

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**GOVERNOS CHÁVEZ E LULA: UMA COMPARAÇÃO DE
SEUS PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS.**

Marcela Silveira Reis
Matrícula: 105082676

Orientador (a): Maria Lucia Teixeira Werneck

MARÇO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**GOVERNOS CHÁVEZ E LULA: UMA COMPARAÇÃO DE
SEUS PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS.**

MARCELA SILVEIRA REIS
Matrícula: 105082676

Orientador (a): Maria Lucia Teixeira Werneck

MARÇO 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a).

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos meus pais Marcelo Reis e Ana Paula da Costa Silveira, que me deram todo apoio que precisei até hoje para conseguir todos os êxitos nos meus estudos e na minha vida. Agradeço em especial também às minhas avós Olívia da Costa Silveira e Elza Tancredi.

Ao meu namorado Raphael Padula, que esteve comigo em todos os momentos importantes, e às grandes amigas que fiz ao longo da faculdade, Carla Curty, Cristina Carneiro, Perla Sobrino e Suzana Gomes. Quero agradecer ao meu amigo Luciano Wexell Severo, que me ajudou muito com o material bibliográfico para o desenvolvimento da parte do trabalho que diz respeito à Venezuela.

Agradeço também a todos os professores do Instituto de Economia da UFRJ, que me proporcionaram um ótimo aprendizado, e à minha orientadora Maria Lucia Teixeira Werneck, que me apoiou na construção deste trabalho, uma das etapas mais importantes para a minha formação.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo comparar os programas sociais do governo Hugo Chávez, na Venezuela, e do governo Lula, no Brasil, expondo as características e peculiaridades de cada um para nível de demonstração de similaridades e diferenças entre eles, além de retomar os programas sociais criados na década de 90 nesses países para efeito de embasamento histórico dos programas atuais.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A DÉCADA NEOLIBERAL E OS PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL E NA VENEZUELA	2
<i>I.1) Venezuela.....</i>	2
<i>I.2) Brasil.....</i>	7
CAPÍTULO II – PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS DE HUGO CHÁVEZ	13
<i>II.1) Programas Sociais antes das Missões Sociais.....</i>	13
<i>II.2) As Missões Sociais.....</i>	17
CAPÍTULO III – PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS DE LULA.....	25
<i>III.1) A mudança de pensamento do PT</i>	25
<i>III.2) O Programa Fome Zero.....</i>	26
<i>III.3) O Programa Bolsa Família.....</i>	29
CONCLUSÃO.....	36
BIBLIOGRAFIA	38

INTRODUÇÃO

Os Presidentes Hugo Chávez, da Venezuela, e Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, subiram ao poder com discursos de “esquerda”, anunciando objetivos de preencher o vazio político deixado pelos neoliberais e inserir setores mais pobres da população na vida econômica, política e social de seus países. Ambos os governos tinham e têm como um dos principais objetivos a melhoria da situação de pobreza e desigualdade social em seus países.

Para isso, entre outras medidas, criaram programas de governo assistencialistas como o Bolsa Família, no Brasil, e as Missões Sociais, na Venezuela. Esses programas são caracterizados como programas sociais “focalistas”, que buscam atingir as camadas sociais mais pobres, ao contrário de programas sociais “universalizantes”, que buscam atingir a população como um todo. Apesar desses programas serem interpretados como “focalistas”, pode-se observar que eles vêm se ampliando a cada ano, e atingindo uma parcela cada vez maior da população desses países.

Enquanto o principal programa social do Brasil, o Bolsa Família, tem como sua principal característica a transferência de renda direta para os mais pobres, as Missões Sociais de Chávez têm como principal característica a prestação de serviços básicos para essa camada da população na Venezuela.

É nesse contexto de semelhanças e diferenças entre os programas sociais dos dois países e das observáveis ampliações dos mesmos durante os anos que pode ser desenvolvido um trabalho mais extenso sobre o tema.

O objetivo da presente monografia é descrever os principais programas sociais adotados pelos governos Chávez, na Venezuela, e Lula, no Brasil, procurando sugerir alguns parâmetros que possam servir para compará-los.

No primeiro capítulo é apresentado um histórico dos programas sociais desde o início da década de 90 nos dois países. É nessa década que tem início a adoção de programas “focalistas”, em sintonia com a política econômica neoliberal do período. No segundo capítulo aborda-se os programas sociais do presidente Hugo Chávez na Venezuela desde sua chegada ao poder, em 1999, até o momento atual. O terceiro capítulo trata dos programas sociais de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil de 2003, quando se tornou presidente, até os dias de hoje. Chama-se atenção para a continuação do mesmo formato de programas sociais em relação à década de 90 na gestão dos dois presidentes, com diferenças e semelhanças entre eles que serão abordadas ao longo do trabalho.

CAPÍTULO I – A DÉCADA NEOLIBERAL E OS PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL E NA VENEZUELA

Este capítulo tem como objetivo expor os programas sociais anteriores aos dos governos de Hugo Chávez, na Venezuela, e de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil. Analisa-se a década de 90 nos dois países, que é o período no qual se intensifica o neoliberalismo na maior parte dos países da América Latina.

O modelo neoliberal, que a partir da década de 80 começou a substituir o modelo econômico desenvolvimentista, tem como características a busca pela estabilização e desregulamentação econômica, controle inflacionário, equilíbrio fiscal e monetário, privatização de empresas estatais, liberalização comercial e financeira, abertura externa, implantação de uma economia de mercado e a redução da intervenção do Estado na economia. A partir de 1989, pode-se observar essas políticas econômicas resumidas nas recomendações do chamado “Consenso de Washington”, que dita as reformas que os governos da América Latina devem promover para alcançar o ajuste econômico.

Cada país teve suas particularidades na implantação do neoliberalismo, de acordo com o contexto econômico, político e social de cada um. A questão social, segundo esse novo modelo, seria tratada através do “efeito derrame”, que seria resultado do crescimento econômico, beneficiando a população como um todo e melhorando a condição de vida de todos os indivíduos. O neoliberalismo era considerado a solução para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento econômico.

1.1) Venezuela

A partir da crise da dívida externa da década de 80 e, mais especificamente, na década de 90, a Venezuela começou a adotar o modelo econômico neoliberal, promovendo a liberalização e abertura econômica e seguindo os conselhos do Consenso de Washington. Ao longo da década também se pode observar diversos acordos com o FMI, que impunha como condição de empréstimo de capital a implantação de diversas ações econômicas ortodoxas.

As políticas neoliberais de estabilização e ajuste econômico começaram a ser implantadas na Venezuela em 1989, durante o segundo governo de Carlos Andrés Pérez. Nesse ano, se iniciou um programa de ajuste econômico ortodoxo chamado Pacote Econômico. Alguns dos objetivos do programa eram de liberalizar as taxas de juros, promover a abertura comercial e privatizações, aumentar tributos e tarifas públicas, flexibilizar o

câmbio, acabar com vários subsídios, equilibrar as finanças públicas e o balanço de pagamentos. A aplicação do programa teve apoio intelectual e financeiro do Fundo Monetário Internacional (FMI). O Pacote Econômico foi uma mistura de cabeça neoliberal e corpo populista (Chacín, 2003). O novo modelo econômico exigia o reconhecimento de que políticas neoliberais que sacrificariam a população deveriam ser compensadas com políticas sociais. Como Gutiérrez (2001) afirma em seu trabalho “La Construcción de Representaciones Sociales en Torno a la Política Social en El Marco de los Procesos de Globalización Actuales”:

“En las nuevas representaciones de la idea de políticas sociales se introducen cambios sustantivos: su objetivo pasa a ser la compensación de los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos en los sectores más vulnerables de la población, efectos derivados de la distribución asimétrica de los recursos.”
(págs 6 e 7)

A concepção universalista de caráter permanente e estrutural foi substituída pelo assistencialismo, que deu ênfase ao enfrentamento da pobreza como objetivo principal de política social. Essas políticas podem ser caracterizadas como sendo políticas de curto prazo, desvinculadas de estratégias de desenvolvimento social de médio e longo prazo, e assim sendo aplicadas somente no período de duração dos efeitos recessivos do plano de ajuste ou até à consolidação do chamado “efeito derrame”, podendo ser denominadas também de políticas transitórias e compensatórias. Acreditava-se que assim que ocorresse o crescimento econômico, este se “derramaria” sobre a população, gerando uma melhora automática do bem-estar social e as políticas sociais compensatórias não seriam mais necessárias.

Outra característica importante dessas políticas seria a focalização, orientação a grupos específicos mais vulneráveis aos efeitos do plano de estabilização. A focalização apareceu como o grande tema de política social da década de 90, concebida como a via principal para incrementar a igualdade e eficiência da intervenção do Estado (Alvarado, 2003).

Os grupos priorizados nas políticas sociais focalizadas foram os mais pobres (com menor renda), crianças menores de seis anos, mulheres grávidas e em período de amamentação e os que não conseguiam se inserir no mercado de trabalho. As zonas geográficas com maior concentração de pobreza também receberam atenção prioritária. A focalização do período se deu em setores como educação básica, programas nutricionais e atenção primária em saúde.

Assim, é também no ano de 1989 que surge o Plano de Enfrentamento à Pobreza (PEP), contendo todas as características de um programa social de cunho neoliberal e

elaborado essencialmente para amenizar e compensar os efeitos negativos das reformas econômicas.

O PEP esteve integrado por vinte programas sociais, distribuídos em seis áreas prioritárias: 1) Nutrição (Bolsa Alimentar, Bolsa de Leite e Cereais; Copo de Leite Escolar; Merenda Escolar; Comedores Escolares; “Lactovisoy al Escolar”); 2) Saúde: impulso à atenção primária preventiva, especialmente através do Programa Ampliado Materno Infantil em seus três componentes ou subprogramas (fornecimento alimentar; prevenção da saúde e educação comunitária); 3) Educação (Provisão de materiais e uniformes escolares; Ampliação da cobertura de crianças na pré-escola; Compensação sociopedagógica e cultural; Capacitação e emprego juvenil; Subsídio à passagem preferencial estudantil; 4) Proteção Social: Casas de Cuidado Diário; 5) Emprego e Seguridade Social: Seguro desemprego; Programa de apoio à Economia Popular; Programa Nacional de Bolsa Salário; 6) Moradia e Infra-estrutura social: Moradia rural; Projeto de melhoramento Urbano em Bairros (Promueba); Programa de Investimento Social Local (Proinsol). (Alvarado, 2003: pág 115, tradução livre)

Devido a sua aplicação tardia e à falta de estratégias mais profundas e estruturais de combate à pobreza, o PEP só conseguiu compensar parcialmente os efeitos perversos do Plano de Ajuste, incluindo a queda da renda da população. Este foi lançado em 1989, mas só foi realmente empregado em 1990, um ano depois de iniciado o plano de ajuste econômico. Alguns programas foram incluídos nele somente dois ou três anos após sua implementação.

A pobreza não foi atenuada, pois não se aplicou uma política global e articulada de combate à mesma, tendo os programas compensatórios baixo impacto social. Uma característica da aplicação dos programas foi a indefinição de temporalidade desses. A necessidade de compensar os custos do ajuste econômico se estenderia além do período inicialmente estimado para os programas. Segundo a socióloga Neritza (2003) em seu artigo “La atención a la pobreza em Venezuela”:

“El caso es que desde el principio no se definieron los mecanismos para la desactivación de los programas, lo cual distorsionó el objetivo básico del PEP (compensar los efectos sociales mientras durara lo más fuerte del ajuste económico). Con esa ‘prórroga’ indefinida a los programas compensatorios, los bienes y servicios que involucraban fueron asumidos por la población beneficiaria como derechos adquiridos, difíciles de retirar después de haberse acostumbrado a ellos.” (p. 117)

Por fim, o novo modelo econômico neoliberal piorou a crise social e não resolveu problemas macroeconômicos, o que ocasionou, em 1993, a saída do presidente Carlos Andrés Pérez e a implantação de um governo provisório até Janeiro de 1994. Para se ter uma idéia,

entre 1989 e 1994 a Venezuela possuía uma média de 31% de sua população abaixo da linha de pobreza. (PNUD, citado por ZAVALA, M., 2000, pág 178, tabela 2)

Em fevereiro de 1994 teve início o governo de Rafael Caldera. A intenção inicial do presidente era se distanciar do modelo econômico neoliberal do governo anterior. Caldera implantou alguns planos econômicos preliminares como o “Plan Sosa” e o “Plan Pere” (1994), o IX Plano da Nação (1995) e a Agenda Venezuela (1996-98). No âmbito social, foi lançado o Plano de Solidariedade Social (PSS) para substituir o PEP durante os anos de 1994 a 1999. O PSS manteve as características básicas do PEP, sendo assistencialista, compensatório e focalizado, promovendo apenas algumas pequenas mudanças na estrutura dos programas contidos no plano anterior como a mudança do nome do programa Bolsa Alimentar para Subsídio Familiar e a ampliação de cobertura deste e de outros programas. O governo afirmava que a continuidade dos programas compensatórios seria somente uma medida transitória enquanto não encontrassem uma forma ideal de substituí-los. Ocorre que esse tipo de programa acabou sendo incluído em programas econômicos posteriores, sem serem observadas grandes mudanças de cunho social.

*“No obstante, ocurrió lo mismo que con el PEP: los programas compensatorios se incluyeron, y por tanto ratificaron, en el Plan de Estabilización y Recuperación de la economía (PERE) y en el IX Plan de La Nación que fueron anunciados después, de manera idéntica a como fueron formulados en el PSS. Considerando que el texto del IX Plan deja claro que sus objetivos tenían un horizonte de mediano (5 años) y largo (20 años) plazos, no parecía haber decisión política para suspender o modificar la política social entonces vigente.” (Chacín, N. A. **La atención a la pobreza en Venezuela**, 2003: p.118)*

No IX Plano da Nação, um aspecto que podemos destacar seria a definição de uma política de “atenção integral aos pobres” que estabelecia uma Rede de Proteção Social dirigida pelas próprias organizações comunitárias.

Na “política de atenção integral aos pobres” foram formuladas ações de compensação alimentar a bebês, crianças menores de seis anos e mulheres grávidas, por um lado; e de saúde-nutrição a crianças na escola, por outro lado. No primeiro caso, entre os programas que funcionavam antes do IX Plano e que seriam objeto de “integração progressiva”, estavam os seguintes: Fortalecimento do PAMI, Programa Alimentar para Menores não Institucionalizados, Centros de Recuperação Nutricional, Copo de Leite e outros lácteos para a pré-escola, Merenda para a pré-escola, “Multihogares” e o Programa de Cuidado Integral aos Filhos dos Trabalhadores” (Chacín, 2003: p. 119, tradução livre)

Os programas de atenção às crianças na escola foram: Café da manhã e Merenda Escolar, Refeitórios Escolares, Copo de Leite Escolar, “Alimentário Escolar” e Bolsa Alimentar.

Em 1996 é criado um novo programa econômico de natureza ortodoxa, a chamada “Agenda Venezuela” com ações de política econômica similares às do pacote econômico de 1989. Esse programa representou o fracasso na tentativa do presidente Caldera de desenhar uma estratégia econômica desvinculada do paradigma neoliberal. (Gutiérrez, 2001) A crise financeira do período tornou necessário um novo acordo com o FMI e com o Banco Mundial. Estes últimos impuseram condições de política econômica que foram implementadas na “Agenda Venezuela”. Esta foi uma reestruturação do IX Plano da Nação para tentar restabelecer a estabilidade macroeconômica que o governo Caldera não tinha alcançado até o momento.

Seu plano de ação foi baseado em quatro macroprogramas, dentre eles o Programa de Desenvolvimento Social, que foi aplicado com a ajuda de recursos financeiros vindos de negociações com organismos internacionais. O Programa de Desenvolvimento Social incorporava o “Componente de Proteção Social da Agenda Venezuela”. Seus objetivos eram: compensar a renda das famílias mais pobres prejudicadas pelo novo ajuste econômico; diminuir a inflação também como uma forma de compensar a renda; gerar emprego para jovens e indivíduos de outros setores vulneráveis da sociedade e melhorar a situação de pobreza.

Para compensar a renda e proteger a população mais vulnerável, os programas sociais do Componente Social da Agenda Venezuela foram: Subsídio Familiar; Programa Alimentar Escolar; Merenda e Refeitórios Escolares; Incremento da Renda dos Aposentados por velhice; Proteção ao Idoso; Programa Ampliado Materno Infantil; Casas de Cuidado Diário; Dotação de matérias médicos e cirúrgicos. Para diminuir a inflação foram adotados os programas: Subsídio à Passagem Estudantil; Programa de Alimentos Estratégicos; Dotação de Utensílios e Materiais Escolares; Abastecimento de Medicamentos. Para capacitação e emprego destacam-se os programas Capacitação e Emprego Juvenil e Fortalecimento Social. (Alvarado, 2003: p. 121, tradução livre)

Alguns pontos de ineficiência desses programas podem ser citados, tal como o fato de alguns deles serem muito parecidos, o que acarretava muitas vezes em duplicação de recursos para os mesmos propósitos. Outro ponto, que também pode ser considerado para outros programas sociais anteriores da década de 90, seria sua cobertura insuficiente e desigual, pois enquanto alguns pobres eram atendidos por vários programas, outros não conseguiam se inserir em programas de educação e/ou saúde. (Alvarado, 2003: p. 122)

Após o fim da “Agenda Venezuela”, a estabilização e a recuperação econômica desejadas não foram alcançadas. No âmbito social, o desemprego piorou, houve deterioração dos salários reais, contração do consumo, aumento da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. A média de desemprego urbano na Venezuela entre 1990 e 1999 ficou em 10,3%, acima do total da América Latina, situado em 7,7%. (CEPAL, 2007, p.2, tabela I.1). A porcentagem de lares e de população abaixo da linha de pobreza e da linha de indigência em 1990 e em 1999 pode ser resumida na tabela a seguir:

Tabela 1

	Linha de pobreza (%)		Linha de indigência (%)	
	Lares	População	Lares	População
1990	34,2	39,8	11,8	14,4
1999	44,0	49,4	19,4	21,7

Fonte: CEPAL, 2007, tabela I.5

Não houve diferenças substanciais entre os programas sociais dos governos de Andrés Pérez e Rafael Caldera, sendo todos assistencialistas, compensatórios e focalizados, apesar da ampliação dita como característica dos programas sociais da “Agenda”, que somente aumentou a cobertura destes sem mudar a população alvo e os critérios de seleção para os mesmos. Manteve-se o mesmo formato de política social subordinada à política econômica. Pode-se dizer que os governos da década neoliberal deixaram a desejar em matéria de solução da questão social, especialmente no combate à pobreza, sendo baixo o impacto dos programas sociais do período.

I.2) Brasil

Um dos marcos mais importantes na história das políticas sociais no Brasil foi a criação da Constituição de 1988, inspirada na concepção de Estado do bem-estar social. A Carta ampliaria direitos individuais e coletivos, juntamente com mudanças significativas na área de proteção social. O seu objetivo na área social foi de adotar medidas de caráter universal, acabando com a exclusão da política social brasileira até então vigente e construindo uma política de assistência social mais inclusiva. Com a Constituição, a vinculação com o emprego formal passou a não ser mais necessária para obtenção de proteção social.

Na década de 90, conhecida pela aplicação de políticas econômicas neoliberais, a implementação de políticas sociais foi contra as políticas universalizantes pregadas pela Constituição de 1988 devido a ações voltadas para a privatização da oferta de serviços públicos, universalização restrita, focalização sobre a pobreza e descentralização administrativa de implementação. Ocorre o enfraquecimento da visão do Estado intervencionista e o recuo das políticas sociais juntamente com a privatização de áreas básicas de atuação do governo. Reinava a idéia de que políticas sociais universais não seriam eficazes para tratar a questão social e que desequilibravam o orçamento fiscal, desperdiçando recursos e não atingindo aos segmentos mais pobres da sociedade. Assim, a perspectiva neoliberal, que preconiza um Estado menor e uma política social focalizada no combate à pobreza, ganha espaço em detrimento de grande parcela dos avanços sociais pós- 1988. (IPEA, 2003).

A fim de cumprir uma das regras impostas pelo modelo neoliberal vigente, o de ajuste fiscal, pode-se observar que:

“A universalização restrita e a focalização na pobreza de uma parte das políticas significaram a redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social à população. Por outro lado, a privatização da oferta de serviços públicos foi uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que foram obrigadas a assumir custos crescentes e tiveram uma redução da renda disponível em razão da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.” (BARROS, 2008)

Os programas sociais dos anos 90 apareceram praticamente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, especialmente em seu segundo mandato. Antes dele, nos governos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, não são observadas políticas sociais significativas. No governo deste último, foi criado o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), um órgão de coordenação de políticas governamentais de combate à fome e segurança alimentar. Apesar dos programas sociais da década neoliberal, as reformas econômicas continuaram predominantes nas ações do governo. A questão da distribuição de renda não teve a importância que merecia na agenda governamental, pois a diminuição das desigualdades sociais era entendida pelo governo como dependente da estabilidade e da solução dos problemas econômicos.

No primeiro governo FHC (1995-1998), as medidas econômicas ortodoxas foram postas como solução para melhorar indicadores sociais, e os programas sociais foram postos de lado. O governo apostou na estabilização da economia e no Plano Real para combater a pobreza e a fome, priorizando a criação de um país mais globalizado e relegando para segundo plano a melhoria das mazelas sociais. Ao contrário do que se esperava, a situação

social do país piorou, ampliando o desemprego e a exclusão social. A atenção ao âmbito social só apareceu no seu segundo mandato (1999-2002) através de alguns programas sociais que no final acabaram também sendo insuficientes para amenizar a péssima situação social. Como afirma Brittes Lemos em seu artigo “Considerações sobre o Programa Social do Governo Fernando Henrique Cardoso”:

“(...) essas políticas apresentam um caráter dicotômico e se contrapõe a política econômica adotada que se refere à diminuição do déficit público, e, conseqüentemente, acabam por ter seus recursos cortados ou reduzidos, não atendendo às necessidades da sociedade.” (p.3)

Os principais Programas de Renda Mínima do período FHC podem ser citados, como o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o Bolsa – Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio Gás. Esses programas atendiam a população através de critérios particularistas, geralmente exigindo uma contrapartida por parte das famílias e assim limitando a quantidade de beneficiários, o que veremos adiante. A adoção de critérios restritivos como ter filhos matriculados na escola com a exigência de frequência mínima, tempo mínimo de residência no local e possuir renda familiar per capita inferior a certo valor excluía boa parte da população pobre. Antes desses programas, o governo tentava aliviar a fome da população com o PRODEA (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos) que depois passou a se chamar Cesta de Alimentos. Este era um programa de distribuição de cestas básicas voltado para segmentos populacionais mais vulneráveis como vítimas dos resultados das secas, famílias indigentes, populações indígenas com carência alimentar e trabalhadores rurais sem terra. Em 2001 o programa de cestas básicas foi desativado, dando lugar aos programas de transferência de renda.

O PETI foi lançado no ano de 1996 e teve como objetivo retirar crianças e adolescentes de todas as formas de trabalho infantil do país. O programa beneficiava famílias que possuíam crianças e adolescentes de até 16 anos em situação de trabalho degradante e que tinham renda mensal per capita inferior a R\$ 120,00. O valor do benefício era de R\$ 40,00 para famílias residentes nas áreas urbanas, regiões metropolitanas ou municípios com mais de 250 mil habitantes ou de R\$ 25,00 por família residente em áreas rurais ou nos demais municípios. Para permanecer no PETI, as famílias deveriam cumprir algumas condicionalidades como retirar todas as crianças e adolescentes das atividades de trabalho infantil, assegurar a frequência mínima de 85% da carga horária mensal exigida dos mesmos no ensino regular e no Serviço Socioeducativo e acompanhar a vacinação, o crescimento e desenvolvimento infantil e a alimentação das crianças menores de sete anos.

O Programa Bolsa-Escola, vinculado ao Ministério da Educação, foi um programa de transferência de renda criado em 2001. Seu objetivo era conceder benefício monetário mensal

a famílias em troca de terem suas crianças mantidas na escola, evitando o trabalho infantil e o abandono precoce da escola, e estimular a educação. As famílias com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo, com crianças de 6 a 15 anos frequentando regularmente o Ensino Fundamental poderiam ser beneficiadas pelo Programa. Essas famílias receberiam R\$ 15,00 mensais por aluno, com o limite de três crianças por família ou R\$ 45,00. A cada três meses a frequência escolar dos alunos seria observada e se houvesse mais de 15% de faltas em um dos meses o benefício poderia ser suspenso. Os municípios que adotassem o Bolsa-Escola deveriam desenvolver ações sócio-educativas para os alunos do Ensino Fundamental local.

Também em 2001 foi lançado o Programa Bolsa-Alimentação, criado pelo Ministério da Saúde, sendo mais um dos programas de transferência de renda. Os beneficiários seriam gestantes, mulheres amamentando bebês com até seis meses de vida e crianças de 6 meses a 7 anos de idade, todos em risco nutricional e que fizessem parte de famílias sem renda ou com renda mensal de até meio salário mínimo per capita. O objetivo do Programa era melhorar a alimentação básica familiar e incentivar a realização de ações preventivas básicas de saúde, reduzindo a desnutrição e a mortalidade infantil. Cada família receberia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês através de cartão magnético, levando em consideração o número de componentes familiares beneficiados. Para se manter no Programa, a família deveria seguir uma série de ações como vacinação em dia, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, pré-natal e participação em atividades educativas em saúde e nutrição. Nesse mesmo ano foi lançado o Programa Agente Jovem, também ligado ao Ministério da Saúde. Esse programa beneficiava famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e que possuíssem jovens de 15 a 17 anos em situação de risco social e pobreza. O benefício mensal era de R\$ 65,00.

Em 2002 foi criado o Auxílio Gás, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia. O benefício era disponível para famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e pagava R\$ 7,50 a cada família por mês para subsidiar o consumo de gás de cozinha. Ao contrário dos programas anteriores, não existia restrição quanto à composição familiar. Com isso, o Auxílio Gás abrangia um maior número de famílias beneficiárias em relação ao Bolsa-Escola e ao Bolsa-Alimentação. Outro programa criado na era FHC foi o Projeto Alvorada. Este teve como missão reforçar e intensificar o gerenciamento de ações para reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida da população dos estados que apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 (FNDE). O Projeto dava ênfase às áreas de educação, geração de renda e saúde, visando atender a população mais pobre através de ações como garantia de assistência médica, melhores

condições de saneamento básico, garantia de condições necessárias para que crianças e adolescentes pudessem frequentar e concluir os ensinos fundamental e médio e ampliação de oportunidades de trabalho e renda.

As ações sociais no governo FHC, além de terem sido insuficientes para amenizar os efeitos negativos das medidas econômicas neoliberais sobre a condição de vida da população, enfrentaram de forma desarticulada e isolada os problemas sociais, resultando em ações e programas sobrepostos e às vezes concorrentes entre si em relação à liberação de recursos, por exemplo. Esses programas eram criados no âmbito de diferentes ministérios e secretarias e não havia uma ação coordenada de implementação, o que prejudicava a eficácia dos programas e resultava em baixa efetividade, além da não efetivação dos direitos aos benefícios dos programas em relação a algumas famílias. Assim,

“Em virtude dos critérios de elegibilidade, da falta de intersectorialidade e da não garantia do acesso aos programas como um direito, houve o atendimento de apenas uma pequena parcela da população pobre. A inovação representada pela transferência de renda não foi suficiente para atingir o público alvo, ou seja, a maioria da população pobre. Por conseguinte, os programas sociais desenvolvidos seguiram a mesma lógica de intervenções públicas tradicionais, reproduzindo o modelo de fragmentação, segmentação, de focalização e da falta de acesso aos programas enquanto um direito humano.” (ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil, In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, 2006, p.150)

A idéia foi de amenizar a pobreza de “grupos sociais mais vulneráveis”, ao invés de superar a pobreza de forma estrutural e articulada que gerasse emprego e renda através de um Estado do Bem Estar estendido a todas as camadas da população. A aplicação de um assistencialismo condicionado, segundo Werneck Vianna (2008), passa a errônea idéia de que:

“(…) é possível ‘incluir’ segmentos sociais e economicamente marginalizados via programas pontuais de alívio à pobreza e fomento à autopromoção – importantes, sem dúvida, mas inócuos na ausência de projetos de desenvolvimento que gerem empregos sustentáveis e que possam alterar as estruturas que reproduzem as desigualdades.” (**A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?**, p.136)

A era FHC não conseguiu melhorar o lado social e não optou por políticas sociais inclusivas e sustentáveis. Pode-se observar através da Tabela 2 que após o Plano Real, que melhorou o poder de compra da população devido à queda da inflação, a porcentagem de pobres e indigentes no Brasil manteve-se estável até o ano de 2001.

Tabela 2

	POBRES (%)	INDIGENTES (%)
1992	40,8	19,3
1993	41,6	19,5
1995	33,8	14,5
1996	33,4	14,9
1997	33,9	14,8
1998	32,7	13,9
1999	33,9	14,3
2001	33,6	14,5

Fonte: IETS

O governo deu prioridade a políticas externa e de crescimento neoliberais e a crise social acabou por se agravar. Com isso, os programas sociais do período podem ser caracterizados como compensatórios e assistencialistas, e “(...) limitam-se a um público extremamente restrito, havendo uma verdadeira seleção entre os ‘mais pobres dentre os pobres’ (...)” (ZIMMERMANN, 2006).

Por fim, pode-se observar ao final deste capítulo que ambos os países, Venezuela e Brasil, seguiram a mesma linha de política econômica na década de 90: políticas neoliberais ortodoxas, que reduziram a atuação do Estado e acabaram por piorar a condição de pobreza e exclusão social de seus países. Assim como no aspecto econômico, o aspecto social também foi similar nos dois países, pois todos os presidentes na década de 90 tanto no Brasil como na Venezuela optaram por políticas sociais focalizadas, compensatórias e tão excludentes que, muitas vezes, sequer conseguiam atingir boa parte da população que realmente necessitava delas. Os governos não deram prioridade à melhoria da condição de vida de suas respectivas nações, deixando a diminuição das desigualdades sociais e o lado social para segundo plano em detrimento de uma política econômica mais globalizada, de juros altos e abertura externa.

CAPÍTULO II – PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS DE HUGO CHÁVEZ

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais programas sociais do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, sendo basicamente as Missões Sociais, assim como o contexto político, econômico e social no qual estão inseridos desde sua chegada ao poder. Na Venezuela, em relação à orientação da política social, pode-se dividir o período de governo do presidente Hugo Chávez em dois grandes subperíodos: o primeiro entre os anos de 1999 até a greve petroleira de dezembro de 2002 e o segundo de 2003 até a atualidade.

II.1) Programas Sociais antes das Missões Sociais

O presidente Hugo Chávez chegou ao poder em 1999, na chamada V República, com um discurso contra o neoliberalismo “selvagem”, assim caracterizado por ele. Nesse período, surgiu a esperança popular de melhoras na condição de vida, diminuição do desemprego, da exclusão social e da pobreza na sociedade venezuelana, levando em consideração que a erradicação da pobreza se tornou um dos temas principais da campanha eleitoral de Chávez. Assim, o presidente inicia seu mandato com uma proposta alternativa de governo chamada “Revolução Bolivariana”, que devolveria à sociedade civil o direito de uma democracia representativa e participativa. Chávez em seus discursos frisava a necessidade de promover um novo modelo de desenvolvimento, que se encaixava entre o modelo antigo de Estado de Bem Estar e o modelo neoliberal. O novo projeto de desenvolvimento

“concibe al Estado como rector de políticas, eficiente y promotor del desarrollo, garante de la paz interna, la justicia social y la seguridad jurídica; (...) actuaría como promotor de las actividades económicas privadas, regulador de los agentes económicos, estimulador de la acumulación de capital físico y humano y garante de la seguridad jurídica a los capitales tanto nacionales como extranjeros.” (CHIRINOS, N. M.; GONZÁLEZ S. R. **Caracterización de La política social y La política económica Del actual gobierno venezolano: 1999-2004**, 2006)

Este novo modelo pretendia ser capaz de “garantir a construção de uma sociedade igualitária, justa e próspera, em um marco onde o Estado e mercado são complementares e não opostos.” (CHACÍN, 2003). Em dezembro de 1999 foi aprovada a nova Constituição venezuelana, a chamada “Constituição Bolivariana”, que determinava o Estado como responsável pelo respeito aos direitos humanos, pela igualdade, responsabilidade social, liberdade, justiça, ética, democracia, pluralismo político e participação popular nos assuntos públicos. Assim, o ponto central do novo modelo de desenvolvimento seria acabar com o

neoliberalismo na Venezuela com o novo projeto bolivariano. Neste momento é proposta uma política social que incluísse a população na tomada de decisão, com a adoção de políticas globais de caráter integral para superar a pobreza.

Apesar de todas essas mudanças no discurso, o que se viu no começo do novo governo na prática foi inicialmente a adoção de políticas de ajuste macroeconômico com o fim de controlar a inflação, com políticas fiscal e monetária restritivas. Em relação à política social, em 1999 o governo manteve nove dos programas sociais de caráter assistencialista e compensatório da Agenda Venezuela. Nesse contexto, o governo cria o Plano Bolívar 2000, anunciado em fevereiro de 1999. Este seria um Plano cívico-militar, de orientação para o curto prazo, a ser executado pelas Forças Armadas Nacionais, pelo governo e pela comunidade organizada, com o objetivo de melhorar a condição de pobreza, atendendo a população em situação de máxima exclusão social. O programa abrangeu áreas como educação, emprego, saúde, infra-estrutura, seguridade, assistência jurídica, saneamento ambiental, serviços comunitários e alimentação.

Este foi dividido em três etapas: I) Projeto País, consistia em oferecer assistência à população mais necessitada. II) Projeto Pátria, consistia em incorporar os empregados públicos e desempregados em atividades de atenção à sociedade e a organizar as comunidades para o trabalho produtivo. III) Projeto Nação, consistia no desenvolvimento de projetos estruturais a nível sócio-econômico, assim como no desenvolvimento de um projeto de educação massiva. (BRICENO, 2001: p. 8, tradução livre)

É importante frisar que o Plano se destacou por suas características semelhantes aos programas sociais dos governos anteriores: de caráter meramente assistencialista, focalizado e compensatório. Chacín destaca em seu artigo “La atención a la pobreza en Venezuela” (2003) que

“por encima de los logros parciales que a pesar de estas deficiencias pudieran reconocerse al Plan Bolívar (en materia de mercados populares, empleos provisionales, consultas medico-odontológicas y recolección de basura en algunas comunidades, recuperación de infraestructura educativa, deportiva, atención al indígena, etc.) (...); por encima de eso están los indicadores de desempleo, pobreza y exclusión, incólumes ante el famoso Plan.” (p.137)

Outra ação do novo governo foi a eliminação do Ministério da Família, que era responsável pela coordenação de atividades ligadas à política social e a criação do Ministério da Saúde e do Desenvolvimento Social (MSDS). Subordinado ao novo ministério e responsável pelos recursos da área social, foi criado o Fundo Único Social (FUS), concebido como um fundo financeiro que seria encarregado de dar segmento a programas sociais de administrações anteriores e outros novos. A criação do FUS e do MSDS deixou a desejar em

matéria de eficiência, devido a suas irregularidades como financiamento de campanhas eleitorais, execução de projetos fantasmas, forjamento de documentos, má aplicação de fundos, incompleta aderência de programas sociais e superfaturamento. Assim,

“(...) pensou-se que a concentração dos recursos somente em uma instituição acabaria com a duplicação de funções e evitaria o desvio destas, aumentando sua eficiência e impacto. Mesmo assim, aconteceu o contrario, porque se converteu em um campo fácil para a corrupção.” (CHACÍN, N. A. **La atención a la pobreza en Venezuela**. 2003, p. 136)

A relação entre Estado e sociedade prevista pela nova Constituição seria de desconcentração e descentralização territorial para promover a participação de diversos setores sociais no controle democrático das atividades governamentais. Ocorre que a criação do FUS e do MSDS vai na contramão dessas novas idéias de controle da eficácia da gestão pública devido a ocorrência de centralização das instituições sociais a nível administrativo e financeiro. Além da já citada centralização de recursos e estruturas, o FUS, juntamente com o Plano Bolívar, caracterizou-se por seus programas compensatórios.

Assim, o primeiro ano de governo (1999) priorizou uma política social de estrutura centralizada. Também “(...) neste primeiro momento o ajuste macroeconômico e o controle da inflação foram priorizados, acompanhados de uma política social assistencial, compensatória e focalizada, que choca com os princípios do modelo de desenvolvimento proposto.” (CHIRINOS, N.; GONZÁLEZ, S. 2006, tradução livre)

Nos anos 2000 e 2001, a política de estabilização macroeconômica e controle inflacionário seguiu predominando no cenário econômico venezuelano, visto que a inflação tinha cedido em 1999, juntamente com a recuperação de alguns indicadores econômicos.

No ano 2000 o Executivo Nacional concluiu a Agenda Social, considerando cinco áreas de ação: 1) Atenção Materna Infantil; 2) Habitação; 3) “Desplazados”; 4) Emprego Produtivo; 5) Participação Social. A Agenda dividiu a aplicação dos programas sociais em seis subsetores: Família; Habitação e Lar; Renda; Emergências Naturais e Sociais; Inclusão Social e Plano Bolívar 2000. (CHACÍN, N. A., 2008, tradução livre)

Os planos de médio e longo prazo de ação social traçados para o período de 2001 a 2007 estavam incluídos no “Plano Econômico e Social da Nação (PESN) 2001-2007” e foram: garantir os direitos sociais de forma equitativa e universal, descartando políticas focalizadas de proteção a grupos vulneráveis, pois, segundo o documento, todos possuem direito de acesso a serviços básicos; melhorar a distribuição de renda e riqueza; fortalecer a participação social em espaços públicos de decisão. A inclusão, a justiça e o desenvolvimento social estavam entre os principais objetivos de formulação de uma política social de caráter estrutural e integral.

As premissas fundamentais da política social estavam baseadas nos direitos expressos na Constituição e foram formuladas pelo MSDS através do documento “A revolução social da V República: A política social da Venezuela”. Algumas dessas premissas podem ser destacadas como: a pessoa como centro das metas de igualdade e desenvolvimento social; igualdade e inter-relação entre o econômico e o social; superação da concepção economicista da pobreza, assumindo sua multidimensionalidade quantitativa e qualitativa; integração de toda nação para combater a pobreza; separação teórica e filosófica entre a luta contra a pobreza e a política social e a política de desenvolvimento social; ênfase no capital humano e social como postulados da política social e superação da concepção passiva dos recebedores das políticas sociais e da atuação do Estado como paternalista; estabelecimento de uma nova cultura institucional que deveria ser desenvolvida mediante uma “nova gerência pública”.

Os princípios orientadores da política social seriam: integração social; a co-responsabilidade compartilhada entre cidadãos e Estado como condição de governabilidade; a coesão social, geração de uma cultura política; participação social; restabelecimento da cidadania para construção de uma sociedade de direitos, deveres e garantias; progressividade, formulando a política social de acordo com uma racionalidade temporal; intersetorialidade de diferentes áreas de política social; a família como centro do processo de integração social; o desenvolvimento humano integral, com uma política social que não estaria centrada somente nas necessidades básicas e materiais do ser humano, mas abrangeria também aspectos éticos, espirituais e morais, valores culturais, a história local e a cidadania. (CHIRINOS, N.; GONZÁLEZ, S., 2006)

Mesmo com toda uma nova estratégia de política social para o período, os programas compensatórios do FUS e do Plano Bolívar 2000 continuaram sendo usados. A socióloga Chacín (2003) chama atenção em seu artigo “La atención a la pobreza en Venezuela.” para o fato de que as políticas sociais do período mudaram em relação às políticas da década de 90 devido ao “desenho da política global, de sua concepção filosófica, enfoques teóricos atualizados sobre o desenvolvimento social e em termos de sua alta coerência conceitual e ideológica entre princípios, objetivos e estratégias gerais.” (p.130) Apesar disso, ressalta que, quando se observa o plano de ação concreta, as políticas sociais seguem o mesmo rumo das políticas da década anterior. (CHACÍN, 2003).

No início de 2002 o governo cria outro conjunto de medidas sociais com o nome de “Se garante o investimento social e se incentiva a produção.”, priorizando quatro áreas: 1) Segurança Alimentar, incluindo o Programa de Alimentação Escolar; 2) Atenção Integral, que inclui o Programa de Casas de Cuidado Diário, Uniformes Escolares, Proteção e Atenção à Infância, Atenção Integral às crianças de 0-14 anos, Plano de Bolsas; 3) Infra-estrutura Social,

englobando áreas de Habitação e Lar, Educação, Saúde, Esporte e Cultura; 4) Plano Bolívar 2002, em jornadas de assistência humanitária. (CHIRINOS; GONZÁLEZ, 2006, tradução livre)

Entre dezembro de 2001 e fevereiro de 2003 o país entrou em crise política. Os opositores do governo de Hugo Chávez eram a Embaixada dos Estados Unidos em Caracas, a Fedecámaras (Federação de Câmaras, de Comércio e Produção, que representa os setores empresariais do país), a Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV), a Igreja Católica e a alta gerência da PDVSA. No dia 11 de Abril de 2002 ocorreu uma greve, acionada pelos trabalhadores da PDVSA, e o Presidente foi separado do poder durante 48 horas por um golpe de Estado, liderado por Pedro Camona (presidente da Fedecámaras), que assume a presidência no dia 12 de abril, e Carlos Ortega (CTV). Mas militares aliados a Chávez organizaram um contra-golpe e o presidente sai da prisão e retoma o poder.

A política social após esse período sofreu algumas alterações , passando a priorizar com mais ênfase a população mais vulnerável e abrangendo quatro áreas: 1) Atenção Integral à Infância; 2) Alimentação e Nutrição; 3) Proteção Social a Adultos; 4) Infra-estrutura Social Básica.

Em Julho de 2002 o MSDS cria o Plano Estratégico Social 2001-2007 (PES), para novamente tentar garantir os direitos da população contidos na Constituição através da universalidade com igualdade.

Mais uma vez, observa-se que a diretriz econômica e social não obteve grandes mudanças em relação a dos períodos anteriores. A política social, em todas as estratégias e programas vistos até agora, na prática continuou sendo assistencialista de curto prazo e a política econômica seguiu com o foco na estabilização, sendo ambas de caráter neoliberal. Apesar disso, para alguns analistas, houve um avanço de “caráter normativo-filosófico que pudesse guiar algum tipo de política social diferente no futuro” (CHIRINOS; GONZÁLEZ, 2006). As medidas sociais do início de 2002 serviram apenas para aumentar os gastos destinados aos programas, ampliando sua cobertura.

II.2) As Missões Sociais

Em dezembro de 2002, grupos opositores do governo organizaram uma greve nacional e conseguiram paralisar grande parte dos trabalhos da estatal PDVSA. A greve, antes estipulada para acabar em 24 horas, se estendeu até a entrada do primeiro trimestre de 2003.

A tentativa de golpe de Estado de abril e a greve petroleira e comercial pioraram ainda mais indicadores sociais e econômicos que já vinham se deteriorando desde finais de 2001, sem falar no desabastecimento alimentar e de bens básicos causado pela greve. O governo optou por mudar o tipo de política econômica e social que vinha fazendo até agora a fim de melhorar tais indicadores, com medo da ameaça contra sua popularidade, e assim procurou se afastar de práticas neoliberais.

A partir desse momento, a estratégia para converter o quadro negativo e promover legitimação política seria baseada nos investimentos públicos e privados e nas Missões Sociais, que teriam por objetivo a inclusão social massiva da população pobre e a criação de uma política social mais estrutural, melhorando a situação da pobreza e da exclusão social na Venezuela. As Missões Sociais, sendo um conjunto de vários programas sociais, passam a ser a base de política social do governo Chávez, mesmo sem abandonar outros programas como o Plano Bolívar 2000, por exemplo, ficando as Missões em primeiro plano e este último em segundo. Pode-se dizer que são programas de alcance massivo, dirigidos a capacitar o povo venezuelano, principalmente aqueles que vivem nas zonas pobres e de acesso difícil. Os recursos necessários para estas missões vêm diretamente da PDVSA, através de um fundo, o FONDESPA.

No ano de 2004 é lançado pelo governo o modelo econômico e social chamado de “Desenvolvimento Endógeno”. Este modelo aparece como uma resposta aos modelos de desenvolvimento neoclássicos e neoliberais e é definido oficialmente como o aproveitamento de todo conjunto de recursos produtivos internos potenciais de uma nação junto com a incorporação de toda sua população no processo produtivo, especialmente a excluída, para promover o crescimento e o desenvolvimento. As características do modelo não diferem muito do proposto inicialmente pelo governo como a criação de um Estado interventor, a participação da sociedade no processo de desenvolvimento e a incorporação da noção de igualdade e justiça social. A política social assistencial é aceita somente na fase de transição para o modelo. Após isso, deve-se implantar uma política de investimento social estrutural. Apesar das Missões Sociais terem sido lançadas em 2003, é no contexto do modelo de desenvolvimento endógeno que elas tentam ser aplicadas.

Em relação às especificidades das Missões e seus programas, conforme explicita Chacín(2004) em seu artigo “Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las nuevas misiones sociales.”:

“(...) sem abandonar os de tipo assistencial-compensatório do primeiro subperíodo, as iniciativas do governo giram em torno de: 1) o fortalecimento da segurança alimentar (Plano Nacional de Abastecimento Alimentar:

Programa MERCAL, Megamercados Populares, PROAL, entre outros); 2) enfrentar a exclusão social (rural, educativa, produtiva-laboral, sanitária): as estratégias de economia social-cooperativismo; a famosa trilogia de missões educativas Robinson, Ribas e Sucre; a Missão ‘Vuelvan Caras’; e os Programas de atenção primária à saúde, especialmente a Missão ‘Bairro Adentro’. 3) Também foi criada a Missão ‘Cristo’ (ou megamissão que englobaria todas as missões, com o lema de ‘pobreza zero em 2021’). “(p. 5, tradução livre).

Nos anos de 2003 e 2004 podem ser mencionadas também outras missões como a “Guaicaipuro”, para restituir os direitos dos povos indígenas e estimular seu desenvolvimento, “Piar”, destinada às comunidades mineiras para o aproveitamento racional de recursos, “Miranda”, dirigida aos reservistas das Forças Armadas Nacionais, entre outras. Nos anos posteriores, foram criadas a Missão Milagre (dentro da Missão Bairro Adentro), a Missão Negra Hipólita, Missão Ciência, Missão Mães do Bairro, Missão Che Guevara, Missão Esporte Adentro, para incentivar práticas esportivas nos bairros marginais, Missão 13 de Abril, Missão Árvore, Missão Cultura, Missão Identidade, com a finalidade de entregar o documento de identidade a venezuelanos e estrangeiros que residem na Venezuela há muito tempo, Missão Habitat, Missão José Gregorio Hernández, Missão Música, Missão Meninos e Meninas do Bairro, Missão Revolução Energética, Missão Sorriso, e outras.

Mas uma das mais importantes missões é a Missão Bairro Adentro, devido a sua cobertura massiva. A partir dela são articuladas as outras missões a nível comunitário em todo território venezuelano. Outras missões que podem ser consideradas mais importantes devem ser destacadas como o Plano Especial de Segurança Agroalimentar (PESA): o programa MERCAL-Megamercados Populares e o PROAL (que logo virou Missão MERCAL); Missão Zamora; Plano Sarao; as missões Robinson, Ribas e Sucre; e a Missão “Vuelvan Caras”, que passa a ser substituída pela Missão Che Guevara em 2007.

A Missão MERCAL se inicia do ano de 2004 e foi criada para amenizar a falta de alimentos gerados pela greve petroleira de 2002. Pretende garantir a segurança alimentar das famílias mais pobres. É encarregada de comercializar produtos de primeira necessidade como alimentos e medicamentos, colocando-os à venda em centros fixos ou móveis a preços menores para favorecer o abastecimento da população economicamente mais vulnerável.

A Missão está baseada em três frentes:

1. Projetos de organização e participação comunitária.
2. Estabelecimentos Mercal: Estão divididos em dois pontos de vendas (Mercal Tipo 1 e Mercal Tipo 2), além dos mercados móveis e Megamercados a céu aberto, que são instalados em zonas populares para venda dos principais alimentos que compõe a cesta básica. São responsáveis pelo abastecimento de produtos com preços abaixo dos de mercado.

3. Rede Social Mercal: Tem como objetivo beneficiar pequenos produtores e grandes comunidades nas áreas rurais e indígenas, através de subsídios de preços de alimentos às pessoas mais pobres dessas regiões e também através da entrega de comida, gratuitamente, três vezes ao dia para as 150 famílias mais pobres destas comunidades.

O PROAL (Programa de Alimentos Estratégicos) foi criado anteriormente ao governo atual, sendo revitalizado pelo presidente Chávez. Seu objetivo é promover o acesso aos alimentos da cesta básica a preços baixos pela população mais pobre.

As missões Robinson, Ribas e Sucre nascem para democratizar a educação e abrangem desde a alfabetização até o estudo superior de pessoas excluídas do sistema educativo, promovendo a inclusão educacional.

A Missão Robinson foi iniciada em 2003 com objetivo de alfabetizar a população. Esta foi dividida em Missão Robinson I e II. A Missão Robinson I teve como meta, alcançada no final de 2003, ensinar mais de um milhão de venezuelanos analfabetos a ler e escrever. A Missão Robinson II tem como objetivo que os mesmos participantes da Missão Robinson I terminem a sexta série da educação básica, além de consolidar os conhecimentos adquiridos na alfabetização.

A Missão Ribas surgiu no final de 2003 para garantir a continuidade dos estudos de jovens e adultos até o ensino de educação média profissional e diversificada, “(...) a fim de facilitar sua incorporação ao aparato produtivo nacional e ao sistema de educação superior, incidindo sobre o melhoramento de sua qualidade de vida.”(CHACÍN, 2004). Segundo documentos oficiais, ela envolve a corresponsabilidade entre Estado e cidadãos, promove a formação de grupos de trabalho comunitários e eleva potencialidades individuais e grupais, tomando por base a Constituição Bolivariana. A Missão visa promover a incorporação dos alunos que já concluíram os estudos em setores energéticos (petroleiro e mineiro) e prioriza setores populares através da doação de bolsas de estudo para cidadãos em condições econômicas e sociais mais difíceis.

Também criada em fins de 2003, a Missão Sucre tem a finalidade de possibilitar o acesso ao ensino superior dos indivíduos que, terminado o ensino médio, não conseguiram se inserir em nenhuma das instituições de nível universitário. Os estudantes que ingressarem na Missão participam antes do Programa de Iniciação Universitária (PIU), que é um programa de atualização em conhecimentos básicos para o acesso à universidade sem defasagens de aprendizado. Para os alunos mais pobres, o governo concede bolsas para amenizar a exclusão por carência de recursos para gastos em alimentação, material didático e transporte. O governo apresenta a importância da Missão destacando que “Os programas de formação que oferece propiciam a vinculação social da educação comunitária com o trabalho compartilhado

nas comunidades(...)” e “se forma da concepção de um novo cidadão solidário, participativo, (...), consciente das idéias de desenvolvimento endógeno do país (...)” (www.missionsucre.gov.ve, acessado em 16 de setembro de 2009). A Missão foi concebida para promover oportunidades de estudo em todo território nacional e possui caráter estratégico para incentivar o modelo de desenvolvimento endógeno com força de trabalho qualificada.

A Missão Vuelvan Caras foi iniciada em 2004 e é voltada para um plano de emprego. Tem como objetivo inserir os participantes desempregados que participaram das missões educativas nas atividades produtivas do país. A proposta procura destacar que o problema não é meramente criar empregos, mas estes devem ser voltados para uma inclusão social e econômico-produtiva que permitam uma maior consolidação do desenvolvimento endógeno, criando condições para a criação de melhores produtos e serviços. As áreas onde atua a missão são: indústrias básicas e estratégicas do Estado, industrial, turística, infra-estrutura, serviços e agrícola (área principal). Na primeira etapa do programa, a etapa de capacitação, os participantes receberiam uma bolsa até começarem a produzir (segunda etapa). As estratégias de ação da Missão são:

- a) Converter, mediante o trabalho, o potencial do povo em poder popular.
- b) Articular o processo educativo ao processo produtivo.
- c) Orientar esforços para atividades econômicas de caráter estratégico com maior capacidade geradora de emprego e potencial de desenvolvimento territorial.
- d) Promover a integração entre o setor público e o setor privado para a recuperação do tecido empresarial.
- e) Colocar o emprego no centro da política econômica e social.
- f) Impulsionar a nova institucionalidade para o desenvolvimento de políticas de promoção de emprego e seguridade social. (CHACÍN, 2004)

Como já citado anteriormente, essa Missão foi substituída pela Missão Ché Guevara, criada em 2007. A Missão Ché Guevara abrange um programa de formação e capacitação produtiva. Os cursos oferecidos são divididos em seis áreas: Industrial, Têxtil, Construção, Turismo, Alimentação (Agrícola) e Comércio e Serviço. Podem participar dessa Missão todos os cidadãos interessados em fazer parte do sistema econômico-produtivo do país e também os cidadãos que tenham participado de alguma outra Missão educacional podem continuar o processo de formação na Missão Ché Guevara.

A Missão Bairro Adentro é uma estratégia de inclusão social integral e gratuita da população excluída na área de saúde. Foi lançada em maio de 2003 inicialmente nas zonas de

acesso mais difíceis do Distrito Metropolitano e depois se ampliou para outras cidades do país. Essa missão foi elaborada através de um convênio de cooperação com o governo cubano, mediante o apoio de seus médicos nas ações da missão. Ela envolve distribuição de medicamentos e atenção médica e domiciliar gratuita. Além disso, procura-se ensinar aos beneficiários, dentre eles adolescentes, mulheres grávidas e idosos, a prevenção e o controle da propagação de algumas doenças. Dentro dessa missão surgiu a Missão Milagro, encarregada de promover cirurgias de catarata para pacientes venezuelanos em hospitais cubanos. A Missão Bairro Adentro foi dividida em Missão Bairro Adentro I, II e III.

É a partir desta que se incorporam as demais Missões a nível comunitário em todo o país. Como a socióloga Neritza (2008) afirma em seu trabalho “Políticas de combate a la pobreza-exclusión en Venezuela en los años 2000: innovaciones, resultados y perspectivas”:

Las misiones de inclusión social, como su nombre lo indica, incorporan a las comunidades en la gestión de las mismas directamente, sin mediaciones de las viejas asociaciones de vecinos (cooptadas por partidos políticos tradicionales, desarticulados por este gobierno) a quienes en la práctica han reemplazado por los consejos comunales y los comités locales de salud, de tierras, de cultura, etc., con el propósito declarado de penetrar directamente y en profundidad en la realidad comunitaria y facilitar el acceso a servicios y derechos sociales a los excluidos de siempre. (p. 12)

A Missão Bairro Adentro I foi criada para

“(...) consolidar a Atenção Primária como prioridade de sua política de saúde, para dar respostas às necessidades sociais da população, especialmente a excluída, segundo os princípios de equidade, universalidade, acessibilidade, gratuidade, (...), participação, justiça e corresponsabilidade social, contribuindo para melhorar a qualidade de saúde e vida.” (www.gobiernoenlinea.ve, acesso em 16 de setembro de 2009, tradução livre).

Nessa primeira etapa, outro objetivo seria o de construir consultórios e clínicas populares, além de hospitais dentro de regiões de difícil acesso e recuperação de hospitais já existentes no país.

A Missão Bairro Adentro II, criada em 2005, se propõe a promover serviço de saúde integral a todos os cidadãos através das Salas de Reabilitação Integral (SRI), dos Centros de Diagnóstico Integral (CDI), e dos Centros de Alta Tecnologia (CAT).

A Missão Bairro Adentro III busca a modernização tecnológica de equipamentos médicos e a ampliação e melhoria da infra-estrutura da rede hospitalar do país.

A Missão Zamora surgiu em 2001 com o objetivo de transformar as terras ociosas e os latifúndios em unidades econômicas produtivas, promovendo o desenvolvimento do meio rural e democratizando o uso da terra. Também inclui a doação de terras, financiamentos e

créditos agrícolas, doação de máquinas e a promoção de capacitação, assistência técnica e obras de infra-estrutura para os camponeses.

Na presente monografia não houve a pretensão de levantar avaliações já realizadas sobre os resultados das Missões. Os textos consultados para a descrição dos programas mencionam que quanto aos efeitos das Missões, há pontos positivos e negativos. Por um lado, as Missões surgem do princípio constitucional de participação como um direito político e social. Apresentam como proposta proporcionar uma maior inclusão social, intersectorialidade e corresponsabilidade que nos programas sociais do período de 1999-2002. Certos textos afirmam que as Missões obtiveram alguns sucessos, até mesmo superando expectativas governamentais, como, por exemplo, número de pessoas atendidas, alfabetizadas, diminuição do número de mortes e uma maior participação social e organização. Observa-se uma diminuição dos lares em situação de pobreza e pobreza extrema durante o governo Chávez na tabela¹ abaixo:

Tabela 3

Ano	Pobres (%)	Indigentes (%)
2000	40,4	14,9
2001	39,0	14,0
2002	48,6	21,0
2003	55,1	25,0
2004	47,0	18,6
2005	37,9	15,3
2006	30,6	9,1
2007	28,5	7,9
2008	27,5	7,6
2009 (P) ²	26,4	6,9

Fonte: www.ine.gob.ve

Por outro lado,

“ainda que os objetivos formais são atacar as causas da pobreza e da exclusão social, seu caráter é ainda muito assistencial-focalizado. Os planos, programas e missões não estão integrados em uma política social universal e integral, apresentam falhas de articulação, de planificação e execução, especialmente porque não se criou a institucionalidade pública requerida para incrementá-las efetividade, desmantelou-se a existente e alguns canais não são aproveitados pelos executores (especialmente os militares). Essas iniciativas seguem sendo insuficiente frente aos problemas sociais

¹ Os dados são referentes ao segundo semestre de cada ano.

² Dado provisório.

que atendem, de origem basicamente estrutural.” (CHACÍN, N.A; **Pobreza y Exclusión em Venezuela a la luz de las nuevas misiones sociales**, 2004, p. 25, tradução livre)

Assim, mesmo com os êxitos parciais do governo, ainda é necessária uma estratégia de política social universal, abrangente e de longo prazo, que ataque a pobreza e a exclusão de maneira estrutural, melhorando a distribuição de renda e a igualdade, e que integre a política econômica com a política social.

Pode-se também supor que um dos objetivos de criação das Missões Sociais foi de fortificar o governo perante a sociedade após a greve petroleira e a crise enfrentada pelo governo Chavez, já que sua formulação ocorreu logo em seguida ao retorno do presidente ao poder.

CAPÍTULO III – PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS DE LULA

Este capítulo apresenta os principais programas sociais do governo Lula, bem como o contexto econômico e social no qual estavam inseridos desde a mudança de pensamento político e econômico do Partido do Trabalhadores (PT), partido do atual presidente, após ter assumido o poder até hoje.

III.1) A mudança de pensamento do PT

Luiz Inácio Lula da Silva se tornou presidente em 2003 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), caracterizado como um partido de esquerda no Brasil. Antes de chegar ao poder, o PT pretendia romper com a forma de governar de FHC, tornando as políticas monetária e fiscal menos austeras, promovendo a renegociação da dívida externa, diminuindo as metas de superávit primário para obter mais verba para investimentos e gastos sociais, diminuindo também os gastos com juros da dívida pública e aumentando os gastos públicos com assistência social e previdência. Essas medidas, acreditava o partido, diminuiriam a dependência e submissão às regras do FMI e dos credores internacionais.

Essa visão radical em relação à maneira de governar começou a mudar em 2002, ano das eleições, com o PT se tornando um partido mais moderado e se aproximando do centro político. Assim,

“A mudança – que teve como marco o anúncio do nome de Palocci para o cargo de ministro da Fazenda – seria completada, já no governo, em 2003, com a divulgação de um documento oficial de caráter conceitual, intitulado ‘Política Econômica e Reformas Estruturais’. Nesse trabalho, se propunha um modelo de desenvolvimento que preservasse a estabilidade econômica, redirecionando, porém, o gasto público de modo a que este chegasse às classes sociais efetivamente mais necessitadas. O citado texto enfatizava tópicos como (...); a defesa de uma maior focalização do gasto público e outras propostas que, até então, o PT tinha tradicionalmente combatido.” (GIAMBIAGI, F. “Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula”, In: GIAMBIAGI, F; VILLELA A. (Org.) **Economia Brasileira Contemporânea**, 2005, p. 203)

O partido ainda se comprometeu a manter o superávit primário para impedir o aumento da dívida pública através da “Carta ao Povo Brasileiro”, e também a respeitar o acordo com o FMI que fora formado no final do governo do presidente Fernando Henrique, através da “Nota sobre o Acordo com o FMI”, ambos os documentos lançados no ano

eleitoral, além de elevar as taxas de juros da economia, reforçar a política antiinflacionária, aumentar a meta de superávit primário e cortar gastos públicos já em 2003.

Em relação à questão social, o Partido, que antes criticava a forma do governo anterior de lidar com as políticas sociais, não introduziu alterações em relação ao mérito dos programas sociais de FHC. O programa social do novo governo já tinha sido elaborado em 2002. Segundo Barros (2008) em seu artigo “As políticas sociais de Chávez e Lula”:

“O programa, em geral, defende as políticas ‘universais’, porém é explícito em apontar que alguns segmentos só seriam incorporados ao mercado após muitos governos. Neste caso, caberiam políticas ‘focalistas’ que incorporariam de maneira mais rápida segmentos que jamais foram incorporados à vida social e política brasileira(...)” (p.12)

Resumindo, com a chegada ao poder o PT se transformou, dando preferência à austeridade na política econômica, ou seja, adotando políticas fiscal e monetária relativamente ortodoxas e com isso agindo de forma semelhante ao governo FHC. Mas mesmo com essa política macroeconômica, o aumento da carga tributária permitiu a criação de novos programas sociais.

III.2) O Programa Fome Zero

No início de 2003 foi lançado o programa Fome Zero e logo após este, já no segundo semestre, foi lançado o programa Bolsa Família. Estes programas têm origem nos programas de transferência de renda anteriores lançados pelo presidente Fernando Henrique.

Segundo as fontes oficiais, o Programa Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos (www.fomezero.gov.br). O programa foi criado para erradicar a extrema pobreza, atendendo a população mais vulnerável à fome e promovendo segurança nutricional e alimentar.

As ações do programa foram divididas em quatro grupos: Acesso à alimentação; Fortalecimento da Agricultura Familiar; Geração de Renda; Articulação, Mobilização e Controle Social. Os programas mais importantes de cada grupo são citados a seguir:

Acesso à alimentação

- Transferência de renda;

- Acesso a alimentos a grupos específicos como indígenas, sem-terras e catadores de lixo;
- Cisternas – Ação destinada à população rural do semi-árido, visando melhor acesso à água;
- Alimentação Escolar (PNAE) – Visa oferecer pelo menos uma refeição ao dia para os estudantes durante a permanência na escola;
- Construção de restaurantes populares;
- Bancos de Alimentos – Atuam como receptores de doativos alimentares que são repassados a pessoas com poucas condições de obterem uma alimentação adequada;
- Agricultura Urbana/Hortas Comunitárias – Produção de alimentos de modo comunitário, visando o auto-consumo, o abastecimento de cozinhas comunitárias e restaurantes populares;
- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) – Tem como objetivo sistematizar o monitoramento das condições nutricionais da população. É uma ação de atenção básica à saúde;
- Distribuição de Vitamina A+ - Voltado para crianças de 6 a 59 meses de idade e mulheres após o parto pertencentes a áreas como Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais.
- Distribuição de Ferro (Saúde de Ferro) – Destinado a crianças de 6 a 18 meses, gestantes e mulheres pós-parto.
- Educação alimentar, nutricional e para consumo;
- Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis;
- Alimentação do Trabalhador (PAT) – Com objetivo de melhorar as condições alimentares dos trabalhadores;
- Desoneração da Cesta Básica de Alimentos – Diminuição ou isenção de impostos como o ICMS sobre alimentos de primeira necessidade.

Fortalecimento da Agricultura Familiar

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- Garantia-Safra – Possibilita ao agricultor da região semi-árida receber um benefício no período de seca durante o período de seis meses;
- Seguro da Agricultura Familiar – Garante grande parte da renda esperada pelo agricultor em sua atividade agrícola;

- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) – Estimula a produção de alimentos através da agricultura familiar, permitindo a compra e a distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, entidades beneficentes, hospitais e merenda escolar.

Geração de Renda

- Qualificação social e profissional – Promove a qualificação da população de baixa renda para ajudar na inserção do mercado de trabalho;
- Economia Solidária e Inclusão Produtiva – Permite aos trabalhadores beneficiários oportunidades profissionais, ocupacionais e de qualificação social, juntamente com ações de microcrédito, economia solidária e geração de emprego e renda;
- [Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local \(Consad\)](#) – Promove a geração de trabalho e renda e segurança alimentar em áreas periféricas do País para famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza;
- Organização Produtiva de Comunidades – Promove a inclusão social de comunidades pobres e desempregados em empreendimentos produtivos.
- Desenvolvimento de Cooperativas de Catadores;
- Microcrédito Produtivo orientado – Concessão de crédito para pessoas físicas ou jurídicas que possuem atividades produtivas de pequeno porte.

Articulação, Mobilização e Controle Social

- Casa das Famílias – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – Os Centros de Referência são espaços físicos localizados em áreas estratégicas com grandes índices de vulnerabilidade social. Estes prestam atendimentos socioassistenciais como inclusão produtiva, qualificação profissional e outras políticas públicas;
- Mobilização social e educação cidadã – Promove a elaboração e produção de material didático informativo que viabilize a formação cidadã;
- Capacitação de agentes públicos e sociais – Visa o aumento da capacidade dos agentes através de cursos, eventos e oficinas;
- Mutirões e Doações

- Parcerias com empresas e entidades – As instituições ou empresas interessadas em fazer parcerias com o Fome Zero devem atuar em ações como apoio à geração de trabalho e renda, proteção social e segurança nutricional e alimentar.
- Controle Social – Conselhos da área social – A sociedade atua como participante no acompanhamento e verificação das ações do Fome Zero.

Apesar do anúncio de todas as ações anteriores, o Programa Fome Zero teve como foco principal o mecanismo de transferência de renda, e seus beneficiários eram selecionados somente através do critério de renda per capita, independente de possuírem crianças ou não na família, ao contrário dos programas do FHC que exigiam contrapartidas específicas. O critério de recebimento do benefício para o público-alvo do programa era possuir renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, recebendo a transferência de 50 reais por família. Na medida em que o Programa Bolsa Família ganhou destaque, as transferências de renda passaram a ser realizadas mediante condicionalidades.

III.3) O Programa Bolsa Família

O programa Bolsa Família foi lançado em outubro de 2003 e tornou-se o principal programa social do governo Lula. É um programa de transferência de renda direta, sendo caracterizado como um programa social “focalista”. Tem como objetivo incorporar mais rapidamente segmentos excluídos da sociedade à vida social e econômica brasileira através da promoção do alívio imediato da pobreza. Ele ainda prevê o desenvolvimento de políticas complementares como geração de trabalho e renda, inclusão produtiva e capacitação profissional, alfabetização de adultos e fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Bolsa Família é a unificação e ampliação de vários programas criados de forma dispersa no governo Fernando Henrique Cardoso como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, além de redefinir alguns parâmetros do Programa Fome Zero. Com essa unificação em torno do Bolsa Família, uniformizaram-se os critérios de seleção, os valores do benefício, o sistema de informação e a agência executora do programa, que nos programas anteriores eram independentes, com cada programa contendo um valor de benefício específico, agência executora diferente e financiamento próprio. Isso muitas vezes dificultava o tratamento igual entre famílias com o mesmo nível de renda na doação dos benefícios, pois algumas poderiam receber mais e outras menos.

A implementação e gestão do Programa Bolsa Família são feitas com a cooperação conjunta da União, dos estados e dos municípios. A SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), que faz parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelas principais decisões relativas ao Programa, como estabelecer valores para os benefícios, definir e monitorar as contrapartidas, planejar seu orçamento anual, definir o questionário do Cadastro Único, estabelecer regras para sua execução, fiscalizar a gestão local do Programa, dentre outras funções. A Caixa Econômica Federal (CEF) é responsável pelo pagamento do benefício mensal às famílias e pela operação do programa. A CEF emite os cartões magnéticos de pagamento, calcula quanto deve receber cada família e qual a renda per capita de cada uma, baseada nos critérios estabelecidos pela SENARC, além de recolher informações dos municípios para a composição do Cadastro Único. O Cadastro Único é um instrumento que coleta dados e identifica todas as famílias de baixa renda do país, servindo como base de informações para o Bolsa Família e outros programas sociais. Podem ser cadastradas somente famílias que possuam renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, sendo que famílias com renda per capita superior a meio salário mínimo podem ser cadastradas com certas condições como estarem vinculadas à seleção ou acompanhamento de algum programa social. Um cadastro social é essencial na implementação de políticas sociais focalizadas, para cada beneficiário ter apenas um registro. O cadastro social contém algumas informações similares ao censo demográfico, com o adicional do nome e endereço dos cidadãos que serão beneficiados.

Os municípios são os encarregados do cadastramento das famílias pobres no Cadastro Único e do recolhimento, através do agente municipal, das informações necessárias à formação deste cadastro, mas sua base de informações pode ser utilizada pelas três esferas de governo. As principais informações das famílias contidas no cadastro são características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional de seus membros, remuneração, despesas familiares, documentação e identificação dos componentes familiares. Dessa forma, o CadÚnico destina-se a possibilitar a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxiliar o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população. (MDS, www.mds.gov.br) Com base nesse cadastro, o MDS determina quais famílias serão beneficiadas pelo Programa Bolsa Família a cada mês. Os municípios também são encarregados de garantir o acesso dos integrantes do Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, que servem como contrapartidas para o programa, em conjunto com os governos estadual e federal. Os estados devem dar apoio técnico e logístico aos municípios para o funcionamento do Cadastro Único, promover o acesso das pessoas pobres e extremamente pobres a documentos de identificação civil, ajudar os municípios no

processo de cadastramento e atualização cadastral das famílias no Cadastro Único e outras funções.

Para participar do Programa, a família deve obedecer algumas condições. Os filhos devem estar devidamente vacinados, com a saúde e o estado nutricional monitorados e devidamente mantidos na escola. As gestantes e mães devem cumprir corretamente a agenda pré e pós-natal, obtendo um acompanhamento as que estiverem amamentando na faixa etária de 14 a 44 anos. Em relação à educação, a frequência escolar mínima para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos deve ser de 85% e para os adolescentes de 16 e 17 anos, de 75%. Em relação à assistência social, os serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos retiradas do trabalho infantil ou em situação de risco devem ter frequência mínima de 85% da carga horária. As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a penalidades gradativas, que vão desde a advertência familiar, passam pelo bloqueio dos benefícios até o cancelamento destes, se o descumprimento das condicionalidades persistir.

O Programa dividiu as famílias beneficiárias em duas categorias baseadas na renda, recebendo transferência diferenciada conforme a categoria na qual se inserem. Inicialmente, famílias com renda per capita inferior a R\$50,00/mês qualificaram-se a receber a transferência de R\$50,00 por família/mês. Adicionalmente, de forma semelhante ao Bolsa-Escola e ao Bolsa-Alimentação, recebiam R\$15 por criança até 15 anos, com o limite máximo de três benefícios, que se aplica a famílias com três ou mais crianças na faixa etária de referência. Então, a transferência mínima era de R\$50,00 e a máxima de R\$95,00 ($R\$50 + 3 \times R\$15,00$). Famílias com renda entre R\$50,00 e R\$100,00 por mês qualificaram-se para receber apenas os benefícios por criança, nos moldes descritos acima, o valor da transferência situando-se no intervalo entre zero (para famílias sem crianças) e R\$45,00 (famílias com três crianças ou mais). (Rocha, 2004: p. 10/11)

Como pode-se observar, os benefícios são dados independentemente do salário mínimo, sendo a renda de referência para a população-alvo e a renda para o valor dos benefícios determinadas nominalmente. O Bolsa-Família permitiu também uma maior focalização entre as famílias mais pobres, pois excluiu famílias com renda entre R\$50 e R\$100 sem crianças que antes eram atendidas no Fome Zero. Além disso, ao mesmo tempo privilegia famílias com crianças igual aos programas anteriores (Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola) e beneficia também famílias mais pobres sem a necessidade de terem crianças, semelhante ao programa Fome Zero.

Atualmente o Bolsa Família beneficia famílias que possuam renda mensal por pessoa de até R\$70,00, consideradas extremamente pobres, independente da idade dos membros

familiares, e famílias consideradas pobres, com renda mensal per capita na faixa de R\$70,01 a R\$140,00, estas devendo possuir crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos para serem beneficiárias do programa.

O Programa Bolsa Família possui três tipos de benefícios: o Básico, de R\$68,00; o Variável, de R\$22,00, condicionado ao número de crianças e adolescentes de 0 a 15 anos; e o Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$33,00, condicionado ao número de adolescentes de 16 e 17 anos.

As famílias extremamente pobres possuem o direito de receber o benefício básico, mesmo que não tenham adolescentes ou crianças. Além disso, podem receber até três benefícios variáveis, mesmo que tenham mais de três crianças ou adolescentes na faixa de 0 a 15 anos, e até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescentes, mesmo possuindo mais de dois adolescentes de 16 ou 17 anos na família. Assim, o benefício a essas famílias variam de R\$68,00 a R\$200,00.

As famílias consideradas pobres têm o direito de receber somente o Benefício Variável e o Benefício Vinculado ao Adolescente, ambos nas mesmas condições citadas acima para as pessoas extremamente pobres. Com isso, o benefício pode variar de R\$22,00 (uma criança ou adolescente de 0 a 15 anos) a R\$132,00 (três crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos mais dois adolescentes de 16 ou 17 anos).

Tabela 4

Benefício às famílias consideradas extremamente pobres

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00

0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte: www.mds.gov.br/bolsafamilia

Tabela 5

Benefício às famílias consideradas pobres

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: www.mds.gov.br/bolsafamilia

Ainda há os programas complementares, que são voltados para as famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente as participantes do Programa Bolsa Família. Como o nome já diz, esses programas servem para reforçar e complementar os efeitos da transferência de renda. Estes podem ser oferecidos à população por qualquer uma das três esferas de governo. Pode-se citar alguns deles no âmbito federal como: Programa Brasil Alfabetizado, criado em 2003 e destinado à alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais; Programa Próximo Passo, que oferece cursos de qualificação profissional em diversas áreas para beneficiários do Bolsa Família com mais de 18 anos que possuam no mínimo a quarta série do ensino fundamental

completa; Prominp (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), que objetiva a qualificação profissional no setor de petróleo e gás a qualquer cidadão maior de 18 anos que tenha determinada escolaridade e experiência profissional de acordo com o curso que desejar cursar através de processo seletivo; Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF B), que é uma linha de microcrédito rural para pequenos investimentos em atividades agrícolas e não agrícolas destinada a famílias de baixa renda como famílias indígenas, pescadoras, extrativistas e ribeirinhas; Crediamigo, que promove o acesso ao crédito a indivíduos que trabalham por conta própria; Agroamigo, que concede financiamento para determinados grupos de agricultores familiares participantes do PRONAF B; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, que concede microcrédito a pessoas que trabalhem por conta própria em atividades produtivas de pequeno porte; Territórios da Cidadania, elaborado para promover o desenvolvimento econômico nas regiões mais necessitadas, principalmente no meio rural; Assentamentos Rurais, destinado a famílias que vivem em assentamentos rurais, visa a inscrição destas no Cadastro Único.

O Programa Bolsa Família, em relação ao Programa Fome Zero, melhorou a focalização na medida em que beneficia mais as famílias indigentes com crianças. O Programa apresenta diversos problemas e está longe de ser uma solução para a erradicação da pobreza. Um dos problemas é relativo à própria focalização, pois há ocorrência de erros sistemáticos como fraudes, em menor grau, erros na medição de renda das famílias pelos próprios agentes municipais e volatilidade de renda. Os dois últimos erros são os mais comuns, pois ou as famílias subestimam suas rendas para entrar no programa ou os próprios agentes municipais consideram como pobres famílias que não se adequam totalmente nas condições para receber o benefício. Ocorre também das próprias famílias não saberem calcular sua própria renda mensal. Em relação à volatilidade, a declaração de renda ocorre apenas em um mês, podendo variar para mais ou para menos nos outros meses, não refletindo a real situação socioeconômica familiar. Com isso, famílias cuja renda varia muito como as que trabalham no mercado informal, por exemplo, podem ser consideradas como merecedoras de serem beneficiárias do programa em um determinado período e no outro não, e vice-versa, até a próxima coleta de dados. Assim, há dificuldade das famílias selecionadas serem de fato a clientela-alvo do programa. (ROCHA, S., 2004)

Além disso, ocorrem dificuldades no cadastramento das famílias beneficiárias pois o Cadastro Único, apesar de ser um bom cadastro de pessoas pobres, possuir um bom questionário e envolver muitos agentes municipais, possui algumas falhas como ser incompleto por não ter cadastrado todas as famílias pobres, além de alguns municípios serem mais empenhados em manter um bom cadastro do que outros.

Também há dificuldades em acompanhar as famílias selecionadas pois estas não estão vinculadas a nenhuma condicionalidade relacionada a um serviço público específico como eram os programas do presidente FHC com o Bolsa-Escola, apoiado na rede escolar, e o Bolsa-Alimentação, apoiado na rede de saúde. Além disso, “os programas de transferência de renda se constituem necessariamente um paliativo que, em si, não ataca as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos mais pobres.” (Rocha, 2004, p.15) Em relação aos indicadores sociais, pode-se observar que a porcentagem de pobres e indigentes durante o governo Lula caiu, conforme a tabela abaixo:

Tabela 6

Ano	Pobres (%)	Indigentes (%)
2001	33,6	14,6
2002	33,0	13,4
2003	34,2	14,5
2004	31,8	12,4
2005	29,2	10,8
2006	25,3	9,0
2007	23,8	8,5
2008	21,3	7,2
2004	32,3	12,7
2005	29,7	11,0
2006	25,7	9,2
2007	24,3	8,7
2008	21,6	7,3

Fonte: IETS

Apesar disso, a transferência de renda não pode ser entendida como fonte principal de combate à pobreza. Esta deve estar relacionada com diversas outras ações públicas como acesso à saúde, saneamento básico, educação, transporte, cidadania e principalmente geração de emprego.

CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto no Capítulo 1, observa-se que ambos os países, Brasil e Venezuela, promoveram nos anos 90 programas sociais de cunho focalista e compensatório em compasso com as políticas econômicas neoliberais e ortodoxas que adotaram nessa década. Tanto os programas sociais no governo de Carlos Andrés Pérez, como o PEP, e do governo de Rafael Caldera, como o PSS, a Política de Atenção Integral aos Pobres e o Programa de Desenvolvimento Social da Agenda Venezuela tiveram resultados aquém do esperado, assim como os programas do presidente Fernando Henrique como o Bolsa-Escola, Auxílio Gás, Bolsa-Alimentação e o PETI, que priorizaram somente setores populacionais mais pobres e ainda assim não foram suficientes para melhorar a situação de pobreza e bem-estar de seus países. Todos esses governos estavam mais preocupados com suas políticas de ajuste econômico e não deram a atenção devida ao lado social, acreditando que essas políticas seriam suficientes para melhorar as mazelas sociais.

Nos Capítulos 2 e 3, observa-se que os presidentes Hugo Chávez e Lula introduziram a idéia de dar uma maior atenção ao lado social, mas ambos acabaram por seguir os mesmos moldes dos programas sociais anteriores, que focalizam nas pessoas mais pobres da sociedade e não promovem expectativas futuras dessas pessoas saírem da situação de pobreza de maneira estrutural e definitiva.

Os programas de Chávez antes da greve petroleira de 2002, como o Plano Bolívar 2000 e a Agenda Social, seguiram orientações similares aos programas da década anterior. Os programas após a crise desencadeada pela greve, da qual Chávez saiu fortalecido, tentaram seguir as orientações dos novos planos como o PESN 2001-2007 e o PES 2001-2007 que eram baseados na Constituição aprovada em 1999 e assim prometiam o estabelecimento de programas sociais universais e igualitários, que acabariam com o modelo de apoio social focalizado, juntamente com a adoção do modelo de desenvolvimento endógeno. Embora tal intenção tenha orientado a criação das Missões Sociais, essas idéias não foram integralmente postas em prática, sendo somente uma pequena parte da população atendida por estas, ou seja, a parcela mais pobre.

Em relação ao governo Lula, o Bolsa Família, que é o principal programa do governo, e o Fome Zero, que logo foi substituído pelo primeiro, também seguiram os mesmos moldes assistencialistas dos programas do governo anterior. O atual presidente do Brasil, que

criticava a forma de governar do Fernando Henrique antes de chegar ao poder, adotou as mesmas orientações de política social deste, apenas com pequenas mudanças e ampliações.

As diferenças que podem ser traçadas em relação aos programas de Lula e Chávez se relacionam com a constatação de que as Missões Sociais são programas assistenciais baseados em serviços, como a tentativa de inserção de parte da população nos sistemas de educação e saúde, enquanto o Bolsa-Família é basicamente um programa de transferência de renda, apesar de exigir condicionalidades. Essa diferença não é irrelevante pois pode sugerir que esses programas, embora semelhantes em suas concepções focalizadoras, se fundamentam em pressupostos distintos. As Missões Sociais constituem uma estratégia voltada para a *oferta* de serviços, ao passo que o Programa Bolsa Família está centrado na *demanda*, ou seja, no incremento de renda dos indivíduos beneficiários. Não foi objeto dessa monografia aprofundar esse aspecto, mas, sem dúvida, trata-se de questão que merece reflexão. A existência (ou não) de equipamentos suficientes e adequados, em termos de saúde, educação, saneamento, habitação e outros setores sociais, pode fortalecer ou limitar o caráter redistributivo das transferências de renda. Mesmo as condicionalidades exigidas, como no caso do Bolsa Família, podem não gerar os resultados pretendidos no longo prazo se a oferta de serviços de educação e saúde é insuficiente ou falha².

As semelhanças que podem ser destacadas são: a focalização e o caráter compensador dos programas; a dificuldade em inserir no sistema assistencial todos que realmente necessitam; e a maior abrangência dentro do setor populacional em que são inseridos.

Finalmente, apesar dos percentuais de pobreza e indigência terem diminuído em ambos os governos e esses programas promoverem um melhora imediata na condição de vida da população mais pobre, esta estratégia está longe de ser suficiente. A criação de um plano estrutural de combate à pobreza e de geração de empregos para tirar definitivamente seu público-alvo da situação de pobreza ou indigência é urgente nesses países.

² Ver a respeito Pablo Villatoro, *Las Transferências Condicionadas em America Latina: Luces Y Sombras*, CEPAL/IPEA, 2007.

BIBLIOGRAFIA

ARBACHE, J. S. **Pobreza e Mercados no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2003.

BARROS, P. S. **Las Políticas Sociales de Lula y Chávez**. In: IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. San José: Universidad de Costa Rica, Agosto 2008.

BRICEÑO, T. G. **La Construcción de Representaciones Sociales en Torno a La Política Social en El Marco de los Procesos de Globalización Actuales**. Maracaibo, Venezuela: Universidad Del Zulia, 2001.

CEPAL. **Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social**. In: Panorama Social de America Latina. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2007.

CHACÍN, N. A. La atención a la pobreza en Venezuela. In: **Revista Venezolana de Analisis de Coyuntura**. Vol. IX. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela, Julho-Dezembro 2003.

_____. Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004). In: **Revista Fermentum**. Año 14 - N° 39. Merida, Venezuela: Universidad de Los Andes, Janeiro-Abril 2004.

_____. **Políticas de combate a la pobreza-exclusión en Venezuela en los años 2000: innovaciones, resultados y perspectivas**. In: IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. San José: Universidad de Costa Rica, Agosto 2008.

CHIRINOS, N. M.; GONZÁLEZ, S. R. Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004. In: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Janeiro-Abril, 2006.

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, F; VILLELA, A. (Orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F; VILLELA, A. (Orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IPEA. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. Fevereiro 2003. In: Conjuntura e Política Social. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 31 de Agosto de 2009.

_____. **Diagnóstico e Desempenho Recente do Programa Bolsa Família**. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2009.

LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n.596).

LEHFELD, N.; VERONA, F. **O Estado e as políticas sociais brasileiras**. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública. Panamá: CLAD, Outubro 2003.

LEMOS, M. T. T. B. **Considerações sobre o Programa Social do Governo Fernando Henrique Cardoso**. Essays by Ted Goertzel, Brazilian Studies Meeting, Atlanta, 2002.

MDS. **Livreto Fome Zero**. Disponível em: www.fomezero.gov.br/publicacoes. Acesso em: 05 de Janeiro de 2010.

ROCHA, S. **Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2004.

SEVERO, L. W. **La Economía venezolana 1999-2008**. In: Economía venezolana (1899-2008): La lucha por el petróleo y la emancipación. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2009.

VIANNA, M. L. T. W. **A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?** In: Estudos de Política e Teoria Social. Nº 18, 2008. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

VILLATORO, P. **Las Transferências Condicionadas em America Latina: Luces Y Sombras**, CEPAL/IPEA, 2007.

ZIMMERMANN, C. R. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil**. In: Revista Internacional de Direitos Humanos. Nº 4, Ano 3, 2006.

Sites acessados:

www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/federal/escola/bolsa_escola.doc

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orientacoes_bolsa.pdf

www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=projeto_alvorada.html

www.iets.org.br

www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones/html

www.fomezero.gov.br

www.mds.gov.br/bolsafamilia

www.ine.gob.ve