As políticas de desenvolvimento social no Brasil

16/08/2012

Por Arlete Sampaio

1 – Introdução

O propósito deste artigo é abordar a política de desenvolvimento social brasileira com foco nas ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instância responsável pela gestão dos principais programas de combate à pobreza no país. O MDS foi criado em 2004, integrando três áreas distintas do governo: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Ministério da Assistência Social e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, ligada à Presidência da República. A atribuição do MDS passou a ser a de implementar a Política de Assistência Social, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Bolsa Família. A estratégia Fome Zero, lançada no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que inicialmente ficou a cargo do MESA, balizou as políticas e ações do MDS.

A primeira referência a destacar é que, ao situar a política social no mesmo nível do desenvolvimento econômico, o atual governo brasileiro introduziu em sua agenda governamental uma nova concepção da questão social, contrariando um hábito arraigado na cultura política brasileira de abordar o tema e suas grandes reverberações somente durante as campanhas eleitorais. Com essa nova postura, políticas sociais passaram a corresponder à concretização de direitos, ações efetivas que conduziram à redução das desigualdades sociais, com um farto painel de indicadores a comprovar.

A construção de políticas de desenvolvimento social foi realizada com ampla participação popular, por meio de conferências e instâncias de pactuação. A partir de então, o Governo Federal, em gestão compartilhada com estados e municípios, dá passos significativos para transformar suas ações, programas e projetos em políticas de Estado. Desde o início, procurou-se associar o crescimento econômico com desenvolvimento e inclusão social.

De modo responsável,
o Brasil investiu, nos últimos nove anos, em programas e ações integradas para que o ciclo de desenvolvimento econômico e social sustentável fortalecesse o país, e superasse eventuais crises, como o momento da crise econômica de 2008. Por isso, o MDS atua, de forma incisiva, com a perspectiva de consolidação da Rede Integrada de Proteção e Promoção Social. Portanto, trabalha a inter-relação entre sociedade civil e Estado, corroborando os espaços de diálogo e de negociação. Esse tema, os conteúdos e os objetivos das políticas sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome têm merecido muito debate, franco e aberto, com todos os nossos parceiros.

2 – Direitos e política social no Brasil: breves argumentações

Um olhar retrospectivo sobre a política social no país demonstra a ausência de espaços democráticos em sua formulação, que, somente após o fim da ditadura militar e a partir da mobilização social, começaram a ser construídos. A história da República no Brasil deu-se com longos interstícios autoritários. A consolidação desses espaços vem sendo alcançada nos 9 anos do Governo Lula e no Governo Dilma. Registre-se, ainda, que vivemos o mais longo período de vida democrática da história brasileira.

As lutas da sociedade civil que antecederam e caracterizaram o período da redemocratização deram visibilidade às grandes demandas sociais, que se transformaram posteriormente em políticas públicas. Movimentos sociais, associações, entidades de classe e categorias profissionais construíram uma pauta de reivindicações que incluía direitos civis, políticos e sociais, como a melhoria das condições de vida, salário, educação e saúde. Esses atores construíram a agenda de mudanças que desaguou na elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, inaugurando, assim, uma nova ordem democrática. Nesse contexto, a garantia e a ampliação dos direitos individuais e coletivos estão intimamente ligadas à formação da consciência política e à construção da cidadania.

A política de desenvolvimento social com inclusão procura romper com a lógica adotada pelo Estado brasileiro no passado. Lógica que se baseava na tutela do Estado sobre as iniciativas da sociedade civil. Em decorrência dessa visão patriarcal, mesmo quando atuando para proteger direitos sociais, o Estado agia autoritariamente, negando a participação popular e obstaculizando a construção de uma consciência pública.

Com uma atuação corporativa, que substituía a ação independente das associações profissionais e de classe, o Estado brasileiro sempre defendeu, sob a aparência de um Estado “protetor”, os interesses de oligarquias portadoras da cultura do privilégio. Desse modo, o que predominou foi o modelo de desenvolvimento de reprodução de desigualdades sociais.

Na contemporaneidade, com a crise do welfare state na Europa, a partir da década de 1970, e, posteriormente, com a crise do próprio neoliberalismo, o papel do Estado no desenvolvimento social fica bastante evidenciado. Em todos os modelos e opções de desenvolvimento em debate reconhece-se a importância do papel ativo do Estado na promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável.

A lógica clientelista e assistencialista que sempre marcou a política social brasileira foi substituída pela visão de um Estado provedor e garantidor de políticas de proteção e promoção social. O Estado foi remodelado de modo a se tornar agente ativo no desenvolvimento social e instância promotora de políticas públicas, na perspectiva de direitos sociais. Essa nova visão do papel do Estado no país foi reforçada com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sua vitória representou, indubitavelmente, uma conquista dos movimentos sociais. Os resultados positivos do Governo Lula, sua relação com os movimentos sociais, o fenômeno da extraordinária mobilidade social, tornaram possível a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, representando a continuidade de projeto político iniciado por Lula.

A política social dos Governos Lula e Dilma é marcadamente voltada para os setores mais necessitados da população. E nessa perspectiva foi construída a estratégia Fome Zero. Nos oito anos de mandato do Presidente Lula e nesses dois primeiros anos de mandato da Presidenta Dilma, os dados mostram o impacto da política social no Brasil. Com uma população estimada em 190,8 milhões de habitantes, 67 milhões de pessoas são assistidas pelos programas sociais do Governo Federal. As iniciativas da política social de combate à fome e à pobreza permitiram retirar 28 milhões de pessoas da pobreza absoluta e reduzir em 62% a desnutrição infantil.

O Programa Bolsa Família, um dos carros-chefes da política social no Brasil – que hoje integra o Plano Brasil Sem Miséria -, beneficia mais de 13 milhões de famílias. Vale registrar que o governo Dilma avançou, ainda mais, ao lançar o Brasil sem Miséria (BSM), com o objetivo de alcançar as pessoas que permanecem na extrema pobreza, ainda não beneficiadas pelas políticas sociais do governo. O BSM tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Esses e outros planos e programas, aliados ao crescimento real do salário-mínimo e à geração de cerca de 15 milhões de empregos

formais, fizeram com que 30 milhões de brasileiros ascendessem das classes D e E para a classe C.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), se projetados os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado seria um quadro muito positivo. O país pode praticamente superar a pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase a sua completa erradicação.

Ainda de acordo com o Ipea, a maior parte dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no enfrentamento da pobreza e da desigualdade está direta ou indiretamente associada à estruturação das políticas públicas do Estado, motivadas pela Constituição de 1988. Há ainda três outros importantes fatores: i) a elevação do gasto social no país, que cresceu de 19% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1990, para 21,9% do PIB, em 2005; ii) a descentralização da política social, com o aumento do papel do município na implementação das políticas sociais, instância que saltou 53,8% em participação nos gastos sociais no período de 1980 a 2008; e iii) a participação social na formatação e gestão das políticas sociais.

Apesar dos significativos avanços, as carências do país na área social ainda são muitas, devido ao legado histórico de reprodução das desigualdades sociais. Embora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) já inclua o Brasil entre os países que apresentam alto desenvolvimento humano, sua posição ainda está muito abaixo de vários vizinhos latino-americanos.

Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ocupa a 73ª posição no ranking do IDH 2010, em uma lista de 169 países. O país alcançou o índice de 0,699. Apesar da evolução, continua a exibir um IDH menor que a média da América Latina e Caribe, que é de 0,704. Na região, o país mais bem colocado é o Chile, que ocupa a 45ª posição, seguido da Argentina, 46ª, Uruguai, 52ª, Panamá, 54ª, México, 56ª, Costa Rica, 62ª e Peru, 63ª. O país com a pior colocação na lista completa é o Zimbábue. Com mais alto índice de desenvolvimento humano estão, pela ordem, Noruega, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos.

Os avanços nas políticas sociais, bem como a elevação do PIB per capita, têm importantes reflexos na melhoria do desenvolvimento humano. Educação e saúde também melhoraram, mas em ritmo menor, já que o analfabetismo adulto tem caído pouco e a expectativa de vida ao nascer (único componente do índice de saúde) não costuma sofrer oscilações bruscas de um ano para outro.

Porém, apesar dos avanços alcançados, o Brasil ainda é um país de elevado índice de desigualdades sociais. Embora o país apresente queda na desigualdade social, ainda compõe o grupo dos países mais desiguais do mundo. O índice de pobreza permanece na faixa de 30,3% da população.

A continuidade das políticas sociais, como políticas de Estado, estabelece um novo paradigma em que o desenvolvimento social passa a ser entendido em suas dimensões econômica, política, cultural e socioambiental e contribuirá para a superação das profundas desigualdades sociais ainda existentes no país, de modo a garantir a extensão de fato, e não apenas na lei, do status de cidadão a todos os brasileiros.

Na nova concepção das políticas públicas, o beneficiado, cidadão sujeito de direitos, é um agente protagonista e não um objeto da política social.

3 – A política e os programas do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome

A criação de uma ampla rede de proteção e promoção social constitui a base da política social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O MDS assimila o conceito de proteção social como um conjunto de programas sociais que tem por escopo atender às parcelas da população mais suscetíveis ou expostas a riscos sociais: pobres, crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais.

Os programas do MDS, hauridos de suas políticas, focalizam a família como o núcleo na formulação de suas ações. A família deve ser atendida em seu território, o município, que é a base geográfica de

desenvolvimento dos programas do Ministério. Deste modo, famílias e indivíduos vulneráveis constituem o campo de atuação da rede de proteção e promoção social e aparecem como os sujeitos da intervenção estatal no território. Com uma gestão federativa, que integra União, estados e municípios, entendemos que a política social só atinge seu objetivo ao melhorar a condição social da família.

O MDS incorpora grandes políticas sob sua responsabilidade: a Assistência Social, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus serviços socioassistenciais articulados aos benefícios e programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e Programas de Inclusão Produtiva. Também é de responsabilidade do Ministério, mediante sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), controlar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos seus programas, realizando avaliações de impacto das políticas sociais e seus benefícios sobre a realidade socioeconômica da população atendida, assim como promover a gestão compartilhada entre as unidades federadas.

3.1 – A assistência social

Conforme definido na Constituição Brasileira, Art. 194, “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, é pautada na dimensão ética de incluir os setores da sociedade brasileira tidos tradicionalmente nas estatísticas como invisíveis: a população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) disciplina a gestão pública de Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988. O conceito de proteção social definido pela NOB/SUAS é o seguinte: “A proteção social da Assistência consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação efetiva, biológica relacional.

Como já foi dito anteriormente, a família é definida como o foco da Política de Assistência Social. Ela é o “núcleo social básico da acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.” A política de assistência social visa a construir o cidadão como um sujeito de direitos. A construção e o fortalecimento do SUAS implicam numa mudança absolutamente distinta dos paradigmas clientelistas anteriores da assistência social do Brasil. Seus objetivos são: a consolidação da assistência social como política de Estado, garantidora de direitos; a promoção da gestão da política social de maneira integrada em todo o território nacional; a instituição de um novo modelo de organização dos serviços e benefícios socioassistenciais hierarquizados por níveis de complexidade e com base no território.

A assistência social possui dois níveis de proteção social: a proteção social básica, com caráter preventivo, e a inclusão social. Os programas da assistência social são desenvolvidos por dois centros de referência: o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), para o atendimento de caráter preventivo e porta de entrada ao Sistema; e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), para o atendimento de pessoas que se encontram em situação de risco pessoal e social.

Os Cras organizam e coordenam a rede local de serviços sócio-assistenciais, sendo a porta de entrada dos usuários na rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social. No início da fundação do MDS, havia 450 Cras. Em 2011 já existiam 7.475 Cras em todo o país. O censo SUAS de 2010 indicou que 44,3% dos Cras contam com recursos federais e municipais para sua manutenção. A porcentagem dos Cras que recebem apenas verbas federais é de 24,1% e os que funcionam somente com dinheiro dos municípios representam 12,6%. Os Cras que se mantêm com recursos das três esferas de governo chegam a 13,6%. O principal programa desenvolvido pelos Cras é o Programa de Assistência Integral às Famílias (Paif), que

realiza o atendimento e o acompanhamento das famílias beneficiarias dos programas de transferência de renda.

Os Creas, com 2.124 unidades em 2011, oferecem atenção especializada a famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social. A maioria dos Creas recebe recursos de mais de uma fonte (67,2%). Os que são mantidos com recursos federais representam 24,8% e os que contam só com recursos municipais correspondem a 6,2% (os dados são de 2010). Um dos principais serviços e programas do Creas é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), articulado ao Programa Bolsa Família. O Peti procura incorporar crianças e adolescentes a um conjunto de atividades para que possam voltar a estudar e desenvolver suas capacidades e suas competências.

Outra atividade vinculada ao Creas é o Serviço de Proteção Social Especial às Crianças e Adolescentes Vítimas de Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias (Sentinela). O Sentinela atende as crianças e os adolescentes vítimas ou sujeitos a abuso ou exploração sexual.

Outro programa importante na área de assistência social é o ProJovem Adolescente. Esse programa foi construído com base no desenvolvimento de atividades socioeducativas voltadas para jovens de 15 a 17 anos. As atividades objetivam a formação profissional para o mercado de trabalho e o desenvolvimento integral, por meio de atividades que os vinculam à cultura, ao esporte, ao meio ambiente, à inclusão digital e à participação cidadã.

O ProJovem faz parte do Programa Nacional de Inclusão de Jovens e destina-se a integrantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família, ou ainda a adolescentes que sejam atendidos por outros programas sociais. Oferece atividades que estimulem a participação cidadã e o desenvolvimento da autoestima e potencialidades. Hoje, em todo o Brasil, por volta de 1 milhão de rapazes e moças, de 15 a 17 anos, integram o ProJovem Adolescente.

3.1.1 – Transferência de renda e benefícios assistenciais

O Beneficio de Prestação Continuada (BPC), programa já mencionado, é um beneficio não contributivo previsto na Constituição que auxilia com um salário mínimo mensal os idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiências e incapacitadas para o trabalho, pertencentes à família com renda mensal inferior a um quarto do salário mínimo.

O BPC objetiva, assim, proteger as pessoas idosas e as pessoas com deficiência, em face de vulnerabilidades decorrentes da velhice e da deficiência, agravadas pela insuficiência de renda, garantindo sustento e o acesso às demais políticas sociais e a outras aquisições. A instituição desse benefício tem como base a noção de que o mercado é incapaz de absorver aqueles cidadãos que não dispõem de condições de concorrência para o trabalho e, portanto, não podem contribuir para o sistema previdenciário. Desta forma, o BPC preencheu uma lacuna no sistema de proteção social brasileiro, incluindo nas políticas públicas uma parcela da população anteriormente desprovida de cobertura. A inclusão da garantia desse benefício na Constituição Federal de 1988 encerrou a etapa da conquista do direito e inaugurou o momento de sua efetivação.

O quantitativo de pessoas beneficiárias do BPC cresceu significativamente. Hoje são 3,6 milhões de beneficiários, sendo 1,9 milhão de pessoas com deficiência e 1,7 milhão de idosos.

O crescimento na quantidade de beneficiários pressupõe o avanço em ações realizadas para garantir a informação e superar as barreiras para a requisição do benefício, na perspectiva da universalização do acesso ao BPC a todos os que atendam os critérios estabelecidos legalmente. Além disso, a expansão do quantitativo de beneficiários idosos decorre também das mudanças implementadas pelo Estatuto do Idoso (2003), que gerou importantes alterações nos critérios de acesso desse público ao benefício.

Pesquisas e estudos do Ipea, entre 2006 e 2009 demonstraram que o BPC contribuiu em 12% da redução observada na desigualdade de renda das famílias, 5% na redução da pobreza e mais de 7% na redução da pobreza extrema no país, no período compreendido entre 2003 e 2008. Daí apreendem-se os impactos

positivos do BPC na reversão do quadro de pobreza e desigualdade de renda das famílias, em razão do alto índice de focalização do beneficio.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que atua nas áreas de saúde e de educação. Ele é baseado em um sistema de condicionalidades que exige das famílias que recebem a Bolsa que as crianças freqüentem a escola e tenham sua carteira de vacinação em dia, como requisito para o recebimento do benefício. O PBF é um sistema de proteção focalizado, ou seja, integra a estratégia de desenvolvimento social e combate à fome com foco nas famílias pobres expostas aos riscos sociais. Beneficia, de forma integrada à rede de proteção e promoção social, famílias pobres com renda mensal de até R$ 140,00. O Programa articula três dimensões: i) o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias classificadas como pobres e extremamente pobres; ii) a contribuição para a ruptura do ciclo da pobreza entre gerações, por meio das condicionalidades nas áreas de saúde e educação; e iii) o desenvolvimento das capacidades das famílias beneficiárias, por meio de ações complementares. O Programa Brasil sem Miséria articula três dimensões: 1.a garantia de renda, alcançando os 16 milhões de brasileiros ainda em situação de extrema pobreza; 2. a oferta de serviços públicos (saúde, educação, saneamento, habitação, assistência social, entre outros); 3. a geração de emprego e renda.

No contexto brasileiro, a exigência da condicionalidade nas áreas de educação e saúde é fundamental para garantir, na perspectiva do desenvolvimento social e da cidadania, o futuro dessa geração. O exercício dessas condicionalidades desperta nos beneficiários noções de cidadania, facilita o acesso a direitos básicos, assim como os aproxima de outros programas e ações desenvolvidas no âmbito de suas comunidades. Como dado ilustrativo, citamos a ampliação, em 2008, do programa para adolescentes de 16 e 17 anos, baseado na constatação de que, nessa faixa etária, a evasão escolar é muito grande.

O PBF atua articulado com outros programas sociais, que definimos como ações complementares, visando a desenvolver capacidades e aumentar o nível de autonomia das famílias, o que facilita a sua inserção social. Mantém, entre suas metas, o aumento de escolaridade de jovens e adultos; a geração de trabalho, renda e qualificação profissional; o acesso à energia, por meio do Programa Luz para Todos; a inclusão bancária e microcrédito orientado; e a articulação com a política nacional de habitação. O lançamento pelo Governo Federal do Programa Minha Casa Minha Vida tem o propósito de procurar fazer com que uma parcela dessas casas seja destinada às famílias do PBF que não tenham habitação.

Constata-se que o atendimento do PBF passou de 1,2 milhões de famílias beneficiárias para 11,2 milhões, entre outubro de 2003 e março de 2009. Uma das maiores conquistas do Programa Bolsa Família é a construção do cadastro único das famílias pobres brasileiras. Este cadastro único incorpora todas as famílias brasileiras que recebem até meio salário-mínimo per capita. Ele é construído em parceria com as prefeituras municipais, com os gestores da assistência social e com os coordenadores do Programa Bolsa Família. Definimos o cadastro único como a ferramenta de mapeamento da pobreza no Brasil: o governo brasileiro conhece quais são as famílias pobres e suas respectivas condições de vida. O domínio dessas informações passou a ser um importante indicador de planejamento para o Governo Federal.

Observamos que a velocidade com que a pobreza declina depende da taxa de crescimento da renda dos mais pobres. Por sua vez, essa taxa depende do crescimento econômico do país e da redução no grau de desigualdade. Desse modo, parte da acentuada queda da pobreza dos últimos anos deve-se ao crescimento econômico e outra parte não teria ocorrido se não fosse a redução da desigualdade social. O PBF teve seu atendimento ampliado para 12,4 milhões de famílias em 2010.

As políticas sociais de transferência de renda implementadas pelos governos Lula e Dilma têm forte impacto na diminuição da desigualdade no Brasil. De acordo com estudos do Ipea, as políticas sociais sob a responsabilidade do MDS teriam uma participação em torno de 28% na redução dessa desigualdade. Desse percentual, 21% correspondem ao Programa Bolsa Família e 7% ao Programa de Benefício da Prestação Continuada. Interessante notar que o PBF articula-se na assistência social, por exemplo, com o BPC, um programa com recursos superiores ao programa Bolsa Família. O BPC paga um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência, com renda pessoal mensal inferior a um quarto do salário mínimo.

Ao longo dos seis primeiros anos de existência do MDS, 3 milhões de famílias saíram do Programa Bolsa Família porque ultrapassaram o nível de renda exigido para o recebimento do benefício. A melhoria na renda das famílias corresponde à melhoria do seu poder de compra e de aquecimento do mercado. Os recursos públicos destinados ao PBF impulsionam assim a economia, particularmente no âmbito local. Logo, parte dos dispêndios do governo com a Bolsa retorna por meio de impostos arrecadados com o aquecimento do mercado de massas impulsionados pelo Programa. “Ao garantir acesso à renda aos segmentos mais vulneráveis da população, o programa gera retornos para a sociedade. Com uma suplementação regular de renda, famílias que sempre estiveram fora do mercado de consumo podem comprar não apenas alimentos e remédios, mas até mesmo bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos.”

Nesse sentido, há muitas evidências de que o PBF está cumprindo seus objetivos: melhorar as condições de vida das famílias mais vulneráveis; contribuir para que tenham mais acesso a direitos sociais básicos, como saúde e educação; melhorar o nível de consumo dessas famílias. O Programa Bolsa Família aumenta o poder de barganha dos segmentos vulneráveis no mercado de trabalho. Nenhuma pesquisa indica diminuição da participação no mercado de trabalho ou da busca por trabalho devido à participação no PBF.

3.2 – A segurança alimentar e nutricional

Um dos compromissos do MDS, por meio de sua Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), é a implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que prevê a criação e a implantação do Sisan.

O objetivo da Losan e do Sisan é garantir o desenvolvimento de políticas na área de alimentação de modo a criar condições de assegurar, de forma sustentável, o direito à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade suficientes à sobrevivência. Reunindo ações intersetoriais centradas na garantia do direito humano à alimentação adequada, a Sesan, articulada com outras instâncias da área da alimentação, é responsável pela aplicação da política nacional de segurança alimentar e nutricional.

O tema da alimentação é um dos mais importantes no país, pelo elevado nível de pobreza e miséria no Brasil. Construir uma política de alimentação adequada às necessidades do país é um dos maiores desafios do governo e do MDS. A Sisan busca integrar políticas que viabilizam acesso da população a uma alimentação de qualidade, com regularidade e quantidade adequada. Compromete o Estado na promoção, comercialização e abastecimento de alimentos. Como conseqüência da implantação desse sistema, nos últimos anos, a agricultura familiar no Brasil desenvolveu-se muito e já é responsável por um percentual de 70% dos alimentos consumidos no país.

Abordam-se, agora, informações sobre alguns dos programas na área da segurança alimentar e nutricional. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) desenvolve-se por meio da aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, por valores referenciados pelos mercados regionais. Os alimentos adquiridos pelo PAA são destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Esse programa de grande relevância cumpre dois papeis fundamentais: a aquisição da produção de alimentos por parte de agricultores extremamente pobres; e a distribuição desses alimentos a pessoas e entidades socioassistenciais para garantir sua segurança alimentar e nutricional.

O Programa Restaurantes Populares, com 89 unidades em funcionamento em 73 municípios e no Distrito Federal, é garantido por unidades financiadas pelo MDS implantadas em cidades acima de 100 mil habitantes. O Restaurante Popular vende refeições de qualidade a preços reduzidos, geralmente em torno de R$ 1,00. Os Bancos de Alimentos, atualmente com 67 unidades em funcionamento, organizam-se de forma que as pessoas possam receber produtos agrícolas de centrais que vendem alimentos de supermercados. Esses alimentos são selecionados e distribuídos para entidades socioassistenciais e pessoas em situação de insegurança alimentar. Hoje, as 67 unidades de Bancos de Alimentos juntas distribuem, anualmente, cerca de 39 mil toneladas de alimentos nos 66 municípios em que atuam.

As Cozinhas Comunitárias, com 407 unidades em funcionamento em 22 estados brasileiros, são espaços menores que os Restaurantes populares, mas com a mesma finalidade. Atualmente são servidas cerca de 87 mil refeições diárias pelas Cozinhas Comunitárias.

As Feiras e Mercados Populares, com 160 unidades conveniadas (dado de abril de 2010), propiciam ao produtor a venda seus produtos diretamente aos consumidores a preços muito mais justos, visto que acabam com a intermediação e/ou a especulação.
As Cisternas no Semiárido atendem a famílias que convivem com o problema frequente das secas. As cisternas são construídas nas regiões mais pobres do país onde ocorrem longos períodos de estiagem. Essas cisternas são equipamentos simples, mantidos a partir da colheita da água da chuva. Dezesseis mil litros de água são armazenados para que as famílias possam suportar o período longo de estiagem. Nos últimos anos, foram construídas mais de 350 mil cisternas com recursos do MDS.

3.3 – A inclusão produtiva

Outra política social importante no âmbito do MDS é o programa de inclusão socioprodutiva das famílias e pessoas que estão fora do mercado de trabalho. São ações voltadas à geração de trabalho e renda e à inserção socioeconômica. Há um compromisso do governo na área de desenvolvimento social, firmado por meio de um decreto presidencial, que constrói uma pactuação com os estados no sentido do cumprimento de metas para o desenvolvimento com inclusão social. E, sobretudo, esse compromisso possibilita a elaboração de metas voltadas para a geração de trabalho e renda, visando à autonomia e emancipação das famílias atendidas pelos programas sociais de transferência de renda.
O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem também diversas parcerias para inclusão produtiva com empresas estatais e empresas privadas. Diversos editais do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social, Petrobras e entidades privadas estão voltados para as comunidades indígenas e quilombolas.
Em 2008,o MDS iniciou um projeto extremamente relevante, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e com o Ministério do Turismo, sob a coordenação da Casa Civil, que é o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissiona (PlanSeQ -Bolsa Família), chamado Próximo Passo. O PlanSeQ qualifica beneficiários do Programa Bolsa Família para atender às demandas geradas nas obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).
O setor da construção civil foi o primeiro a se beneficiar do PlanSeQ, com estimativa de mais de 140 mil vagas em todo o Brasil, em 2009. São vagas de qualificação profissional em diversas profissões do arco ocupacional da construção civil para beneficiários do Programa Bolsa Família. Para inserção no programa é necessário que se tenha acima de 18 anos e pelo menos a quarta série do ensino fundamental. O objetivo é que pelo menos 30% dessas famílias qualificadas sejam efetivamente empregadas, sobretudo nas obras que estão sendo desenvolvidas pelo PAC. Entre os objetivos do programa de inclusão produtiva está o de capacitação de qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho.
O Próximo Passo articula a rede de proteção com a política pública de trabalho. Busca ampliar a cidadania, criando oportunidades de inserção no mercado formal de trabalho.
Desde 2009, 152.994 vagas foram ofertadas, 97 mil por meio de convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, com execução direta pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). As outras 55.994 vagas referem-se à execução descentralizada por meio de parcerias entre o MTE, estados e municípios com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Das 152.994 vagas conveniadas, 74.102, ou seja, 48,4% já foram preenchidas com alunos em sala de aula ou formados.
Nesses três últimos anos, têm sido oferecidos cursos nos setores da construção civil (impulsionados pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa Minha Vida), e do turismo, em decorrência dos investimentos realizados para a Copa de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

4 – Resultados e desafios

O Brasil já alcançou a meta de desenvolvimento do milênio de reduzir a extrema pobreza pela metade, definida pelas Nações Unidas para 2015. Em 1992, 11,73% da população viviam com menos de um dólar por dia. Em 2006, 4,69% da população viviam com menos de um dólar por dia.
De acordo com especialistas, a crise econômica internacional não prejudicou a tendência de queda da pobreza no país. Nos seis primeiros meses de manifestação da crise, de outubro de 2008 a março de 2009, o número de pobres nas regiões metropolitanas decresceu em quase 316 mil. Além disso, pela primeira vez, o Brasil alcançou IDH de 0,800.
Os programas de transferência de renda têm contribuído para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. O impacto do Programa Bolsa Família para a redução da desnutrição infantil foi de 30% para todas as

crianças, com um efeito ainda maior, de 62%, para todas as crianças entre 6 e 11 meses de idade. No Brasil, entre 1990 e 2008, o Índice Global da Fome se reduziu quase à metade – 45,6%–, fazendo o país deixar o grupo de nações com problemas alimentares "graves" para figurar entre aquelas onde esse problema é considerado "baixo".

Atualmente, os principais desafios da política social no Brasil são: garantir a permanência das políticas sociais no marco das políticas públicas garantidoras de direitos e promotoras do desenvolvimento humano e social; acelerar o ritmo da redução das desigualdades de renda; implementar políticas públicas que possam responder ao elevado ritmo de envelhecimento da população; enfrentar as desigualdades de gênero e étnico-raciais; aprofundar a redução das desigualdades regionais e interregionais.

É necessário também fortalecer a institucionalidade das políticas sociais no país, como a garantia de fontes seguras de financiamento à política social; aprimorar os mecanismos de articulação federativa; aperfeiçoar permanentemente os mecanismos da avaliação e do monitoramento; e consolidar as instâncias de controle social e participação.

5 – Considerações finais

Apesar de importantes avanços, a política social no Brasil ainda está em construção. É essencial um amplo e democrático debate sobre o tema das políticas públicas com o objetivo de se buscar, sem preconceitos, alternativas de aperfeiçoamento dos programas sociais.

Percebe-se que ainda existe no país um alto grau de tolerância à desigualdade social. Há uma aceitação de que o governo transfira renda às classes mais abastadas e ao setor formal da economia, e, ao mesmo tempo, uma condenação que se faça o mesmo para os que estão na base da pirâmide de renda, ainda que em escala bem mais modesta.

A profunda desigualdade social existente no país é herança de séculos de um modelo de desenvolvimento social excludente. A cultura política no país, fruto de um processo de desenvolvimento econômico neoliberal, contribui para a concepção da desigualdade como uma tendência natural da sociedade. A política social no passado foi marcada por uma dualidade: em um extremo, as pessoas com empregos formais recebiam os benefícios das políticas de proteção social; no extremo oposto vigorava um modelo clientelista e paternalista.

A Constituição de 1988 aprovou um Modelo de Seguridade Social, com os componentes da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Os benefícios e serviços assegurados pela seguridade social passaram a ser concebidos como direito de cidadania e dever do Estado.

No momento, o Brasil vive um de seus mais longos períodos de história democrática. Essa situação representa a vitória de um processo de lutas que levou ao fim do regime militar e a elaboração de uma Constituição Federal, que assegura e amplia direitos individuais, políticos e sociais.

O esforço realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em extrair dos princípios e definições da Constituição Federal e também da Lei Orgânica da Assistência Social, bem como de outras legislações infraconstitucionais, as orientações para elaboração da política social resultou em uma verdadeira rede de proteção e promoção social. O Estado brasileiro, por meio de ações pactuadas com estados e municípios, tem sido responsável pela implementação de políticas públicas capazes de garantir um patamar comum de oportunidades, de modo a assegurar direitos sociais à população.

Finalmente, devemos registrar mais dois avanços na construção da política social no Brasil. A aprovação pelo Congresso Nacional do "direito à alimentação" como um direito social, definido na Constituição Federal e a proposta do governo federal de transformação dos programas sociais em leis sociais, por meio da aprovação de um instrumento legal, a Consolidação das Leis Sociais (CLS). Essas iniciativas visam a formar na cultura política o hábito da institucionalização dos programas sociais.

O fortalecimento das instâncias de participação no processo democrático do país tem resultado na melhoria de democracia representativa e da democracia participativa.

Para enfrentar os desafios apresentados, é essencial reforçar o papel do Estado democrático em atuar na proteção das camadas mais necessitadas e em contribuir para a criação de oportunidades de sua ascensão e sua participação na herança social.

Bibliografia

BRASIL. Constituição da República Federativa. Câmara dos Deputados. 27ª edição, 2007.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, sociedade – Por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores de 2008. Rio de Janeiro, 2009;
IPEADATA. Disponível em: HTTP:/www.ipeadata.gov.br/
IPEA. Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano, 21mai/2009.
IPEA/PNUD. Programas de transferências de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade. Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros; Rafael G. Osório – Centro Internacional de Pobreza IPEA/PNUD e Sergei Soares – DISOC/IPEA, 2008.
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política. Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004. Norma Operacional Básica/NOB/SUAS. Brasília, novembro, 2005.
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Perfil das famílias beneficiadas pelo programa bolsa família. Brasília, 2009.
MODESTO, Lúcia. Bolsa família: quem paga, quem recebe e para quê. Jornal do Brasil. Out.20, 2009.
PNUD. Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano de 177 países e territórios. Relatório de 2007/2008. Site www.pnud.org.br
T. H. Marshall. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1967.
Compartilhe nas redes: