



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



**A BUSCA PELA ESTABILIDADE ECONÔMICA E OS SEUS
EFEITOS SOBRE O PROJETO FOME ZERO NO BRASIL**

NIEMEYER ALMEIDA FILHO; LUCIANA ROSA DE SOUZA;

**INSTITUTO DE ECONOMIA, UNIVERSIDADE FEDERAL DE
UBERLÂNDIA**

UBERLÂNDIA - MG - BRASIL

nafilho@ufu.br

APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR

**REFORMA AGRÁRIA E OUTRAS POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA
POBREZA**

**A busca pela estabilidade econômica e os seus efeitos sobre o
Projeto Fome Zero no Brasil**

Área Temática: 10 - Reforma Agrária e Outras Políticas de Redução da Pobreza

Forma de Apresentação: - Apresentação com presidente da sessão e sem a presença de debatedor

INTRODUÇÃO

Passados três anos do mandato do Governo Lula já é possível uma avaliação das suas políticas de desenvolvimento, pelo menos quanto à sua natureza e resultados preliminares. Após um período inicial de aproximadamente um ano, em que as propostas da campanha presidencial apareciam como objetivos de longo prazo para os quais era imprescindível vencer circunstâncias objetivas e imediatas de instabilização econômica, a concepção do plano de Governo emergiu com características próprias. Houve uma clara opção por uma hierarquia no âmbito da política pública em que a estabilidade ganhou a primazia sobre quaisquer outros objetivos.

Esta foi também a opção dos dois períodos do Governo Fernando Henrique Cardoso. Não obstante, entendemos que a natureza das políticas de desenvolvimento desses dois Governos é distinta pelas características de outras dimensões do desenvolvimento, que seguem concepções diferenciadas. A política de desenvolvimento da “Era FHC” lastreava-se na estabilidade macroeconômica e na abertura econômica – partia da perspectiva de que o mercado seria a solução de todos os problemas da economia brasileira - enquanto a política do Governo Lula, apesar das ambigüidades, desenha um espaço definido para a política social no conjunto das ações de desenvolvimento, dando ao Estado algum papel no processo de desenvolvimento.

Nosso propósito neste artigo é discutir uma dimensão crucial do modelo de desenvolvimento do Governo Lula, traduzida na política social de combate à fome. Esta dimensão foi responsável por todo um esforço inicial de Governo, inclusive no âmbito da política internacional, em mostrar que as ações de inclusão social teriam uma importância histórica e decisiva para o desenvolvimento brasileiro.

Entretanto, com a evolução do período de gestão, a primazia à estabilidade foi assumindo uma importância tão decisiva para a sustentação política do Governo que a concepção inicial da política social de combate à fome, marcadamente uma proposta de mudanças estruturais, deu lugar a uma política de transferência de renda nos moldes tradicionais.

A hipótese é que a primazia à estabilização contaminou, como um vírus letal, a política de desenvolvimento do Governo, transformando-a na prática numa política convencional, nos termos que vêm sendo sugerido pelos organismos multilaterais. Porém, por não ser uma opção ideológica como a do Governo FHC, persistem ambigüidades que ficam mais evidentes no âmbito da política social, em especial na implementação do Programa Fome Zero.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira delas discutimos a concepção de desenvolvimento que está expressa no PPA 2004-2007, mostrando que a princípio esta concepção orientava o programa FOME ZERO (e era por ele orientado também) e que, posteriormente, com o aumento do peso da estabilidade no conjunto das ações do Governo, esta orientação se modificou. Na segunda seção, descrevemos mais pormenorizadamente as mudanças

de rumo do programa FOME ZERO, mostrando como ele foi gradualmente sendo desprivilegiado em detrimento de uma política social convencional de transferência de renda. Na terceira seção, apresentamos as mudanças institucionais que ocorreram nesses três anos do Governo Lula, tomando-as como registros das mudanças de concepção. Finalmente, fizemos algumas ponderações acerca do tema.

1. Desenvolvimento pela expansão do mercado interno: o modelo de desenvolvimento do PPA 2004-2007

A política econômica do Governo Lula foi construída nas circunstâncias do término do segundo mandato do Governo FHC e das opções estruturais do mesmo, que determinaram uma conjuntura de grande instabilidade macroeconômica ao final de 2002. Por esta razão, pelo menos em 2003, a política econômica pôde ser caracterizada como de contingência, composição de uma condução macroeconômica de continuidade e até aprofundamento do que vinha sendo feito.

A conjuntura de instabilidade foi gradualmente conformada ao longo do segundo mandato do Governo FHC. Este se diferenciou do primeiro mandato, em que a estabilização dos índices inflacionários esteve no centro das preocupações dos gestores da economia, graças à conjuntura internacional bastante adversa, na qual houve sucessivos ataques especulativos a moedas nacionais, particularmente à moeda brasileira (no começo de 1999), impondo mudanças significativas na política econômica daquele momento.

Essas mudanças foram determinadas pela piora de todos os indicadores da economia, exceto a inflação, que subiu apenas em 1999. A dívida interna líquida do setor público saltou de 30% no início de 1995 para 41,7% do PIB no fim de 1998. As exportações cresceram a uma taxa anual de 4,2%, em comparação a uma taxa de crescimento das exportações mundiais de 6,6%, enquanto as importações explodiram a taxa de 16,6% ao ano, em razão da política de valorização cambial. Ao final do ano de 1998, havia um déficit acumulado em transações correntes de US\$ 105 bilhões, e a relação crítica da dívida externa com as exportações havia crescido de 3,41 para 4,73. Além disto, o crescimento da economia manteve-se muito abaixo da média histórica de 7%. Tudo isto permitiu uma especulação com o câmbio brasileiro, forçando uma mudança do regime cambial e, por decorrência, na política econômica, levando o Governo a buscar o apoio de agências internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional.

Daí para frente seguiu-se o receituário básico do FMI para situações de desequilíbrio externo: desvalorização cambial, controle de contas públicas e aumento das taxas básicas de juros, além de manipulação dos demais instrumentos monetários em favor de uma queda do nível de atividade da economia. Esta política macroeconômica permitiu que os acordos oficiais com aquela agência transubstanciassem em apenas uma oficialização externa de uma concepção de ajustamento às novas condições internacionais adotada preliminarmente pelos gestores da economia nacional, tanto que os acordos não impuseram novas medidas de política econômica. Mesmo assim, a mudança na política econômica não produziu os efeitos esperados. A onda especulativa contra moedas nacionais que se iniciara em 1994 no México e culminara com a Crise da Rússia (1998) foi seguida pelo ataque terrorista à Nova Iorque (2001), exerceu influência negativa sobre a política econômica do Brasil. A economia americana que vinha impulsionando a economia mundial apresentou uma queda no crescimento com efeitos sistêmicos nítidos, não obstante os esforços do FED expressos numa derrubada das taxas de juros. Enquanto a economia brasileira tinha êxito em livrar-se do ataque especulativo, porém sem apresentar dinamismo.

Neste quadro geral, foram realizadas as eleições presidenciais no país, momento em que a política econômica brasileira esteve no centro do debate, com polarização de posições reformistas entre uma correção de rumos a partir do modelo em vigor e uma alteração mais significativa onde haveria prioridade para o mercado interno e para políticas sociais mais amplas. Esta última posição foi defendida vitoriosamente por Lula. No entanto, a política macroeconômica efetivada pelo Governo Lula em 2003 foi antes de tudo uma continuidade da política econômica do Governo FHC. A montagem da equipe econômica de Governo priorizou quadros técnicos com experiência de atuação no mercado financeiro, pois as principais debilidades eram relacionadas à inserção internacional da economia e ao controle das contas públicas. Havia um custo expressivo de reversão imediata da política econômica pelo comportamento especulativo do mercado financeiro e dos investidores internacionais que apostavam no fracasso de um Governo de esquerda.

Por tudo isto, optou-se pela continuidade da política econômica em vigor, mas, tentou-se conciliar esta política com uma mudança do eixo do crescimento para o mercado interno, proposta básica do período eleitoral. Esta mudança de eixo não podia prescindir das políticas setoriais de infra-estrutura, industrial, agrícola e de rendas (recuperação de salários e emprego), todas elas dependentes da expansão ou arbitragem do gasto público federal, num momento em que o ajuste fiscal seria mais forte. Ou seja, a ambigüidade das ações de Governo, entre estabilizar a economia e praticar políticas sociais consistentes com o PPA, já estava posta desde 2003.

Esta opção, induzida pelas circunstâncias, acabou por determinar a ordem, e talvez o conteúdo, das reformas estruturais defendidas pelo candidato Lula e que haviam sido negligenciadas pelo Governo FHC. A agenda de reformas foi iniciada pela Previdência Social e pelo Sistema Tributário (ambas concluídas ao final do ano de 2003) assim como a aprovação da Lei de Recuperação de Empresas (Lei de Falências), que criou garantias para investidores minoritários. Findo o primeiro ano, configurou-se o paradoxo da política econômica do Governo Lula, pois até ali ela cumpria exemplarmente seus objetivos, embora não fosse a política econômica que tivesse sido defendida historicamente pelo partido hegemônico na composição do Governo – o PT, tampouco a política que havia sido submetida vitoriosamente às eleições presidenciais. Entretanto, o conjunto de indicadores que se havia deteriorado na segunda metade de 2002 melhorara significativamente em 2003 e o cenário de instabilidade cedeu lugar a uma conjuntura de relativa tranqüilidade. Naquelas condições, as circunstâncias e certamente os objetivos não declarados da composição política do Governo impuseram a manutenção do “modelo econômico” (veja BOITO, 2003) ¹.

O paradoxo existiu (existe ainda), pois a mudança do eixo do crescimento para o mercado interno, aspecto central de uma nova configuração de modelo econômico, foi inscrita no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Conforme a Constituição Brasileira de 1988 estabelece, há uma defasagem entre o mandato presidencial e o Plano de Governo, de maneira a garantir minimamente a continuidade das ações públicas de longo prazo no âmbito do Executivo. Desta forma, o Plano Plurianual do Governo Lula foi realizado ao longo do ano de 2003, período suficiente para realizar as ações emergenciais para garantia de uma estabilidade mínima. Uma vez alcançada esta condição haveria espaço para a montagem de um novo modelo de desenvolvimento, expresso no PPA.

As linhas gerais do modelo econômico que norteou a elaboração do PPA são as seguintes:

¹ Armando Boito Jr (2003) sustenta que o Governo Lula aderiu ao neoliberalismo por opção política, na qual os objetivos do grupo político no poder, pelo menos da parcela oriunda do Partido dos Trabalhadores, sobressaem-se a objetivos mais ambiciosos e difíceis de uma mudança gradual em favor do Socialismo. Assim, a natureza do Governo Lula é de um “populismo regressivo” sustentado e dirigido às massas populares.

“[...] Os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Programas de emergência são necessários, mas insuficientes para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil. Isso requer crescimento sustentado, com a geração de riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do País.

.....

[...] Para implantar esse projeto de desenvolvimento, é preciso que o **Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico**. A ausência de um projeto de desenvolvimento e de claras políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia etc.) resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado.

O PPA 2004-2007 terá como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, **dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade**. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e os programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática.” (PPA 2004-2007 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, pág. 4)

A respeito do aparente paradoxo da política econômica do Governo Lula, anteriormente referido, é preciso considerar que o PPA, na sua fundamentação, muito mais do que em suas metas, deveria traduzir a concepção de desenvolvimento e política econômica defendida pelo conjunto do Governo. Ali estão nítidas as referências a um modelo de desenvolvimento em que o mercado interno tenha a primazia dos investimentos nacionais, com expansão prioritária do nível de emprego e renda da economia. Contudo, esta prioridade conviveria com o princípio de que a estabilidade econômica precede o crescimento sustentado. Sendo que o princípio da estabilidade econômica tem meios para tolher o desenvolvimento de longo prazo devido a uma de suas premissas: o corte nos gastos públicos, o que se perfaz como uma oposição ao necessário avanço estrutural requerido por um modelo de “desenvolvimento pelo mercado de consumo de massas”. Conforme documento do Governo:

“[...] A estratégia a ser adotada no PPA deve ter sólida base econômica e aderência à realidade do País. É indispensável uma clara estratégia macroeconômica que valorize a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabem por reverter essa expansão.

Um regime macroeconômico estável baseia-se em três fundamentos: a) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; b) inflação baixa e estável; e c) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o país vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais.

A estabilidade macroeconômica, mais que uma mera condição inicial, é elemento central de um projeto de desenvolvimento sustentável. Ciclos de crescimento caracterizados por uma política macroeconômica frágil e vulnerável a choques externos inevitavelmente resultam em crises, não apenas inviabilizando a continuidade do desenvolvimento, mas também prejudicando a melhoria da distribuição de renda.” (idem, pág. 6)

Nos três primeiros anos de Governo prevaleceu nitidamente a vertente da estabilidade, ficando em plano secundário as políticas setoriais, todas elas submetidas ao ajuste fiscal. Tal movimento se justifica, pois, no próprio documento PPA, a estabilidade aparece como “elemento central de um projeto de desenvolvimento sustentável”. No texto de apresentação e fundamentação do PPA as políticas setoriais são detalhadas, mas nos quadros de apresentação das metas e dos programas fica patente que o ajuste imposto à economia se projetou para todo o período de Governo. As projeções sínteses do PPA relacionadas à política econômica são as seguintes:

- Criação de 7,8 milhões de postos de trabalho;
- Expansão da taxa de crescimento do PIB de 3,5 em 2004 para 5,0 em 2007;
- Redução da taxa anual de inflação para 4% em 2007;
- Crescimento do comércio exterior de US\$ 140 para 210 bilhões em 2007;
- Manutenção do saldo da Balança Comercial em US\$ 21 bilhões.

Em um ponto mais avançado do documento, há definição de princípios para as prioridades divididas em diferentes dimensões de políticas públicas, com destaque para duas delas que têm a ver com o tema deste artigo. A primeira é a política regional; a segunda, a de políticas sociais. Nesta última, há referências diretas ao Programa FOME ZERO. Nossa hipótese é que este programa traduz melhor a natureza do modelo de desenvolvimento que o conjunto do Governo, em princípio, perseguiria, conforme as diretrizes apresentadas no PPA (2004-2007). Finalmente, para concluir sinteticamente a indicação do modelo econômico que o PPA instrui, há uma referência à dinâmica do crescimento por *consumo de massa*, que constitui um capítulo à parte do Plano, que é em seguida recuperada, com ênfase, no capítulo final em que se desenha a estratégia de desenvolvimento.

“[...] No longo prazo, objetiva-se com o PPA 2004-2007 inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e baseado na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. [...] ***O crescimento via consumo de massa sustenta-se em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno, aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica e aos ganhos derivados do processo de aprendizagem e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos.*** [...] A estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade e rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda.

[...] As políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários. Por exemplo: a) reforma agrária e fomento à agricultura familiar retêm mão de obra no campo e criam renda; b) bolsa-escola retém a criança na escola, reduz o trabalho infantil e aumenta a renda familiar; c) universalização da assistência aos idosos viabiliza o descanso dos mesmos e os retira do mercado de trabalho, além de aumentar a renda familiar; d) micro-crédito dá suporte ao auto-emprego e a postos de trabalho em microempresas e cria emprego e renda; e) programas de acesso à moradia e à infra-estrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde, são clássicos criadores de emprego, e ampliam a renda familiar ao reduzir gastos como os de aluguel, remédio e escola; f) ***programa Fome-zero, elevação do salário mínimo e seguro-desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa ao ampliar os rendimentos da família pobre e disponibilizar recursos para ampliação de seu consumo.***” (idem, págs. 15)

Pela citação acima se percebe a importância do programa FOME ZERO no modelo de crescimento pelo “mercado de consumo de massas”, o qual deveria gerar um ciclo virtuoso entre investimento e consumo, que seria decorrente do aumento no poder aquisitivo dos trabalhadores. O programa FOME ZERO contribuiria tanto para a ampliação do poder aquisitivo das famílias como para a autonomização delas, além de ser um mecanismo de promoção de redução das desigualdades regionais. Além disso, o Programa Fome Zero cooperaria para a reestruturação da sociedade brasileira a partir de uma redefinição das bases do desenvolvimento de modo a alterar a inserção da agricultura no processo de desenvolvimento capitalista do país².

Como fica evidente pelos trechos do PPA refenciados, o modelo de desenvolvimento que se almejava, embora não possa ser tomado como transformador da ordem social, dependia fortemente de uma intervenção do Estado³. Mais do que isto, não obstante a importância conferida à estabilização, foi ressaltado que a marca distintiva do Governo seriam as ações sociais. Essas ações são razoavelmente detalhadas no Plano, denotando uma perspectiva de universalização de serviços públicos básicos de seguridade social, e também uma perspectiva de inclusão social. Ressalva seja feita ao fato de o próprio PPA demonstrar a ambigüidade no modelo de desenvolvimento a ser adotado, já que este coloca como central tanto a estabilidade macroeconômica quanto a inclusão social, cujas razões e determinações estão, no contexto histórico em que se apresentam, em oposição.

Por outro lado, assume-se que na escala de prioridades do PPA não há indicação da primazia da política macroeconômica sobre a política social, constituindo-se ambas em aspectos essenciais do modelo de desenvolvimento a ser perseguido. Além disso, no PPA não há explicitação de que as ações sociais e de estabilidade são excludentes como o foram na implementação do modelo. Assim, há que se construir uma interpretação da oposição das duas razões de uma forma indireta, considerando a agenda de políticas de desenvolvimento do Consenso de Washington (em suas várias versões) e o seu diagnóstico implícito de que as funções já exercidas pelo Estado são demasiadas em relação à sua capacidade de financiamento, e o corolário de uma tônica no ajuste fiscal presente nesta mesma agenda.

No Consenso de Washington a primazia à estabilidade é muito clara (GARLIPP & BARUCO, 2005), consubstanciando-se em dois movimentos reformadores. O primeiro deles, e mais importante, foi o da desobrigação do Estado com as dimensões da ordem social que possam ser reguladas pelo mercado. O segundo, decorrente deste primeiro e que não se apresenta diretamente na Agenda, é de um foco no desenvolvimento local, isto é, em aspectos do desenvolvimento que não dependam diretamente de ações do Estado.

O ponto central deste artigo, para avançar nesta tese da ambigüidade da política de desenvolvimento do Governo Lula, é mostrar que o Programa FOME ZERO e o PPA, apreendem as contradições entre uma perspectiva idealizada no período da campanha presidencial e as condições efetivas de gestão. Entende-se que o Programa FOME ZERO passou por modificações essenciais que transparecem o abandono de uma visão de desenvolvimento em que a política social possui uma característica de ação estrutural em favor de uma visão em que esta mesma política tem o

² Ver. SERVILHA, Valdemar. O Financiamento da Agricultura Brasileira. Tese de Doutorado apresentada ao IE/Unicamp. Campinas (SP), 1994.

³ Desde o período da campanha presidencial, há uma crítica de setores importantes da base de apoio do Governo Lula de que o programa de governo era demasiadamente reformista, não incorporando uma visão crítica à ordem social capitalista. A questão nem era propriamente da imposição de uma perspectiva socialista imediata, mas de uma perspectiva de desenvolvimento que apontasse para uma superação do desenvolvimento capitalista, geneticamente assentado no processo de acumulação de capital e da sua lógica operativa vinculada à regulação dominante pelo mercado.

sentido de compensação de falhas de mercado. Nas duas seções que se seguem procuraremos apresentar nossos argumentos em favor dessa interpretação.

2. O Bolsa-família e o encaminhamento da Política Social no Governo Lula

A respeito da política de desenvolvimento do Governo Lula, partimos da suposição de que ela se submeteu às ações direcionadas pela política macroeconômica. A nosso juízo, isto fez com que o projeto de desenvolvimento desenhado no PPA fosse abandonado em favor de uma perspectiva de política social compensatória. A ortodoxia na condução macroeconômica imprimiu às ações sócio-econômicas do Governo um caráter de “amortecimento” dos efeitos sociais maléficados gerados pelo mercado.

Não queremos dizer com isso que os avanços na política social gerados nessa gestão tenham sido irrelevantes. Porém, entendemos que esses avanços poderiam ser mais acentuados caso houvesse uma maior perseguição às propostas apresentadas no PPA e, conseqüentemente, ao Programa FOME ZERO. É neste sentido que dizemos que o vírus da estabilização interditou o desenvolvimento da política social, divulgada inicialmente pelo Governo à sociedade brasileira.

O início do Governo Lula foi marcado pela promessa de que o norte das ações, de toda a política de Governo (inclusive a macroeconômica), seria dado por uma política de redefinição das bases do desenvolvimento nacional a partir da redistribuição espacial e intra-pessoal da renda. Esta redefinição seria viabilizada pela implantação de um modelo de “crescimento pelo consumo de massa”, transubstanciado em diversas ações, dentre as quais o Projeto FOME ZERO. Conforme afirmou José Graziano da Silva (2003: 3) “a idéia é criar um novo modelo de desenvolvimento econômico para o país e o FOME ZERO é a primeira expressão desse modelo”.

Este novo modelo, se chegou a ser considerado em algum momento da gestão, pode ter o seu final marcado por uma ação específica, cuja razão podemos mais à frente apontar: a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), criado como primeira ação de implantação do programa FOME ZERO. A extinção do MESA, a nosso juízo, marcou a redefinição das bases da política social, indicando o fortalecimento de uma concepção que vê a política social como um “amortecedor” dos efeitos perversos da política econômica. Para se apreender melhor a dimensão do que foi a redefinição da política social no Governo Lula, é preciso recorrer ao processo de criação do Programa Bolsa-Família, realizado em outubro de 2003.

O Bolsa-Família visava convergir todas as ações de transferência de renda do Governo federal em um único programa. Os programas unificados foram: Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Cartão-Alimentação (MESA). O benefício destina-se às famílias com renda mensal de até R\$ 50,00 por pessoa, com ou sem filhos; o programa consiste em direcionar um valor fixo de R\$ 50,00 para as famílias. Além disso, existe um benefício variável para as famílias que possuem filhos de 0 a 15 anos de idade, correspondente a R\$ 15,00 por criança, sendo três filhos o limite máximo computado por família. O programa pode distribuir no máximo um benefício de R\$ 95,00 por família (FIAN, 2004), com condicionalidades impostas aos beneficiários. As famílias que recebem o benefício deverão “manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os postos de saúde da rede pública, e também, quando oferecidas, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização, cursos profissionalizantes, etc.” (CARTILHA DO BOLSA-FAMÍLIA, 2003:3) Essas

condicionalidades podem ser consideradas um reforço às políticas universalizantes de educação e saúde, mesmo que se assuma que há melhorias a serem feitas tanto no modelo educacional público como no setor de saúde para de fato atender às demandas das famílias mais carentes, no intuito de gerar “emancipação” social a estas e de universalizar com qualidade a prestação destes serviços.

Pois bem, sustentamos que o Bolsa-família pode ser considerado inovador (em comparação às práticas de transferências de renda dos dois Governos imediatamente anteriores) nos aspectos em que se propõe a proteger o grupo familiar e na elevação do valor monetário dos benefícios (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:137). Mas, em termos da proposta de desenvolvimento apresentada pelo Governo através do PPA e do PFZ, é preciso fazer uma discussão mais detalhada, sobretudo dos efeitos das condicionalidades do Bolsa-família. Por ora, é preciso registrar a redução do valor da renda *per capita* familiar na definição da Linha de Pobreza, que passou de meio salário mínimo para o valor de R\$ 50,00 *per capita* familiar, deixando de vincular-se ao valor do salário mínimo. Esta alteração dificulta a análise da desvalorização dos repasses ao longo do tempo, e a tentativa de se colocar em um mesmo foco da política social os indigentes e os pobres (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:138). Além disso, entendemos que no formato atual o Programa Bolsa-família apresenta muitos limites para viabilizar a emancipação social dos beneficiários, ainda que se leve em consideração as condicionalidades impostas pelo programa aos beneficiários.

Nos documentos oficiais do Governo, o Bolsa-família aparece como um dos elementos do FOME ZERO: “[...] O Bolsa-família fortalece a agenda do FOME ZERO e contribui com seu objetivo de assegurar três refeições diárias para todos os brasileiros à medida em que amplia o acesso à alimentação e cria portas de saída da situação de exclusão” CARTILHA DO BOLSA FAMILIA (2003:4). Neste artigo pretendemos justamente mostrar como o programa Bolsa-Família passou de elemento secundário do Programa FOME ZERO a ator principal da política social de Governo. O ponto dessa inflexão tem relação com a unificação dos programas de transferência de renda (criação do Bolsa-Família), e com a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) de que já tratamos antes.

Pela nossa interpretação, pretendeu-se através da criação do Programa Bolsa-Família gerar um avanço na qualidade do gasto público via uma ação coordenada e articulada intersetorialmente. Os argumentos que legitimaram a necessidade de unificar os programas de transferência de renda são de racionalização dos recursos, para evitar a superposição de ações, tanto em termos de objetivos como em termos de público-alvo; e a falta de focalização no público-alvo (presente em ações descentralizadas e pulverizadas em diferentes programas). Contudo, a unificação dos programas de transferência de renda aponta para uma inflexão na condução da política social, uma vez que com a unificação o Programa Bolsa-Família passou a ser diretriz para as ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em detrimento a outras práticas de política social, em especial aquelas de caráter estruturante.

Pelo fato da unificação, nos moldes realizados pelo Governo, garantir a focalização dos recursos, entendemos que ela foi a materialização da primazia da política macroeconômica (ortodoxa) sobre a política social. A focalização foi defendida abertamente num documento promulgado pela equipe técnica do Ministério da Fazenda em 2003⁴. A lógica de construção do

⁴ Este documento tem por título “Política Econômica e Reformas Estruturais”, promulgado em abril de 2003 pelo Ministério da Fazenda. Sobre as políticas sociais, o texto é explícito: “A compatibilização da política macroeconômica com reformas institucionais que estimulem a retomada do investimento público e privado e a geração de empregos com políticas sociais eficazes no combate à desigualdade é o eixo central da política econômica do governo: estabilidade econômica com retomada do crescimento em bases sustentáveis e maior justiça social.”

argumento foi de afirmação da insuficiência dos recursos públicos brasileiros para atender a todas as exigências sociais. Registre-se que a focalização das ações de política social está presente na agenda do Consenso de Washington, e visa adequar-se à redução do papel do Estado na Economia. A focalização consiste em realizar ações sociais para amortecer os efeitos maléficos da política econômica, e tais ações deveriam ser empreendidas atendendo prioritariamente os “mais pobres dentre os pobres”. Após a criação do Bolsa-Família, o enfoque da política social centrou-se na transferência de renda, relegando a um plano secundário as ações de desenvolvimento territorial e reestruturação do papel da agricultura no processo de desenvolvimento, direcionadas pelo Cartão-Alimentação. Este mecanismo previa o gasto vinculado ao consumo de alimento, preferencialmente, os alimentos produzidos nas localidades dos beneficiários do programa.

Essa nossa argumentação não tem um sentido absoluto de negar a necessidade de uma unificação dos programas, apenas a tomamos como um indicador de uma mudança importante de natureza da política social. Isto significa que a unificação dos programas de transferência de renda não tem um peso próprio, pois poderia ser “um mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um sistema de proteção social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e fome no Brasil” (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:136). Da mesma forma, não se pode dar à unificação uma importância que a coloque como capaz, por si só, de gerar a excelência na política social e como capaz de gerar redistribuição de renda. Entendemos que a política econômica e social apresentada no PPA (2004-2007) requer a estabilidade, mas esta é tão prioritária quanto as ações de redistribuição de renda presentes na política social. Evidentemente, esta afirmação só tem sentido caso se mantenha a concepção geral de desenvolvimento, que poderia ser traduzida num ideário de desenvolvimento nacional pela via da expansão do mercado interno. Isto está na letra do PPA, cujas ações solicitavam:

“[...] uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal” (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:136).

Ao contrário disto, constatamos que a política econômica em curso desde 2003 não privilegiou a renda do trabalho e sim a renda financeira decorrente das elevadas taxas de juros; não facultou a desconcentração da riqueza socialmente produzida; e as ações de transferência de renda não participaram de uma articulação com os demais programas sociais, especialmente aquelas de alteração estrutural. Portanto, a mudança na política social foi de compatibilização com a política macroeconômica, uma evolução em relação ao período anterior no sentido de aproximar-se da agenda do Consenso de Washington. A questão é que a compatibilização foi feita sem que os documentos maiores e mais importantes, como é o caso do PPA, que refletem uma posição de Estado e não de Governo, tenham sido alterados.

Dito isso, reafirmamos a idéia central desenvolvida neste artigo e recorrentemente defendida em trabalhos especializados críticos disponíveis sobre esse tema, de que “a principal inflexão da política (social) foi a sua ênfase na expansão dos programas para as grandes cidades e áreas metropolitanas, particularmente no que se refere à transferência de renda (Bolsa-Família) e de equipamentos urbanos (restaurantes populares e bancos de alimentos)” (POLITICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANALISE IPEA, agosto 2004). As regiões metropolitanas e as cidades médias são os locais onde a pobreza e a fome têm crescido mais acentuadamente, pela ampliação do desemprego decorrente da política macroeconômica. Porém, nestes locais os programas estruturantes são mais difíceis de ser implementados, pois são regiões onde o desenvolvimento capitalista já adquiriu certo avanço. Seria preciso realizar ações estruturantes nas periferias das

grandes cidades, pois ali “a adoção de políticas de transferência de renda, por si, não resolve nem os fundamentos da estabilidade, nem os da equidade” (NERI, 2003:11).

O ponto essencial para nós é que desde 2003 os descaminhos do FOME ZERO já estavam postos, a partir do momento em que se privilegiou apenas o âmbito emergencial das ações em detrimento do âmbito estruturante. Observe-se que o privilégio ao âmbito emergencial das ações relaciona-se diretamente com o contingenciamento de recursos à política social determinado pela intenção de garantir o superávit primário no período do PPA. Por esta razão, houve uma forma de competição interna ao FOME ZERO pelos recursos.

Especificamente sobre o ano de 2004 podemos dizer que o FOME ZERO, ao direcionar-se às áreas metropolitanas, perdeu o caráter estruturante e de geração de encadeamentos locais (SOUZA & ALMEIDA FILHO, 2005), já que nas regiões metropolitanas há espaço para Bolsa-família (transferência de renda), para os restaurantes populares (garante a nutrição, mas gera pouco efeito de encadeamento) e o banco de alimentos, ações consideradas incapazes de gerar os efeitos de encadeamento esperados por uma proposta de desenvolvimento tal qual a apresentada no PPA.

Todavia, os descaminhos do FOME ZERO foram-se consolidando à medida que o período de Governo avançava e à medida que a opção pela estabilidade macroeconômica consolidava-se como vencedora, ganhando sustentação nas forças dominantes que regem a sociedade brasileira. Por isso, consideramos a estabilidade um vírus letal que interditou profundamente o crescimento da política social de caráter estruturante e, pelos seus possíveis efeitos, emancipacionista. Em seguida, procuraremos detalhar melhor as alterações que configuraram esse descaminho.

3. Os descaminhos presentes na institucionalização da política social do Governo Lula

O primeiro passo para entendimento da natureza efetiva do Programa FOME ZERO está em apreender o que foi o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), em saber qual foi a sua dotação orçamentária, bem como as suas ações e os seus objetivos. É preciso, também, reconstruir o contexto de surgimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os seus objetivos, e, principalmente, o papel desempenhado pelo FOME ZERO no seu interior.

Em 2004, após o primeiro ano de Governo, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e extinto o gabinete especial do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Esta mudança, como vimos de sustentar, foi muito significativa em termos dos contornos das ações sociais do Governo Lula. Isto está expresso na seguinte avaliação do IPEA, órgão de pesquisa da estrutura do governo federal:

“(…) O primeiro passo foi dado com a criação do Programa Bolsa-família, ainda em outubro de 2003, unificando os diferentes programas de transferência de renda a cargo do Governo federal em uma única ação. Contudo, o passo definitivo foi dado em janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O novo ministério passou a responder pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social. Ele assume, assim, um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas”. (POLITICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANALISE IPEA, agosto 2004)

Portanto, o novo ministério foi criado para assumir um espectro da política social muito mais abrangente do que o anterior Ministério para Assuntos Extraordinários de Combate à Fome e a Miséria, abrangendo desde ações de segurança alimentar até ações de assistência social. O MDS teve como norte a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional; assistência social; renda de cidadania; e; coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda. A estrutura interna do Ministério é a seguinte:

- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN);
- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC);
- Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)
- Secretaria de articulação Institucional e Parcerias (SAIP)

Para nossas intenções neste artigo, basta concentrarmo-nos nas secretarias SESAN e SENARC. A SESAN congrega as ações de segurança alimentar discriminadas pelo programa FOME ZERO, enquanto a SENARC é responsável por promover a transferência de renda através do programa Bolsa-família.

Segundo entendemos, a criação do MDS foi a consolidação de uma reorientação do PFZ, que estamos caracterizando como um “descaminho”, e, mesmo, do próprio PPA, pois, ao extinguir o MESA, o Governo sinalizou para a priorização das ações de transferência de renda em detrimento daquelas ações de segurança alimentar. Vale ressaltar novamente que o conceito de Segurança Alimentar traduz, melhor do que qualquer outro, a concepção de desenvolvimento social embutida no PPA. Isto porque a segurança alimentar engloba a redefinição social, econômica e espacial da riqueza, todos eles aspectos apresentados na parte do PPA que se refere à política social, com ênfase na conformação do “mercado de consumo de massas”. Portanto, a segurança alimentar está fortemente relacionada à criação desse “mercado de consumo de massas”. Segundo Graziano da Silva (2003:4) “estamos [o Governo] preocupados em promover o combate à fome aliado a um novo modelo de desenvolvimento”, que prioriza o mercado interno, rompendo com a lógica do desenvolvimento puxado pelo mercado externo, síntese da concepção do Governo Fernando Henrique Cardoso.

O MESA foi criado como órgão de caráter executivo e articulador da implementação do Programa FOME ZERO. Sobre a articulação, o MESA seria o órgão responsável por propiciar a transversalidade das ações de segurança alimentar perante os demais ministérios, de modo a unificar as ações de cada um deles em torno do objetivo primordial da política social: a “*segurança alimentar*”. (MEZES, 2003:10) Contudo, a unificação dos programas sociais (ao menos em termos ministeriais) já estava posta no FOME ZERO, embora as dificuldades de implementação das ações devido às divergências de concepções entre os próprios governistas tenha feito com que a unificação se direcionasse apenas à política de transferência de renda.

Por outro lado, embora o MESA, em seu único ano de vigência, tenha tido como norte a política de segurança alimentar, foram as suas ações emergenciais que tiveram maior efetividade. As medidas estruturantes (aquelas que visam gerar condições permanentes de renda e emprego para as famílias carentes) ficaram em “segundo plano” no ano de Governo. A justificativa é que o Governo não havia organizado ainda as “medidas de descentralização” necessárias para implementar

as ações estruturantes, as quais contariam com a participação da sociedade civil. Isto pareceu natural naquele momento, pois a diferenciação entre medidas emergenciais e estruturais é justamente dada por naturezas de temporalidades diferentes. Em outras palavras, as ações estruturantes demandam mais tempo para que tenham efetividade, sobretudo se considerarmos que elas não têm conseqüências previamente determinadas. A geração de renda local, por exemplo, depende da resposta dos atores que atuam na localidade alvo.

No entanto, mesmo em 2004, conforme mostram SOUZA & ALMEIDA FILHO (2004), as ações do programa FOME ZERO sustentaram-se ainda significativamente em medidas emergenciais. Aqui nos referimos ao fato de que o PFZ foi deslocado de regiões muito pobres para as regiões metropolitanas, onde o programa tendeu a gerar menos efeitos de encadeamentos locais. Uma possível explicação para isto é que as forças sociais, os atores que atuam na definição e implementação da política social no Brasil, conformaram uma correlação de forças favorável às ações de caráter mais imediato do que seriam as ações realizadas em regiões muito pobres. Esta explicação é convergente com avaliação de BOITO (2004) já citada de que o Governo Lula é motivado, antes de tudo, por uma perspectiva de se preservar no poder. Desta forma, medidas de efeitos demorados, desconectadas do calendário eleitoral, poderiam colocar em risco a intenção de garantir um segundo mandato.

Para dar uma base empírica à nossa interpretação, apresentamos abaixo dois quadros, que resumem os gastos do FOME ZERO e do Bolsa-família. Esses dois quadros reafirmam o ano de 2004 como aquele que ratificou a mudança de diretriz da política social, tomando o ano de 2003 como o primeiro período de inflexão das ações sociais do Governo Lula em direção às políticas convencionais. Registre-se que 2003 foi o ano de criação do Bolsa-família; e 2004 o ano de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF).

TABELA 1
RELAÇÃO DOS GASTOS DO PROGRAMA FOME ZERO

Ano	Gasto (em bilhões de Reais)
2003	3,100
2004	0,387
2005	0,529

Elaboração própria. Não foram obtidos dados acerca do número de beneficiários do programa. Chegou-se a este valor somando os gastos apresentados no Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN). A tabela foi elaborada tendo como fonte: EXPO FOME ZERO, 2004, o qual forneceu os dados do ano de 2003. Além disso, usaram-se os dados disponibilizados pelo Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN), o qual forneceu o valor do gasto para 2004. E os gastos de 2005 foram retirados do site: <http://www.mds.gov.br/noticias/noticias.asp?act=detalhar&id=1491>, acesso: 19/01/2006.

O quadro acima mostra que em 2003, primeiro ano do Governo, os esforços da política social concentraram-se no PFZ. Já em 2004, o PFZ passa a dividir seus recursos com o Programa Bolsa-família, marcando o descaminho do modelo de desenvolvimento do Governo Lula.

TABELA 2

RELAÇÃO DOS GASTOS DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA

Ano	Gasto (em bilhões de Reais)	Número de Beneficiários (em milhões de famílias)
Out. 2003	3,4	3,6
2004	5,7	6,5
2005	6,4	8,7

Elaboração Própria com base nos dados disponibilizados pelo Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). E com base nos dados disponibilizados no site: <http://www.mds.gov.br/noticias/noticias.asp?act=detalhar&id=1491>, acesso: 19/01/2006.

Para comprovar a relevância do Bolsa-família dentro do espectro de ações do Programa FOME ZERO, é suficiente mostrar que em 2003 o MESA gastou R\$ 3,1 bilhões em um ano de implementação do Programa FOME ZERO (Expo FOME ZERO, 2004), enquanto que o Bolsa-família sozinho gastou R\$ 3,4 bilhões em apenas três meses de vigência, de outubro a dezembro de 2003 (Tabelas 1 e 2). Percebe-se claramente um direcionamento maior de recursos para a política de transferência de renda em detrimento de outras ações, pois o crescimento do Bolsa Família faz-se em paralelo a uma queda nos recursos aplicados exclusivamente no FOME ZERO.

Como corolário do que foi colocado, pelo menos até 2006, início do último ano do Governo Lula, “as políticas estruturais não têm avançado como necessário, as ações até então implementadas mostram-se ainda tímidas, apoiadas em forte apelo humanitário sem claras referências a direitos” (SILVA, YASBEK & GIOVANI 2004:130). Fica assim reforçado o argumento de que o Governo privilegiou o âmbito emergencial das ações em detrimento do âmbito estrutural, e este privilégio pode ser tomado como uma das grandes perdas em termos de plano de desenvolvimento.

Considerações Finais

O artigo tem o propósito de mostrar que as ações estruturantes do Governo Lula foram submetidas à lógica da estabilidade. A submissão não é apenas de limitação dos recursos reservados às ações estruturantes, mas é, sobretudo, de imposição de um modelo de política social compatível com as recomendações das agências multilaterais, sintetizadas na agenda do Consenso de Washington. Está submissão é certamente uma perda em termos do desenvolvimento nacional, mesmo se este for pensado nos termos restritos do PPA (2004-2007). Uma agenda de desenvolvimento nacional que contemple as grandes questões nacionais fica assim flagrantemente distante.

Nossa argumentação sustentou-se em três pontos. O primeiro foi de apresentação da natureza do projeto no PPA (2004-2007), quando procuramos evidenciar a ambigüidade do modelo de desenvolvimento, que colocava a “estabilidade e o social” como centrais ao crescimento pelo “mercado de consumo de massas”. Lembrando que a proposta do mercado de “consumo de massas”



inserir-se num contexto de busca pelo desenvolvimento territorial, tendo em vista a redefinição do papel da agricultura no processo de desenvolvimento brasileiro.

O segundo ponto centrou-se na unificação dos programas de transferência de renda, viabilizada a partir de outubro de 2003, quando se criou o Bolsa-família. Sustentamos aí que a unificação foi uma inflexão na política social do Governo Lula, pois o Bolsa-família passou de mero participante do Programa FOME ZERO a uma ação central do Governo, em especial do Ministério do Desenvolvimento Social. O último aspecto da argumentação apresentou a extinção do MESA como a consolidação do descaminho da política social no Governo Lula. Este argumento foi defendido com base no resumo dos gastos dos programas FOME ZERO e Bolsa-família. Este resumo mostra a relevância do Programa Bolsa-família dentro das ações do Ministério do Desenvolvimento Social.

Enfim, buscamos apresentar a ambigüidade das ações econômicas e sociais do Governo Lula, ressaltando que as ações de estabilidade macroeconômica acabaram por tolher o desenvolvimento da política social em uma perspectiva mais estruturante. Além disso, isto consolidou a ação de transferência de renda como essencial na política social do Governo.

Finalmente, apontamos a primazia à estabilidade econômica como um vírus letal, uma espécie de uma doença ideológica neoliberal, que contaminou as estratégias de desenvolvimento dos Governos no Brasil desde 1994, dentre eles o Governo Lula. Esta constatação é mais importante se considerarmos que o Governo Lula apresentou-se como de esquerda, propondo-se a uma política em que o social seria o foco das ações. Assim, nele o vírus da estabilidade tem repercussões mais significativas em termos de desvio dos caminhos fundamentais.



Referências Bibliográficas

BOITO Jr, Armando. (2003) “A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula”. In **Crítica Marxista**, número 17, pp 10-36.

CARTILHA DO BOLSA FAMILIA, 2003. Disponível no site: www.fomezero.gov.br, acesso em 10/12/2004.

EXPO FOME ZERO. Principais Ações Implementadas pelo Programa FOME ZERO. São Paulo, 2004. In: www.fomezero.org.br, acesso: 22/01/2005.

FIAN INTERNATIONAL SECRETARIAT. Combate à Fome e o Direito Humano à alimentação no Brasil: o 1º ano do Programa FOME ZERO do Governo Lula. Heidelberg, Alemanha, 2004. Disponível na Internet: fian@fian.org

GARLIPP, José Rubens Damas; BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. “Neoliberalismo, Consenso e Pós-consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária”. In: **X Encontro Nacional de Economia Política - SEP**, 2005, Campinas. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política, 2005. v. 1. p. 1-20.

GRAZIANO DA SILVA, José. Guarda-Chuva Social. In: Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV. n.10 dez./jan. 2003 pp.3-5.

MENEZES, Francisco. Prioridade Unânime. In: Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV. n.10 dez./jan. 2003 pp. 8-10.

NERI, Marcelo. A Alvorada do FOME ZERO. In: Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV. n.10 dez./jan. 2003 pp.11-12.

POLITICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANALISE IPEA, agosto 2004.

SILVA, MARIA OZANIRA, YASBEK, MARIA CARMELITA & GIOVANNI, GERALDO. **A Política Social Brasileira no Século XXI – a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, Editora Cortez: 2004.



XLIV CONGRESSO DA SOBER
“Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento”

SOUZA, LUCIANA ROSA & ALMEIDA FILHO, NIEMEYER. FOME ZERO: Dilemas de concepção e implementação nos primeiros dois anos do Governo Lula. In: **XLIII CONGRESSO DA SOBER**, 2005, Ribeirão Preto. Anais do XLIII CONGRESSO DA SOBER, jul./2005 v.1 p. 1-20.