

S 834163
20 06413334
351
37393.8

Gestão Pública Brasileira:

caminhos percorridos, avanços alcançados e desafios a serem superados

Francielle Molon da Silva (Org.)

1ª Edição - Copyright© 2013

Todos os Direitos Reservados.

Editora Prismas/ Editora Appris

Editor Chefe:

Vanderlei Cruz

editorchefe@prismas.com

editorial@editoraappris.com.br

Coordenadora Administrativa:

Eliane Andrade

administrativo@editoraappris.com.br

Diagramação e Projeto Visual:

Danielle Paulino

Jennifer Castro

Montagem:

Encadernadora Honoris Causa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Elaborado por: Sônia Magalhães

Biblioteca CRB 9/1191

Silva/ Francielle Molon da

S586r Gestão Pública Brasileira: caminhos percorridos, avanços alcançados e desafios a serem superados

1ª Edição

2013Francielle Molon da Silva

Curitiba : Prismas, 2013. 264 p. : il. ; 23 cm

Inclui Bibliografia

ISBN:

1. Administração 2. Administração pública 3. Gestão 4. Gestão pública

I. Título.

CDD 20. ed. – 780.981

Editora Prismas Ltda.
Av Nossa Senhora Aparecida, 29/02
Seminário - 80440-000 - Curitiba, PR
Tel. (41) 3030-4570 - 3151-1450
www.prismas.com

EDITORA
PRISMAS

Gestão Pública Brasileira:

caminhos percorridos, avanços alcançados e desafios a serem superados

Francielle Molon da Silva (Org.)

Curitiba
2013

Capítulo 9

O Combate à Fome e à Pobreza no Brasil: uma Análise a Partir do Histórico das Políticas Federais

Guilherme Dornelas Camara

O objetivo deste trabalho é analisar como o combate à fome e à pobreza foi vem sendo tratado pela Administração Pública Federal no país, situadas as alterações sucessivas nos órgãos competentes de enfrentamento dessa questão, em âmbito nacional. A centralidade da fome nesse trabalho não deve, contudo, desvincuá-la da realidade da pobreza, posto que “a fome é a expressão biológica de males sociológicos” (CASTRO, 1951). Portanto, seria impossível falar de combate à fome sem estabelecer a sua inseparabilidade do combate à pobreza.

Neste trabalho, tomo a ideia de pobreza do modo como Demo (2003) a conceitua, ou seja como pobreza política. A relevância desse conceito para analisar a formulação de políticas públicas federais de cunho social é tal pois este conceito “revela, ao lado da materialidade sempre implicada, a depredação qualitativa da sociedade, impedida de tornar-se sujeito consciente e organizado de seu destino” (DEMO, 2003, p. 41).

De modo a tornar mais provável o alcance desse objetivo, organizo o texto de acordo com os períodos vivenciados no combate à fome e à pobreza no país. O primeiro deles é estabelecido pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que dura até a promulgação da Constituição de 1988 e a substituição, em 1993, da LBA pelo Programa Comunidade Solidária. O terceiro período vai da extinção do Programa Comunidade Solidária, substituído pelo Programa Fome Zero, até os dias atuais. A sucessão de troca dos órgãos federais responsáveis pela assistência social no Brasil apresenta indícios de uma descontinuidade no combate à fome e à pobreza. Os indícios dessa falta de coerência entre as políticas situadas e os conceitos que as fundamentam me levaram a buscar uma base que as fundamentasse. Por isso, apresento na

última seção a fundamentação conceitual do combate à fome e à pobreza no Brasil, tomando como suporte a trajetória de como a pobreza vem sendo definida pelo Banco Mundial.

O Surgimento da Legião Brasileira de Assistência e o Primeiro-damismo

A formalização da Assistência Social no Brasil ocorre no seio do que se costumou chamar de primeiro-damismo. O primeiro-damismo marcou, até o fim do governo FHC, as políticas sociais no país, principalmente aquelas voltadas para a assistência (LONARDONI, GIMENES E SANTOS, 2006). De acordo com Demo (2001, p. 43), existe uma “pecha histórica das políticas sociais da primeira-dama, porque além de revelarem o estigma feminino das primeiras-damas como enfeito social, marcam fortemente o estilo residual de assistência que aí se exerce”.

A primeira grande instituição de assistência social vinculada à Administração Federal foi a Legião Brasileira de Assistência, instalada em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas. Darcy reuniu um grupo de senhoras da sociedade para oferecer aos combatentes Brasileiros da Segunda Guerra Mundial cigarros e chocolates. Desde a criação da LBA, o direito da cadeira de presidenta às primeiras-damas dessa instituição estava garantido pelo seu estatuto. Ficava marcado, assim, o caráter assistencialista e voluntarioso da organização.

As intervenções da LBA na sociedade foram ganhando corpo e se estenderam às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo-os na ocorrência de calamidades com ações urgentes, porém pontuais, fragmentadas e descontinuadas. Ganha tons o aspecto filantropo do tipo de assistência prestada pela LBA, mesmo com o início de sua profissionalização na década de 1960. A partir da ditadura militar, o vínculo entre a assistência social e a repressão do Estado é mais evidente, principalmente com a criação da Secretaria de Assistência Social no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, durante o governo de Geisel. Anteriormente à criação dessa Secretaria, a Legião Brasileira de Assistência já existia como uma fundação (FLBA), sob a responsabilidade do mesmo ministério.

A LBA após a Promulgação da Constituição de 1988

Até a promulgação da Constituição Cidadã, de 1988, a assistência social no Brasil é caracterizada por benemerência e caridade daqueles que se

sentiam impelidos a ajudar causas específicas. No artigo 194 da Carta, a assistência social ganha o caráter de direito: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O escopo de ação da política de assistência social no Brasil está especificado nos seus artigos 203 e 204, a saber:

- Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 - III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 - II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:
- (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
 - I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
 - II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
 - III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (Brasil, 1988)

A constitucionalidade da assistência social enquanto direito dos cidadãos parece ter alterado fundamentalmente as estruturas em que ela vinha ocorrendo. O governo Sarney cria o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social para onde é transferida a Fundação da Legião Brasileira de Assistência (FLBA). Dentro do Ministério, ela segue sendo a principal responsável pela políticas de Assistência Social.

Segundo Aguiar [2008], alguns dados de 1985 indicam que a FLBA possuía um quadro de 8.006 servidores, com uma estrutura que contava com uma direção geral no Rio de Janeiro, 26 superintendências regionais nas capitais

dos estados e territórios, 288 centros sociais, 616 unidades de apoio comunitário e 1.067 núcleos de voluntariado. Além dessa estrutura encarregada da execução direta dos programas, a LBA mantinha convênios com entidades públicas e privadas para execução indireta dos programas institucionais. Em 1986 foram assinados 9.692 convênios.

A estrutura que a LBA apresentava indica uma possibilidade de intervenção mais sólida no combate aos problemas sociais do país. Uma das principais atividades sob a responsabilidade da LBA durante o final da década de 1980 e o início da década seguinte foi a gestão da merenda escolar, um dos carros-chefe do combate à desnutrição infantil. A gestão da merenda escolar passava pela formação de contratos entre empresas fornecedoras e o governo, um dos estopins para a crise vivenciada pelo governo Collor em 1992.

A estrutura da organização centralizava o controle dos recursos, do planejamento, dos programas e das decisões, ainda sob a presidência de primeira-dama. A persistência de um primeiro-damismo autoritário e elitista marcou as estratégias de atuação. Apesar de apresentar uma diversidade de programas e formas de atuação, oferecendo uma grande flexibilidade, a LBA mostrava uma grande descontinuidade de programas, ausência de mecanismos de planejamento, de avaliação e integração de ações (AGUIAR, [2008]).

O uso político da instituição durante a presidência de Rosane Collor (1990-1991), somado às denúncias de corrupção, desgastou sua imagem. As dificuldades financeiras e o peso de sua burocracia foram alvos fáceis de críticas e tentativas de desmobilização. Com o fortalecimento do movimento pela descentralização e os efeitos da crise econômica, a LBA buscou definir estratégias descentralizadoras dando maior prioridade a convênios diretos com prefeituras. Esses esforços, aliados a seu forte poder corporativo, não foram suficientes para evitar sua extinção e a mudança do modelo de gestão da assistência social (AGUIAR, [2008]).

No governo Itamar Franco, a FLBA foi incorporada ao Ministério do Bem-Estar Social. A partir de 1993, as atividades do Ministério do Bem-Estar Social são pautadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nº 8.742, de 7 de dezembro daquele ano. A LOAS coloca na agenda do Ministério o comprometimento com o enfrentamento da pobreza, articulado a outras ações que compõem a Política Nacional de Assistência Social. As ações devem ser efetuadas com respeito às normas expedidas pelo então criado Conselho Nacional de Assistência Social, conforme abaixo:

Art. 6º

Parágrafo único. A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.

Art. 7º As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional

de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.

Art. 12. Compete à União:

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil. (Brasil, 1993)

Com a promulgação da LOAS fica evidente o fortalecimento do Ministério do Bem-Estar Social, comprometido com o enfrentamento da pobreza em moldes que não estavam previstos anteriormente nas ações de assistência da FLBA. A centralização das políticas sociais em um ministério permite uma melhor organização orçamentária, a integração de políticas de outros ministérios - o que propicia uma abrangência mais ampla - e com organizações não-governamentais, maior facilidade de controle social da aplicação e do destino dos recursos entre outros benefícios.

Cabe lembrar que durante o governo Itamar Franco, a presidência da FLBA ficou a cargo de Leonor Franco, esposa do então senador Albano Franco, que era presidente da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), vinculando a assistência prestada pela Fundação ao empresariado. A presidência da FLBA não foi exercida pela primeira-dama, pela primeira vez desde a sua criação, pois o presidente não era casado.

A FLBA foi extinta, junto com o Ministério ao qual estava integrada, através do artigo 19 da medida provisória 813 de 1º de janeiro de 1995, pelo recém-empossado presidente Fernando Henrique Cardoso:

Art. 19. Ficam extintos:

I - as Fundações Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), vinculadas ao Ministério do Bem-Estar Social;

II - o Ministério do Bem-Estar Social;

III - o Ministério da Integração Regional;

IV - no Ministério da Justiça:

a) o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão;

b) a Secretaria de Polícia Federal;

c) a Secretaria de Trânsito. (Brasil, 1995a).

A Criação do Programa Comunidade Solidária e a Ratificação do Primeiro-Damismo

Se durante o governo Itamar Franco a política social federal ganhou novo fôlego com a promulgação da LOAS, e a FLBA teve as suas ações integradas àquelas do Ministério do Bem-Estar Social, o início do governo FHC trouxe consigo o que vários estudiosos do tema apontam como um retrocesso para as políticas sociais do Estado (DEMO, 2003; SILVA, 2001; AGUIAR, [2008]). Ao determinar a extinção do Ministério e da Fundação Legião Brasileira de Assistência, o governo cria o Programa Comunidade Solidária (PCS), vinculado à Casa Civil da Presidência da República e idealizado pela então primeira-dama Ruth Cardoso, que assume a presidência do conselho consultivo do Programa.

De acordo com o Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995, “[o] Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”. O mesmo decreto indicava a nomeação de um Conselho Consultivo, cuja presidência tinha um mandato de dois anos e era designada pelo Presidente da República, podendo ser reconduzida ao cargo. As atribuições do Conselho Consultivo eram tais, segundo o documento:

- I - propor e opinar sobre ações prioritárias na área social;
- II - incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome;
- III - incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementariedade das ações desenvolvidas;
- IV - promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade;
- V - estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza;
- VI - elaborar seu regimento interno. (Brasil, 1995b)

OPCS foi criado como parâmetro uma estratégia de articulação dos três níveis governamentais, de convergência de ações da sociedade civil organizada e do Estado e de integração de iniciativas federais em áreas geográficas pré-selecionadas¹⁷ (SILVA; GUILHON; CRUZ; SILVA, 2001).

Como primeiro passo para viabilizar o PCS, foi necessário desmontar

17 A seleção dos municípios priorizados era feita através da comparação dos IDH-M (índice de desenvolvimento humano municipal), a taxa de indigência e o ICV (índice de condições de vida). Apesar de um dos objetivos expressos no PCS ser o enfrentamento da pobreza e da miséria nos municípios onde ocorriam em maior concentração, pesquisas de Silva, Guilhon e Lima (2001) indicam que em estados do nordeste, os municípios atendidos por ações do Programa não eram aqueles que apresentavam menores índices, suscitando indícios de que ocorriam ingerências políticas na seleção dos municípios priorizados.

“estruturas viciadas, como o Ministério da Ação Social, que foi extinto. Num ambiente marcado pela corrupção, o governo Fernando Henrique não apenas fez uma limpeza como também uma marca: o programa Comunidade Solidária, criado para articular os trabalhos sociais em vários ministérios” (VEJA, 2001). Com o Projeto presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, o governo saiu em busca de apoio da sociedade para ampliar sua atuação social, através de parcerias que tinham como base o voluntariado. Estas parcerias foram formadas com empresas e instituições da sociedade civil e permitiram ao Estado complementar o orçamento social com recursos privados, pois o PCS - por ser uma articulação entre ações dos ministérios - não possuía dotação orçamentária própria. Para a Revista Veja (2001), “isso garantiu a aplicação das verbas de forma mais eficaz. O governo reconheceu que a sociedade é uma parceira indispensável”.

Através do fomento à atividade voluntária, fica evidente que o governo leva à desarticulação da sociedade civil organizada através do ideal de solidariedade, ou seja, “busca-se substituir a sociedade organizada em torno dos direitos fundamentais da democracia popular coletiva pela ação solidária privada, transformada em responsável pela execução dos serviços sociais” (DEMO, 2003, p. 84). A pobreza de maiorias passa a ser enfrentada com gestos voluntários e resíduos empresariais, enquanto o Estado é estigmatizado como gerencialmente incapaz e limitado. A assistência social à população não é política pública, mas está apoiada na filantropia.

O incentivo ao voluntariado, peça-chave do PCS, foi reforçado em 1998, quando foi regulamentada a Lei do Voluntariado, que, ao mesmo tempo em que permitia “a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade” (Brasil, 1998), garantia um o ressarcimento de despesas e um autorizava auxílio financeiro aos voluntários, sem que isso gerasse “vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. O intuito dessa lei era mobilizar cada vez mais pessoas dispostas a trabalhar voluntariamente para reduzir os problemas sociais do Brasil.

O PCS, junto com a validação jurídica de suas práticas, proporcionou o deslocamento o foco da execução das políticas sociais do Estado para as organizações não-governamentais. Algumas razões podem explicar esse direcionamento do Programa: o Comunidade Solidária não tinha dotação orçamentária própria ou sequer garantia de que receberia recursos das outras pastas. Nesse sentido, fica evidente o comprometimento com a manutenção da desigualdade, pois “não é possível fazer política social redistributiva, emancipatória, preventiva sem orçamentos adequados” (DEMO, 2003, p. 48).

No governo FHC, o princípio de focalização dos problemas sociais a serem tratados contradiz a ideia embasadora da LOAS de universalização dos mínimos sociais; o discurso estava regido pelo princípio da solidariedade, o que permitia transferência de responsabilidade do Estado para as organizações da sociedade civil; as ONGs deveriam manter autonomia financeira e jurídica em relação ao Programa, cujo maior intuito era “organizar a capacidade da sociedade de se auto-organizar” (PERES, 2005, p. 112).

A primeira-dama da República Ruth Cardoso, durante os oito anos em que esteve na presidência do conselho consultivo do Programa, se tornou membro vitalício da *Fulbright Association*¹⁸, membro da diretoria da *United Nations Foundation*¹⁹, membro da Comissão da Dimensão Social da Globalização, das Nações Unidas, membro do conselho da *Care International*²⁰, preside o Conselho sobre Mulher do Banco Interamericano de Desenvolvimento (CENTRO RUTH CARDOSO, 2010).

A vinculação dessa senhora a entidades ligadas ao BID, ao Banco Mundial e a organizações financiadas por grandes nomes do capital estrangeiro pode levar a questionamentos acerca do comprometimento das ações do seu Programa com as prerrogativas que originam tais instituições. De fato, as políticas sociais durante o governo FHC, ou melhor, a ausência de políticas sociais de fato, caracterizam o arcabouço neoliberal sobre o qual esse governo se erigiu. Nesse sentido, é válida a afirmação de Demo (2003, p. 59) de que

o neoliberalismo sabe bem distribuir as migalhas, mas não admite *re-distribuir* as benesses. Está disposto a fazer qualquer tipo de solidariedade que não implique o risco de virar a mesa. [...] O atual discurso sobre solidariedade pode conter esse efeito imbecilizante: além de ser tendencialmente discurso dos dominantes, não passa de ajudas residuais. Dificilmente implica a emancipação autônoma das populações pertinentes. É próprio da ambiguidade e ambivalência do conhecimento ter na contraface a imbecilização.

Cabe ressaltar que o Programa Comunidade Solidária permaneceu existindo mesmo após o fim do governo FHC, tendo sido incorporado ao Ministério Extra-

18 A Associação Fulbright é uma organização não-governamental internacional sem fins lucrativos que tem como objetivo promover programa de intercâmbio educacional para estudantes beneficiados com uma bolsa Fulbright. Atualmente a presidência da Fulbright é de Suzanne Siskel, da Fundação Ford. Ainda constam no corpo de diretores, representantes do Citibank, do Union Bank-Private, Bank, e do Strategic Investment Group, entre outros. (FULBRIGHT, 2010)

19 A United Nations Foundation foi criada pelo milionário americano Ted Turner (presidente da gigante da mídia Turner Enterprises, criador da CNN e ex-vice-presidente da Time Warner Inc.) a partir do “presente de um bilhão de dólares dado à Organização das Nações Unidas”. Ela tem como objetivo ser um advogado da ONU e uma plataforma para conectar pessoas, ideias e recursos para auxiliar as Nações Unidas a resolver problemas globais. (UN FOUNDATION, 2010)

20 A Care International é uma organização não-governamental internacional sem fins lucrativos que tem como objetivo lutar contra a pobreza global a partir da cooperação com ONGs dos lugares aonde atua. São doadores da Care: o Banco Mundial, a União Europeia, a Organização das Nações Unidas, e diversas agências e câmaras europeias para o desenvolvimento, entre outros. (CARE, 2010)

ordinário da Segurança Alimentar (MESA). No entanto, a partir de 2004, não era mais possível obter notícias sobre o PCS. O MESA passou a ter como carro-chefe o Programa Fome Zero (PERES, 2005).

O Programa Fome Zero e o Combate à Fome e à Pobreza

O combate à fome foi uma dos principais temas tratados por Luiz Inácio Lula da Silva, desde a campanha do primeiro mandato presidencial, em 2002. O Programa Fome Zero nasceu como 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” (FOME ZERO, 2006).

Em sua gênese, o Programa Fome Zero tinha a proposta de ser o carro-chefe do Governo na área social, “capaz de dialogar e promover intersectorialidades e parcerias com o mercado e com o terceiro setor nas ações de caráter mais estrutural, como a construção de cisternas, e ainda a sua complementação com a articulação de novos programas de estímulo à agricultura familiar” (COHN, 2010, p. 221). Nesse sentido, o Programa Fome Zero se configurava como um Programa transversal às demais políticas sociais, ao qual se associaria o PBF, constituindo, assim, uma nova parceria no interior do Governo Federal na área social.

Para além do estabelecimento de parcerias e convênios no âmbito do Governo Federal, o Fome Zero buscava a participação significativa da sociedade civil organizada em sua execução, gestão e cofinanciamento, organizando-se a partir de quatro “eixos articuladores”: o acesso à alimentação, a geração de renda, o fortalecimento da agricultura familiar e a articulação, mobilização e controle social. Nesses eixos são apresentadas ações de diversos ministérios, principalmente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Saúde. Inicialmente, o Programa Fome Zero tinha como principal nome Frei Betto, amigo pessoal do presidente Lula e um dos fundadores da CUT e do PT, o frade dominicano foi Assessor Especial do Presidente Lula para assuntos sociais. Em 2003, explicando o Programa Fome Zero, Frei Betto afirmava que, então, o Programa priorizava “o semi-árido nordestino, o Norte de Minas, as aldeias indígenas em estado de subnutrição, os acampamentos e assentamentos rurais, as comunidades quilombolas e a população que vive dos lixões”.

O programa era posto em prática através do cadastro que um comitê gestor local (sociedade civil e poder público) elaborava das famílias mais ca-

entes. A partir desse levantamento, as famílias recebiam um 'cartão-alimentação' e o município atendido pelo Programa passava a ser alvo de um conjunto de políticas públicas: alfabetização, programa de saúde, agricultura familiar, hortas doméstica e comunitária, microcrédito, construção de moradias e cisternas. Dentre uma das peculiaridades desse sistema similar a um mutirão de políticas públicas, estava o fato da família atendida pelo Fome Zero receber o benefício do "cartão-alimentação" por apenas 2 anos, estando, *a priori*, em condições de produzir a sua própria renda.

Junto do Programa Fome Zero foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2003. Esse conselho "tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação de políticas: na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação". O CONSEA formula e acompanha políticas públicas sociais, como o Bolsa Família, criado ao final de 2004. Esse Programa veio substituir o Programa Fome Zero, estabelecendo-se como um "programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza" (MDS, 2010). Nessa época, divergências sobre as concepções sobre a atuação dos programas afastaram Frei Betto da chefia do Fome Zero, que se tornou uma marca veiculada ao lado do Programa Bolsa-Família, que passou a ser o carro-chefe das políticas públicas do Governo Federal.

Os Programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria: o Reposicionamento das Políticas Sociais de Combate à Pobreza no Brasil

A implementação do Programa Bolsa Família se deu em meio a embates sobre a concepção da Política Social que deveria ser adotada. Quando a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 foi sancionada, após discussão e aprovação no Congresso Nacional, ela reiterou a unificação dos Programas Sociais Descentralizados existentes até então. Com a extinção desses Programas, o Fome Zero deixou de ser um Programa para se tornar uma estratégia de articulação das iniciativas de Ministérios, o que levou à realocação dos seus quadros na Secretaria Especial do PBF.

O Programa Bolsa-Família possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das fa-

mílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Para centralizar e unificar os cadastros dos beneficiários dos programas descentralizados, o Governo Federal criou o banco de dados Cadastro Único (CADUN), onde todas as famílias interessadas em participar devem estar inscritas. Para se inscrever no CADUN, os interessados precisam apresentar comprovantes de identidade, renda e residência e preencher os Questionários do Bolsa Família nos postos de cadastramentos indicados pelas Prefeituras Municipais. Apesar de estar vinculado à Presidência da República, o PBF é executado e administrado de modo descentralizado, por meio da conjugação de esforços do Governo Federal, dos estados e dos municípios, com participação comunitária e controle social (Brasil, 2004).

Na instância Federal, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família coordena, supervisiona, controla e avalia a operacionalização do Programa,

compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (Brasil, 2004).

No âmbito estadual e municipal, a execução e gestão do Programa é de responsabilidade do Poder Executivo, contando com o controle e a participação social através de Conselhos ou Comitês Estaduais e Municipais (Brasil, 2004).

Com a implementação do PBF, os diversos valores que vinham sendo pagos para famílias-alvo diferentes foram unificados em um mesmo cartão, o Cartão Bolsa Família; e os valores pagos foram adequados a um novo método de cálculo do benefício. Para as famílias extremamente pobres, foi estabelecido um Benefício Básico no valor de R\$ 70,00 mensais, que é pago mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens. Esse valor pode ser complementado por um Benefício Variável (BV) de R\$ 32,00 mensais para cada filho, até o limite de cinco crianças e adolescentes até 15 anos. Para famílias com adolescentes de 16 e 17 anos, o Governo Federal paga o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38,00, até o limite de dois jovens. Com base nesses parâmetros, o valor percebido por famílias extremamente pobres²¹ pode variar de R\$ 70,00 a R\$ 306,00. Para as famílias pobres, com renda entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 mensais por pessoa, o Governo Federal transfere apenas

21 O Governo Federal estabeleceu a linha de pobreza em R\$ 70,01 mensais per capita. São considerados pobres aquelas que percebem mensalmente deste valor a R\$ 140,00 per capita.

Benefício Variável e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente.

Em 2011, a focalização²² do PBF na população extremamente pobre, isto é, com renda per capita inferior a R\$70,00 mensais, foi fortalecida com o lançamento do Programa Brasil Sem Miséria, complementar ao Bolsa Família. Com esse novo Programa, o Governo visa alcançar de modo mais efetivo a população abaixo da linha de pobreza extrema, articulando a transferência de renda e o cumprimento de 1condicionalidades ao acesso à serviços públicos, como saúde e educação.

Além de priorizar essa parcela da população na concessão dos benefícios, com o Brasil Sem Miséria o Governo iniciou uma estratégia de busca ativa da população extremamente pobre que não estava cadastrada no CADUN. De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da previsão de 800 mil famílias nessas condições, as equipes de busca ativa identificaram 550 mil no primeiro ano do Programa. Essas famílias foram incluídas no banco de dados e podem vir a receber o benefício (Brasil, 2012a).

Com o exposto, fica evidente que o objetivo de erradicar a fome nos bolsões onde ela era mais aterrorizadora por intermédio de um conjunto de políticas públicas articuladas, explicitado no Programa Fome Zero, é substituído por um plano de transferência de renda muito semelhante àquele dos mínimos sociais. O problema dessa substituição de um plano de políticas integradas pelo que o governo chama de alívio imediato da pobreza, no que se refere à persistência dos mínimos sociais é que “é farsa a cidadania dos mínimos sociais: é próprio do capitalismo tratar amplas maiorias dos trabalhadores com ofertas mínimas e minimalistas” (DEMO, 2003, p. 68).

O objetivo do Brasil Sem Miséria de aumentar o acesso das famílias extremamente pobres aos serviços públicos é realizado mormente com as visitas das Equipes de Saúde da Família nos domicílios, nas escolas e nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) dos municípios. Nesse sentido, a relação entre a transferência de renda e o acesso a esses serviços para os beneficiários do PBF é mediada pelo cumprimento das condicionalidades.

Outro objetivo do Programa, a inclusão produtiva, tem sido realizado através de Programas Complementares que, de acordo com o Soares e Sátyro (2009, p. 19), refletem a posição do Governo Brasileiro de “rejeitar a busca por ‘portas de saída’, mas ao mesmo tempo deixar a porta entreaberta para políticas sociais que busquem auxiliar as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. [...] Isto se faz mediante os programas complementares, que focalizam, nas famílias beneficiárias do PBF, políticas de treinamento, de

²² A focalização dos programas de combate à pobreza baseia-se na definição de um perfil único de público-alvo a ser privilegiado com a sua implantação, visando aliviar a pobreza para a totalidade dessa parcela específica da população. De acordo com Kerstenetzky (2009, p. 64), “é perfeitamente focalizado o programa que transfere recursos para todas as pessoas elegíveis e apenas para elas. Essa é a definição, por assim dizer, primária de eficiência de programas focalizados.”

microcrédito ou de outros tipos”.

No que se refere, portanto, à inclusão produtiva, o PBF e o Plano Brasil Sem Miséria são concebidos como políticas transversais articuladas a outras políticas setoriais de trabalho e de microcrédito executadas tanto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto por outros Ministérios com que ele se convenia.

Em outubro de 2011, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), vinculado ao Ministério da Educação, que prevê “uma série de subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” com o “objetivo principal de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Técnica (EPT)” (Brasil, 2012b). No âmbito dos Estados e das Municípios, os Governos e Prefeituras têm firmado convênios com o Sistema S²³ para oferecer cursos profissionalizantes para a população, privilegiando a inscrição de membros de famílias beneficiárias do PBF.

Combate à Pobreza ou Desenvolvimento Social?

Do modo como vem ocorrendo, o combate à pobreza no Brasil a partir desse Programa, ele parece configurar aquilo que Demo (2003, p. 40) chama de indústria da pobreza, ou seja, “políticas formuladas e levadas a efeito sob a alegação de combate à pobreza, mas destinadas, no fundo, a manter intocada a condição de massa de manobra da população”. Sobre as mudanças que a troca do programa traz para a vida dos beneficiados, Frei Betto afirma que “aqueles que, dentro do governo, operaram a morte do Fome Zero em troca do Bolsa-Família trocaram, a meu ver, um projeto de nação por um projeto de poder”.

Especificamente no que remete ao combate à fome, até mesmo a estratégia de implantação de restaurantes populares parece apenas reforçar esse aspecto. Obviamente, para pessoas que não conseguem se alimentar, acesso a restaurante quase gratuito público é, sem sombra de dúvida, direito. No entanto, se essa estratégia não está integrada a um projeto de mudança mais profunda, “neste gesto, instala-se círculo vicioso perverso, porque a ali-

²³ O Sistema S é formado por organizações criadas pelo empresariado com o objetivo de oferecer cursos de qualificação profissional e prestar serviços de saúde, lazer e educacionais aos trabalhadores. Essas organizações são o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT), o Serviço Social de Transportes (SEST), o Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), subordinados à Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

nentação passa a depender, indefinidamente, de doação pública, deixando a pessoa entregue às vicissitudes da politicagem” (DEMO, 2003, p. 352).

Se, por um lado, o governo Lula descontinua a tradição do primeiro-damismo no conjunto histórico das políticas públicas de atenção social, por outro lado, ele mantém o caráter paliativo dos mínimos sociais, “permitindo a existência de atrelamentos ao mesmo tempo efetivos e baratos” (DEMO, 2003, p. 14). Nesse sentido, as políticas sociais do governo Lula não parecem estabelecer uma possibilidade consistente de combate à fome e à pobreza, pois “integrando, e sobretudo ‘entregando’, o cidadão à cidadania assistida do Estado, produz-se tipo de menoridade típica dos ‘mínimos sociais’, perdendo-se de vista o direito à *renda necessária*, não mínima” (DEMO, 2003, p. 87).

Ressalte-se, aqui, a centralidade que a expressão ‘desenvolvimento social’ ganha em detrimento do ‘combate à fome’, não apenas no nome do ministério responsável pela sua concussão, mas no próprio desaparecimento da palavra ‘fome’ do discurso oficial dos ministérios e do CONSEA, tendo sido substituído pela ‘segurança alimentar e nutricional’.

Nesse sentido, o Governo Brasileiro parece aderente ao tema do desenvolvimento, entendido como crescimento econômico. Assim como organismos multilaterais e autores em voga, o Brasil se submete ao imperativo do desenvolvimento, que no repertório contemporâneo, é associado a adjetivos variados, isto é, desenvolvimento mundial (WORLD BANK, 1978), desenvolvimento humano (PNUD, 1990) e desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000).

Que Fome? Que Pobreza? Bases Conceituais Advindas dos Organismos Internacionais

O desaparecimento da fome no discurso oficial do governo federal em substituição para o conceito de segurança alimentar traz implicações para as políticas públicas e, principalmente para aqueles que são afetados por esse mal, que não se encerram apenas no campo discursivo. No Brasil, ao se propor políticas públicas a partir da concretude da fome, está já é apresentada como “expressão biológica de males sociológicos” (CASTRO, 1951).

Tratar do problema da fome no Brasil como um problema de segurança alimentar e nutricional, aos moldes do CONSEA, significa assumir uma postura contrária à de Josué de Castro em seus estudos sobre a fome. A ideia da segurança alimentar, como está estabelecido no próprio discurso do Conselho responsável pela formulação das políticas sociais desse tipo, remete à impossibilidade de acesso à alimentação, quase um problema logístico.

A fome é um fenômeno da mais extrema variabilidade, cujos matizes

vão desde a fome total até os tipos mais discretos das fomes ocultas ou específicas, atuando sorrateiramente, quase sem sinais aparentes (CASTRO, 1951). Ou seja, a fome não é ocasionada pelo *déficit* na produção de alimentos, ou por falhas na distribuição dos gêneros alimentícios. A fome é causada pela impossibilidade dos seres humanos acessarem todos os tipos de nutrientes necessários à vida. Essa dificuldade de acesso é de origem econômica; historicamente, os ricos não morrem de fome.

Ao deixar de falar de fome para falar em segurança alimentar e nutricional, o governo está assumindo como seu o discurso dos organismos internacionais de financiamento mundial, que identifica a existência da segurança alimentar “quando todas as pessoas, em todos os tempos, tiverem acesso físico, social e econômico à alimentação segura e nutritiva para satisfazer suas necessidades dietéticas diárias e preferências alimentares, para uma vida ativa e saudável” (FAO, 2009, p. 1). A segurança alimentar está firmada em quatro pilares: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade”.

A ideia de segurança alimentar apresentada pela FAO está situada no desenvolvimento do conceito de pobreza pelo Banco Mundial. Nas décadas de 1950 e 1960, o Banco Mundial tinha como objetivo aumentar o PIB dos países aos quais oferecia empréstimos para produzir o crescimento econômico através do financiamento de infraestrutura em transporte, energia e comunicação. Subsequentemente a educação, a agricultura e a saúde passaram a fazer parte dos projetos de financiamento do Banco (ALKIRE, 2010). A transformação das políticas de crédito do Banco se alteraram substancialmente a partir de 1973, quando, no discurso de Nairobi, McNamara pontuou que a condição em que viviam 40% da população dos países em desenvolvimento. A partir de então, o Banco passou a oferecer empréstimos para o desenvolvimento rural em países pobres.

Mais para o final da década de 1970, o Banco parece tomar ciência da interdependência da economia, das políticas sociais, dos processos políticos e da tecnologia, afirmando que o crescimento, a modernização e o incremento no padrão médio de vida não foram suficientes para reduzir o número de absolutamente pobres no mundo. No entanto, durante a década de 1980, as metas estabelecidas para o Banco não pareceram indicar qualquer alteração substancial na prática de empréstimos do Banco.

Apenas em 1991 o Banco apresenta objetivos específicos para o “alívio da pobreza” (ALKIRE, 2010), no entanto, em seus documentos não são encontradas políticas articuladas nesse sentido. No ano 2000, o Banco desenvolveu um estudo chamado *Voices of the Poor*, cujo objetivo era encarar a pobreza em uma perspectiva multidimensional. Aí, é afirmado que “as pessoas pobres vivem sem liberdades fundamentais de ação e escolha. Geralmente faltam comida, abrigo, educação e saúde adequados, privações que impossibilitam-

nos de levar uma vida que todos valorizam. Eles também enfrentam extrema vulnerabilidade a doenças, deslocações econômicas e desastres naturais. E frequentemente são expostos a um tratamento inadequado por instituições do estado e da sociedade e não tem poder para influenciar decisões centrais sobre as suas vidas. Essas são todas dimensões da pobreza". Apesar dessa definição com aspirações à abrangência, não há indícios de que o Banco Mundial tenha articulado projetos comprometidos a aliviar a pobreza (ALKIRE, 2010). Parece correta a posição que de Demo (2003, p. 57) tem em relação ao Banco Mundial, quando afirma que "particularmente ambígua é sua linguagem da 'ajuda ao desenvolvimento', porque é claro efeito de poder, escondendo sob a ajuda, política dura neoliberal de marginalização crescente das populações pretensamente ajudadas".

A partir da ideia que se tem de pobreza e do atrelamento da segurança alimentar, conforme concebida pela FAO, às políticas do Banco Mundial, a substituição da pobreza (e da fome enquanto sua expressão) pela segurança alimentar nos discursos oficiais do governo federal Brasileiro apresenta indícios de que as políticas sociais no Brasil são determinadas a partir da base conceitual oferecida por esses organismos internacionais. Tendo em vista essa determinação, podemos recorrer a Josué de Castro, que, a mais de 50 anos, já afirmava que "o desconhecimento, por parte das elites europeias, da realidade social da fome no mundo e dos perigos que este fenômeno representa para a sua estabilidade social, constitui uma grave lacuna tanto para a análise dos acontecimentos políticos da atualidade" (CASTRO, 1951).

Inserido numa conjuntura internacional que aponta para um conceito de pobreza, que discursa, discorre sobre ela, mas que não apresenta meios efetivos de sua solução – pois meios que de fato fossem capaz de resolver a fome e a pobreza são meios que contrariam a existência do próprio sistema do capital – o governo Brasileiro corrobora a pobreza de seu povo, através de política de mínimos sociais. Nesse sentido, vale retomar o conceito de pobreza que tomo como base para esse trabalho, a pobreza política, em sua face dupla de carência material e de carência política. Para Demo (2003, p. 86) "a carência engloba a manifestação externa da pobreza, que é, ao mesmo tempo, meio mais imediato de manipulação política. Todavia, o centro da pobreza está nesta manipulação política, permitindo entender a aparente contradição da carência como fonte de vantagem".

Articulando políticas sociais mínimas (por meio dos mínimos sociais, agora apenas corrigidos monetariamente), o governo nacional contribui para a incapacidade de fazer surgir uma vida mais digna, saudável, politicamente ativa e liberta. É, portanto, a partir da indissociabilidade da pauperização econômica, política e social que o Brasil se posiciona no sistema mundial vigente. Vivemos em um regime mais intensamente globalizado que os anteriores, que

visa, por um lado, dessocializar o capital, libertando-os dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda a atividade social é mais bem organizada quando organizada sob a forma de mercado (DEMO, 2003). A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e das oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre os países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no interior do mesmo país.

Por fim, se mostra pertinente a reflexão de que a pobreza não é decorrente de um problema individual de distribuição de renda ou de desigualdades que não favorecem a todos. Por isso, a pobreza não consegue ser combatida apenas com a ampliação dos direitos sociais e com a instituição da cidadania. Para além de direitos sociais universais, o combate efetivo à pobreza passa pelo fim da sua reprodução correlata à acumulação de riqueza, isto é, pela transformação do próprio modo de produção que a acarreta.

Referências

- AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro. *Assistência Social no Brasil: a mudança do modelo de gestão. Fundação do Desenvolvimento Administrativo*. São Paulo: Secretaria de Gestão Pública, [2008]. Disponível em <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>>. Acesso em 09 jul. 2010.
- ALKIRE, Sabine. Postscript: A brief conceptual history of poverty at the World Bank until 2000. In: UNDP. *Human Development Research Paper 2010/1*. Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. United Nations, 2010.
- Brasil. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 09 jul. 2010.
- Brasil. Presidência da República. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em 08 jul. 2010.
- Brasil. Presidência da República. *Medida Provisória 813 de 1º de janeiro de 1995*. Brasília: 1995a. Disponível em <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/45/1995/813.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2010.
- Brasil. Presidência da República. *Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995*. Brasília: 1995b. Disponível em <<http://www.jusBrasil.com.br/legislacao/112748/decreto-1366-95>>. Acesso em: 05 jul. 2010.
- Brasil. Presidência da República. *Lei nº 9.608 de 18 de fevereiro de 1998*. Brasília: 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9608.htm>. Acesso em: 05 jul. 2010.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.835.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004*. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família. *Valores dos Benefícios*. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

Portal da Transferência do Governo Federal. *Transferência de Recursos por Ação de Governo*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/Portal-transparenciaPesquisaAcaoUF.asp?codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transferencia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%E0lias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+Extrema+Pobreza+%28Lei+n%BA+10%2E836%2C+de+2004%29&Exercicio=2011>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Notícias. *Busca-tiva do Brasil Sem Miséria identifica 550 mil famílias em menos de um ano*. Brasília: 5 abr. 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/abril/buscativa-do-brasil-sem-miseria-identifica-550-mil-familias-em-menos-de-um-ano>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

Ministério da Educação. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. *O que é o PRONATEC*. Brasília: 2012b. Disponível em: <<http://pronatecportal.mec.gov.br/pronatec.html>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

CARE. Care International. Who we are. 2010. Disponível em: <<http://www.care-international.org/About-Care/>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

ASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*: Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo. Rio de Janeiro: Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1951.

ASTRO, Anna Maria de (Org.). *Fome, Um Tema Proibido*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CENTRO RUTH CARDOSO. Centro Ruth Cardoso. Sobre Ruth Cardoso. Publicado em: 11/06/2010. Disponível em <http://www.centroruthcardoso.org.br/sobre_ruth.asp#>. Acesso em: 19 jul. 2010.

DEMO, Pedro. *Pobreza da Pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

FULBRIGHT. Fulbright Association. About Us. 2010. Disponível em <http://www.fulbrightalumni.org/olc/pub/FBA/cpages/about_us/board.jsp>. Acesso em: 19 jul. 2010.

ERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2009, p. 53-83.

ONARDONI, E.; GIMENES, J. G.; SANTOS, M. L. O Processo de Afirmação da Assistência Social como Política Social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 8, n. 2, jan.-jun. 2006. Disponível em <<http://www.ssrevista.uel.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*. Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005, p. 109-126. Disponível em <<http://revistasletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/37/1609>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.

SILVA, M. O da S.; GUILHON, M. V. M.; CRUZ, G. G.; SILVA, A M. L. Comunidade Solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. In: IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Texto para Discussão nº 1424*. Brasília: 2009. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2012.

VEJA. *Revista Veja* (Especial: guia para fazer o bem). As parcerias dão resultado: O Programa

Comunidade Solidária muda atuação do governo em setor marcado pelo clientelismo. São Paulo: dezembro de 2001. Disponível em <http://veja.abril.com.br/especiais/filantropia/p_042.html>. Acesso em: 06 jul. 2010.