

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

II SEMINÁRIO DE PESQUISA DA FESPSP

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NOS
GOVERNOS LULA (2002-2010) E BACHELET (2006-2010)**

MARIA FERNANDA DEGAN BOCAFOLI

Mestranda do Programa Interunidades Integração para a América Latina – PROLAM/ USP

Aluna do curso de pós-graduação de Globalização e Cultura da FESP SP

São Paulo, outubro de 2013.

1. Resumo

A partir do Segundo Consenso de Washington, o Banco Mundial admite que a região da América Latina padece de um grave quadro de “persistência e crescimento da pobreza”, a despeito das medidas de ajuste econômico propostas e adotadas ao longo dos 1980 e 90 e chega a designar esta última como “década da desigualdade e da pobreza”. Diferentemente do que vinha sendo defendido antes, no Primeiro Consenso de Washington (1989) e no World Economic Report (1990), os relatórios assumem também a impossibilidade de superação da fome apenas via fortalecimento do mercado e crescimento econômico e recomendam que os Estados adotem políticas sociais focalizadas “de qualidade”, que concentrem recursos em programas para o enfrentamento da pobreza. Diversos países da região como Brasil, Chile e Argentina, seguem as orientações dos “Programas de Redução da Pobreza e de Crescimento” (1999) e dos “Planos Estratégicos de Redução da Pobreza” (1999). Os governos Lula (2002-2010) no Brasil e Bachelet (2006-2010) no Chile tiveram forte cunho social e são conhecidos por seus amplos programas sociais, além de terem trajetórias políticas ideologicamente vinculadas à esquerda e de haverem ascendido ao poder aproximadamente no mesmo período. Esta pesquisa, ainda em estado inicial, pretende analisar as políticas públicas de combate à fome¹ aplicadas nos governos Lula e Bachelet, desde suas concepções até seus resultados para verificar como aparecem as recomendações de política social de combate à pobreza do Banco Mundial e em que medida trabalham no sentido da diminuição ou, antes, da manutenção da pobreza nos dois países.

Palavras-chave: Brasil, Chile, fome, pobreza, políticas públicas.

2. Introdução

Há, na Ciência Política, na Sociologia, na História e na Economia, uma extensa e bastante variada literatura sobre o tema dos programas e das políticas sociais. Uma boa parte desta dedica-se especificamente ao estudo e análise da questão em determinados países da América Latina, em períodos restritos; ou que a tomam como um todo, em uma tentativa de observar, ao longo da História, quais tem sido as

¹ Definida pela ONU como a ingestão de menos de 1800 quilocalorias por dia.

diferentes concepções e os diversos resultados obtidos das políticas sociais na área². A discussão mais geral sobre a origem das políticas e dos programas de caráter social postos em prática pelo Estado na região é longa e normalmente remonta ao fim período ditatorial que nos assolou, em uma periodização grosseira, durante as décadas de 1960 a 1980.

Porém, para tratar da questão das origens da política social, a autora Alejandra Pastorini (2007) coloca que, em primeiro lugar, é necessário refletir sobre o que se entende por este termo. Segundo ela, não é possível pensar a política social como uma atuação isolada e segmentada por parte do Estado, mas sim, faria sentido inseri-la no contexto de suas relações sociais, políticas, econômicas e culturais que ocorreriam todas ao mesmo tempo; além disto, seria preciso também tratá-la diferenciadamente em cada país ou sociedade que tomemos por estudo. Behring e Boschetti (2006), muito embora demonstrem que as concepções de política social podem as mais variadas possível, apresentam uma estreita relação entre esta e o desenvolvimento das relações de produção e reprodução capitalistas. Segundo Teixeira (2009), comentando as autoras supracitadas, “os processos que determinam a política social são também por ela determinados, concebendo-a como expressão da contradição do próprio sistema capitalista.” (p. 27) Neste sentido, devemos ainda lembrar que a política social seria marcada pelo conflito permanente entre capital e trabalho, e que, desta forma, só faria sentido dentro de um Estado capitalista. Se neste ponto nos recordarmos do filósofo italiano Norberto Bobbio, veremos que para ele, o Estado inserido em um contexto liberal teria suas funções reduzidas a apenas três: a primeira seria a de defender as fronteiras do país contra os inimigos externos; a segunda, a de proteger, dentro de um mesmo território, um indivíduo contra as ofensas de outros indivíduos; e a terceira, e que mais nos interessa nesta pesquisa, seria a de garantir condições mínimas para o funcionamento do sistema de propriedade.

Fazendo um exercício do que Anthony Giddens chamaria “sensibilidade histórica”, a autora Raquel Raichelis (2007) escreve que no fim da década de 1840, mais especificamente no ano de 1848, na França, ocorre a agudização das lutas operárias – os trabalhadores dão-se conta da exploração do trabalho a que estão submetidos e começam a rebelar-se contra uma ordem jurídico-política contraditória em si mesma: o indivíduo tem assegurado o direito de ter propriedades; este

² Encaixam-se aqui, no primeiro caso, por exemplo, a vasta produção de Alberto Aggio (Professor do Departamento de História da UNESP/ Franca) sobre o Chile e; no segundo caso, a de Armando Boito Júnior (Professor do Departamento de Ciência Política do IFCH/ Unicamp) e de Osvaldo Angel Coggiola (Professor do Departamento de História da FFLCH/ USP), apenas para citar alguns.

confronta-se, porém, na realidade, com uma ordem econômica que lhe nega esta possibilidade. Retomando Behring e Boschetti (2006), vemos que a tendência surgida na França repetiu-se, regra geral, na América Latina e, grosso modo, em todos os Estados nacionais e que a primeira expressão do que hoje consideramos *política social* teria tido como centelha essa primeira situação de revolta e cobranças por parte dos trabalhadores, que começaram a exigir pensões por envelhecimento e maternidade, e seguro para acidentes de trabalho, por exemplo. Desta maneira, nota-se que a idéia de política social já nasce como um conceito marcado pelo caráter do atendimento por parte do Estado às demandas emergenciais ligadas à reprodução da força de trabalho e do capital. Conforme lê-se em Teixeira, se

o desenvolvimento das forças produtivas e a modernização traziam consigo uma contradição que se aprofundava e se expressava na forma do pauperismo, evidenciando a insatisfação dos trabalhadores, [...], como expressão de processos contraditórios, as políticas sociais se tornavam cada vez mais necessárias, como maneira de apaziguar as reivindicações trabalhistas, no caso dos capitalistas, e como resposta às necessidades mais emergenciais, no caso dos trabalhadores. (2009, p. 79)

Deve-se aqui perceber a relevância do papel do Estado quando tratamos de política social, pois é ele que irá atuar como agente mantenedor da ordem social a partir do provimento das demandas específicas dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que assegura a reprodução do modo de produção capitalista, ao apaziguar as reivindicações – tentando assim, amenizar os efeitos e as distorções da contradição jurídico-política com o modelo econômico, colocada por Raichelis (2007). Dentro da concepção de política social, o Estado é tido prioritariamente, portanto, como um atendedor de necessidades sociais. A partir dos anos 1930, com a Grande Depressão e, mais tarde, com as duas Grandes Guerras, a dimensão internacional da atuação social do Estado começa a ganhar cada vez mais importância, conforme veremos a seguir.

No ano de 1945, são criados e ratificados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e o surgimento no pós-guerra destas duas organizações internacionais guarda uma íntima relação e é a expressão prática de um pano de fundo muito específico: a “questão social”³. A conferência de Bretton-Woods⁴, ocorrida

³ Termo utilizado do modo como aparece em Rafael Vieira Teixeira (2009), significando “processos marcados por uma dinâmica contraditória, que se expressa organicamente nos campos político, ideológico-cultural, econômico e social; dinâmica essa inerente à própria organização social capitalista, a qual se manifesta em inúmeras facetas, envolvendo os sujeitos e, dialeticamente, originando e sendo evidenciada na luta de classes.” (p. 27)

⁴ Pequena localidade no nordeste dos Estados Unidos.

em julho de 1944, estava no centro das discussões da pauta internacional e contava com a participação do célebre economista J. M. Keynes, que propugnava a necessidade inelutável de revigorar as economias dos Estados europeus, arrasados então pela Grande Depressão de 1929 – ocorrida, inclusive, no imediato pré-guerra - e pelas duas Guerras Mundiais. Além disso, tinha suma importância a clarificação do fato de que as economias européias precisavam ser revigoradas também com o fim primordial de evitar novas crises mundiais. É importante aqui notar que, dentre as várias facetas possíveis sob as quais a “questão social” pode se apresentar, a das crises cíclicas do capitalismo faz-se muito importante – desde a Grande Depressão de 1929, a primeira grande crise que chega a assumir dimensões globais, instaura-se uma noção bastante estreita de “previsão” e de “controle” social e econômico. É interessante pensar que, para além de atuarem como organismos financiadores principalmente, mas não unicamente, da reconstrução dos países europeus destruídos pelas Guerras; o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, pensados a partir do contexto histórico de sua criação, possuem um caráter regulatório muito incisivo: ao longo da História, inclusive, essa característica vai-se aprofundando e ficando cada vez mais demarcada até chegarmos ao fim da década de 1980, em que o BM passará a difundir claramente orientações e práticas com objetivos anti-cíclicos, direcionadas maiormente aos países latino-americanos⁵. Como coloca Teixeira (2009), “nos momentos de crise, especialmente aqueles profundos, o capitalismo tende a perder legitimidade” (p. 26), não só entre os setores da classe trabalhadora, que padecem com a inflação, a fome e o desemprego, mas também, e, pode-se dizer principalmente, entre membros da classe capitalista, que vêem-se encaixados pela possibilidade de falência e quebra de empresas e indústrias, perda significativa de capital e declínio social. A importância da regulação, da previsão e do controle para evitar crises cíclicas está profundamente relacionada, assim, à função de evitar que destas advenham, conjuntamente, crises de legitimidade e vulnerabilidade do sistema capitalista bem como que se gestem situações de questionamentos drásticos ou revolucionários.⁶

⁵ Há muita discussão em torno da possibilidade de se evitar novas crises econômico-sociais de caráter global. Uma grande parte da literatura sobre o tema entende que as crises são inevitavelmente cíclicas porque configuram-se como expressões das contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, que alternaria períodos de crescimento e recessão. Há outros, entretanto, que julgam ser possível exercer um controle real e efetivo sobre os ciclos do capital e este posicionamento ganha fôlego principalmente a partir da metade dos anos 1940, pós Segunda Guerra Mundial. Neste momento, muitos experimentos neste sentido são postos em prática na Europa, baseados principalmente na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, do economista J. M. Keynes, ativo participante da Conferência de Bretton-Woods.

⁶ Não entra no escopo desta pesquisa pensar mais a fundo o contexto histórico, político ou social de cada uma das vezes em que tivemos, na História, momentos como estes; nem tampouco trazer à luz a legitimidade das experiências socialistas que já foram vivenciadas – basta entender que, de modo geral,

É lançando mão, então, dos conceitos de “controle” e de “regulação” de crises, que estiveram tão ligados ao seu nascimento, e de outros a estes conectados, como o da promoção do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas e de inserção dos países subdesenvolvidos no comércio mundial, que o Banco Mundial irá realizar, convocada pelo Institute for International Economics, em conjunto com o FMI e o BID (Banco Internacional de Desenvolvimento) no ano de 1989, uma reunião à qual posteriormente se deu o nome informal de “Consenso de Washington”. As discussões travadas durante a reunião⁷ trataram diretamente de lançar um conjunto de proposições e condicionamentos (chamados *condicionalidades*) para que os países latino-americanos pudessem ter acesso a financiamentos e empréstimos. Entre estas proposições, figuram principalmente a “liberalização dos mercados” como fonte para o combate à miséria e à extrema pobreza,⁸ bem como a desmoralização do ideário cepalino de desenvolvimento, baseado na cooperação de capitais privados nacionais e estrangeiros e na idéia do Estado como gestor e empresário.

O que se chamou “Consenso de Washington” tinha na verdade o título “*Latin American Adjustment: how much has happened?*”, abordando 10 áreas – 1. disciplina fiscal, 2. priorização dos gastos públicos, 3. reforma tributária, 4. liberalização financeira, 5. regime cambial, 6. liberalização comercial, 7. investimento direto estrangeiro, 8. privatização, 9. desregulação (afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas) e 10. direito à propriedade intelectual – propugnavam-se dois objetivos básicos: “por um lado, a drástica redução do Estado (...); por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas.” (BATISTA, 1994, p. 18) Alguns autores chegam a afirmar que o Consenso de Washington teve caráter puramente econômico, e que sequer abordou temáticas sociais, uma vez que entendia-se que o acesso de todos às necessidades mais básicas da população ficaria garantido se esta tivesse emprego e o poder aquisitivo deste advindo.

nos momentos em que houve profunda crise econômico-social, foi também posto em cheque o modo de produção capitalista.

⁷ Paulo Nogueira Batista (1994) escreve que o fim da Guerra Fria, o colapso do comunismo na Europa Central e a desintegração da União Soviética teriam surtido efeito de entregar legitimidade ao discurso neoliberal do Banco Mundial e do FMI, bem como teria facilitado a disseminação das propostas criadas durante o Consenso de Washington.

⁸ Conforme escreve Raimundo Batista dos Santos Júnior (2010), o Banco Mundial tem poder para “influir nos planos de desenvolvimento conforme as características por ele apresentadas. Assim, os empréstimos concedidos pelo Banco, além de cobrirem despesas ordinárias e extraordinárias essenciais para o sistema produtivo dos países e regiões atrasadas, tem a intenção de incrementar a modernização desse conjunto de nações conforme o arquétipo ocidental de desenvolvimento.” (p.66)

De modo geral e bastante superficial, podemos afirmar que os governos de Fernando Henrique Cardoso no Brasil e de Eduardo Frei Ruiz Tagle no Chile veem na liberalização do mercado, conceito tão caro ao Consenso de Washington de 1989, uma possibilidade efetiva de crescimento e desenvolvimento, como fica demonstrado por exemplo, pela privatização dos grandes portos de Valparaíso e San Vicente, das empresas chilenas Essel, Essal e Emos (do ramo sanitário) e da Vale do Rio Doce (mineração) e de inúmeras estradas nacionais de rodagem no Brasil. Porém, os maus resultados econômicos obtidos na América Latina como um todo durante a década de 1990⁹, revelados pela grande aumento da dívida externa e interna, pelos altos níveis de desemprego e pela crise generalizada no balanço de pagamentos e colocam um engodo teórico para os economistas do FMI e do Banco Mundial. Segundo Bresser-Pereira (2003), “o Primeiro Consenso de Washington está hoje morto (...), em parte devido ao seu fracasso em promover o desenvolvimento na América Latina. (...) O apoio popular que os programas de privatização obtinham no início dos anos 1990 desapareceu dez anos depois.” (p. 16)

No começo da década de 1990, assim, gesta-se uma segunda reunião mais ou menos aos moldes da “*Latin American Adjustment: how much has happened?*”, porém com algumas diferenças muito importantes de abordagem. Ainda segundo Bresser-Pereira (2003), “o Segundo Consenso de Washington foi a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Ao invés de dizer o que os países deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, veio dizer o que devem fazer para crescer, para se desenvolver”¹⁰ (p. 16). Teixeira (2009), explica a criação do Segundo Consenso de maneira bastante clara:

“O ajuste proposto pelo Primeiro Consenso de Washington apresentou-se como a possibilidade de solução para a situação crítica vivida pelos países e suas populações. Vale dizer que essa é a estratégia que representa as caracterizações (...) e interesses das classes dominantes dos países centrais e que foi prontamente assumida pelas classes dominantes e seus representantes nos governos dos Estados da periferia do sistema capitalista. Assim, o receituário neoliberal foi posto em prática. Acontece que (...) os ajustes estruturais, ao invés de solucionarem a turbulência da luta de

⁹ Sobre este tema, é válido citar como fonte de consulta o excelente artigo escrito por Bresser-Pereira (1991), intitulado “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?”.

¹⁰ É interessante colocar a interpretação que Bresser-Pereira faz a respeito da aceitação do Segundo Consenso de Washington como tácita e sem críticas pela América Latina de modo geral: o autor afirma que as elites sofrem de uma certa incapacidade de pensar por conta própria, chega a utilizar o termo “elites alienadas” para definir sua atuação política. Além disso, devemos lembrar que à altura dos 1990, tanto Brasil como Chile já encontravam-se altamente endividados em decorrência dos financiamentos e empréstimos tomados durante o fim dos 80 e ao longo da primeira metade dos 90. Paulo Nogueira Batista (1994) coloca ainda a alta capacidade de convencimento dos organismos internacionais, afirmando que embora a pressão econômica direta haja existido o tempo todo como pano de fundo, a persuasão jogou papel mais forte.

classes vivida na conjuntura da crise, fizeram agravá-la (...). É nesse contexto que se insere o reconhecimento por parte das classes dominantes dos países centrais. Primeiro, da existência e da 'persistência' da pobreza e da desigualdade, e, logo em seguida, do crescimento destas, mesmo em uma conjuntura formatada nos moldes do receituário proposto a partir das formulações do Consenso de Washington." (p. 112)

O Segundo Consenso surge, assim, muito marcado pelo reconhecimento da persistência, e mais, do crescimento da pobreza na América Latina a despeito de terem sido adotadas, em maior ou menor medida, as 10 práticas propostas em 1989. Percebe-se que as reformas orientadas para o mercado não tinham surtido efeito positivo e haviam, inclusive trazido piora na situação da pobreza absoluta e da pauperização das populações latino-americanas. Em 2001, o BM admitia, por exemplo, haver no Brasil 34,9 milhões de pessoas em situação de renda per capita inferior a linha da pobreza. Em 2003, afirma que "décadas de crescimento sustentado da renda acima dos níveis atuais não conseguiram retirar da pobreza uma grande parte da população pobre." (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 42). Osvaldo Coggiola (2012), escreve que "a pobreza relativa no bloco latino-americano teve piora entre 1987 e 1998, com 0,3% a mais de sua população vivendo sob a linha de pobreza absoluta" (p.36). Aqui, retomando Teixeira (2009), vemos que há uma contradição fundamental na concepção que o Banco Mundial apresenta em 1989. Nesta, "o fundamento da política social é econômico, e não social" (p. 117), e o resultado foi a constatação de que nem sempre o desenvolvimento social é consequência do crescimento econômico e da primazia do mercado. Aliada a estes, teria de ser praticada pelo Estado uma política social "de qualidade" e "focalizada" nos pobres.

Osvaldo Coggiola (2012) avalia que "foi a essa nova realidade que se deu resposta através dos programas sociais setoriais (ou "focalizados"), no quadro das políticas neoliberais, e da sua crise, que determinou a ascensão dos governos de esquerda" (p.37). O tema dos governos considerados de esquerda que tivemos ou ainda temos na América Latina é assunto de ampla discussão dentro da Ciência Política. Muitos lançaram-se na tentativa de construir tipificações bem marcadas, colocando de um lado figuras como a de Hugo Chávez ou Evo Morales, como representantes de uma chamada "esquerda radical" e, de outro, governos como o de Lula e Bachelet, associados à uma certa moderação tanto no discurso como na prática, bem como à adesão ao receituário do Banco Mundial. Independentemente de qualquer tipo de esquema classificatório, é adequado considerar que, de fato, as figuras de Lula no Brasil e de Bachelet no Chile passaram por um abrandamento discursivo e até mesmo programático ao longo de suas extensas trajetórias políticas.

Até o presente momento, nossos estudos demonstram que a reaceitação do Estado como atendedor de demandas sociais, que deve ficar na retaguarda do desenvolvimento, vem muito acompanhada da idéia do “alívio” imediato da fome, da mitigação da pobreza, mas não de “erradicação” ou de superação”. Neste sentido, há atualmente, inclusive, autores como Maura Corcini Lopes, que tratam de pensar as políticas e programas sociais como “um imperativo do próprio neoliberalismo” (2009, p. 153), isto é, estaríamos vivendo uma situação em que o “Estado cada vez mais mantém a pobreza, sem investir em mudanças econômicas e sociais que possam reverter a situação de pobreza e de miséria da Nação” (p. 160). Lopes coloca ainda que “o provimento, por parte do Estado, das condições de saúde e de educação, bem como o provimento das condições de consumo, não estão na contramão das políticas de mercado. Tais provimentos funcionam como condições de possibilidade para o estabelecimento, geração e sustentabilidade do mercado” (p.167). Deve-se notar que o posicionamento da autora dialoga, em grande medida, com o de Behring e Boschetti (2006) e trata-se de uma análise que leva em consideração a idéia de “manutenção” da pobreza como parte do jogo de mercado. Segundo Coggiola (2012), de modo geral, os programas sociais no Brasil atenderam às orientações do Banco Mundial, que pedem cortes no orçamento social geral e concentração do gasto estatal nos pobres.

3. “Fome Zero” e “Red Protege”

O programa social levado a cabo no governo Lula (com foco específico na questão da fome no país é O “Fome Zero”. Foi criado no ano de 2002 – 2010) em substituição ao Programa “Comunidade Solidária”, o qual se havia implantado em 1995. O Programa “Fome Zero” consiste num conjunto de mais de 30 programas complementares dedicados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar, implementados pelo ou com o apoio do Governo Federal do Brasil. No ano de 2003, é criado o “Programa Bolsa Família”, com o objetivo de unificar o “Fome Zero” aos programas sociais implantados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a saber: a Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Desta forma, todos estes programas subsumiram-se a apenas um, com cadastro e administração geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O “Bolsa Família” é tecnicamente chamado de mecanismo condicional de transferência de recursos, que consiste na ajuda financeira a famílias pobres – no Brasil, esta categoria é definida como aquelas

famílias que possuem renda *per capita* mensal de 70 a 140 reais – e extremamente pobres – com renda *per capita* abaixo dos 70 reais mensais.

O “Bolsa Família” é, ainda hoje (o governo Dilma Rousseff, desde 2011, ampliou-o com a criação do “Brasil sem Miséria, destinado a famílias em situação de pobreza extrema) extremamente debatido, discutido, e antes de mais nada, é assunto das mais variadas polêmicas. Entre os entusiastas do Programa, estão a Organização das Nações Unidas, que tem recomendado a adoção do modelo de transferência condicionada de renda a outros países subdesenvolvidos, ou utilizando o jargão próprio de seus relatórios, “em desenvolvimento”. O Banco Mundial, que é um órgão subordinado ao FMI, também já expressou, nas mais diversas ocasiões, simpatia pelo Programa e, inclusive, no ano de 2007, a municipalidade de Nova York (EUA) adotou o “Opportunity NYC”, implantado pelo então prefeito Michael Bloomberg, que se inspira no programa brasileiro. Deve-se notar que o “Bolsa Família” conservou seu caráter de programa social focado no combate à fome – maiormente em curto prazo, isto é, em seu **alívio imediato** - definida pelo ex-presidente Lula, em 2001, como o “alvo principal a ser atacado” em seu governo.

Na formulação do Programa “Fome Zero”, que depois veio a ser cooptado por um mais amplo “Bolsa Família”, lê-se que a “alimentação de qualidade é um direito do cidadão” e que, por isso “combater a fome é gerar empregos, aumentar a produção local de alimentos, dinamizar o comércio local e dar condições de cidadania às famílias.” Contudo, uma das maiores críticas a que o Programa foi e ainda é submetida trata particularmente da falta de projeção a médio e longo prazos das políticas do “Bolsa Família” – muito embora promova-se o alívio da fome, não se entregam possibilidades de que as famílias possam, autonomamente, chegar a obter seu alimento por meio de um trabalho que para tanto lhe dê condições. De toda forma, a concepção mesma do Programa já está veiculada a uma certa lógica utilitarista que prevê como efeito colateral, ou antes, como consequência no médio e longo prazos, a entrada (ou inclusão) no mercado de trabalho, e, portanto, de consumo, de pessoas que antes estavam excluídas desta lógica. Neste sentido, é interessante citar o conceito de “inclusão degradada” desenvolvido por José de Souza Martins em “A exclusão social e a nova desigualdade”. Nesta obra, o autor afirma que a suposta “inclusão” que se vem conseguindo através de mecanismos e políticas públicas para tanto geram, em sua maioria, uma nova forma de desigualdade que insere economicamente mas não socialmente: é uma inclusão, sim, porém, não integral, degradada.

No Chile do governo de Michelle Bachelet (2006 – 2010), a “Red Protege”, que foi criada como um complemento ao já existente “Chile Solidario”, surgiu com o intuito declarado de, a partir da proteção social, tentar mitigar “vulnerabilidades” sociais e, com isso, aumentar a “segurança” do país. A idéia aqui subjacente é a de que indivíduos submetidos a situações de fome, falta de moradia ou moradia precária e desemprego, tendem a gerar insegurança para o país como um todo. Assim, a Red Protege configura-se como um “sistema de proteção social” que se subdivide em várias áreas, desde programas de habitação até auxílios em custos universitários para alunos carentes. Dentro deste contexto de “proteção social”, a “segurança alimentar” deve ser preocupação constante e urgente, como afirma Felipe Venegas San Martín (2011). Diferentemente do caso brasileiro, não há, no governo de Bachelet, nenhuma regulação específica para a questão da fome ou da subalimentação, pois esta é entendida como produto de condições estruturais mais amplas e profundas: a falta de capacitação escolar e técnica, o desemprego, a invalidez. Não há, assim, nenhum tipo de tática governamental estabelecida para a mitigação imediata da fome como no caso do “Fome Zero” brasileiro. O que há são políticas de transferência condicionada de renda para cursos de graduação; para mulheres que se tornaram mães recentemente e para que as empresas contratem jovens recém-saídos dos colégios ou das universidades. Há também um seguro desemprego, uma pensão solidária a aqueles indivíduos de terceira idade que não cumpriram, em carteira registrada, o tempo laboral necessário para recebimento de aposentadoria, e um bônus financeiro para famílias que adotam filhos. Nesse sentido, a estratégia chilena para mitigação da fome parece seguir uma linha de estruturação mais pensada para o médio e o longo prazos.

Apesar destas diferenciações entre o “Bolsa Família” e o Fome Zero” e apesar do fato de que, recentemente, tanto Brasil como Chile foram premiados por haver alcançado, antes de 2015, a “Meta do Milênio” da diminuição da fome, os resultados por eles alcançados, tanto quantitativamente como qualitativamente ainda devem ser perscrutados e analisados com muito rigor. Além desta tarefa, há ainda uma outra incumbência candente, ainda mais importante, que é a de pensar que tipo de inclusão – e aqui não queremos entrar no mérito da discussão em termos semânticos da palavra, como o fazem Maura Corcini Lopes ou Altair Fávero (2006) - estas políticas públicas de combate à pobreza geram. Ainda para além disto, está a necessidade de estudar, detida e demoradamente, as funções históricas que as políticas públicas contra a pobreza vieram cumprindo ao longo das décadas de 1980, 90 e 2000 nas América Latina. Em um primeiro momento, é tentador afirmar que todas – ou quase –

operaram não no sentido da erradicação, mas sim, no da mitigação da pobreza. A comprovação para esta afirmação é a situação que aí está, em toda a nossa volta. É necessário, entretanto, que este tema continue em pauta e que ganhe cada vez mais espaço como assunto premente nas agendas dos países latino-americanos para que nos seja possível fazer avaliações lúcidas do passado e repensar o futuro.

4. Bibliografia

AGUIRRE ROJAS, Carlos A. *América Latina em la encrucijada*. México: Contrahistorias, 2006.

BANCO MUNDIAL. O combate à pobreza no Brasil: Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana. Volume 1, 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994. Disponível em: www.fau.usp.br. Acessado em 12.08.2012.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo, Ed. Cortez, 2006.

BOENINGER, Edgardo. *Políticas Públicas en Democracia: institucionalidad y experiência chilena 1990-2006*. Santiago: Uqbar, 2008.

BOITO JR., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, v. 17, 2003, p. 9-35.

_____. A burguesia no Governo Lula. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, v. 21, 2005, p. 52-77.

_____. O Governo Lula e a reforma do neoliberalismo. *Revista da Adusp*, São Paulo, v. 34, 2005, p. 6-11.

BORÓN, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRANCO, Guilherme. (Org.). *Retratos de Foucault*. Rio de Janeiro: NAU, 2000, p. 179-217.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Revista Pesquisa & Planejamento Econômico*, nº 21, abril/1991.

CACCIA, Bava Silvio. Sobre o presente e o futuro da democracia na América Latina: o que dizem os conflitos sociais. *Revista Controvérsia*, nº 191, dez./2008, p. 16-36.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela. *Desigualdade e a questão social*. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2007, p. 17-50.

COGGIOLA, Osvaldo. América Latina no olho da tormenta mundial. *Revista Temas & Matizes*, nº 14, segundo sem/2008, p. 33-57.

_____. *América Latina e a globalização*. São Paulo: PROLAM/ FFLCH/USP, 2004.

_____. *Governo Lula: da esperança à realidade*. São Paulo: Xamã, 2004.

_____. Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios: Histórico e análise da experiência brasileira. Artigo ainda não publicado. 2012.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de Governo 2002: um Brasil para todos*. Brasília: Coligação Lula Presidente, 2002, 74 p.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. *Programa de Gobierno 2006-2010*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia , 2005, 102 p.

EDWARDS, Sebastián. *Crisis y reforma em América Latina*. Buenos Aires: Emecé, 1997.

FAZIO, Hugo. *El gobierno Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM, 2006.

FERREIRA, Muniz. América Latina hoje: elementos para uma interpretação. *Revista Dialética*, v. 01, nº 01, jul./2010, p. 43-49.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Kátal*, v. 10, nº 01, jan-jun 2007, p. 65-74.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GARRETÓN, Manuel Antonio et al. *América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica*. Rio de Janeiro: GFV, 2007.

HUNEEUS, Carlos; BERRÍOS, Fabiola; GAMBOA, Ricardo (org.). *Las elecciones chilenas de 2005: partidos, coaliciones y votantes em transición*. Santiago: Catalonia, 2007.

IZQUIERDO, José M; NAVIA, Patrício. Cambio y continuidad en la elección de Bachelet. *Revista América Latina Hoy*, nº 46. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, p. 75-96.

KERTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4, out/dez 2006, p. 564-574.

LAZZARATO, Maurício. *As revoluções do capitalismo: a política no império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, Janete Luzia. “Questão social” e as políticas brasileiras: o governo Lula em pauta. *Revista Temas & Matizes*, v. 09, nº 17, primeiro sem/2010, p. 87-102.

LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológico para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 10-55.

LOPES, Maura Corcini. Políticas de inclusão e governamentalidade. *Educação & Realidade*, v. 34, nº 02. Porto Alegre: UFRGS, mai./ago. 2009, p. 153–169.

_____. O lado perverso da inclusão – a exclusão. In: FÁVERO, Altair Alberto; DALBOSCO, Cláudio Almir; MARCON, Telmo. (Orgs.). *Sobre filosofia e educação: racionalidade e tolerância*. Passo Fundo: UPF, 2006, p. 207-218.

LOPESA, José R. Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza. *Caderno CRH*, vol. 21, nº 53. Salvador, mai/ago 2008.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista Katálysis*, v. 10, nº 01. Florianópolis, jun. 2007, p. 35-43.

MARTINS, José de Souza. *A exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MENEGUELLO, Rachel. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

NATANSON, José. *La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Debate, 2008.

OLIVEIRA, Augusto Nefatli Corte de. A mudança partidária no Partido dos Trabalhadores (Brasil) e no Partido Socialista (Chile) após a chegada ao poder. *Anais do II Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS*. Porto Alegre: Nova Prova, 2009, p. 633-652.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.

ORNELIAS MAURIEL, Ana Paula. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. *Estudos de Política e Teoria Social*, nº14/15, Rio de Janeiro UFRJ, 2006.

PASTORINI, Alejandra. A categoria “questão social” em debate. São Paulo, Ed. Cortez, 2004.

PEREGRINO, Mônica. As armadilhas da exclusão: um desafio para a análise. Trabalho encomendado pelo 6º GT de Movimentos Sociais, apresentado na 22ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 1999.

PRECIADO, Jaime. América Latina no sistema-mundo. Caderno CRH, v. 21, nº 53. Salvador, mai./ago. 2008.

RAICHELIS, Raquel. "Gestão Pública e Cidade – notas sobre a questão social em São Paulo". Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 90, jun. 2007.

ROCHA, Sonia. *A evolução do programa Bolsa-Família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza*. Oxford: University of Oxford Latin American Center, 2008.

SADER, E.; BORÓN, A. *As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAN MARTIN, Felipe Venegas. "Desarrollo y seguridad en América Latina". Tese de Mestrado, Universidad Internacional de Andalucía, 2011.

SANT'ANNA, Julia; SILVA, Fabrício Pereira da. Esquerdas latino-americanas e gasto social: há coerência entre propostas e práticas? Revista Debates, v. 02, nº 01. Porto Alegre, jan. 2008, p. 150-178.

SANTOS JR, Raimundo Batista dos. As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. Tese de Doutorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 55, São Paulo, 1997.

TEIXEIRA, Rafael Viana. Para uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. Dissertação de Mestrado, Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, 2009.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e governamentalidade. Educação & Sociedade, v. 28, nº 100. Campinas: CEDES, out. 2007, p. 947-9

YASBEK, Maria Carmelita, Fome Zero: uma política social em questão. Revista Saúde e Sociedade, vol. 12, nº 01, jan/2003.