

# DESIGUALDADE SOCIAL: uma trajetória de insistência

Francisco Mesquita de Oliveira\*

**Resumo:** Este trabalho analisa o fenômeno da desigualdade social no Brasil, bem como a criação das condições de igualdade de oportunidades para todos. Desde a colonização até o início da modernização do Estado, praticou-se uma postura de indiferença em relação às desigualdades sociais. Somente nos anos de 1930 é que foram instituídas as primeiras políticas sociais de direitos dos trabalhadores. Durante o regime político autoritário, a desigualdade social cresceu e foi tratada como caso de polícia. Com a redemocratização do Estado, governos flexíveis, participação da sociedade civil organizada, nos anos 1990, o Estado dispôs-se a debater políticas de enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade social como política pública de direito social.

**Palavras-chave:** Desigualdade social. Pobreza. Distribuição de Renda. Educação.

**Abstract:** This work analyzes the phenomenon of the social inequality in Brazil, as well as creation of the conditions of equality of chances for all. Since the settling until the beginning of the modernization of the State, a position of indifference in relation to the social inequalities was practised. In the years of 1930 the first social politics of rights of the workers had only been instituted. During the regimen authoritarian politician the social inequality grows and was dealt with as case policy. With redemocratização of the State, flexible governments, participation of the organized civil society, in the years of 1990, the State made use to debate it politics of confrontation of the hunger and the poverty, as social right public politics and.

**Keywords:** Social inequality. Poverty. Distribution of Income. Education.

## 1 Considerações iniciais

O fenômeno **desigualdade social**, na realidade prática e conceitualmente, como categoria analítica, não é novo. Na Revolução Francesa de 1789, por exemplo, o lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” impulsionou o movimento revolucionário numa cabal demonstração de que à época, na França, não existia igualdade política, econômica e social entre os indivíduos. A partir de então, esse lema se tornou uma espécie de **carta programática** das lutas por liberdade política e igualdade social em diversos países. O conceito de igualdade, como parâmetro de análise sobre as origens das desigualdades econômicas, políticas e sociais entre os indivíduos foi insistente objeto de análise dos pensadores contratualistas e fundamentadores do pensamento liberal burguês, como Hobbes, em “Leviatã”; Locke, em “Dois tratados sobre o governo”, e Rousseau, em “O contrato social” (FERREIRA, 2003).

A busca pela superação da desigualdade social na sociedade moderna vem sendo abordada sob duas perspectivas: a ideia de igualdade absoluta (igualdade total na situação socioeconômica dos indivíduos) e igualdade relativa (igualdade de oportunidades a todas as pessoas da sociedade). A absoluta é irrealizável, uma utopia, devido à natureza de insatisfação das pessoas em acumular bens, dinheiro, poder, riqueza e, por isto mesmo,

uma permanente disputa entre indivíduos, expressada pela máxima **medida de encher nunca enche**. A igualdade relativa torna-se possível à medida que os grupos sociais menos favorecidos conquistam mais direitos; e estes se traduzem em políticas públicas de distribuição de renda, gerando equidade social (DIAS, 2001; GIDDENS, 2005). Equidade social é a justa distribuição de renda (riqueza produzida pelo trabalho) na sociedade, compreendida como o direito de as pessoas participarem não “só da atividade política e econômica, mas também o direito de contar com os meios de subsistência (adequada segundo suas necessidades) e com o acesso a um conjunto de serviços públicos que permitam manter um nível adequado de vida” (WOLFE apud DIAS, 2001, p. 152).

No Brasil, a desigualdade social está presente desde seu surgimento, em diversas dimensões (política, econômica, social, racial, regional e cultural), de forma exacerbada ao longo da história da sociedade. No período colonial, foi imposto o modelo econômico escravocrata, no qual o escravo era a principal mão de obra e, por ser ele comprado, não tinha participação na renda. Os demais trabalhadores pobres foram excluídos já na divisão das terras brasileiras; pelo Estatuto da Terra, negros, índios e pobres não recebiam terra para trabalhar. No primeiro período republicano

(1889-1930), o País adotou o modelo econômico agroexportador, que fortaleceu sobremaneira o nascente capitalismo brasileiro com trabalho assalariado nas fazendas de café e nas primeiras indústrias têxteis e tipografias. O valor e o tempo do trabalho assalariado não eram regulamentados, cabia ao empregador determinar esses fatores. O modelo político era oligárquico, com oligarquias rurais aliadas à nascente burguesia industrial urbana; a pobreza e desigualdade social eram casos de polícia (FERREIRA, 2003).

Entre 1930 e 1964, o Brasil viveu um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico capitalista, acelerou-se o processo de implantação e consolidação industrial em várias áreas: metalurgia, automobilística, química, petroquímica, alimentícia, eletrodomésticos, entre outros. Nesse período apareceram políticas públicas visando minimizar a desigualdade social através de uma política de salário mínimo, aposentadoria, regulamentação da jornada de trabalho, cuidados mínimos com a saúde do trabalhador, planos habitacionais destinados a grupos de pessoas, sob a responsabilidade do Estado. O modelo político, aos poucos, passou do oligárquico ao populista, de Getúlio Vargas (1930), instalou-se o Estado Novo (1937-1945) e a democracia política (1946-1963). O modelo econômico foi do nacional desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek às políticas de reformas de base de João Goulart (1963) (FERREIRA, 2003).

A questão social nesse período mudou: os trabalhadores organizaram-se para garantir mais direitos sociais e rendimentos salariais. No entanto, os altos rendimentos capitalistas ficaram concentrados nas mãos da elite industrial, a massa de trabalhadores tinha baixos salários, o êxodo rural, pela ausência de políticas públicas para o campo, encheram as cidades de desempregados e aumentou sobremaneira os índices de pobreza no País. No início dos anos 1960, com a construção de Brasília, instalou-se uma crise nas finanças públicas que obrigou ao endividamento externo do Brasil e criou uma instabilidade política que desembocou no golpe de estado pelos militares em 1964. Nos governos militares (1964-1985), o modelo político era totalitário; o econômico, chamado por alguns de desenvolvimento com segurança, sustentou-se no tripé capital nacional, capital estrangeiro e Estado empresarial autoritário; e a desigualdade social agravou-se, a organização dos trabalhadores e os movimentos sociais foram

tratados, novamente, como caso de polícia e questão de Estado (FERREIRA, 2003).

Não faltam exemplos ilustrativos para essa realidade na sociedade escravista (formalmente extinta em 1888). O negro, além de considerado vivente sem alma (o que justificou filosófica e teologicamente ser escravizado), era explorado ao esgotamento; os índios, historicamente, foram inferiorizados em relação ao homem branco; o voto (como direito de cidadania), por várias décadas, foi censitário, as mulheres, por exemplo, só exerceram direito ao voto em 1932 e os analfabetos, somente em 1988 (FERNANDES, 1978; FREYRE, 1978).

Percebem-se, nesses exemplos, variadas formas de convivência da sociedade brasileira, ao longo da história, com a desigualdade social. Desigualdade social vai além de aspectos subjetivos, relações sociais entre indivíduos, exploração do homem pelo homem, diferenciação do poder do voto; é um processo, sobretudo, de diferenciação material extrema entre pessoas, grupos e classes sociais presente geralmente em sociedades com renda concentrada. O contrário da desigualdade é a igualdade social, que, no plano teórico, consiste na ideia de as pessoas terem condições socioeconômicas o mais próximo possível da igualdade em várias áreas: educação, saúde, trabalho, oportunidade de consumo, utilização de bens de lazer, entre outros (MILLER, 1996). No plano prático, quanto menos diferença social entre as pessoas, grupos e classes sociais, maior será a superação das carências materiais e haverá mais efetivação de direitos humanos fundamentais.

Ao longo do tempo, mais na teoria que na prática, a questão da igualdade social tem sido tratada como construção de condições de igualdade de oportunidades às pessoas no acesso aos bens produzidos pela força de trabalho na sociedade. Nesse sentido, é defendido que as pessoas deveriam ter as mesmas condições de oportunidades, ou seja, as mesmas possibilidades de construir social e economicamente suas vidas. Para deixar mais claro, tomamos o exemplo de uma maratona em que os atletas partem todos do mesmo ponto de largada e chegam ao ponto final, porém, ao longo da corrida, alguns se destacam por suas habilidades, treinamento, empenho e dedicação à corrida etc., mas todos tiveram as mesmas chances. Assim também seria a vida das pessoas: elas partiriam de um mesmo

ponto para atingir o crescimento econômico e acesso à riqueza. Então, qual seria esse ponto de partida? Muitos estudiosos da questão social no Brasil têm defendido como ponto de largada a educação. A educação de qualidade e universal pode ser um vigoroso processo de construção da igualdade de oportunidades. Trata-se, pois, dos três ciclos da educação: infantil, fundamental e superior. Garantir o ciclo completo de formação da população é conferir-lhe condições reais de construção de sua vida de forma mais igualitária e justa. Mas, a quem cabe oferecer a educação de qualidade à população? A resposta é trivial: ao Estado; Estado compreendido não somente enquanto correlação de força entre grupos, mas também enquanto instituição que realiza políticas públicas; e a ele cabe essa tarefa por três motivos: primeiro, porque é ao Estado que todos os cidadãos contribuem economicamente com impostos; segundo, pelo fato de o Estado ser a instituição de maior responsabilidade com o desenvolvimento da sociedade; e terceiro, o processo de desenvolvimento social e econômico não dispensa a ação do Estado, que funciona como mola propulsora do desenvolvimento.

Na Modernidade, não se tem conhecimento de a sociedade desenvolver-se sem forte atuação do Estado e nem de sociedade desenvolvida social, econômica e culturalmente sem ter investido maciçamente na educação de sua população. É por essas razões (e outras mais) que cabe ao Estado prover educação de qualidade, capaz de dotar as pessoas de possibilidades que, pelo seu esforço, pelo resultado do seu trabalho e mérito não sofram desigualdade social.

O processo de criação de igualdade de oportunidades implica extinção de privilégios, de discriminação, de preconceitos racial, econômico e de sexo presentes na sociedade, quase sempre tolerados pelo Estado e, em alguns casos, até institucionalizado.<sup>1</sup> A existência desses condicionantes, em si, constitui barreiras limitadoras de mobilidade econômica de grupos sociais (MILLER, 1996). Nesse caso, o Estado, ao invés de permitir privilégios e preconceitos, deveria coibi-los, criar e discricionar equitativamente as oportunidades de crescimento socioeconômico das pessoas de modo a garantir condições de igualdade de oportunidades a todos. Este ideário de igualdade de oportunidades, de certa forma, descende do liberalismo econômico do século XVII, que, na prática, mostra-se não ser efetivo por si só,

porque não se trata de uma lei, uma regra a ser cumprida, mas sim de construção de condições objetivas e concretas às pessoas, especialmente àquelas que mais precisam do Estado para deixarem de fazer parte das estatísticas da desigualdade social.

A educação de qualidade, não resta dúvida, é um processo adequado à criação de condições de igualdade de oportunidades na sociedade brasileira que, desde sua origem, é extremamente desigual. A educação de qualidade é mais que apreender as operações principais de matemática, ler e escrever, é também saber ler a realidade, compreender a trama social, política e econômica, ter espírito crítico, aperfeiçoar-se em uma profissão pelas suas aptidões, capacidades e competências, educar-se para ser cidadão. Como diz Paulo Freire (apud VIEIRA, 2012), educação para a desigualdade social é educação para libertação. No entanto, isto implica na formação completa do educador; na mudança de concepção de professor que só transmite conhecimento para educador pesquisador, que constrói e socializa conhecimento; na valorização do educador em todos os aspectos; nas condições adequadas ao exercício de educar; na gestão participativa das instituições de ensino; e no acesso e uso das tecnologias; porém, historicamente, a educação popular, para ser educação do povo, tem sido objeto de incansáveis lutas de memoráveis intelectuais, a exemplo de Paulo Freire, Florestan Fernandes, Josué de Castro, Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e outros tantos que viram na educação a possibilidade real de combater a extrema desigualdade social e de promover a libertação do povo da ignorância, do analfabetismo, dando-lhe condição de **ser mais**, ser cidadão.

Essa possibilidade, entretanto, na prática, tem-se mostrado difícil; basta lembrar, por exemplo, os altos índices de analfabetismo da população brasileira com 15 anos ou mais de idade, ao longo do século XX e na primeira década do XXI: em 1920, o índice de analfabetismo chegava a 65% da população; em 1979, era 33,60%; em 1980, 25,50%; em 1991, 20,10% e, no ano 2000, ainda era 13,60% dos brasileiros adultos. Hoje, conforme a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), sobre dados de 2012, esse índice ainda é de 8,7%, cerca de 13,2 milhões de pessoas. Porém, considerando o analfabetismo funcional, pessoa que lê mas não compreende (conceito criado pela Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco), o índice sobe para 18,3%, que representa 27,8 milhões de analfabetos funcionais, mais que o dobro dos analfabetos em leitura e escrita (IBGE, 2013). Tal realidade indica que a educação, ao longo do tempo, não foi ofertada como mecanismo de criação de igualdade de oportunidades. Fazer isto não é tarefa fácil, pois demanda vontade política e exige repensar o modelo educacional e criar outras possibilidades de igualdade de oportunidades, complementar a educação. Retomaremos esse ponto nas considerações finais, mas prosseguimos agora com o debate do desenvolvimento econômico, ponto-chave no debate da desigualdade social no Brasil.

## 2 Desenvolvimento sem distribuição de renda

Neste tópico, trabalha-se com as consequências do modelo de desenvolvimento econômico implementado entre as décadas de 1970 e 1990, dando continuidade ao explicitado acima sobre a insistência da desigualdade social no percurso da história brasileira. Nos anos 1970 a máxima entre os economistas alinhados ao grupo político gestor do Estado era “deixar o bolo crescer para, depois, ser dividido”. Em outras palavras, os investimentos no desenvolvimento deveria acelerar o crescimento econômico, mas sem distribuição de renda, que seria distribuída em outro momento. O resultado foi um forte crescimento econômico do País, que ficou conhecido por “milagre econômico”, em que o “bolo da economia” cresceu, mas não houve a prometida e esperada distribuição.

Em 1974, por exemplo, o salário mínimo tinha metade do poder de compra do ano de 1960. Em contrapartida, nos anos do milagre (1968-1973), a taxa de crescimento econômico do Brasil ficou entre 10% e 14%, em momento de pico, e a indústria de transformação cresceu quase 25%, mas o salário mínimo, entre 1965 e 1974, manteve-se na média anual, com apenas 69% do poder aquisitivo do ano de 1940 (BOCCHINI, 2014). No regime político autoritário não havia espaço para expressão de organizações sociais, de lutas pelos direitos dos trabalhadores e da população pobre e a questão social era tratada como caso de polícia. Mesmo assim, como o País passaria por um ciclo virtuoso de crescimento econômico, a desigualdade social não se tornaria dramática, como veio a ocorrer nos anos 1980 e 1990. Aos poucos, o regime político autoritário foi forçado a, lentamente, caminhar para a democracia e, em um colégio

eleitoral, em 1985, após mais de 20 anos de autoritarismo, elegeu-se um presidente civil.

O presidente eleito, Tancredo Neves, morreu antes de tomar posse e assumiu seu vice-presidente, José Sarney. Na tentativa de conter a crise econômica e os ciclos inflacionários desenfreados, entre 1986 e 1990 foram administrados cinco planos econômicos nos governos de Sarney e de Collor de Mello. A inflação nesse período chegou a cifras sem precedência na história do País: em 1984, antes do Governo Sarney, ela estava em 250% ao ano; mesmo após quatro planos econômicos no governo de Sarney, em 1989, a inflação chegou a 1.764,86% ao ano, média de 147% ao mês. Em junho de 1994, último mês antes do Plano Real, nos primeiros 15 dias, a inflação estava em 47,43% (PASSARELLI, 2011). Por um lado, quem realmente perdeu economicamente com os processos inflacionários foram os trabalhadores assalariados e a população pobre desempregada, pois, nesses períodos, por conta da política de combate à inflação, estes setores da população viveram forte achatamento salarial, que implicou em maior empobrecimento devido à inflação corroer o poder aquisitivo dos salários; por outro lado, os mais ricos, além de sofrerem menos com a inflação, ainda concentraram mais renda e ampliaram a diferença da desigualdade social entre ricos e pobres.

Dados estatísticos desse período mostram as consequências do processo inflacionário, da alta concentração de renda entre os mais ricos e do empobrecimento dos mais pobres: “em 1992, os 10% mais ricos tinham 45,8% da renda nacional, enquanto que, em 1999, os 10% mais ricos passaram a ter 47,4% dessa mesma renda” (FERREIRA, 2003, p. 137). Utilizando dados oficiais sobre os índices de pobreza, Ferreira (2003, p. 138-139) indica que “1% mais rico da população do Brasil, que tinha 11,9% da renda nacional em 1960, passou a ter 16,9% em 1980” e, considerando “os 5% mais ricos, sua participação subiu de 28% para 37,9% no mesmo período, enquanto a dos 50% mais pobres caiu de 17,4% para 12,6%.”

No regime político autoritário, a desigualdade social praticamente foi ignorada pelo Estado. Somou-se a isso a crise econômica dos anos 1980, que agravou a situação de pobreza, e a desigualdade social tornou-se aguda, com grande contingente de famílias vivendo na extrema pobreza. Foi a sociedade, por meio dos

movimentos sociais, quem buscou saída para esse problema que se tornou crônico. O problema da pobreza passou a mobilizar pessoas em movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e pastorais da igreja católica. Dois exemplos expressivos da atuação da sociedade por meio dessas organizações ajudam a entender o desenrolar do problema daí para frente: a Pastoral da Criança e a Campanha Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. A Pastoral da Criança é uma organização de pessoas, principalmente mulheres, organizadas pela ação social da igreja católica, fundada em 1983, com objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças pobres e diminuir o alto índice de mortalidade infantil. Ela tem expressivos grupos de voluntárias organizadas em todos os estados da federação e funciona como um serviço social da igreja em apoio à maternidade e à infância de famílias pobres. Desde os anos 1980 até a atualidade, a pastoral realiza serviço de orientação às mães no cuidado materno-infantil através de agentes da pastoral que visitam os domicílios, orientam e acompanham o desenvolvimento de crianças e mulheres gestantes (PASTORAL DA CRIANÇA, 2013). A Campanha Contra a Fome, a Miséria e Pela a Vida surgiu em 1993, animada e coordenada pelo sociólogo Herbert José de Sousa (Betinho), foi uma resposta da sociedade civil à grave crise social exposta no Mapa da Fome, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma pesquisa realizada em 1993, em que o instituto constatou a existência de mais de 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza, isto é, vivendo com valores de menos de um dólar por dia (BURITY, 2005).

A Campanha, que depois passou a ser chamada de Ação da Cidadania, ao longo dos anos realizou várias atividades de arrecadação e distribuição de alimentos a pessoas pobres;<sup>2</sup> organizou milhares de comitês de voluntários em 22 estados da federação, mobilização de empresários, articulação de organizações parcerias em torno do problema da fome;<sup>3</sup> e, o principal, no governo do então presidente Itamar Franco (1992-1994), colocou na agenda do poder público o problema da fome e da desigualdade social. Essa atitude fez o Governo criar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), junto ao Gabinete da Presidência da República, para discutir e propor políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no Brasil. Igualmente importante, nesse mesmo período, foi a sanção da Lei

Orgânica de Assistência Social (Loas).<sup>4</sup> A partir dessas iniciativas, milhares de ONGs e movimentos sociais articulados com a Ação da Cidadania colocaram em pauta o debate sobre a fome e o combate à pobreza. Em 1994, o Consea articulou a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com participação da sociedade civil, para debater as causas da fome e diretrizes da segurança alimentar. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Consea foi extinto (como outros órgãos de assistência social) e deu lugar ao Conselho do Comunidade Solidária, que criou a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (PERES, 2005).

O modelo de desenvolvimento econômico nos anos 1990, do curto governo de Collor e dos governos de FHC (1995-2002), assumiu diretrizes do neoliberalismo e da globalização em ascensão mundial à época. Na concepção política do neoliberalismo, os investimentos do Estado na área social são contabilizados como gastos, portanto, ao governo é recomendado gastar o menos possível na área social, repassando ao mercado a responsabilidade pela prestação dos serviços à população. O Brasil, após o Plano Real (de 1994) estabilizar a economia e controlar a inflação, aos poucos retomou o crescimento econômico e deu sinal de saída das sucessivas crises econômicas; porém, obedecendo ao receituário do neoliberalismo e da globalização.

Na área social, com a globalização da economia em andamento e gestão do Estado sob o receituário do neoliberalismo - cuja orientação principal era repassar a execução das políticas sociais à sociedade e ao mercado -, o Governo FHC criou, em 1995, o programa Comunidade Solidária e, por meio dele, articulou programas sociais para atender a famílias que viviam na extrema pobreza, com pequena ajuda financeira. Os principais programas sociais executados no âmbito do Comunidade Solidária foram: Vale Gás; Bolsa Alimentação; Bolsa Escola; Erradicação do Trabalho Infantil e Brasil Jovem, que o governo repassava às famílias, cadastradas pelo governo, com renda *per capita* de até meio salário mínimo mensal, um valor variável entre R\$ 15,00 e R\$ 65,00 por mês. Em alguns programas, o valor era condicionado a beneficiar só até três crianças por família, com 15 reais cada, a exemplo do Bolsa Alimentação. Apesar de o programa articular várias iniciativas do Governo na área da complementação

de renda, o Comunidade Solidária não galgou expressivos resultados na diminuição da pobreza, pois focou a ação nos setores mais vulneráveis da população e de forma setorizada, como prescreve o neoliberalismo, sem atingir o universo da população que vivia na miséria (BURITY, 2005).

Em que pese a mudança de foco em relação ao Governo Itamar sobre o problema da fome, o esfriamento da mobilização social - dada a postura do Governo em transferir responsabilidade na execução de políticas sociais à sociedade - o debate sobre a questão da fome e da pobreza continuou no âmbito do Comunidade Solidária. Devido às razões acima, a eficácia dos programas sociais do Comunidade Solidária foi baixa. Quando FHC assumiu o governo, em 1995, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, o Brasil tinha 28,79% da população vivendo em situação de miséria; ao deixar o governo, em 2002, esse índice, era 26,72%. Houve uma pequena diferença na diminuição da miséria em oito anos de atuação do programa, o que significa que as políticas sociais articuladas no Comunidade Solidária foram eficientes apenas em evitar o crescimento da desigualdade social; a diminuição da miséria foi inexpressiva (PERES, 2005).

O índice de Gini, padrão internacional que mede a desigualdade social, nesse período, indicava a magnitude da desconcentração de renda tão somente de 1,89%. Em 1995, ele apresentava indicador de concentração de renda de 0,5987; oito anos depois, em 2002, este indicador estava em 0,5874, diferença muito pequena (IPEA, 2014).

O maior ganho no processo de mobilização da sociedade e articulação com os governos de Itamar e de FHC em torno desse problema, a meu ver, não foi a ajuda com alimentação a milhões de famílias e repasses em dinheiro do Governo num valor quase simbólico (que tiveram seu valor, não resta dúvida), mas foi sim possibilitar à sociedade brasileira assumir a causa da fome como um problema social grave e, ao Estado, assumir, ao menos em parte, responsabilidade com implementação de políticas sociais, ainda que em uma visão neoliberal de políticas sociais compensatórias.

A partir das mobilizações da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela a Vida, milhares de articulações locais de pessoas e atores coletivos da sociedade civil foram viabilizadas em todo o Brasil, formando ampla rede de solidariedade. Essa mobilização gerou uma opinião pública nacional de que a fome e a miséria são

problemas sociais graves, de responsabilidade pública, com correlação direta na concentração de renda, em consequência dos modelos de desenvolvimento econômico, e solução para os mesmos cabe ao Estado e à sociedade. Ao Estado, cabe construção e implementação de políticas sociais de erradicação da fome, diminuição significativa da desigualdade econômica, distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida das pessoas. A sociedade, por sua vez, tem a tarefa de mobilizar-se, exercer o controle social e participar ativamente na proposição de políticas públicas ao Estado.

### **3 O Estado pelo desenvolvimento, contra a fome e a miséria**

O governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010) investiu em duas frentes de atuação: política de desenvolvimento econômico, com o Estado como indutor do processo; e investimento e criação de políticas de desenvolvimento social de combate à fome e à miséria. Na área econômica, uma medida relevante e imediata do governo se consistiu na criação do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social<sup>5</sup> (CDES) - um "órgão de consulta da Presidência à sociedade civil, ao mesmo tempo em que um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais" (FLEURY, 2006, p. 79). O CDES contempla representação da sociedade civil e governo, reunindo três segmentos (empresários, trabalhadores e governo) na concertação de pactos pelo desenvolvimento econômico e social do País. Ao longo de 10 anos, o CDES concentrou-se nos seguintes eixos: agenda para o desenvolvimento; estratégias para o desenvolvimento; e agenda nacional do desenvolvimento.<sup>6</sup> No Governo Lula, os grandes projetos de desenvolvimento econômico e social foram objetos de debates do Conselho (BRASIL, 2010).

Em janeiro de 2007, pelo decreto n. 6.025, o Governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - conjunto de políticas de estímulo ao crescimento econômico, com previsão de investimento da ordem de R\$ 503,9 bilhões até o ano de 2010<sup>7</sup> O PAC articulava todas as ações de investimento em infraestrutura de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos do Governo. Para coordenar o programa, foi constituído um comitê gestor interministerial para

planejar e monitorar as obras. Em agosto de 2007 o comitê apresentou um balanço e registrou 2.014 ações; destas, 60% estavam em estágio de obra; 40% em licenciamento ou licitação; e avaliou o rendimento do mesmo satisfatório (BRASIL, 2010). Com razoável desempenho na arrecadação do Estado, nas parcerias com o setor privado, desembolso dos recursos, execução de obras planejadas, não obstante as críticas do Tribunal de Contas da União (TCU), “de obras superfaturadas”, crítica da oposição de que o programa era eleitoreiro (lançado na conjuntura pré-eleitoral das eleições municipais de 2008), o governo manteve o programa com monitoramento sistemático do comitê (LOPES, 2010).

Em março de 2010, o governo lançou o PAC 2, que previa recursos de R\$ 1,59 trilhões de investimentos para um amplo conjunto de obras de transporte, energia, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Tais investimentos na infraestrutura do País resultou em impacto positivo no crescimento econômico e na oferta de emprego em vários setores da economia, como indústria, construção civil, comércio, serviços etc. (BRASIL, 2014d).

A taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) entre 2003 e 2008 foi expressiva para padrões de anos anteriores. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sistematizados por Curado (2011, p. 92),

[...] neste período a taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2% a.a., praticamente o dobro da observada no período imediatamente anterior. Em 2009, em decorrência dos impactos negativos da crise financeira global, o PIB apresentou uma variação negativa de 0,6%, o que evidencia o impacto significativo da crise sobre a economia brasileira. Não obstante, a rápida recuperação de nossa economia é igualmente reconhecida. As expectativas do mercado, sintetizadas no relatório Focus, sinalizavam para um crescimento superior aos 7,0% em 2010. É salutar lembrar que entre 2007 e 2010, excluindo o ano de 2009, as taxas de crescimento do PIB foram superiores aos 5% ao ano.

A média do “crescimento (do PIB) nos dois mandatos do presidente [Lula] ficou em 4,60%” (SPITZ, 2011, n.p.). O crescimento de 2010, bem como a média em todo período daquele governo, foi resultado dos expressivos investimentos públicos articulados no PAC. Segundo Curado (2011, p. 93), no “primeiro trimestre de 2003 a relação Investimento/PIB era de 16,23%. No terceiro trimestre de 2008, antes dos efeitos da crise financeira global, a relação chegou a atingir 20,1%. No segundo trimestre de 2010 a relação atingiu 17,85%.” No mercado de trabalho, o impacto dessa

política econômica foi significativamente positivo:

[...] em janeiro de 2003 a taxa de desemprego era de 11,3%. Em outubro de 2010 a taxa alcançou 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. A retomada do crescimento econômico tem provocado também impactos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro em diversas dimensões, com destaque para a redução de seu grau de informalidade e para a elevação do rendimento médio real (CURADO, 2011, p. 93).

Na área social, ações de combate à fome e à redução da desigualdade social iniciadas no Governo Itamar, continuadas, algumas, no Governo FHC, foram complementadas e aprofundadas no Governo Lula. Tal como na área econômica, medidas importantes na área social foram implementadas no início do governo; entre elas: criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, reinstalação do Consea e instituição do programa Fome Zero.<sup>8</sup> Ao referido ministério, coube formular e coordenar implementação da política nacional de segurança alimentar e nutricional com objetivo de garantir, no âmbito do território nacional, o direito humano à alimentação.<sup>9</sup>

O Consea, composto de representantes da sociedade civil organizada, do governo e de observadores, ainda funciona como instrumento de articulação entre governo e sociedade civil, na proposição de diretrizes e ações na área da alimentação e nutrição sob a coordenação do Ministério. A quantidade de ministros de Estado (19), juntamente com o leque de representação da sociedade civil organizada (representação de várias articulações de movimentos sociais, universidade e pesquisadores) no Consea, indica a relevância que este colegiado assumiu no Governo Lula (BRASIL, 2004).

O programa Fome Zero, também sob coordenação desse Ministério, reuniu um conjunto de ações públicas de combate à fome, como: Cartão Alimentação (distribuído às famílias para compra de alimentos); Programa de Aquisição de Alimentos (com compras públicas dirigidas para a agricultura familiar); restaurantes populares em várias cidades; e envolvimento da sociedade civil nas atividades do programa (BRASIL, 2003).

Em 2004, foi extinto o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); uma tentativa acertada do Governo em conferir maior importância à área imprimindo-lhe um caráter de desenvolvimento social, ao invés de assistência pontual e fragmentada, como vinha sendo feito.

Nessa linha, o MDS articulou um conjunto de

políticas sociais, algumas que vinham do Governo FHC e outras novas, em um amplo programa denominado Bolsa Família,<sup>10</sup> que incorporou as ações do Fome Zero e unificou as transferências de renda por meio de um único cartão magnético para saques de repasses financeiros do governo às famílias em situação de insegurança alimentar, beneficiadas pelo programa,<sup>11</sup> o qual condiciona o benefício ao cumprimento de contrapartidas da família no uso, acesso e assiduidade aos serviços de saúde, educação e assistência social.

As condicionalidades têm como objetivo o desenvolvimento das famílias, ou seja, ações que possibilitam aos beneficiários lutarem contra situação de pobreza e vulnerabilidade social. Nesse sentido, na educação, as crianças e adolescentes das famílias cadastradas no Bolsa Família, com até 15 anos, devem estar matriculadas e ter, no mínimo, 85% de frequência escolar (BRASIL, 2011b).

Na saúde, os pais ou responsáveis pelas crianças menores de sete anos devem levá-las para tomar as vacinas recomendadas, pesar, medir e fazer exames frequentemente. As gestantes e/ou mães que amamentam devem participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde e, sobretudo, continuar o acompanhamento da sua saúde e do bebê, pós-parto, e ainda participar das atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável.

Na assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do programa e obter frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal. Essas condicionalidades dão ao programa uma concepção de cuidado de bem-estar às famílias por meio da efetivação de direitos sociais básicos, afastando a concepção de puro e simples assistencialismo nas críticas ao programa.

Recentemente o MDS, por oportunidade dos 11 anos do Bolsa Família, apresentou avaliação destacando resultados positivos obtidos ao longo desse período:

[...] redução da mortalidade infantil entre zero e seis anos em 58% por causas relacionadas à desnutrição; [...] redução em 51% no déficit de estatura média das crianças beneficiárias do Bolsa Família; [...] no ensino médio, a taxa de abandono dos beneficiários do Bolsa Família é de 7,4% ante a média nacional é de 11,3%; [...] no ensino fundamental, a taxa de abandono foi de

2,8% para os beneficiários do programa, enquanto a média nacional era de 3,2% e; [...] 1,7 milhão de famílias [deixaram o Bolsa Família voluntariamente por ter melhorado sua renda] (BRASIL, 2014c, n.p.).

Esses resultados se relacionam ao atendimento com ações de vários outros programas de proteção social criados e executados no MDS, constituindo o que é chamado de rede de proteção social; entre eles,

[...] proteção social básica; proteção social especial; erradicação do trabalho infantil; enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; sistema nacional de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei; Projovem; renda mensal vitalícia por idade, renda mensal vitalícia por invalidez; benefício de prestação contínua, da assistência social à pessoa idosa (BRASIL, 2011b, n. p.).

As políticas sociais dos governos do presidente Lula tiveram continuidade no Governo Dilma e foram mais aprofundadas focando no grupo de família que ainda viva na extrema pobreza, cujos membros tenham renda *per capita* de até R\$ 77,00 por mês. Para atender a esse segmento da população, o governo de Dilma criou o plano Brasil Sem Miséria,<sup>12</sup> que articula ações de 22 ministérios, coordenados pelo MDS, em benefício às vítimas da miséria. Após três anos de funcionamento do Plano, o MDS divulgou um balanço com resultados de programas e ações do Brasil Sem Miséria: (a) Pronatec, programa de capacitação técnica de jovens para acesso ao mercado de trabalho, cujos dados do governo indicam que, entre 2011 e 2014, teve “1,319 milhões de matriculas”; (b) microempreendedor individual, onde “9,2% são empreendedores oriundos do bolsa família”; (c) programa crescer, que faz empréstimo a juros reduzidos com orientação técnica para pessoas de baixa renda e que “fez 9,4 milhões de operações”; e (d) programa economia solidária, presente “em 2.275 municípios, com 10.925 empreendimentos” (BRASIL, 2014a, p. 8-10).

O resultado geral dessa política sistemática de desenvolvimento social do Estado brasileiro nos últimos 11 anos é uma sensível redução da desigualdade social, da pobreza absoluta e garantia das condições básicas essenciais de alimentação à população mais empobrecida. Olhando a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, índice que mensura o desenvolvimento das pessoas em relação ao PIB de um país, percebe-se, nos últimos 12 anos, um crescimento; por exemplo: em 2000, o IDH era 0,669; em 2005, subiu para 0,710; em 2010, atingiu

0,726 e chegou, em 2012, a 0,730. Houve uma progressão, ainda que lenta, mas continua, que fez o Brasil saltar da categoria de país médio para país de alto desenvolvimento humano, mas está ainda na 85ª posição no *ranking* mundial dos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 2013).

O maior impacto das políticas sociais nos governos de Lula e Dilma foi diminuição da pobreza extrema. Dados da PNAD apresentam a evolução desse fenômeno:

[entre os] anos de 2002 e 2012, a pobreza decaiu 57,4% no Brasil. Em termos absolutos foram 22,5 milhões de pessoas que deixaram a condição de pobreza (extrema), uma vez que passou de 39,3 milhões de brasileiros vivendo com até 140 reais mensais per capita de rendimento domiciliar em 2002 para 16,7 milhões de brasileiros em 2012 (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013, p. 2).

Com base na PNAD de 2013, o índice de Gini, que mensura a desigualdade, foi de 0,495 no Brasil, que indica desconcentração de renda e consequente diminuição da desigualdade social (IPEA, 2014).

#### 4 Considerações finais

Ao longo dessa exposição ficou claro que o fenômeno da desigualdade social tem trajetória insistente no Brasil. O Estado brasileiro, em cada modo de produção (colonial, escravista, capitalista), tratou a desigualdade social, em grande medida, com indiferença. Somente a partir da modernização do Estado, nos anos 1930, foi que a questão começou ter a atenção, com instituição dos direitos sociais do período getulista. Nos governos autoritários, entre 1964 e 1985, as desigualdades sociais foram tratadas como caso de polícia e somente com a redemocratização política dos anos 1980, com o Brasil submerso em uma profunda crise social, com a mobilização da sociedade e uma postura flexível dos governos nos anos 1990 foi que o Estado incorporou uma agenda pública sobre a fome, a pobreza e a miséria.

A partir do governo de Itamar, passando pelo de FHC, aprofundado pelo de Lula até o governo de Dilma, o Estado mudou da indiferença e da questão de polícia, ao lidar com a questão da fome e pobreza extrema, para política de desenvolvimento social. Em cada um desses governos, ao seu modo, pode-se dizer que houve avanços que foram se tornando cumulativos. A postura do Estado quanto à pobreza, à fome e à miséria começou a mudar com o governo de Itamar, pela atuação da sociedade civil, que fez surgir o Consea, atitude essa que levou o Governo a reconhecer a

responsabilidade do Estado com a fome e a pobreza. No Governo FHC, em que pese a mudança no foco da questão para uma visão neoliberal, teve continuidade e as primeiras políticas de transferência de renda foram implementadas. Os governos de Lula e Dilma não só deram continuidade às políticas de transferências de renda como criaram novas, envolveram a participação da sociedade, as três esferas de governo e instituiu um ministério para articular diferentes ações e programas em uma política de desenvolvimento social, com a tarefa (o ministério) de coordenar, debater, articular, propor e executar políticas e programas sociais, dando-lhes caráter de política de desenvolvimento social ao invés de assistencialismo.

Contudo, a atuação desses governos que tem colocado o Estado como indutor de ações de diminuição da fome, da pobreza extrema e das desigualdades sociais ainda deixa muito a desejar. Primeiro, pelo conceito de pobreza, em que as discussões e atitudes de todos esses governos assumem o conceito numa visão matemática; pobre, para eles, é quem tem renda *per capita* de até R\$ 154,00, e extremamente pobre, isto é, miserável, quem vive com renda *per capita* de 0 a R\$ 77,00 por mês (valores atuais). O conceito de pobreza relaciona-se a vários aspectos objetivos e subjetivos, não somente à renda, mas à falta de condições de acesso a serviços públicos e privados, insuficiência nas condições econômicas para acesso a bens culturais, bens materiais e autoestima. Segundo, ao longo de 20 anos (de FHC a Dilma) das políticas sociais, o número de 14.145.274 famílias atendidas no Bolsa Família é ainda muito grande (CARTA CAPITAL, 2014). Isto pode indicar baixa eficácia dessas políticas e significa que o processo de melhoria das condições econômicas dessas famílias é lento, requer combinação com outras políticas para dar eficiência na distribuição de renda, para além do que é feito com empreendedorismo, microcrédito, formação técnica etc.; o Estado, nesse ritmo, poderá levar séculos para erradicar a pobreza. Terceiro, os níveis ainda altos de desigualdade social, conforme apresentados acima, pelos índices de Gini e IDH, indicam necessidade de acelerar o processo de distribuição de renda no País; e não há como redistribuir renda em um país tão desigual como o Brasil se não houver políticas que distribuam renda de quem tem mais para quem tem menos ou não tem. Quarto, para as políticas

sociais não ficarem apenas nos programas de governos, dependendo do humor de cada gestor, e efetivamente tornarem-se políticas de Estado de desenvolvimento social (que equivaleria à construção do Estado de Bem-Estar social), seria necessário que a política social fosse um direito constitucional.

Retomo, por fim, à linha geral da nossa discussão de que a educação de qualidade é considerada suficiente para criar condições de oportunidades na redução das desigualdades sociais; porém, devido aos elevados níveis de desigualdades sociais e econômicas do Brasil, os efeitos lentos das atuais políticas de redistribuição de renda, as enormes diferenças econômicas regionais, a educação somente não é suficiente para reduzir significativamente as desigualdades, na velocidade que o problema exige, e, se for, levará muito tempo, cinco ou mais gerações para equilibrar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social; daí a necessidade de combinar várias políticas com a educação para acelerar a redução das desigualdades, tais como: política de valorização do salário dos trabalhadores; investimentos e melhorias na educação; política de geração de emprego qualificado e renda; política de saúde com atendimento prioritário aos setores menos favorecidos; aproveitamento dos nichos de desenvolvimento econômico; e, principalmente, uma política de desenvolvimento e crescimento econômico associada à justa política de (re)distribuição de renda.

Combater mais rapidamente a pobreza, a extrema pobreza e favorecer uma expressiva diminuição das desigualdades sociais e econômicas exigem medidas de aprofundamento das políticas sociais, maior participação da sociedade e transição de um Estado de benefícios e transferências de renda para um Estado de bem-estar social, que o Brasil, até o momento, ainda não experimentou ●

#### Notas:

(1) O auxílio moradia concedido recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para todos os juizes do País no valor de R\$ 4.377,00; decisão válida inclusive para juizes que têm moradia própria, não deixa de ser uma institucionalização de privilégio esta categoria de servidor público. O salário de um juiz em início de carreira é de aproximadamente R\$ 24.117,00, em um país onde o salário mínimo é R\$ 724,00 (e grande maioria da população não tem nem o equivalente a essa renda para viver) e onde mais de 14 milhões de famílias estão no Programa Bolsa Família - uma ajuda do Estado porque elas têm renda inferior a R\$ 154,00 por mês (BRASIL, 2011a).

(2) "Entre 1993 e 2005 foram arrecadadas 30.351 toneladas de alimentos em todo o Brasil, beneficiando 3.035.127 famílias. Entre 2006 e 2010 foram distribuídos 2.300.000 brinquedos e 500.000 livros em todo o País." (AÇÃO DA CIDADANIA, 2014, n.p.).

(3) O problema da fome no Brasil foi amplamente discutido por Josué de Castro, entre os anos 1930 e 1960, quando, como pesquisador, escreveu o clássico livro "Geografia da Fome", publicado em 1946. Foi a partir da luta incansável do médico Josué e de suas pesquisas que a fome foi desnaturalizada e passou a ser um vista como um problema social e não um fenômeno da natureza (cf. CASTRO, 1992).

(4) A Loas (lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) foi sancionada pelo presidente Itamar Franco para orientar as ações da Secretaria de Assistência Social e, como o Consea, resultou de ampla discussão e mobilização da sociedade brasileira para o efetivo combate à pobreza. A lei propunha romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos. No Governo Lula, ela foi reeditada para atender às necessidades do MDS (BRASIL, 1993).

(5) O artigo 1º do Regimento Interno do CDES o define como órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, com a missão de propor "I- [...] políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados" (BRASIL, 2003).

(6) Tais eixos foram desenvolvidos com base no seguinte diagnóstico do CDES: "extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social; II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados; III. Infraestrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais; IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho; V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais" (BRASIL, 2010, p. 13-14).

(7) Os investimentos têm como fontes empresas estatais, empresas privadas e bancos oficiais.

(8) O programa Fome Zero foi concebido pelo Instituto Cidadania de São Paulo, em 2001, lançado em 16 de outubro, Dia Mundial da Alimentação, objeto de proposta da campanha eleitoral a presidente de 2002, do presidente Lula, implantado a partir de 2003, com objetivo de combater a fome e suas causas estruturais e garantir a segurança alimentar aos brasileiros. O programa envolveu a participação das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Dados estatísticos oficiais estimavam que no Brasil, em 2002, existiam 54 milhões de pessoas passando fome; destas, 24 milhões viviam em situação abaixo da linha de pobreza, na miséria (BRASIL, 2005).

(9) O direito à segurança alimentar e nutricional da pessoa humana não é constitucional, ele não está inscrito na Constituição brasileira de 1988, mas é garantido pelos diversos acordos internacionais dos órgãos da Organização das Nações Unidas, em que o Brasil é signatário (BRASIL 2005).

(10) O parágrafo único do artigo 1º da lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, de criação do Bolsa Família, apresenta a junção das ações de transferência de renda nesse programa: “[...] especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola [...], do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAAL [...], do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação [...], do Programa Auxílio-Gás [...] e do Cadastro Único do Governo Federal [...]”

(11) Atualmente, o Bolsa Família beneficia mais de 14 milhões de famílias em todos os estados da Federação. O valor do benefício é variável; o básico é R\$ 77,00, podendo chegar a mais de R\$ 350,00, acrescendo ao básico o valor variável; o variável para jovem e para superação da extrema pobreza, com limite de até cinco benefícios por família. Têm direito ao benefício, a família com renda *per capita* de até R\$ 154,00 e as famílias consideradas extremamente pobres, com renda de 0 a R\$ 77,00, que recebem um benefício a mais incorporado ao cartão Bolsa Família (BRASIL, 2014b).

(12) Conforme o artigo 4º do decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011, que criou o Plano Brasil Sem Miséria, os seus objetivos são: “I - elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.”

## Referências

- ACÇÃO DA CIDADANIA. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 dez. 1998.
- BRASIL. Decreto n. 4.744, de 16 de Junho de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2003.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Avaliação do TCU sobre o Programa Fome Zero*. Brasília: TCU, 2005.
- BRASIL. Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jan. 2007, edição extra.
- BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND*. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2010.
- BRASIL. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 jun 2011a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de Gestão - 2011*. Brasília: MDS, 2011b.
- BRASIL. *Plano Brasil Sem Miséria*: junho de 2011 a julho de 2014. Brasília: Presidência da República, 2014a.
- BRASIL. Decreto n. 8.232, de 30 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 maio 2014, retificado em 05 maio 2014b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família completa 11 anos*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2014c.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano de aceleração do crescimento*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 19 de out. 2014d.
- BURITY, J. A. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, C. et al. (Org.). *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 63-107.
- BOCCHIN, B. *Milagre para uns, crescimento da economia foi retrocesso para maioria*. 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, a. 7, v. esp., p. 91-103, 2011.
- CARTA CAPITAL. *Entenda como funciona o Bolsa Família*. 13 maio 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>> Acesso em: 25 out. 2014.
- CASTRO, J. Geografia da fome. 11. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- DIAS, R. *Sociologia e administração*. Campinas, SP: Alínea, 2001.
- FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1978.
- FERREIRA, D. *Sociologia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79-105.
- FREYRE, G. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1978.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO - FPA. *FPA Comunica 06*. São Paulo: FPA, 2013.
- GIDDENS, A. *Sociologia*. 4. ed. São Paulo: Artmed, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios*, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *A década inclusiva (2001-11): desigualdade, pobreza e política de renda*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 17 out. 2014.
- LOPES, E. Oposição crítica execução de obras do PAC. *Estadão*, 04 fev. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- MILLER, D. Igualdade e desigualdade. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 374-375.
- OLIVEIRA, M. Brasil melhora IDH, mas mantém 85ª posição no ranking mundial. *G1*, 14 mar. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- PERES, T. H. A. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 109-126, jan.-jun. 2005.
- PASSARELLI, H. Inflação: um problema que não pode ser esquecido. *Estadão*, 07 set. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br>> Acesso em: 21 de out. 2014.
- PASTORAL DA CRIANÇA. *Regimento Interno da Pastoral da criança*. 2013. Disponível em: <<http://www.pastoraldacrianca.org.br>>. Acesso em: 16 out. 2014.
- SUPLICY, E. M. Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da renda básica de cidadania no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 61-71, jan.-jun. 2003.
- SPITZ, C. PIB brasileiro fecha 2010 com crescimento de 7,5%, maior desde 1986, aponta IBGE. *O Globo*, 04 nov. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 05 out. 2014.
- VIEIRA, F. Para além do projeto desenvolvimentista. In: MARTINS, P. E. M.; MUNTEAL, O. (Org.). *Brasil em evidência*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; FGV, 2012. p. 87-97.

\* Professor do Departamento de Ciências Sociais/ CCHL/UFPI e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFPI. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE.