em consonância com as metas acordadas com o FMI<sup>3</sup>. Segundo Fleury (2003, p.2), “sem recurso para investir em políticas públicas, o governo se dedicou a cortar gastos e aumentar as exportações, aumentando o superávit primário, em um esforço gigantesco para gerar recursos e pagar juros da dívida pública, [...] as conseqüências foram devastadoras [...]”.

Ao contrário do que o presidente Lula afirma, que “quatro anos foi pouco tempo”, seu governo foi extremamente eficiente. Houve tempo para aprovar duas reformas estruturais (que FHC não havia conseguido): a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária; aprovar, ainda, a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Conseguiu realizar anualmente o leilão de áreas de exploração de petróleo e o pagamento da dívida externa com muito maior eficiência do que FHC, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos para o desenvolvimento do país e sem jamais ter cogitado de fazer uma auditoria daquela dívida. Além disso, aumentou, ainda mais: a dívida interna, que chegou à casa de R\$ 1 trilhão, devido aos juros altos; os lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas e os lucros das empresas privatizadas (telefonia, eletricidade). Ainda, fez opção pelo agronegócio e abandonou a reforma agrária, contribuiu para que o PT, como partido de esquerda, se transformasse num partido neoliberal ou no ‘partido do Lula’ e defendeu a tese de que ‘não há alternativa’ à política econômica neoliberal.

Passou a estar cada vez mais presente nas análises acadêmicas, inclusive na realizada por Lesbaupin (2006, p.4), para quem o governo Lula promoveu a tradicional disjunção entre política econômica e política social.

Pois bem, o novo governo, que se elegeu graças a seu combate firme contra esta política, desde o início abandonou este discurso e aplicou-a decididamente. Aumentou os juros e, desde então, a cada vez que a inflação ameaça subir, aumenta-os novamente (o Banco Central é, de fato, independente – por decisão do Presidente da República). O superávit primário é bem maior que os 3,75% do PIB do tempo de FHC: ele é, em princípio, de 4,25% mas, de fato, chega a quase 5% (em 2005, chegou a 4,84%). Esta política exige que os investimentos em saúde, em educação fiquem no mínimo permitido pela lei e que os investimentos em habitação, em saneamento básico sejam baixos, porque o fundamental do que o país produz, do que o país arrecada, tem de ir para o pagamento da dívida (superávit, etc.) [...] Mas isto apenas confirma algo que já denunciávamos no governo FHC: esta política aceita o lugar no qual a ‘globalização’ – dirigida pelos países desenvolvidos – quer nos colocar, o lugar de exportadores de produtos primários e de matéria-prima.

Em suma, a opção do governo Lula pela política econômica neoliberal, pela continuidade da política de FHC, foi sendo, durante o seu mandato, motivo de muitas críticas. A vulnerabilidade externa do Brasil permaneceu alta, sobretudo porque o país seguiu a receita do FMI e escolheu não estabelecer o controle dos fluxos de capital. Para satisfação dos investidores financeiros e risco da maioria do povo brasileiro.

Segundo Lesbaupin (2006), as políticas sociais são compensatórias. Como sugere o Banco Mundial, elas não desenvolvem o país, mas impedem sua população pobre de morrer de fome, evitando ao mesmo tempo o risco de convulsão social. Mantêm a aparência de que o governo se interessa pelo povo, quando seu interesse real está voltado para o capital financeiro.

## 1.2 O governo Lula se constituiu no anti-Lula?

A propaganda governamental e a do PT insistem na comparação entre o governo atual e o de FHC, para evidenciar os números positivos da gestão atual. O governo Lula seria o governo que, tendo aplicado a mesma política econômica neoliberal que FHC, porém com mais competência, deu certo (LESBAUPIN, 2006).

Apesar da clara prioridade dada pelo atual governo ao capital financeiro, muitos defensores do PT não consideram que o governo Lula seja uma oportunidade perdida, mas, que ele é uma oportunidade histórica e tem feito muitas coisas boas, o que comprovaria uma evidente diferença em relação ao governo FHC.

O governo Lula não é uma mera cópia do anterior. Isto pode ser verificado em algumas ações que representam melhorias para diferentes setores da população.

- a) A política externa tem adotado uma postura mais independente e ativa: conseguiu, até o momento, deter a ALCA, além de ter enfrentado os EUA e a União Européia na OMC. No entanto, seu grande objetivo é o ‘livre comércio’ e tem feito concessões em troca de reduções de subsídios para produtos agrícolas por parte dos países desenvolvidos.
- b) Frente à pressão dos movimentos sociais, o governo não os criminaliza, mantendo uma disposição de diálogo, onde certamente inova, face aos governos anteriores.
- c) A dívida externa foi reduzida de US\$210 bilhões, em 2002, para US\$ 157 bilhões, em 2006.
- d) Na agricultura, embora tenha feito uma clara opção pelo agronegócio, não deixa de dar apoio significativo para a agricultura familiar – o que beneficia também os assentamentos. A prioridade aparece nos números: em 2004, o governo concedeu R\$ 37 bilhões ao agronegócio e R\$ 7 bilhões à agricultura familiar.
- e) Aumento real do salário mínimo, de 75%, contra uma inflação acumulada de 26%, um pouco acima da inflação; embora este aumento seja pífio, comparado com as antigas exigências do PT, é verdade é que é maior do que o que foi concedido por FHC e tem o maior poder de compra dos últimos 24 anos (DIEESE, 2006).

Com relação às mudanças no Sistema de Seguridade Social brasileiro, concederemos, a seguir,

uma atenção especial, priorizando a política de assistência social e combate à pobreza.

## 2. Governo Lula e Seguridade Social: continuidades e avanços

O redesenho dos sistemas de proteção social começa em meados da década de 1980 em alguns países do Cone Sul, e na virada dos anos 90, em outros, perseguindo objetivos comuns:

- a) descentralização dos programas e políticas;
- b) maior participação comunitária;
- c) focalização do público-alvo;
- d) concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio e
- e) integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos.

Nesse modelo assistencialista focalizado, novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas. A seguir apresentamos algumas considerações sobre as mudanças ocorridas nas áreas que compõem a Seguridade Social brasileira, desde a Constituição de 1988: saúde, previdência e assistência social.

### 2.1 Saúde

O presidente Lula realizou, durante a campanha eleitoral para seu primeiro mandato, várias promessas; destas, sete merecem destaque: cumprir os gastos com saúde previstos na Constituição; criar as farmácias populares; garantir o acesso a medicamentos; aumentar redes de pronto-socorros; implementar serviços de resgate em mais locais; ampliar o atendimento de saúde bucal; aumentar para 30 mil o número de equipes do Programa Saúde da Família, chegando a atender 70% dos brasileiros.

O Sistema Único de Saúde (SUS), conforme Campos (2006, p.141) “[...] se transformou em um dos maiores sistemas de saúde do mundo. 70% dos brasileiros dependem absolutamente do SUS, 30% têm seguro privado ou recursos para custear seu atendimento”.

Para Paiva (2006, p. 5), a definição do percentual de recursos financeiros federais, previstos na Constituição, para o SUS, permanece descumprida pela política econômica.

Na comparação internacional, nossos atuais 3,2% do PIB, destinados à saúde, representam porcentagem menor do que as da Bolívia, Colômbia, África do Sul, Rússia, Venezuela, Uruguai, Argentina (cerca de 5.12%), Cuba (6,25%), EUA (6,2%), Japão, Inglaterra, Austrália, Portugal, Itália, Canadá, França e Alemanha (8,1%).

É de se ressaltar, contudo, que em 2000 o orçamento para a saúde era de R\$ 17 bilhões e em 2006 chega a R\$ 40 bilhões. Os estados e municípios também ampliaram sua contribuição em 2005. Somados a esses orçamentos, outros R\$ 30 bilhões foram aplicados no SUS. De qualquer forma, ainda segundo Campos (2006), gastamos per capita metade do que a Argentina o faz.

O subfinanciamento do SUS é um fato concreto a impossibilitar a oferta de serviços públicos, gratuitos e com qualidade, como reza a Constituição e conforme as necessidades da população. Na agenda de prioridades do governo Lula não consta disputar os serviços de saúde com o setor privado, onde os interesses dos produtores de equipamentos, medicamentos e tecnologias, e dos prestadores de serviços, por vezes organizados em corporações poderosas, mantêm-se intactos.

Segundo Santos (2006, p.1), são constantes as evasivas de governos inconseqüentes que tentam desprover de conteúdo os direitos sociais, priorizando políticas que os esvaziam de sua qualificação constitucional. A autora destaca o disposto na Emenda Constitucional (EC) 29, que vincula percentuais mínimos para a saúde “e que devem ser cumpridos sem maquiagem e outros artifícios” e outros ditames legais e constitucionais. Na *Folha de São Paulo* (de 4/6/2006), Jânio de Freitas, em sua coluna, realiza uma “crítica ao governo Lula, que incluiu ações, como o Bolsa Família, nas despesas com saúde com o único fim de tentar maquiar os gastos com saúde, em razão dos recursos mínimos que a Constituição impõe aos entes federados”.

O quadro de desfinanciamento da saúde pública coloca o Brasil em ‘estado de choque’, gerando intensa repressão de demanda, com congestionamento nos pronto-socorros, precarização da atenção básica preventiva e predomínio de intervenções tardias e o retorno de doenças consideradas extintas. Enquanto isso, ocorre a expansão da saúde privada, via planos de saúde para a classe média.

Quanto à assistência farmacêutica, prioridade definida pelo governo em todas as suas dimensões – produção, controle de qualidade, regulação de preços, disponibilidade e orientação de uso correto de medicamentos para a população – foram ampliados os recursos, de R\$ 1,9 bilhões, em 2002, para R\$ 4,2 bilhões, em 2006, a fim de assegurar a distribuição de medicamentos na rede pública; um aumento de 120%.

Foi criada a Farmácia Popular do Brasil, com 203 unidades, inauguradas em 165 municípios. De acordo com Passos (2006), há medicamentos para hipertensão e diabetes que podem ser obtidos com preços 90% mais baixos, distribuídos em mais de 4 mil farmácias privadas em todo o país, para os não usuários do SUS. No SUS a distribuição gratuita foi ampliada, atingindo medicamentos como a insulina. O valor por pessoa repassado pelo Governo Federal triplicou, saindo de

R\$ 1,00 em 2002, para R\$ 3,75 em 2006. A contrapartida dos estados e municípios é de R\$ 1,00 por pessoa.

Ainda, no entender de Passos (2006), estão sendo investidos, pelo QUALISUS<sup>4</sup>, mais de R\$ 300 milhões para melhoria em 143 hospitais de urgência/emergência, através de obras, equipamentos e capacitação.

No que se refere ao atendimento de urgência, o governo, em conjunto com os municípios, implantou a Política de Atenção às Urgências e Emergências, sendo o atendimento pré-hospitalar móvel implementado em todo país por meio da Rede Nacional SAMU 192<sup>5</sup>. Em 2005, o SAMU funcionava em 784 municípios brasileiros de 25 estados, com 101 centrais de regulação, atuando com equipes especializadas, em sintonia com centrais de controle de leitos nos hospitais<sup>6</sup>.

De 1988 a 2002, durante o governo FHC, o Piso de Atenção Básica, repassado diretamente para todos os municípios brasileiros, ficou congelado em R\$ 10 per capita. De 2003 a 2004, passou a R\$ 15 per capita, ou seja, um aumento de 50%.

Em relação às equipes de saúde, as 16.700, existentes em 2002, foram ampliadas para 26.300, um aumento de 57%. Seu custeio é realizado com 40% de recursos federais e 60% de recursos municipais. Já as equipes de saúde bucal, que em 2002 eram 4.260, são agora em 2006 14.244, atendendo a 69.700.000 pessoas. Existem 420 Centros de Especialidades Odontológicas (CEO) e outros 247 já estão credenciados. Além disso foram implantados 135 laboratórios regionais de próteses dentárias, e produzidas 249.793 próteses dentárias (dentaduras e próteses parciais<sup>7</sup>). Uma inovação do governo.

## 2.2 Previdência Social

Com relação à Previdência, a primeira reforma estrutural pela qual o governo Lula se empenhou – e exigiu o empenho do PT – foi aquela pela qual começam todos os governos neoliberais<sup>8</sup>: a Reforma da Previdência. Ela permite que se transfira para o setor privado, via fundos de pensão, uma fatia significativa das aposentadorias do funcionalismo público. Era exatamente isso o que o mercado queria.

A reforma previdenciária proposta pelo presidente Lula e aprovada na Câmara dos Deputados, em agosto de 2003, e no Senado, em dezembro do mesmo ano, retomou os pontos atinentes ao regime dos servidores, antes derrotados nas votações da reforma promovida por FHC.

Em nome da justiça social, o governo aprovou a contribuição de 11% para os aposentados, embora, devido ao movimento organizado da sociedade brasileira, tenha sido obrigado a isentar aqueles com aposentadoria até R\$1.440 (para funcionários federais) e até R\$1.200 (para funcionários estaduais e municipais). A contribuição dos servidores inativos havia

sido derrotada em três oportunidades durante o governo de FHC, quando sempre contou com o voto contrário do PT.

Conforme Marques e Mendes (2004, p. 7), “[...] afora algumas surpresas, tais como propor a cobrança de contribuição dos inativos e manifestar um grande desprezo pela aplicação das regras de transição, o Programa de Governo do presidente Lula já apontava elementos que estariam presentes tanto na proposta como na sua exposição de motivo”. A reforma constituiu mais um passo decisivo na destruição do Estado, iniciada no governo Collor.

Se não havia porque se surpreender, agora se faz necessário recuperar o que o *Programa de Governo* de Lula<sup>9</sup>, para seu segundo mandato, estabelece com relação à Previdência:

- 1 Manter a prioridade ao combate às fraudes e pagamentos indevidos. O censo previdenciário será concluído e institucionalizado, mantendo uma base de dados confiável, estendendo essa ação aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar.
- 2 Avançar na melhoria do atendimento aos segurados, intensificando a utilização de canais remotos, visando acabar com as filas e ampliar o acesso aos benefícios e serviços da Previdência Social.
- 3 Finalizar a criação da Super Receita que unificará todo o corpo de fiscalização, simplificando procedimentos, resultando em economia de tempo e precisão nas informações para o contribuinte, tornando mais eficiente o combate à evasão fiscal e reduzindo custos operacionais.
- 4 Continuar a ampliação do acesso dos trabalhadores ao sistema previdenciário, por meio de iniciativas de redução da informalidade, inclusive com a aprovação de projeto de lei em tramitação no Congresso, que reduz as alíquotas de contribuição para contribuintes individuais.
- 5 Regulamentar a previdência complementar de servidores públicas instituída pela Reforma Previdenciária de 2003.

Esses objetivos constam do plano de governo da coligação *A força do povo* (PT, PRB e PC do B). Cabe, contudo, lembrar que, em qualquer sociedade democrática, quando leis previdenciárias são alteradas, as regras de transição são aplicadas exatamente para minimizar ao máximo a perda daqueles já integrantes do mercado de trabalho.

## 2.3 Assistência social e combate à pobreza: Fome Zero, Bolsa Família e SUAS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a assistência social como políti-

ca pública e, em dezembro de 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A implementação da LOAS foi extremamente difícil, tendo em vista o processo de reestruturação do Estado, a tradição conservadora e clientelista presente no enfrentamento dos problemas sociais e o paralelismo de ações que continuou a existir e inclusive se ampliou durante o governo de FHC, com a criação do Programa Comunidade Solidária<sup>10</sup>.

No âmbito da política de combate à pobreza e da Assistência Social<sup>11</sup> destacamos a seguir alguns programas que definem mudanças ocorridas durante o governo Lula.

#### **Programa Fome Zero –**

A maior e mais repetida promessa de Lula durante a campanha eleitoral de 2002 era acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, em outubro de 2002, dizia: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”.

O Programa Fome Zero foi lançado oficialmente no dia 30 de janeiro de 2003, e um ministério foi criado para sua implementação: o Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA), coordenado pelo então ministro José Graziano. Este Programa encontra suas origens em 2001, em projeto coordenado pelo próprio Graziano com a ambiciosa meta de “suprir a fome e as causas mais profundas que geram a exclusão”.

O Programa Fome Zero<sup>12</sup>, segundo seu texto original, é

Uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos [...] Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

A iniciativa envolve todos os ministérios, as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade; propõe que a Política de Segurança Alimentar para o Brasil seja executada, de forma conjunta, por três grupos de políticas: as políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; as políticas específicas, voltadas para atender as famílias sem segurança alimentar; e as políticas

loais que podem ser implantadas imediatamente, através da ação das prefeituras e da sociedade civil.

O Programa Fome Zero tomou como ponto de partida a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial, que considera como pobres aquelas pessoas com renda inferior a US\$1,08 por dia, deduzidos os gastos com aluguel ou prestação da casa própria e imputado o autoconsumo. Em moeda nacional, esse nível de renda corresponde a R\$ 71,53 mensais por pessoa (à taxa de câmbio de 1999) ou a R\$ 69,66 (em 30 de outubro de 2006<sup>13</sup>).

Segundo análise realizada pelo governo, expressa no *site* do Fome Zero, o primeiro ponto positivo deste programa foi priorizar o tema da fome na agenda política do Brasil, com repercussões no cenário mundial, além de reforçar a participação e a mobilização da sociedade, bem como possibilitar a vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar a ação do Estado.

Belik e Del Grossi (2003) fazem uma avaliação positiva do programa, analisando não somente as ações específicas voltadas para a alimentação como também aquelas dirigidas ao planejamento estrutural. Para os autores, é possível articular os seguintes programas, que se caracterizam por causar diretamente os impactos desejados, sem vazamento de recursos. São eles: Apoio à Agricultura Familiar; Políticas de Microcrédito; Alfabetização de Adultos; Melhoria do Nível Educacional e Requalificação Profissional; Infra-estrutura de Saneamento, Fornecimento de Água e Obras Públicas; além da Reforma Agrária, do Bolsa Escola, Feiras Livres Locais, etc.

Ainda segundo Belik e Del Grossi (2003, p.31), o fator diferencial do Fome Zero está no fato de que ele, em relação a outras políticas de focalização, “não ignora as causas da pobreza, e inova também ao estabelecer um desenho híbrido, garantindo o direito universal à alimentação ao mesmo tempo em que dirige esforços para dar resposta às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias”.

O debate sobre o Programa é grande. Para Paiva (2006, p.3):

Nenhuma proposta poderia ser menos ambiciosa. Com toda propaganda veiculada não se verifica no Programa Fome Zero algo que é essencial para o povo brasileiro: a garantia do direito social, cuja ação do Estado reconheça o vínculo de classe, contribuindo para sedimentar uma noção fecunda e radical de democracia popular, ao mesmo tempo libertária e igualitária.

**... em qualquer sociedade democrática, quando leis previdenciárias são alteradas, as regras de transição são aplicadas exatamente para minimizar ao máximo a perda daqueles já integrantes do mercado de trabalho.**

Na visão dessa autora, o que é perene no desenho dos atuais programas englobados sob a insígnia do Fome Zero é a trágica visão elitista de sempre, na qual o povo – a população subempregada e superexplorada – permanece como um indesejável ‘resíduo social’, para o qual qualquer ajuda basta e qualquer apoio serve.

Lavinhas (2005, p. 1) igualmente critica o programa: “[...]o Fome Zero reúne vários programas de espectro restrito entre a velha distribuição de cestas de alimentos, debilitando ainda mais os investimentos sociais. Comprovadamente ineficaz”. Para ela, o mais eficiente no Fome Zero é o programa de construção de cisternas financiado pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), e que deveria ser realizado o cálculo de quantas cisternas a mais seriam financiadas a cada novo aumento da taxa básica de juros decretado pelo Banco Central, que eleva ainda mais os altíssimos lucros do setor financeiro.

O texto original do Fome Zero ainda previu cupons, banco de alimentos, cestas básicas emergenciais e frentes de trabalho, mas não foi implementado integralmente, devido às críticas ao seu caráter pontual, à ausência de justificativa para a criação de um Ministério com a finalidade de combater a fome, que deveria fazer parte do Ministério da Assistência Social, então existente e, dessa forma, integrar a política de assistência social.

Em dezembro de 2003, com a extinção do MESA e a posterior criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), houve a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que incorporou o Programa Fome Zero, e ficou responsável pelo Apoio a Comunidades Quirombolas; Cisternas; Cozinhas Comunitárias; Programa de Restaurantes Populares; Programa Nacional de Banco de Alimentos; Carteira Indígena; Programa Cartão Alimentação; Programa de Aquisição de Alimentos; Agricultura Urbana e Programa de Educação Alimentar e Nutricional.

**Programa Bolsa Família (PBF)** – Foi criado através da Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.836, sendo que o Fome Zero foi por ele incorporado. O PBF prevê a transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias pobres (de renda mensal, por pessoa, de R\$ 60,01 a R\$ 120) e extremamente pobres (com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 60).

O Bolsa Família<sup>14</sup> pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- 1 promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- 2 reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do

cumprimentos das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

- 3 coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O lançamento do Programa Bolsa Família, fruto da unificação de programas criados durante o governo FHC (Castro et al., 2004), foi antes uma tentativa de responder ao desgaste promovido pelo imobilismo nessa área do que uma mudança efetiva. O Cadastro Único, também elaborado no governo FHC, já havia sido concebido como um instrumento para formalizar o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas de combate à pobreza. Deveria ser utilizado por todas as esferas do governo e se propunha a ir além dos programas de mera transferência de renda.

Reiteramos a avaliação de Marques e Mendes (2005, p. 17) para quem não há dúvida de que o governo Lula, com a implantação, em praticamente todos os municípios, do Bolsa Família, provocou melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros; mas, mesmo sendo um programa importante, posto que modifica as condições de vida de parcela significativa do povo, não está considerando sequer o parâmetro salário mínimo. Como é sabido, o salário mínimo constitui um piso salarial legal, e qualquer remuneração laboral abaixo dele é considerada imoral pela sociedade. Segundo sua legislação fundadora, o salário mínimo seria um *quantum* financeiro capaz de manter o trabalhador e sua família. Evidentemente seu valor real foi deteriorado desde a época de sua adoção, de forma que hoje ele está longe de corresponder ao mínimo necessário, tal como previsto na legislação.

A garantia da renda proveniente do Bolsa Família não teria como propósito substituir o sistema de proteção social atualmente existente, mas complementá-lo, tendo em vista a complexidade da realidade brasileira. Não seriam necessários muitos recursos para diminuir o número de famílias localizadas abaixo da linha de pobreza. Essa deveria ser a prioridade em termos de política social imediata, mesmo que um programa mais ambicioso (que se preocupasse em garantir uma qualidade de vida mais elevada às famílias pobres, e não somente em permitir que ultrapassem a linha da pobreza) envolvesse uma quantidade de recursos mais significativa, pois somente dessa maneira poder-se-ia dizer que a sociedade brasileira estaria verdadeiramente comprometida com o desenvolvimento do país.

Em termos de alocação orçamentária o Bolsa Família representa menos de metade das verbas assistenciais, que não passam de 0,72% do PIB (PATU, 2006). O Programa também atende as prescrições das economistas de pensamento liberal, por ser focalizado e vinculado a contrapartidas como frequência escolar. Os limites do Programa são muitos: os valores das prestações são pequenos, os critérios de acesso são rigorosos e excludentes e a sua implementação não se faz acompanhada, ainda, do necessário aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural.

Do ponto de vista político, de acordo com Marques e Mendes (2004), a implementação do Programa Bolsa Família está permitindo que o governo Lula estabeleça fortes vínculos com a população por ele beneficiada, direta ou indiretamente, o que explica sua alta popularidade em várias regiões do país. Se, por um lado, não há como negar que a população mais pobre está atualmente em melhores condições do que antes, por outro cabe destacar a provisoriabilidade do Programa, na medida em que as prestações pecuniárias não constituem um direito e ele pode ser alterado conforme as mudanças políticas. Em outras palavras, trata-se de um programa de governo.

#### **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

– Durante o governo Lula, alguns avanços ocorreram no tocante à disputa pelo dinheiro público. Em julho de 2005, foi publicada a Norma Operacional Básica, construindo as bases para a implantação do SUAS. O SUAS deve regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil.

O marco oficial para a implantação do Sistema foi 14 julho de 2005, quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS, estabelecendo um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da assistência social e a transição do antigo para o novo modelo. Os repasses que o MDS fará, a partir de setembro de 2006, estarão dentro das novas regras, assim como a expansão das metas dos programas.

O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e o modo como serviços e municípios estão hoje articulados.

Em seu *Plano de Governo 2007-2010* (p.28), entre outras medidas o presidente Lula assume o compromisso de “Manter o Programa Bolsa Família, primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao poder aquisitivo dos beneficiários transferidos”, bem como consolidar o SUAS, expandindo territorialmente a presença do Estado junto às famílias em situação vulnerável, por meio da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), articulada aos outros sistemas públicos.

### **3 O incerto amanhã: desafios e perspectivas**

Consta no Plano de Governo 2007-2010: “o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”. A posse para o segundo mandato do Presidente Lula, prevista para 1º de janeiro de 2007, embora deva ocorrer em clima de euforia, anuncia que os tempos serão mais duros do que se espera e que a mudança ansiada ainda está por vir e exigirá das esquerdas políticas e sociais, ainda perplexas, uma postura crítica.

As forças progressistas terão importante papel nos destinos do novo governo, partindo da premissa de que ele está marcado pela tensa disputa entre continuísmo e mudança. A tática exigirá uma ação concentrada por dentro e por fora do governo, tendo como referência a redução da desigualdade e o aumento da autonomia e da organização política do povo. Para isso, ainda que preliminarmente, é necessário que a sociedade civil possa:

- Organizar-se com vistas a garantir uma governabilidade assentada em mobilização popular que pressione para a mudança do modelo econômico e o combate à corrupção;
- Influir na formação de um governo de ampla coalizão progressista, pois a estrutura social e econômica conservadora persiste na sociedade brasileira e o estado gerencial financeiro neoliberal ainda está presente;
- Avançar na elaboração de propostas que proporcionem uma reforma política centrada em mecanismos de democracia direta;
- Reformar o sistema tributário, de maneira a promover as bases para uma redistribuição de renda;
- Defender a industrialização que facilite o acesso às tecnologias de vanguarda e, para isso, exigir investimentos em educação e pesquisa pública de qualidade;
- Pressionar para a efetiva realização da reforma agrária;
- Mobilizar-se para que sejam suspensas as reformas sindical e trabalhista, visando possibilitar um amplo debate a respeito;



- Pressionar para a existência de uma política de desenvolvimento que permita emprego, salário e estabilidade para as pessoas se sustentarem graças a seu próprio trabalho.

Crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, como aprofundá-lo. Essas foram sempre as palavras de Furtado (2002, p.21), deixando entre nós a idéia-síntese: “[...] o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada”. Para a sustentação dessa política de desenvolvimento, no entanto, é necessário que o Estado brasileiro recupere sua capacidade de intervenção, o que exige rediscutir as conseqüências do enorme esforço que tem sido feito nos últimos anos para promover o superávit primário.

Concluindo, os equívocos do governo Lula começaram pela rejeição da participação popular e pela frustração das promessas eleitorais, dando continuidade a e até mesmo gerando a necessidade de alianças parlamentares amplas, as quais se constituem em obstáculos à geração de esperanças com relação ao seu governo. Finalmente afirmamos, com Borges (2004), que a rearticulação dos movimentos sociais brasileiros e sua intensa pressão, com novas bandeiras e formas de luta, e o encarar a sério o desenvolvimento econômico e social do país, a partir de dentro, é fundamental para que o novo mandato do presidente Lula seja diferente do primeiro, pois será o resultado do desempenho da economia e da reação da sociedade civil organizada rumo às mudanças que esta deseja.

## Referências

- CAMPOS, G. W. de S. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 87, p. 132-146, 2006.
- BELIK, W.; DEL GROSSI, M. *O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil*, 2003, 35p. Paper.
- BORGES, A. O enigma do governo Lula, *Rebelión*. 2004, Disponível em <<http://www.rebelion.org/brasil/040518/borges.htm>>. Acesso em: out. 2006.
- CASTRO, M. H. et al. *Política social no governo Lula*, 2004. Disponível em <[www.e-agora.org.br](http://www.e-agora.org.br)>. Acesso em: set. 2006.
- DIEESE. *Título*. Disponível em <[www.dieese.org.br/](http://www.dieese.org.br/)>. Acesso em: out. 2006.
- FURTADO, C. *Em busca de novo modelo*. Reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FLEURY, S. *Governo Lula: continuísmo no 1º. ano, mudança no 2º.?* Disponível em <[www.desempregozero.org.br](http://www.desempregozero.org.br)> Acesso em: out. 2006.
- LAVINAS, L. *A melhor linha de pobreza para o Brasil*. 2005, 3 p. Paper.
- LESBAUPIN, I. *Governo Lula: o governo neoliberal que deu certo?* Rio de Janeiro, 2006. Paper.
- MARQUES, R. M.; MENDES, Á. *Lula e políticas sociais: um passo à frente e um passo atrás?* Artigo de 20 fev. 2006. Disponível em <[www.psolsp.org](http://www.psolsp.org)>. Acesso em: out. 2006.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre o social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: IV COLÓQUIO LATINO AMERICANO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS, 2004, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas 2004.
- \_\_\_\_\_. O governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, p. 3-15, 2004.
- PASSOS, A. *Notícias*. Disponível em <[www.andrepassos.com.br/materiais/detallhe](http://www.andrepassos.com.br/materiais/detallhe)>. Acesso em: nov. 2006.
- PAIVA, B. A. de. *A timidez das políticas sociais no governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada*. Disponível em <<http://www.ola.cse.ufsc.br>>. Acesso em out. 2006.
- PATU, G. Governo Lula reduziu gastos com educação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de novembro de 2006, p. A7.
- PLANO DE GOVERNO 2007/2010 – Lula Presidente. Disponível em <[www.lulapresidente.org.br/programa\\_governo.php](http://www.lulapresidente.org.br/programa_governo.php)>. Acesso em: out. 2006.
- SANTOS, L. *SUS: contornos jurídicos da integralidade da atenção à saúde*. Radis n. 49, set. 2006. Disponível em <<http://www.ensp.fiocruz.br>>. Acesso em: ago. 2006.

## Notas

- 1 O Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu em 1979, com o apoio do movimento sindical do ABC paulista e sob a liderança do metalúrgico Luiz Inácio da Silva. Mais tarde, este incorporou o apelido de Lula ao nome. O partido conseguiu registro definitivo em fevereiro de 1982 e é o único, no quadro atual dos partidos, que surgiu do movimento popular. Tem um perfil socialista e seus militantes dividem-se em diversas tendências internas
- 2 O Partido Liberal (PL) é um partido com uma orientação politicamente conservadora, obteve registro permanente em

- 25 de fevereiro de 1988. A nova sigla uniu dois partidos: o PL e o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (Prona).
- 3 O FMI vem monitorando anualmente o desempenho econômico do Brasil e dos outros países devedores. As inspeções avaliam o alcance das metas de desempenho, constantes nos acordos de empréstimos. O Banco Mundial está presente em muitos ministérios: as reformas de saúde, educação, industrialização, previdência e tributos estão sob sua jurisdição.
  - 4 O Programa QUALISUS é um conjunto de mudanças que visa proporcionar maior conforto para o usuário, atendimento de acordo com o grau de risco, atenção mais efetiva pelos profissionais de saúde e menor tempo de permanência nos hospitais do Sistema Único de Saúde (SUS) de todo o país. Disponível em: <[www.portal.saude.gov.br](http://www.portal.saude.gov.br)>.
  - 5 Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)
  - 6 Para outras informações, sugere-se acessar <<http://www.lula.org.br/boletim.php?codigo=49>>.
  - 7 Idem.
  - 8 A última investida contra a seguridade social, antes da ascensão de Lula à Presidência da República, foi realizada pela reforma previdenciária promovida pelo governo de FHC. A proposta encaminhada – PEC 33, devido às muitas resistências, inclusive por parte do PT, foi retirada e reformulada, sendo apresentada novamente em 1997. Ao final de 1998, foi aprovada a EC-20, alterando a aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social e do regime próprio dos servidores públicos.
  - 9 Disponível em: <[http://www.lula13.org.br/programa\\_governo.php](http://www.lula13.org.br/programa_governo.php)>.
  - 10 Este programa, ao final do governo em 2002, incorporou o Programa Alvorada, criado em 2002 e extinto pelo governo sucessor.
  - 11 Para melhor compreensão da política de combate à pobreza desenvolvida durante o Governo FHC, sugere-se a leitura de Freitas (2004) que realiza um estudo minucioso sobre o Programa Comunidade Solidária, implementado no Brasil (1996-2002) e o Programa Nacional de Solidariedade, implementado no México, na década de 1980.
  - 12 Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>.
  - 13 Cotação do dólar em 30 de outubro de 2006, às 13:21 horas, disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>.
  - 14 Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05_01.asp)>.

**Rosana de C. Martinelli Freitas**

Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
Professora do Departamento de Serviço Social (UFSC)  
Universidade Federal de Santa Catarina,  
Centro Sócio-Econômico  
Departamento de Serviço Social  
Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima  
Trindade  
Florianópolis – SC  
CEP: 88040-900