

**DA ESTRATÉGIA “FOME ZERO”
AO PLANO “BRASIL SEM MISÉRIA”:
ELEMENTOS DA
SEGURIDADE SOCIAL
NO BRASIL**

REALIZAÇÃO:

ibase.

APOIO:


ITAIPU
BINACIONAL

DA ESTRATÉGIA FOME ZERO AO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: ELEMENTOS DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

AUTORES: Francisco Menezes e Mariana Santarelli.

UMA PUBLICAÇÃO DO

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)

Av. Rio Branco, 124, 8o andar – Centro

Rio de Janeiro, Brasil

Fone: ++55 21 2178 9400

www.ibase.br

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO 1: MARCOS DA CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL | 5 |
| Introdução | 5 |
| 1.1 Constituição Federal de 1988 | 6 |
| 1.2 Trajetória Recente das Políticas Sociais | 13 |
| CAPÍTULO 2: FOME ZERO | 16 |
| 2.1 Introdução à Estratégia Fome Zero | 16 |
| 2.2 Eixos Articuladores | 18 |
| 2.2.1 Ampliação do acesso aos alimentos | 19 |
| 2.2.2 Fortalecimento da agricultura familiar | 22 |
| 2.2.3 Geração de renda | 24 |
| 2.2.4 Articulação, mobilização e controle social | 26 |
| CAPÍTULO 3: A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL | 28 |
| 3.1 Introdução ao Programa Bolsa Família | 28 |
| 3.2 Funcionamento do Programa | 30 |
| 3.2.1 Elegibilidade e benefícios | 30 |
| 3.2.2 Condicionalidades | 32 |
| 3.2.3 Cadastro único | 35 |
| 3.2.4 Gestão descentralizada | 36 |
| 3.2.5 Controle social | 37 |
| 3.2.6 Financiamento | 38 |
| CAPÍTULO 4: BRASIL SEM MISÉRIA | 40 |

| | | |
|-------|--|-----------|
| 4.1 | Antecedentes | 40 |
| 4.2 | Características da Pobreza Extrema no Brasil | 41 |
| 4.3 | Público e Frentes de Ação | 42 |
| 4.3.1 | Elevação da renda familiar | 43 |
| 4.3.2 | Acesso aos serviços públicos | 44 |
| 4.3.3 | Inclusão produtiva | 45 |
| 4.4 | Formato Institucional de Gestão Intersectorial | 50 |
| 4.5 | Financiamento do Plano | 51 |
| | CAPÍTULO 5: ANÁLISES E CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| 5.1 | Repercussões do Programa Bolsa Família | 52 |
| 5.1.1 | Segurança alimentar e nutricional | 53 |
| 5.1.2 | Educação e saúde | 54 |
| 5.1.3 | Relação com o trabalho | 55 |
| 5.1.4 | Redução da pobreza e da desigualdade | 56 |
| 5.1.5 | Aspectos de gênero | 57 |
| 5.2 | Desafios para a Consolidação do Programa desde uma Perspectiva de Direitos | 58 |
| 5.2.1 | Acesso e focalização | 59 |
| 5.2.2 | Critério de seleção | 60 |
| 5.2.3 | Atualização do benefício | 62 |
| 5.2.4 | Condicionalidades | 62 |
| 5.2.5 | Renda básica de cidadania | 64 |
| | CAPÍTULO 6: CONCLUSÕES | 65 |

CAPÍTULO 1

MARCOS DA CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, após 24 anos de ditadura militar, deu a base para a elaboração de uma nova Constituição, que definiu a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Porém, o predomínio do pensamento neoliberal na política econômica nacional, tal como ocorreu em quase todo o mundo, durante décadas, impediu que a nova democracia gerasse avanços na área social e garantisse uma progressiva e contínua situação de universalidade dos direitos sociais, como fora previsto na Constituição de 1989.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, reverteu a tendência conservadora que então persistia com a estratégia do “Fome Zero”, ao mesmo tempo em que desencadeou um processo de reorganização e ampliação institucional, visando a garantir direitos sociais por meio do estímulo a formas mais equitativas de geração de renda com base, principalmente, no fortalecimento da agricultura familiar e na criação do Programa “Bolsa Família”, enquanto instrumento de transferência condicionada de renda a famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Em junho de 2011, o governo brasileiro, agora tendo à frente a Presidenta Dilma Rousseff, lançou o Plano “Brasil sem Miséria”, com o objetivo ambicioso de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014.

O presente estudo sistematiza em cinco capítulos as ações governamentais designadas “Fome Zero”(2003) e “Brasil sem Miséria”(2011). Quatro questões exigem um melhor esclarecimento neste processo: Quais são as mudanças dentro do marco legal e institucional? Quais são os programas que compõem estas estratégias? Como se dá sua implementação? Quais são os meios e custos do financiamento dos programas? Entre estas questões fundamentais, o trabalho discute os raios de alcance

e limites da política social no Brasil, a partir de 2003.

No primeiro capítulo, são apresentados os marcos constitucionais da construção da seguridade social no Brasil, assim como as questões econômicas e sociais que inviabilizaram uma cobertura ampla e universal à seguridade social, como prevê a Constituição Federal do Brasil, bem como a obrigação do Estado brasileiro mediante os acordos internacionais já ratificados. *O segundo capítulo* introduz as estratégias políticas e os programas que compõem o “Fome Zero”, de acordo com seus quatro eixos voltados à proteção social e promoção de capacidades econômicas: i) ampliação do acesso aos alimentos; ii) fortalecimento da agricultura familiar; iii) geração de renda e iv) articulação, mobilização e controle social. *No terceiro capítulo*, são apresentados os objetivos, as estratégias de implementação e o custo do Programa “Bolsa Família”. Outro aspecto é a modernização institucional que possibilitou a integração e unificação dos programas dentro do Bolsa Família e a consolidação do Cadastro Único. *O capítulo quatro* descreve os novos objetivos e as alterações institucionais do Plano “Brasil sem Miséria”, que procura adequar as políticas sociais às diversidades de situações de privação econômica e social, determinantes da extrema pobreza no Brasil. No último capítulo deste trabalho é feita uma análise crítica do trajeto até então caminhado, bem como algumas considerações sobre o percurso a ser feito para uma inclusão social justa.

1.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No processo de redemocratização do Brasil iniciado na década de oitenta, que aconteceu simultaneamente com a crise econômica e financeira, no fim da ditadura militar, fortaleceu-se a luta pela reestruturação do Estado democrático de direito e pela reforma das políticas sociais. O resgate da dívida social passa a ser um tema central para movimentos urbanos e rurais, organizações não governamentais, novos sindicatos, movimentos setoriais nos campos da saúde e sanitários e universidades. Este rico tecido social emergente demanda uma agenda de direitos e um novo sistema de políticas sociais e influencia, através de emendas, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987 e concluída com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.

A Constituinte é reconhecida historicamente como um dos mais importantes momentos de participação popular e conquista democrática para a sociedade brasileira. Para a Seguridade Social especificamente, a Constituição Federal¹ de 1988 é, sem dúvidas, um divisor de águas. Com ela, dá-se início a uma ainda inconclusa trajetória de reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo de segurança social que se baseia em direitos por meio de normas universalistas e critérios equânimes. É importante destacar que este processo nacional se dá em um contexto marcado por disputas ideológicas desfavoráveis à construção de uma agenda de direitos, em que internacionalmente o pensamento econômico-liberal e conservador, praticamente hegemônico, busca o fortalecimento da iniciativa privada, regulada pelo mercado, o *Estado Mínimo* e a consequente desconstrução das políticas sociais, garantidas por direitos constitucionais.

Na contramão da agenda neoliberal, a Constituição Federal de 1988 avançou em relação à anterior ao reconhecer um conjunto de direitos sociais, o que pode ser observado em seu artigo 6º.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(Brasil, 1988. Art. 6º)

O direito à alimentação passou a fazer parte da Constituição apenas em 2010, por meio de emenda constitucional, fruto da demanda social de movimentos e organizações sociais e do amadurecimento de uma política nacional voltada para a segurança alimentar e nutricional.

Mais adiante, no capítulo da Ordem Social, a Constituição Federal inova ao introduzir o conceito de Seguridade Social, que passa a expressar o novo pacto social

¹ BRASIL. Constituição Federal, Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/1992 a 61/2009 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil, 2009.

a se construir fundado na solidariedade e na inclusão dos cidadãos em risco social.

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.

(Brasil, 1988. Art. 194)

Neste mesmo capítulo, são inseridos os princípios orientadores da Seguridade Social:

- a universalidade da cobertura e do atendimento;
- a uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais;
- a equidade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços;
- a irredutibilidade do valor dos benefícios;
- a equidade na forma de participação no custeio;
- a diversidade da base de financiamento;
- o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade.

A adoção do conceito de Seguridade Social expressa o novo pacto social a se construir, fundado na solidariedade e na inclusão dos cidadãos em risco social.

A Constituição Federal introduz a noção de direitos sociais universais. Até então, os direitos se restringiam de acordo com os princípios contributivo e do *mérito*, entendido como a posição ocupacional e de renda do indivíduo no interior da estrutura produtiva². Cabe destacar que o contexto em que se implementavam tais políticas era de uma sociedade marcada pelo desemprego e pela informalidade,

2 OLIVEIRA, J.A.A e TEIXEIRA, Sônia Fleury. (Im) Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1986

tratava-se, portanto, de um sistema altamente excludente.

Constitucionalmente, a Seguridade Social está assentada em três pilares: a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social. As políticas que compõem a Seguridade Social podem ser classificadas em contributivas e não contributivas. Para fins desta publicação, trataremos apenas dos benefícios não contributivos da Previdência Social e do conjunto de políticas relacionadas à Promoção e Proteção Social, conceito amplamente adotado na sociedade brasileira, que corresponde aos objetivos da política social. A Constituição Federal redefine, também, o direito à saúde, de forma a cumprir com o princípio da universalização da cobertura. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se propõe a garantir o acesso igualitário e universal a toda a população, cabendo ao estado a execução do atendimento, não se excluindo a possibilidade de complementação de serviços pela iniciativa privada.

A Constituição Federal de 1988 transforma profundamente as normas do sistema de proteção social brasileiro no momento em que rompe com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxa os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos³. A consolidação constitucional do modelo de proteção social se dá por quatro elementos:

- o rompimento com a necessidade do vínculo empregatício contributivo;
- a transformação do conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva;
- o estabelecimento do marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde, à educação básica, e
- à proposição de fontes de financiamento de acordo com o Orçamento da Seguridade Social (Art. 195).

³ SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: Conceção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília: Unesco/MDS, 2009.

O afrouxamento do vínculo contributivo e a ampliação da visão de proteção social se materializam especialmente em duas determinações fundamentais para a garantia de direitos no Brasil. A primeira diz que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e estabelece como um dos objetivos da assistência social a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Essa determinação constitucional corresponde ao que hoje é o Benefício de Prestação Continuada – BPC, da Assistência Social, direcionado à proteção de dois grupos:

- pessoas com 67 anos ou mais e
- incapacitados, incluindo aqueles com deficiências congênitas.

Em ambos os casos, exige-se que a renda familiar per capita do candidato ao benefício não ultrapasse um quarto do valor do salário mínimo.

A segunda determinação refere-se à equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos dos trabalhadores urbanos e à garantia de uma proteção especial para o regime de economia familiar rural, em sua grande maioria trabalhadores e trabalhadoras informais, que viviam abaixo da linha da pobreza. Cabe destacar que estes trabalhadores apresentavam pouca ou nenhuma capacidade contributiva⁴. Isto significa que o financiamento das aposentadorias e pensões rurais é, até hoje, majoritariamente não contributivo. De acordo com dados do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, historicamente, nos últimos 10 anos, a arrecadação rural não chega a cobrir mais de 10% dos gastos com os benefícios rurais.

As paulatinas regulamentações destas determinações repercutiram na redução da pobreza, especialmente na área rural. Em 2010, a Previdência Social como um todo concedeu cerca de 33,4 milhões de benefícios diretos, sendo que destes, 8,1 milhões correspondiam à Previdência Social Rural, e 3,6 milhões ao Benefício de Prestação

⁴ SCHWARZER, Helmut e QUERINO, Ana Carolina. Benefícios Sociais e Pobreza: Programas Não Contributivos da Seguridade Social Brasileira. *In Documento Para Discussão IPEA nº929*. Brasília: IPEA, 2002.

Continuada⁵. Mais duas conquistas da Constituição Federal de 1988, com impactos sociais, referem-se à unificação nacional do salário mínimo e à fixação em lei de que os benefícios previdenciários e assistenciais seriam vinculados a ele.

Os benefícios não contributivos são aqueles cujo recebimento independe de contribuições prévias do indivíduo, diferente de parte dos benefícios previdenciários, que são contributivos e, portanto, acessíveis apenas quando o indivíduo se filia à previdência e recolhe ou paga um valor mensal. No Sistema de Seguridade Social brasileiro, os benefícios não contributivos são o principal instrumento de políticas de proteção social para o alívio da pobreza, pois consistem na última rede de segurança para pessoas cuja renda familiar está abaixo de um patamar mínimo específico.

Assim como na maior parte dos países em desenvolvimento, no Brasil prevalecem os benefícios não contributivos focalizados, em detrimento aos de caráter universal. Em geral, são concedidos para famílias comprovadamente pobres, podendo ainda ser também exigido que o beneficiário atenda a condicionalidades, como manter crianças na escola e a carteira de vacinação delas em dia. O principal exemplo de políticas desta natureza no Brasil é o programa de transferência de renda condicionada, Bolsa Família, ao qual será dedicado um capítulo exclusivo.

Para dar sustentabilidade financeira a este novo conceito de Seguridade Social, a Constituição previu a criação do Orçamento da Seguridade Social composto por fontes diferenciadas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade. O art. 195 da Constituição determina as seguintes fontes para o financiamento da Seguridade Social como um todo:

- recursos orçamentários das três esferas de governo: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- contribuições dos trabalhadores e empregadores; no que se refere à contribuição das empresas, cabe destacar a inclusão de contribuições sociais

⁵ FAGNANI, Eduardo, A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: Política Social no Governo Lula em Perspectiva. Brasília: UNB, Revista Ser Social, vol. 13, nº 28, 2011.

provenientes do faturamento e do lucro, além da folha de salários, de forma a assegurar melhor distribuição do peso de sustentação do sistema;

- recursos das receitas oriundas de loterias e
- contribuições de importações.

Outros marcos fundamentais da Constituição Federal tangem não somente à institucionalização e ao aprofundamento no processo de descentralização política, como à ampliação da participação popular no que se refere às políticas sociais, através de desenhos de gestão inovadores baseados na lógica de Sistemas de Políticas Públicas. No campo da Seguridade Social, destaca-se a criação dos seguintes sistemas:

- Sistema Único de Saúde – SUS,
- Sistema Único de Assistência Social – SUAS e
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.
- Estes sistemas buscam desenhar as relações entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por três mecanismos principais:
 - articulação e pactuação entre os três níveis de governo;
 - instituição de transferências automáticas de recursos, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores per capita ou metas acordadas entre as esferas de governo;
 - implantação de formas concretas de participação e controle social, através de conselhos, formados por representantes da sociedade civil e de governos.

Tais determinações dão base para mudanças na gestão pública em relação a períodos anteriores, marcados por uma alta centralização de poder e de recursos públicos federais, que facilitavam barganhas políticas e iniquidades distributivas⁶.

⁶ CASTRO, J. A. et alli. A CF-88 e as Políticas Sociais brasileiras. In: A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas econômicas e social. Brasília: IPEA, 2009.

1. 2 TRAJETÓRIA RECENTE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O ambiente político que se seguiu logo ao início da década de noventa era já bem distinto daquele em que se redigiu a Carta Magna, o que acabou por interferir nas regulamentações específicas da Seguridade Social, significando, em muitos casos, o distanciamento de seu projeto original. Na década de noventa e durante o início dos anos 2000, predominou a imposição de teses neoliberais que denunciavam a insustentabilidade de sistemas amplos e públicos de proteção social. Como alternativa, propunha-se a adoção de medidas focalizadas e de baixa cobertura, voltadas ao alívio da pobreza, visando a dar espaço à iniciativa privada e desonerar o orçamento nacional⁷.

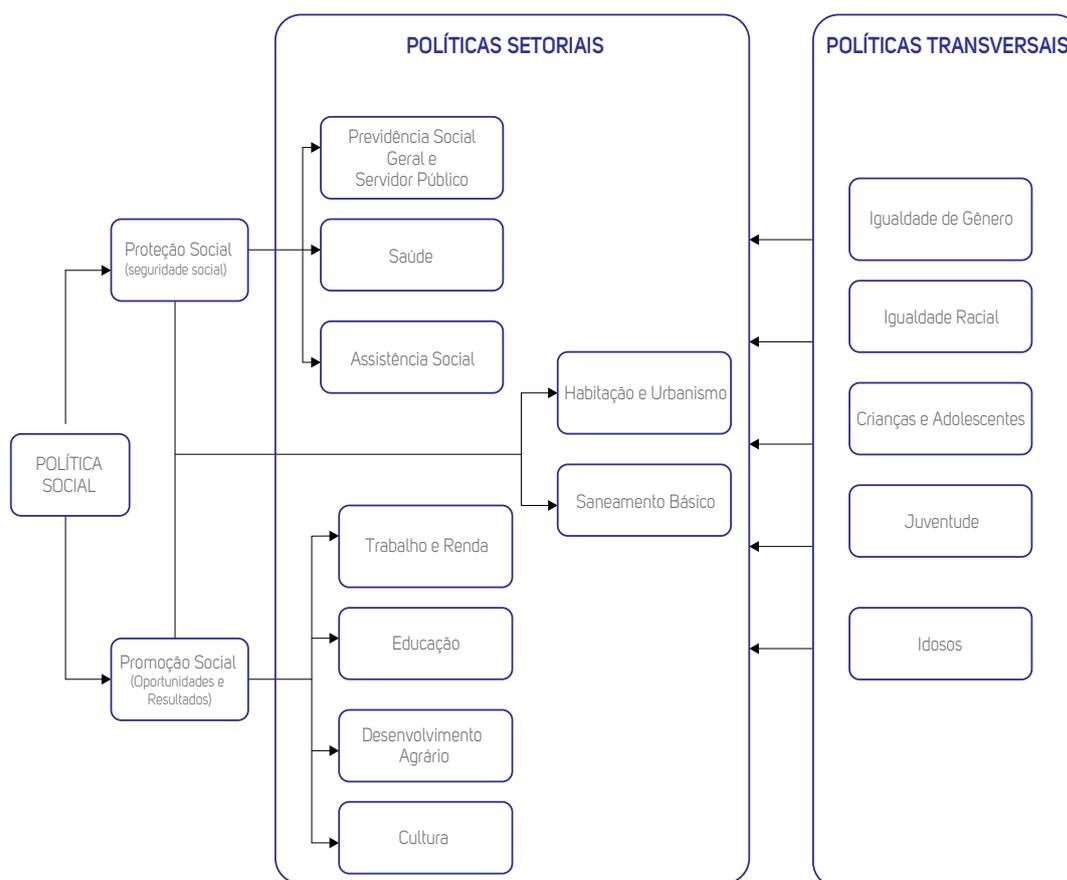
O caminho percorrido da Constituição aos dias de hoje foi marcado por avanços e retrocessos. Um dos avanços refere-se ao significativo aumento no gasto social e na cobertura contra riscos sociais e à conformação de um amplo conjunto de programas de proteção e promoção social.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, instituição pública que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação de políticas públicas, define a política social dentro de dois objetivos:

- proteger o cidadão frente aos riscos e fatores que, independente de sua vontade, podem lançá-lo em situação de dependência ou vulnerabilidade;
- promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade.

A figura que segue pretende sistematizar o atual sistema nacional de políticas sociais (IPEA, 2010).

⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA), *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010.



Fonte: IPEA, 2011 "Política Social no Brasil".

O sistema referente à proteção social agrupa as políticas voltadas à seguridade (previdência, assistência e saúde), enquanto que o sistema referente à promoção reúne os instrumentos que pretendem garantir aos cidadãos oportunidades de participação econômica. Estes instrumentos vão desde a educação até iniciativas específicas voltadas ao acesso ao mercado, como as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e economia solidária.

A estratégia Fome Zero, lançada ao início do governo Lula, em 2003, e o Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, a serem apresentados nos próximos capítulos, expressam parte das escolhas políticas feitas nos últimos anos. No percurso de consolidação das políticas sociais, configuram-se enquanto programas de governo, que buscam impulsionar determinados elementos da política social. O Fome Zero e seu programa de maior expressão, o Bolsa Família, alavancaram a agenda de combate à

fome e à pobreza, enquanto que o Plano Brasil Sem Miséria, em fase de implementação, está voltado prioritariamente à ampliação do acesso e ao aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza extrema. Cabe destacar que tais estratégias não pretendem abarcar o conjunto das políticas sociais, e que importantes avanços, como por exemplo a consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, foram também tratados com prioridade e correram de forma paralela e articulada aos Planos Fome Zero e Brasil Sem Miséria.

CAPÍTULO 2

FOME ZERO

2.1 INTRODUÇÃO À ESTRATÉGIA FOME ZERO

A estratégia Fome Zero, lançada em 2003, é resultado de um processo de participação e mobilização da sociedade civil e da determinação política do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que nos primeiros dias de seu governo apontou a luta contra a fome como uma prioridade de sua gestão. A identificação da fome como forma aguda de pobreza e exclusão social e econômica desencadeou, em contrapartida, um esforço em delinear políticas específicas para aliviar a pobreza extrema a partir de uma abordagem interdisciplinar para explicar e intervir no fenômeno da fome, por meio de uma estratégia multissetorial.

Josué de Castro, que cinquenta anos antes demonstrou que a fome não era um fenômeno natural e posteriormente assumiu importante papel na consolidação da Agência das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), orientou e inspirou a constituição de uma agenda pública de segurança alimentar e nutricional no Brasil, que viria a se concretizar décadas depois⁸. A partir de 1993, a campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, provocou forte mobilização da sociedade civil contra a fome no país. Nesse período, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, instituído enquanto instância de assessoramento à Presidência da República, composto por sociedade civil e governo. Este conselho atuou muito articulado com a campanha contra a fome, que então ocorria. Porém, encontrou dificuldades nos seus encaminhamentos frente à rigidez da política econômica, que era praticada em bases bastante ortodoxas. Seu principal momento foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, que fixou diretrizes para uma política de segurança alimentar. Pouco depois o conselho foi extinto, como um dos primeiros atos do Presidente Fernando Henrique Cardoso,

⁸ CASTRO, Anna Maria. A Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In Fome Zero, Uma História Brasileira. Brasília: MDS, 2010.

cujo governo iniciou-se em 1995.

O período que se seguiu, entre 1995 e 2002, embora significando um retrocesso na relação entre governo e sociedade, foi rico na elaboração conceitual sobre o tema da segurança alimentar e nutricional e na organização da sociedade civil, com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado em 2003 o chamado Programa Fome Zero, que se apresenta, aos olhos da sociedade, como uma resposta do Estado ao seu papel de fazer cumprir o direito humano à alimentação, consolidando-se como uma “ideia força”, prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil. Tratou-se da primeira reação governamental consistente frente à situação de descaso com o fenômeno da fome, que acabou por mudar a feição do Brasil no que concerne à alimentação e às políticas públicas voltadas a ela.

A partir do Fome Zero, foram retomados e fortalecidos não somente os processos de construção coletiva e participação social, como as conferências e o próprio CONSEA, mas também avanços institucionais. Entre eles, destacam-se:

- a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, como órgão responsável por cinco esferas da política social: Assistência Social, Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional, Inclusão Produtiva e Avaliação e Gestão da Informação;
- a inclusão da alimentação como direito na Constituição Federal;
- a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN;
- a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - e
- a criação e a implementação de programas como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, bem como a aprovação da nova Lei da Alimentação Escolar, que serão detalhadas mais adiante.

No que se refere à consolidação institucional da agenda pública da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), promovida pelo Fome Zero, foi construído e institucionalizado um importante consenso por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)⁹, ou seja, o conceito de SAN foi adotado nacionalmente, consistindo “na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitam a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. Uma das principais particularidades deste conceito é a interligação dos enfoques que estiveram na base da evolução desta noção no Brasil, o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a característica intersetorial desta política. A subordinação aos princípios do direito humano, à alimentação adequada e à soberania alimentar, reforçam ainda mais esta perspectiva que, do ponto de vista da construção das políticas públicas, exige a coordenação articulada entre os mais diversos setores de governo.

É importante considerar que, desde sua formulação inicial, o Programa Fome Zero passou por várias mudanças, até se consolidar como a atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na descrição que segue abaixo são enfatizados principalmente os aspectos e programas do “Fome Zero” que se mostraram mais permanentes e eficazes ao longo dos anos. O Programa Bolsa Família será abordado de forma mais aprofundada no capítulo 3, dada a sua relevância para a seguridade social no Brasil.

2.2 EIXOS ARTICULADORES

Os programas do Plano Fome Zero foram organizadas a partir de quatro eixos articuladores de proteção e promoção social: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social, como mostra a tabela a seguir:

⁹ BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), nº 11.345, de 15 de setembro de 2006.

| EIXOS | PRINCIPAIS PROGRAMAS |
|--|--|
| Ampliação do acesso aos alimentos | Programa Bolsa Família – PBF Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos) Cisternas de Água Distribuição de Vitamina A e Ferro Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN |
| Fortalecimento da agricultura familiar | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (financiamento e seguro) Programa de Aquisição de Alimentos |
| Geração de renda | Economia Solidária Microcrédito Produtivo Orientado Qualificação social e profissional |
| Articulação, mobilização e controle social | Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional –CONSEAs Educação Cidadã e Mobilização Social |

2. 2. 1 AMPLIAÇÃO DO ACESSO AOS ALIMENTOS

A discussão sobre o acesso à alimentação, no contexto de construção do Fome Zero e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é marcada pelo pressuposto de que o problema da fome não é uma questão de indisponibilidade de alimentos. O Brasil produz o suficiente para alimentar toda sua população, porém milhões de pessoas não têm o acesso garantido, porque não tem poder aquisitivo suficiente para comprar os alimentos que precisam ou porque não tem disponíveis os meios de produção dos alimentos.

O conjunto de programas e ações propostos que compõem este eixo busca ampliar

as condições de acesso a alimentos saudáveis e adequados, principalmente às famílias de mais baixa renda. Envolve ações ligadas ao MDS, Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). A iniciativa de maior impacto foi a instituição e rápida expansão de um amplo programa de transferência de renda condicionada, voltado às famílias em situação de pobreza, o ***Programa Bolsa Família – PBF***, descrito e analisado mais adiante.

Além da transferência de renda, foram instituídas ou ampliadas iniciativas que fazem com que os alimentos cheguem aos mais vulneráveis à fome, seja em forma gratuita ou subsidiada. Dentre elas, destaca-se o ***Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE***, um dos mais antigos programas de alimentação brasileiro, que promove a oferta de refeições aos estudantes da rede pública de ensino durante o período escolar, de forma a contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis. A partir do Fome Zero, este programa foi significativamente ampliado e aperfeiçoado, hoje atendendo a 45,6 milhões de escolares e tornando-se universal aos alunos matriculados na rede pública de educação básica do país. Destaque-se:

- a ampliação de 130% do valor per capita repassado por aluno;
- a extensão da alimentação escolar para alunos matriculados em creches, ensino fundamental e na educação de jovens e adultos;
- a extensão do programa ao ensino médio;
- a garantia à agricultura familiar do fornecimento de, pelo menos, 30% do total adquirido em alimentos pelo Programa, o que significou uma extraordinária ampliação do mercado para essa modalidade de agricultura, que agrega os pequenos e médios produtores brasileiros, em sua maioria¹⁰.

O PNAE evidencia que programas nacionais com caráter universal contribuem

10 BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:2012/2015. Brasília: MDS; CONSEA, 2011.

para o atendimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs, pois atraem crianças para as creches e escolas, reduzem a fome no curto prazo, apoiam as crianças na aprendizagem e as ajudam a sair da pobreza¹¹.

Como forma de ofertar refeições gratuitas ou a preços subsidiados, foi implementada, a partir de 2003, uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, composta por **Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos**, em parceria com governos estaduais e municipais, que são responsáveis em nível local pela gestão e manutenção dos equipamentos.

Foi criada também, enquanto ação emergencial voltada a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, pertencentes a grupos populacionais específicos ou atingidas por adversidades climáticas, a ação **Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos**. Essa ação atende grupos remanescentes de quilombos, famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária, comunidades de terreiros, povos indígenas, atingidos por barragens, pescadores artesanais e populações residentes em áreas vítimas de calamidades. Em 2010, foram entregues 1,9 milhão de cestas, beneficiando 446 mil famílias¹².

O Fome Zero também inovou no que diz respeito às políticas públicas de acesso à água. O **Programa Cisternas** foi implantado inicialmente no semiárido brasileiro, região de seca, onde as chuvas se concentram em apenas 4 meses do ano, e que apresenta os indicadores sociais mais baixos do país. O programa consiste na implantação de tecnologias populares, simples e de baixo custo, para a captação de água da chuva para o consumo humano, combinada ao processo de formação para a convivência com o semiárido. Trata-se da incorporação enquanto política pública de uma experiência bem sucedida experimentada pela sociedade civil através de uma rede de organizações não governamentais, denominada Articulação no Semiárido (ASA), que surge em 1999 com o propósito de desenvolver e promover tecnologias, experiências e processo de formação para tornar viável a vida no semiárido brasileiro. Em 2011, estima-se

11 PEIXINHO, A e ABRANCHES, J. Barbosa, N. Política de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero. In Fome Zero, Uma História Brasileira. Brasília: MDS, 2010.

12 BRASIL, 2011

um total de 347 mil cisternas implantadas, sendo 256 mil por meio da Articulação do Semiárido, 73 mil com os estados e 19 mil com os municípios. Um avanço recente em relação a este programa foi a criação do Programa Segunda Água, que objetiva viabilizar a produção de alimentos por meio da construção de equipamentos de captação de água, que permitem o cultivo de hortas e a criação de pequenos e médios animais¹³.

Na área da saúde, as ações se voltaram principalmente para a prestação de serviços básicos e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, incluindo a promoção da alimentação saudável, a vigilância alimentar e nutricional e a oferta universal dos programas de suplementação de ferro e vitamina A em postos de saúde.

2. 2. 2 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O desenvolvimento rural no Brasil e as políticas públicas relacionadas são profundamente marcadas pela coexistência e disputa de modelos de produção. Até meados de 1990, a política agrícola estava voltada quase exclusivamente ao agronegócio empresarial. Em meados de 1990, o Estado passa a reconhecer as demandas do movimento organizado de agricultores familiares, culminando com a instituição do *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*¹⁴.

De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE¹⁵, os estabelecimentos da agricultura familiar¹⁶ correspondem a 84% do total de estabelecimentos agropecuários, ocupam ¼ da área total e absorvem 75% da mão de obra ocupada na agropecuária. São também responsáveis pela maior parte da produção de alimentos voltada para o

13 Idem

14 PERACI, Adoniran e CAMPOS, Arnoldo. Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Família no Brasil. In Fome Zero, Uma História Brasileira. Brasília: MDS, 2010.

15 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), Censo Agropecuário. Brasília: 2007.

16 De acordo com a legislação brasileira (Lei nº11.326/2006) algumas das variáveis que determinar a categoria de agricultor são o tamanho do estabelecimento (até 4 módulos fiscais) e a utilização predominante da família nas atividades econômicas do estabelecimento.

mercado interno. Produzem 77% do feijão preto, 87% da mandioca e 50% das aves, produtos estes que estão na base da cultura alimentar nacional.

A partir do Fome Zero, a agricultura familiar passa a ser ainda mais reconhecida pelo papel que ocupa no abastecimento alimentar interno e pela sua capacidade de resposta para a garantia da soberania alimentar e a manutenção do preço dos alimentos, mesmo em períodos de crises globais que elevam os preços das *commodities* alimentares. As políticas voltadas à agricultura familiar passam também a ser valorizadas por sua capacidade de inclusão produtiva e geração de renda para as famílias que vivem no campo, abrangendo 4,4 milhões de estabelecimentos rurais familiares, dos quais 2,2 milhões de famílias pobres. O crédito rural do PRONAF cresceu significativamente a partir do Fome Zero, em especial nas regiões Norte e Nordeste, chegando a 1,4 milhões de contratos em 2009.

O *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA* é considerado uma inovação no campo das políticas públicas brasileiras. Ele articula os gastos públicos com alimentação à produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam a garantir o direito humano à alimentação possam também assegurar mercado aos agricultores mais excluídos e gerar desenvolvimento local. Adquire alimentos diretamente do agricultor familiar para o abastecimento da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, para a Rede Pública de Ensino, para a formação de Cestas de Alimentos e ainda para a formação de estoques públicos. Entre 2003 e 2010, foram adquiridos 3,1 milhões de toneladas de alimentos e investidos um total de R\$ 3,5 bilhões no Programa de Aquisição de Alimentos¹⁷.

Nesta mesma linha, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), acima mencionado, passou a exigir que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar aos governos estaduais e municipais fossem utilizados com alimentos adquiridos diretamente da agricultura

17

Brasil, 2011

familiar, o que representa um novo mercado de, no mínimo, R\$ 900 milhões anuais¹⁸.

A transformação das compras governamentais de alimentos em políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional é, possivelmente, um dos maiores aprendizados obtidos nos últimos anos neste campo de atuação, o que vem sendo reconhecido, inclusive, internacionalmente. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores. Ao articular produção familiar e consumo local, estes programas acabam também por interferir no sistema agroalimentar, uma vez que fomentam a formação de circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, que asseguram não só a inclusão produtiva dos agricultores familiares, mas também alimentos mais saudáveis na mesa das famílias mais vulneráveis à fome.

O PAA é gerido nacionalmente por um Grupo Gestor formado por cinco ministérios e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A execução direta é feita pelos municípios, estados e pela estrutura pública descentralizada da CONAB, que tem a função de gerir a política agrícola e de garantir o abastecimento de alimentos. Para acessar o programa, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais devem estar cadastrados, através da “Declaração de Aptidão” ao PRONAF, emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e que funciona como uma porta de acesso a todos os programas voltados para os agricultores familiares. Cada agricultor pode vender ao PAA um máximo de R\$ 8.000 ao ano.

2. 2. 3 GERAÇÃO DE RENDA

Na concepção original do Fome Zero, havia um conjunto de ações que eram categorizadas como “emergenciais”, aquelas voltadas mais diretamente à ampliação das condições de acesso à alimentação, e também ações consideradas “estruturais”,

18 Idem

voltadas para a transformação das bases geradoras da insegurança alimentar. Nesta última categoria enquadram-se as ações de geração de renda. Correspondendo aos anseios dos movimentos sociais por uma economia justa e sustentável, o Governo Federal criou em 2003 a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego, bem como o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Este órgão é formado por 56 entidades e tem uma função consultiva e propositiva entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária.

Lançado em 2004, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento tem por finalidade promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas, visando ao desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social. Entende-se por economia solidária o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizado sob a forma de autogestão. Como alternativa ao mercado capitalista, a organização do trabalho se dá através de cooperativas, como instrumento de união dos esforços e capacidades, bem como de propriedade coletiva de bens, partilha dos resultados e responsabilidade solidária.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento está organizado em quatro áreas de intervenção:

- Acesso a conhecimentos: Formação, Incubação e Assessoramento Técnico; Organização da Produção e Comercialização Solidária;
- Fortalecimento das Finanças Solidárias e Acesso ao Crédito;
- Fortalecimento Institucional da Economia Solidária.

Dentre as ações promovidas destaca-se o Projeto “Brasil Local”, por meio do qual são capacitados agentes comunitários e apoiadas incubadoras universitárias para o acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários que atuam nas cadeias produtivas de artesanato, confecções, agroecologia, metalurgia, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, entre outras. O Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários

apoia organizações que operam com Fundos Rotativos Solidários, disponibilizando recursos financeiros para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis, através da poupança de seus próprios associados. Um exemplo emblemático da integração entre os programas do Fome Zero é a utilização dos Fundos Rotativos pela população local para a multiplicação das cisternas no semiárido.

Ainda no campo das Finanças Solidárias, são apoiados Bancos Comunitários em áreas de periferia urbana, comunidades quilombolas e municípios rurais e fortalecidas as instituições de microcrédito, sobretudo as cooperativas de crédito solidário, através do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de R\$ 120 mil. Os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas de crédito atuam como repassadores destes recursos.

O Mapeamento da Economia Solidária, concluído pela SENAES em 2007, identificou 21.859 empreendimentos em todo o Brasil, aos quais estão associadas cerca de 1,7 milhão de pessoas. O mapeamento mostrou que a grande maioria dos empreendimentos era informal e não tinha acesso a crédito ou assistência técnica. No total, estes empreendimentos geravam riquezas calculadas em torno de R\$ 8 bilhões ao ano em 2007, tornando-se uma importante alternativa de inclusão social pelo trabalho.

2. 2. 4 ARTICULAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Uma das primeiras medidas tomadas, logo que lançado o Fome Zero, foi a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Formado por 59 conselheiros, sendo 19 ministros de Estado e 38 representantes da sociedade civil, sua natureza é consultiva, mobilizadora e de assessoramento. Com estes instrumentos, o Conselho vem transformando o Fome Zero, originalmente uma política estratégica de um determinado governo, em uma política de Estado, por meio, principalmente, da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e

Nutricional (LOSAN), em 2006, e da instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com o decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

Para promover a mobilização e participação da sociedade civil, o governo criou inicialmente o Setor de Mobilização Social do Programa Fome Zero, que tinha como papel envolver o maior número possível de pessoas e instituições dispostas a colaborar nesta grande tarefa de erradicação da fome no Brasil. Esta ação se deu em duas frentes principais, a primeira buscava estimular a responsabilidade social, o compromisso e doação das empresas e a segunda, buscava mobilizar a sociedade, através da educação popular. Ao longo dos anos, apenas a segunda linha de atuação se consolidou, através principalmente da Rede de Educação Cidadã – RECID, apesar de que muitas empresas, originalmente estimuladas pelo Fome Zero, seguiram, de forma autônoma, realizando atividades de responsabilidade social e promoção da cidadania.

Ao longo dos anos a RECID trabalhou, sobretudo, na formação e articulação de educadores populares, para a organização e o fortalecimento das lutas e dos próprios movimentos sociais e populares, com foco no combate à fome e à pobreza e a realização do direito humano à alimentação adequada. Em 2007, colocou como uma de suas prioridades a formação e o fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, de forma a qualificar a participação social dos atores sociais nestes espaços. Entre 2003 e 2010, a RECID envolveu cerca de 300.000 pessoas em processo de formação e capacitação para os direitos sociais, em especial o direito humano à alimentação adequada¹⁹ (CAISAN, 2011).

19

BRASIL, 2011.

CAPÍTULO 3

A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL

3.1 INTRODUÇÃO AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ao final de 2003, o governo federal instituiu o Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência de renda condicionada e com dois objetivos principais: o combate à fome, à miséria e à exclusão social e a promoção da inclusão social, voltada à emancipação das famílias pobres e extremamente pobres.

Como resultado da determinação política e dos movimentos sociais, foi criado o Programa Bolsa Família com a finalidade de unificar e integrar as gestões e ações de transferências de renda. Elas se encontravam dispersas nos vários setores de governo e em suas três esferas (federais, estaduais e municipais) sem nenhum grau de coordenação. Dentre estes programas, destacavam-se o “Bolsa-Escola” (Educação), “Bolsa Alimentação” (Saúde), “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (Desenvolvimento Social) e o “Vale-Gás” (Minas e Energia). No início do governo Lula, criou-se, ainda, o “Cartão da Alimentação”, no âmbito do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), que inicialmente coordenava o Fome Zero. Do ponto de vista legal, o programa foi oficialmente instituído por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e posteriormente regulamentado por uma série de decretos e instrumentos infralegais. No que se refere à gestão, destaca-se a consolidação do Cadastro Único e a estratégia descentralizada e compartilhada de gestão do programa que envolve, para além do Governo Federal, os vinte e seis estados, o Distrito Federal e os municípios.

Para unificar as ações de Assistência Social e aquelas relacionadas ao Fome Zero houve a necessidade de uma reorganização e modernização das instituições governamentais, para que os programas fossem executados e administrados de forma integrada e descentralizada, como prevê o sistema federal brasileiro. Dentre estas reformas institucionais, destaca-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social

e Combate à Fome (MDS), em 2004, e sua regulamentação organizacional em 2010. Hoje sua estrutura conta com quatro secretarias finalísticas:

- A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS);
- A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc);
- A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan),
- A Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep).

Esta é responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil sem Miséria. A Secretaria articula e mobiliza os esforços do governo federal, estados e municípios para a superação da extrema pobreza.

A Senarc é a secretaria responsável pelo Programa Bolsa Família. As suas principais atribuições são a coordenação interministerial e intersetorial e a gestão da operacionalização do Programa Bolsa Família. Algumas de suas atividades são: a concessão e o pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

A unificação de quatro programas de transferência de renda existentes²⁰ e a migração de seus beneficiários para um cadastro único (CadÚnico) deram, em outubro de 2003, origem ao Programa Bolsa Família. Por motivo da descentralização política, oriunda do sistema federativo, a execução e gestão do PBF exigem a cooperação entre as três esferas do poder público. Por isso, os 5.564 municípios brasileiros passaram por um processo de adesão regulado por duas Portarias (Nr. 246 de 2005 e Nr.148 de 2006) do MDS, através de um “Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais”. As portarias estabelecem as normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do PBF e do Cadastro Único no âmbito dos municípios.

20 “Bolsa-Escola” (Educação), “Bolsa Alimentação” (Saúde), “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (Desenvolvimento Social) e o “Vale-Gás” (Minas e Energia).

Inicialmente estabeleceu-se uma meta de 11 milhões de famílias a serem beneficiadas pelo programa. Esta meta foi definida com base no número de famílias cuja renda domiciliar per capita encontrava-se abaixo da linha de pobreza estabelecida pelo programa (R\$ 100 em 2003), de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2002. A partir de estimativas de pobreza, foram fixadas metas de atendimento para cada um dos 5.564 municípios, que, a partir do desenho de gestão do programa, ficaram responsáveis pelo cadastramento de novas famílias.

Desde sua criação, o programa passou por significativa ampliação e uma série de aperfeiçoamentos do ponto de vista de seu escopo, institucionalização e gestão. Em agosto de 2011, o programa atendia 13,2 milhões de famílias, o que corresponde a aproximadamente 52 milhões de pessoas, ou 28% da população brasileira, e contava com um orçamento anual de R\$ 14,7 bilhões.

3.2 FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

3.2.1 ELEGIBILIDADE E BENEFÍCIOS

O Programa Bolsa Família está voltado às famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza. A definição de família adotada pelo programa é a unidade familiar, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam ter laço de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob um mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (Lei nº 10.836).

O critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família é definido a partir de duas linhas de corte baseadas na renda familiar per capita. São consideradas como extremamente pobres as famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza extrema, e que, portanto, apresentam uma renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais. As famílias em situação de pobreza são as que se encontram entre as duas linhas definidas, ou seja, aquelas que apresentam renda familiar per capita entre R\$ 70 e R\$ 140 mensais.

Segue, abaixo, quadro que demonstra a evolução do valor referente às linhas de pobreza adotadas no âmbito do Programa Bolsa Família.

| ELEGIBILIDADE | JANEIRO 2004 | JANEIRO 2004 |
|--------------------------|--------------|--------------|
| Linha de pobreza extrema | R\$ 50 | R\$ 70 |
| Linha de pobreza | R\$ 100 | R\$ 140 |

As famílias em situação de pobreza extrema têm direito a um benefício básico, independente do número de pessoas que a compõem. Somam-se a este os benefícios variáveis que vão depender do número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos (até um máximo de 5) e de jovens entre 16 e 17 anos (até um máximo de 2).

As famílias que se encontram em situação de pobreza, entre as duas linhas, têm direito apenas aos benefícios variáveis. As famílias em situação de extrema pobreza recebem um mínimo de R\$ 70 e um máximo de R\$ 306, enquanto que as famílias pobres recebem um mínimo de R\$ 32 e um máximo de R\$ 236,00. Segue abaixo tabela demonstrativa acerca da composição do benefício e sua evolução ao longo dos anos.

| BENEFÍCIOS | JANEIRO DE 2004 | OUTUBRO DE 2011 |
|--------------------------|--------------------------|--|
| Benefício básico | R\$ 50 | R\$ 70 |
| Benefício variável | R\$ 15 (máximo 3 filhos) | R\$32 (máximo 5, incluindo crianças, gestantes e nutrizes) |
| Benefício variável jovem | – | R\$ 38 (máximo 2 filhos) |
| Valor mínimo pago | R\$ 15 | R\$ 32 |
| Valor máximo | R\$ 95 | R\$ 306 |

O benefício é pago preferencialmente à mãe de família e, na ausência desta, ao pai. Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em 2008 mostrou que os beneficiários estão de acordo com a titularidade preferencial às mulheres, determinada desde o início do programa. Dentre as justificativas apontadas, destaca-se a de que as mulheres conhecem melhor as necessidades da família e tendem a gastar o recurso com alimentação e filhos, atribuições domésticas que recaem principalmente sobre as mulheres.

Além dos limites no método de identificação da pobreza, o programa não possui regras de indexação formal para os benefícios do PBF, o que mais a frente será discutido como uma de suas fragilidades. Porém, desde 2004, o PBF já passou por três reajustes, quando os valores foram corrigidos com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a inflação da cesta de consumo de famílias cuja renda situa-se entre um e oito salários mínimos. Além dos reajustes, foram também ampliados os benefícios variáveis, como por exemplo a inclusão de benefício jovem e ampliação do número de filhos, o que pode ser observado na tabela acima. Tais alterações nos critérios de composição da renda transferida levaram também a uma significativa ampliação do benefício, principalmente às famílias mais numerosas que, em muitos casos, são também as mais vulneráveis.

3. 2. 2 CONDICIONALIDADES

O Programa Bolsa Família estabelece contrapartidas ao recebimento do benefício ao exigir das famílias o cumprimento de um conjunto de condicionalidades, que se expressam em compromissos na área de educação e saúde. Seguem, na próxima página, as condicionalidades:

CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

| SAÚDE | EDUCAÇÃO |
|--|---|
| <p>Para gestantes e nutrizes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde;• Participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. <p>Para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde;• Levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde. | <ul style="list-style-type: none">• Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino;• Garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa;• Informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar. |

As condicionalidades se constituem em “um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas,

como o investimento na saúde e educação das próximas gerações”²¹.

Há diferentes visões na sociedade brasileira no que se refere à exigência de condicionalidades. Na perspectiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as condicionalidades contribuem no acesso às políticas de saúde e educação e para a superação da pobreza, por meio de uma rede intersetorial constituída para esta finalidade. Resultados apresentados pela avaliação de impacto do Bolsa Família (AIBF), de 2009, mostram que a proporção de crianças beneficiadas pelo PBF que se mantém na escola até os 14 anos, comparada aos não beneficiários, é maior, assim como as taxas de progressão escolar.

Para o Governo Federal, a construção de uma rede e de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF é uma responsabilidade compartilhada entre a família, que deve buscar o exercício de seus direitos de cidadania, e o poder público, que deve ofertar os serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades desta população. Neste sentido, o acompanhamento das condicionalidades funciona como um instrumento efetivo de monitoramento do acesso das famílias aos serviços de assistência social, educação e saúde.

O acompanhamento das condicionalidades, por parte do poder público, depende de uma rede intersetorial de acompanhamento, da qual participam as áreas de saúde, educação e assistência social, nas três esferas de governo, muitas vezes organizadas institucionalmente enquanto “comitês gestores intersetoriais do PBF”, e de um Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades, constituído por sistemas informacionais para a inclusão e acompanhamento dos dados. Em 2009, foram acompanhadas as condicionalidades em educação de 14,3 milhões de crianças e jovens e em saúde de 6,8 milhões de famílias e 3,9 milhões de crianças.

Na primeira ocorrência de descumprimento das condicionalidades, a família recebe uma advertência por escrito, lembrando-a dos compromissos e da vinculação entre o cumprimento das condicionalidades e o recebimento do benefício. A partir

21 COTTA, Tereza Cristina e PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios. Brasília: IPEA, 2010.

da segunda ocorrência, a família fica sujeita a sanções progressivas, que iniciam com o bloqueio do benefício por 30 dias e culminam com o cancelamento da concessão do benefício. Apesar das exigências, até o final de 2009, apenas 4,5% das famílias que descumpriram com as condicionalidades foram efetivamente desligadas do programa.

3. 2. 3 CADASTRO ÚNICO

Foi por meio do Cadastro Único e mais especificamente a partir do esforço de consolidação do Programa Bolsa Família que, pela primeira vez, se coletou um conjunto consistente e constantemente atualizado de informações sobre as famílias com a finalidade de integração da política social.

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) foi criado em 2001, e desde então vem sendo aperfeiçoado enquanto o principal instrumento público nacional para o cadastramento e manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda per capita inferior a R\$ 120. O cadastro, utilizado pelas três esferas de governo, pretende identificar potenciais beneficiários dos programas sociais, buscando proporcionar melhor focalização e evitar a sobreposição de programas a uma mesma família.

Cabe aos municípios cadastrar as famílias, o que ocorre principalmente através das escolas, dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, mais recentemente, dos mecanismos de “busca ativa”, estratégias direcionadas a determinados segmentos mais vulneráveis e distanciados da rede de serviços públicos, como os povos indígenas e a população de rua. Cabe também à esfera municipal, em geral às Secretarias de Assistência Social, a atualização dos registros e o zelo pela fidedignidade das informações fornecidas.

Para realizar o cadastro, os municípios contam com um questionário padrão que contém, além de nome e endereço, uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida das famílias, organizadas em seis dimensões: vulnerabilidades, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Ao final de 2008, o cadastro contava com

informações sobre cerca de 16 milhões de famílias brasileiras, das quais cerca de 13 milhões tinham renda mensal cadastrada inferior a R\$ 120. Segundo o MDS, 80% das famílias no cadastro contam com informações completas e coerentes.

Apesar da ampla gama de informações sobre as famílias, a seleção para o Programa Bolsa Família é feita, pelo governo federal, a partir da disponibilidade de recursos, e exclusivamente com base na renda autodeclarada, o que fragiliza o programa, desde uma perspectiva de direitos, o que será discutido mais adiante.

Dada a grande variedade de informações disponíveis e o elevado grau de cobertura do CadÚnico, este instrumento é ainda subutilizado, pois ele permite traçar o perfil da pobreza, realizar diagnósticos e identificar as principais carências de cada município, o que possibilitaria um melhor direcionamento dos recursos públicos e o aumento da eficiência da política social .

3. 2. 4 GESTÃO DESCENTRALIZADA

A execução e gestão do Programa Bolsa Família acontecem de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre governo federal, estados e municípios, observadas a intersetorialidade, a participação e o controle social.

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é responsável pelo financiamento, desenho institucional, coordenação e monitoramento do programa. Os ministérios da Saúde e Educação participam também, na medida em que são responsáveis pela oferta de serviços e acompanhamento das condicionalidades. Os municípios têm papel fundamental, cuja atribuição mais importante é o recolhimento das informações que compõem o CadÚnico, o que significa que são os agentes municipais que “decidem” quem são os potenciais beneficiários do programa. São também responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades e pela oferta direta de boa parte dos serviços de saúde e educação. Os estados assumem um papel mais indireto, são responsáveis sobretudo por oferecer serviços de saúde e educação e por articular e oferecer apoio técnico aos seus municípios.

Dado o papel central exercido pela esfera municipal, a partir de 2006, o governo federal passou a apoiar financeiramente a gestão municipal por meio de repasses mensais, calculados com base no número de famílias beneficiárias e no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mede a eficiência do município no cadastramento e acompanhamento das condicionalidades. Os recursos transferidos são utilizados localmente em atividades relacionadas ao cadastramento, acompanhamento de condicionalidades, implementação de programas complementares determinados a partir da demanda das famílias, fiscalização e controle social. Os diferentes graus de envolvimento dos municípios na implementação do Programa exigem mais estudos e controle sobre o desempenho dos gestores na esfera municipal.

Apesar do caráter descentralizado da gestão do Programa Bolsa Família, o pagamento mensal aos beneficiários é feito diretamente pelo Governo Federal, através do Cartão do Bolsa Família, emitido por um agente financeiro, no caso, a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público federal presente em grande parte dos municípios brasileiros. O Cartão do Bolsa Família permite o saque mensal do benefício nas agências e postos pagadores da CEF. Em grande medida, a eficiência operacional da transferência de renda, no que diz respeito à entrega mensal do benefício, se deve a ampla capilaridade da rede bancária da CEF no território nacional e à não intermediação das esferas estaduais e municipais na distribuição da renda, o que torna o programa mais imune a irregularidades e desvio de recursos.

3. 2. 5 CONTROLE SOCIAL

A construção das políticas sociais no Brasil, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido marcada pela instituição de mecanismos e espaços de participação da sociedade civil organizada na formulação, monitoramento e controle social das políticas públicas.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, o controle social é entendido como “o acompanhamento efetivo da sociedade civil na gestão do PBF como contribuição para uma maior transparência das ações do Estado e garantia de acesso das famílias mais vulneráveis ao Programa”. É operacionalizado por meio das Instâncias de

Controle Social (ICS), que funcionam, na maior parte dos casos, através de conselhos de políticas públicas anteriormente existentes na esfera municipal, tais como os Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Educação, e Segurança Alimentar e Nutricional. Segue abaixo quadro demonstrativo das atribuições dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família.

ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:

- I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do PBF;
- II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do PBF;
- III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;
- IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do PBF.

3. 2. 6 FINANCIAMENTO

O art. 195 da Constituição Federal de 1988 define que o financiamento da seguridade social, composto pelo tripé Saúde, Assistência e Previdência Social, deve ser sustentado por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, como tributos que recaem sobre as empresas, os trabalhadores, o rendimento do trabalho, as loterias e as importações.

No que se refere especificamente ao Programa Bolsa Família, o artigo 6º da Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, determina que as despesas do programa correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa. Diz ainda que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

A maior parte do orçamento destinado ao Programa Bolsa Família está alocada em dotação orçamentária própria, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

à Fome (MDS). O Ministério da Saúde também destina ao PBF recursos provenientes de seu Fundo Nacional de Saúde, voltados ao financiamento de despesas relacionadas ao cumprimento das condicionalidades.

De acordo com estudos do International Poverty Centre, ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2008²², há uma participação crescente dos recursos destinados ao financiamento do PBF no orçamento da Seguridade Social. Em 2004, os recursos do PBF representavam 1,3% do orçamento destinado à Seguridade Social. Em 2007, este percentual chegou a 2,7%. Cabe informar que a maior parte dos recursos da Seguridade Social é destinada aos benefícios de origem contributiva, ou seja, para o financiamento da Previdência Social. O Orçamento Geral da União de 2011 destinou, até o dia 31 de dezembro de 2011, 22,01% para a Previdência Social, 4,07% para a Saúde e 2,85% para a Assistência Social. Observe-se que 3% foram destinados à Educação, enquanto os gastos para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal atingiram 45% dos recursos do orçamento geral, ou seja, o montante de 708 bilhões de reais.

Conforme dados do MDS, o Programa Bolsa Família teve seu orçamento significativamente ampliado entre 2003, ano de sua criação, e 2011, passando de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 14,7 bilhões. Cabe destacar que, em 2010, o investimento público no PBF representava apenas 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Para os gestores do programa trata-se de um “investimento na movimentação da economia local”. Partem ainda do pressuposto que quem paga pelo programa é a própria sociedade, inclusive os segmentos diretamente beneficiados pelo programa, uma vez que parte dos dispêndios do governo com o PBF retorna por meio dos impostos arrecadados com o aquecimento do mercado de massas estimulado pelo próprio programa.

22 INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC), O Programa Bolsa-Família: Seus Efeitos Econômicos e Sociais na Região Nordeste do Brasil. Brasília: IPC, 2008.

CAPÍTULO 4

BRASIL SEM MISÉRIA

4.1 ANTECEDENTES

O Brasil alcançou extraordinários resultados na última década em termos da redução da pobreza e da mobilidade social das classes E e D para a classe C. Em números absolutos, estima-se que, nos anos que corresponderam aos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), 28 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza, segundo estimativa do Governo Federal baseada em estudos da Fundação Getúlio Vargas e do IPEA.

O êxito que se expressa nesses resultados deveu-se a um conjunto de fatores, desde a recuperação efetuada no valor do salário mínimo, passando pela crescente incorporação de trabalhadores no mercado formal e relevante acréscimo na geração de empregos, até a consolidação de uma política de seguridade social, descrita anteriormente. Dos 8% de crescimento da renda dos 20% mais pobres nesse período (2003-2009), 6% foram provenientes do trabalho, o que demonstra o peso desse item no resultado alcançado. Assim, pode-se concluir que, ao lado de toda a contribuição dada pela “rede de proteção social” construída, o processo de inclusão produtiva em uma conjuntura de crescimento econômico foi decisivo para a inclusão social desses milhões de brasileiros.

Ainda assim, um número significativo de pessoas permaneceu na condição de extrema pobreza, o que sugere que as políticas públicas praticadas não foram suficientes e mostraram-se de difícil acesso às camadas mais pobres da população. Em 2010, já no processo de disputa eleitoral e conseqüente construção de propostas programáticas, a candidatura situacionista de Dilma Rousseff reconheceu esta limitação da política aplicada, incapaz de reverter a situação de extrema pobreza de muitos brasileiros. E, em seu discurso de posse, a nova presidenta declarou a prioridade de esforços de seu governo para resgatar da miséria aqueles que ainda não estão devidamente incluídos na política implementada nos anos anteriores.

É nesse contexto que o novo governo apresentou o Plano Brasil sem Miséria. Cabe lembrar que o programa foi lançado em março de 2011. Portanto, grande parte das ações aqui descritas encontra-se ainda em fase de detalhamento e início de implementação. É também muito cedo para avaliar resultados do Plano, ainda que boa parte das ações nele contidas trate-se de aperfeiçoamentos, ampliação e adequações de programas já existentes às especificidades da população em situação de extrema pobreza.

4.2 CARACTERÍSTICAS DA POBREZA EXTREMA NO BRASIL

Mesmo dispondo apenas dos resultados preliminares do Censo Demográfico 2010, já é possível traçar um conjunto de características da pobreza extrema no Brasil. Contudo, para que haja um correto entendimento sobre essas características, deve ser considerada a diversidade de situações em que está inserido esse público.

Segundo o IBGE, no mês em que foi realizada a entrevista do Censo Demográfico, 6,8 milhões de pessoas viviam em domicílios sem qualquer rendimento. Deste total, foram identificadas 4,8 milhões de pessoas com o perfil de extrema pobreza²³. Se a elas forem somadas as 11,4 milhões de pessoas com rendimento médio per capita entre R\$ 1,00 e R\$ 70,00, que também possuem o perfil de extrema pobreza, atinge-se o total estimado de 16,2 milhões de pessoas nesta condição.

Também conforme os dados do IBGE, projeta-se que 8,5% dos domicílios brasileiros encontram-se na condição de pobreza extrema. A maioria das pessoas nessa condição mora em áreas urbanas (53%). No entanto, os 47% que moram em áreas rurais representam 1/4 da população rural, proporção significativamente maior do que os 5% da população urbana em extrema pobreza.

23 O perfil de extrema pobreza, além do critério de renda, considera os domicílios sem banheiro de uso exclusivo; ou, sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e que não tinham fossa séptica; ou, em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou, em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou, sem energia elétrica; ou, com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade analfabetos; ou, com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade, analfabeto.

Há maior presença de mulheres nessa situação nas áreas urbanas e maior participação masculina nas áreas rurais. Em relação à escolaridade, 26% das pessoas em extrema pobreza são analfabetas. Os negros (pretos ou pardos) correspondem a 71% da população extremamente pobre.

Chama atenção a concentração regional da extrema pobreza. Do total, 59% estão na região Nordeste, correspondendo a 9,6 milhões de pessoas. Na distribuição etária, destaca-se o fato de que 51% têm até 19 anos de idade e 40% até 14 anos de idade.

Em relação às condições sanitárias, 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica e 48% dos domicílios rurais não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade.

4.3 PÚBLICO E FRENTE DE AÇÃO

Ao lançar o Plano Brasil sem Miséria, o governo federal reconheceu como um dos maiores desafios a enfrentar, dentro do objetivo da erradicação da pobreza extrema, o fato de que a pobreza no país caracteriza-se por sua multidimensionalidade, o que exige uma ação articulada intersetorialmente. Apesar do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS desempenhar papel principal para o cumprimento desse objetivo, compreende-se que tal objetivo somente poderá ser alcançado pela ação integrada de um conjunto de ministérios, secretarias e **órgãos** de governo.

Além dessas premissas que definem sua forma de atuação, o Plano prevê três frentes de ações que deverão também ser executadas de forma integrada. A primeira delas volta-se para elevar a renda familiar *per capita* dos que se encontram na condição de pobreza extrema. A segunda concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social. E a terceira define-se como a execução de medidas que visam a ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

EIXOS DE ATUAÇÃO



Fonte: MDS, Caderno Brasil Sem Miséria

Segue abaixo descrição do conjunto inicial de instrumentos adotados para dar sustentação a cada uma das frentes de atuação do Plano Brasil sem Miséria.

4.3.1 ELEVAÇÃO DA RENDA FAMILIAR

Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único das Políticas Sociais

Trata-se de ações voltadas para incluir no Cadastro Único as famílias que vivem fora da rede de proteção e promoção social. Prevê-se a realização de mutirões e campanhas de busca, o cruzamento de cadastros já existentes e o incentivo ao envolvimento e qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre. Nos municípios que hoje estão com baixa cobertura no Programa Bolsa Família ocorrerá um esforço adicional de cadastramento de segmentos específicos da população, a ser feito por meio dos Centros de Referência de Assistência Social, presentes atualmente em 4.720 municípios.

Programa Bolsa Família

Através do Plano, pretende-se incluir 800 mil novas famílias em situação de extrema pobreza no Bolsa Família. Foi também como parte da estratégia do Brasil sem Miséria que o MDS aumentou o limite de três para cinco filhos beneficiados pelo Programa, o que ampliou significativamente o valor total repassado às famílias e permitiu a inclusão no programa de 1,3 milhões de crianças e adolescentes até 15 anos. Mantiveram-se para estes as condicionalidades do Programa, como a obrigação de estarem frequentando a escola e com acompanhamento de saúde.

Há também a iniciativa no sentido de estimular os governos estaduais e municipais a complementar a renda transferida pelo governo federal. Alguns estados e municípios já aderiram a esta proposta e passaram a destinar orçamento próprio para o seu financiamento.

Outra nova estratégia adotada é a utilização do cartão do Bolsa Família para o pagamento de créditos referentes a novos programas, como o pagamento de créditos de Fomento para o Meio Rural e o Bolsa Verde.

4. 3. 2 ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Em consonância com a segunda frente de atuação do Plano identifica-se a necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos nas áreas aonde há concentração de pobreza, de forma a garantir o acesso a programas, tais como:

| PROGRAMA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Saúde da Família (Ministério da Saúde) | Prioriza as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua. O atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio, pelos profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde) que compõem as equipes de Saúde da Família. |
| Brasil Sorridente (Ministério da Saúde) | Reúne uma série de ações em saúde bucal, voltadas para cidadãos de todas as idades. |
| Olhar Brasil (Ministério da Saúde) | Tem como objetivo Identificar problemas visuais, em alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental (1ª a 8ª série), no programa "Brasil Alfabetizado" do MEC e na população acima de 60 anos de idade. |
| Brasil Alfabetizado (Ministério da Educação) | É desenvolvido em todo o território nacional e voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. |

| | |
|---|---|
| <p>Mais Educação (Ministério da Educação)</p> | <p>Aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica.</p> |
| <p>Rede Cegonha (Ministério da Saúde)</p> | <p>Visa implementar uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis</p> |

O Plano Brasil sem Miséria tem como premissa o reconhecimento de que as pessoas em situação de extrema pobreza têm maior dificuldade no acesso à rede de bens e serviços públicos, o que se constitui em um paradoxo, por ser justamente este o público prioritário da maior parte das ações. O Plano pretende adotar novas abordagens para melhorar o atendimento à população extremamente pobre, que deverão incorporar especial atenção à mobilização e qualificação de servidores públicos, nos três níveis de governo, para que possam exercer com efetividade e capacidade o acolhimento a esse público prioritário.

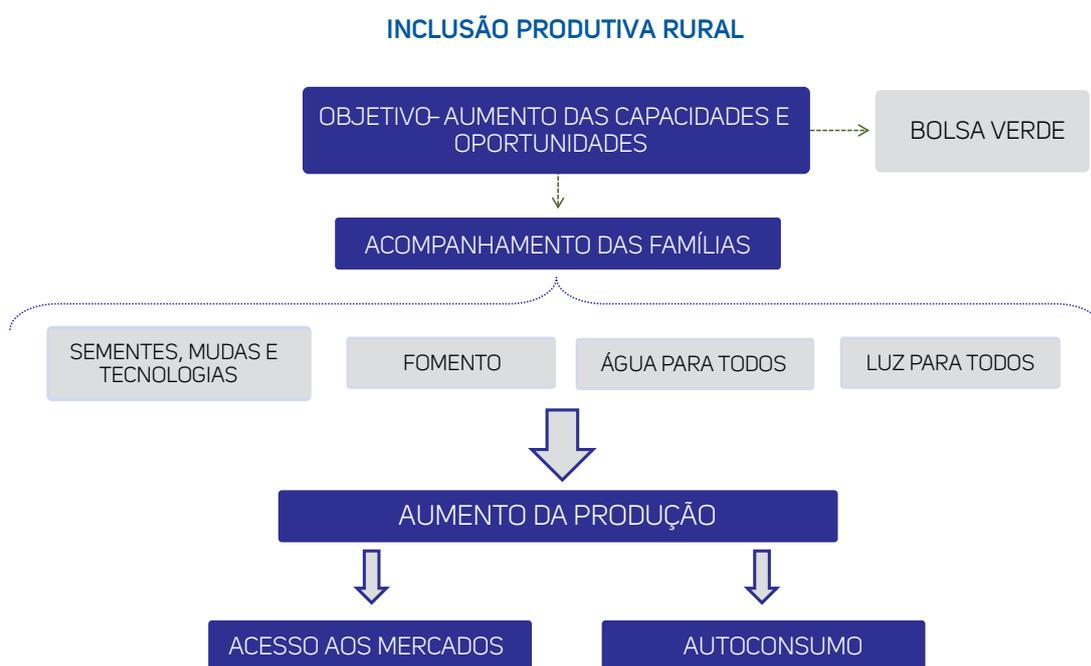
Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), presentes em grande parte dos municípios brasileiros, serão utilizados como pontos de atendimento dos programas que fazem parte do Plano Brasil Sem Miséria. Além dos pontos já existentes, pretende-se que outros sejam criados de forma a ampliar o atendimento em todos os territórios em que há concentração de pobreza.

4.3.3 INCLUSÃO PRODUTIVA

As iniciativas voltadas para a inclusão produtiva dos extremamente pobres foram desenhadas especificamente para as realidades rural e urbana. Trata-se, sobretudo, da ampliação e adequação de políticas já existentes que buscariam: 1) reforçar todos os mecanismos que já vinham sendo utilizados com sucesso no passado; 2) redesenhar

aqueles que não vinham demonstrando grande efetividade; 3) introduzir novos programas e ações inovadoras, em particular em áreas estratégicas como a formação profissional e a assistência técnica personalizada aos agricultores familiares²⁴.

No campo, onde se encontra 47% do público do Plano, a prioridade é aumentar a produção do agricultor através de orientação e assistência técnica, oferta de fomento, sementes e água. Segue abaixo figura que ilustra a estratégia de atuação adotada.



Fonte: MDS 2011, Caderno Brasil Sem Miséria

Entre os programas e ações voltados à inclusão produtiva rural, destacam-se as seguintes:

Inovações do Plano Brasil Sem Miséria:

- Oferta de crédito de fomento a fundo perdido a 250.000 famílias de agricultores familiares em situação de extrema pobreza, no valor de R\$ 2.400,00, pagos em parcelas durante dois anos, por meio do cartão do Programa Bolsa

24 PAES de BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane e TSUKADA, Raquel. Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil. Brasília: SAE/PR, 2011.

Família. O crédito será voltado a aquisição de insumos e equipamentos;

- Distribuição gratuita de sementes e mudas para 253.000 famílias de agricultores familiares em situação de extrema pobreza;

- Instituição do programa Bolsa Verde, que irá transferir recursos financeiros na ordem de R\$ 300,00 a cada trimestre por meio do cartão do Bolsa Família a famílias em situação de extrema pobreza para a conservação de ativos ambientais. Contemplará as famílias em situação de pobreza extrema que vivem ou trabalham em florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável federais e em projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados.

Adequação e/ou ampliação de ações existentes:

- Oferta de assistência técnica combinada às estratégias anteriormente descritas, atuando diretamente junto às famílias, com acompanhamento continuado e individualizado, por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal. Cada grupo de mil famílias contará com um técnico de nível superior e dez técnicos de nível médio. Planeja-se garantir o emprego de tecnologias apropriadas a cada família em parceria com universidades e Embrapa. Ao mesmo tempo será estimulada a produção para autoconsumo;

- Ampliação do Programa **Água** para Todos, que visa à garantia do acesso **à água** para toda a população extremamente pobre, residente no meio rural. Dá prosseguimento à exitosa experiência do Programa Um Milhão de Cisternas, no semiárido nordestino, com o chamado Programa Primeira Água, que projeta o atendimento de 750 mil famílias rurais, com a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos de acesso à água para consumo humano e o Programa Segunda Água, que pretende atender 600 mil famílias rurais com água para produção. Além disso, serão realizadas iniciativas de irrigação para pequenas propriedades;

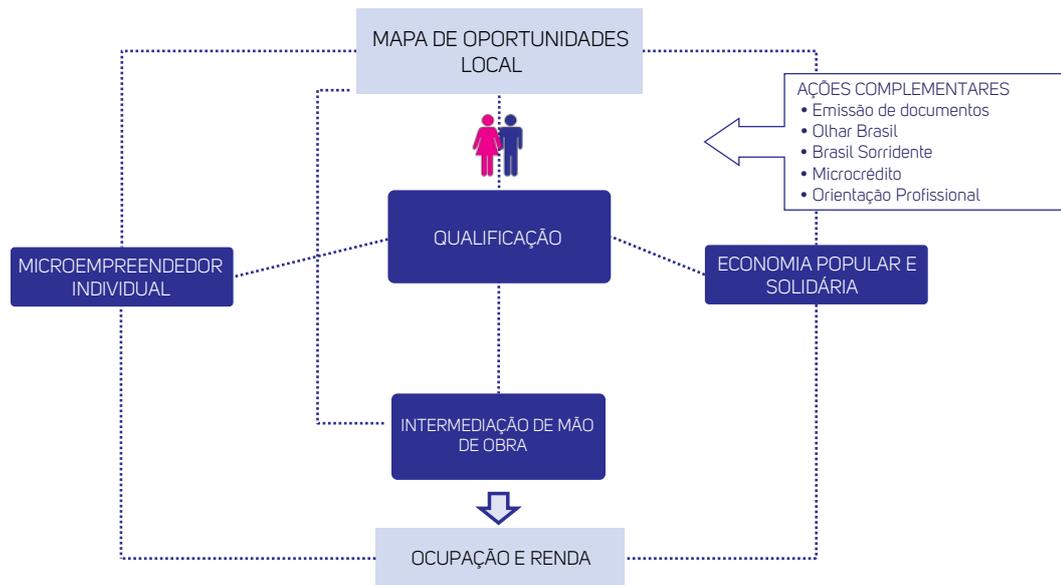
- Ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares atendidas nos próximos quatro anos, das quais 255 mil famílias encontram-se na condição da extrema pobreza (atualmente são 66 mil famílias desse contingente que acessam o PAA). Para a estratégia de viabilizar o acesso da agricultura familiar mais empobrecida aos mercados públicos e institucionais, pretende-se, por outro lado, ampliar as compras para instituições públicas e filantrópicas, incluindo no programa hospitais federais, universidades, presídios e creches. No que se refere aos mercados privados, incluem-se negociações com supermercados, empresas e restaurantes para que estes façam a aquisição de produtos da agricultura familiar de famílias que se encontram em condição de pobreza extrema;

- Ampliar o atendimento do Programa Luz para Todos, que teve grande **êxito** durante o governo do Presidente Lula e que visa a atender nos próximos quatro anos 257 mil famílias extremamente pobres estabelecidas no meio rural;

- Ações voltadas para os Assalariados Rurais, que estão entre os mais penalizados socialmente. Pretende-se incentivar a realização de acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão de obra no meio rural, assegurando a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, o incremento da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade, bem como o fortalecimento da fiscalização das condições de trabalho;

- Apoio à formação e divulgação de redes de Economia Solidária, de atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de ocupação e renda. Esta iniciativa vale tanto para a inclusão produtiva rural como para a urbana.

Nas cidades, o Plano Brasil sem Miséria pretende gerar ocupação e renda para os mais pobres entre 18 e 65 anos de idade mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária.



Fonte: MDS 2011, Caderno Brasil Sem Miséria

Entre os programas e ações voltados para a inclusão produtiva urbana, destacam-se os seguintes:

Adequação e/ou ampliação de ações existentes:

- Geração de ocupação e renda para os mais pobres, entre 18 e 65 anos de idade, mediante cursos de qualificação profissional e intermediação de emprego. Projeta-se a oferta de mais de duzentos tipos de cursos, por meio das escolas técnicas públicas e privadas. Os cursos serão certificados e gratuitos, e o alunos receberão material pedagógico, lanche e transporte. Os cursos deverão estar de acordo com a vocação econômica de cada região. Colocação de trabalhadores por meio de vagas captadas junto às empresas. No tocante à intermediação de emprego, esse trabalho será realizado a partir do Mapa de Oportunidades em cada município;
- A ampliação da política de microcrédito, através do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer), que pretende facilitar o acesso ao crédito orientado, para que parte do público do Brasil sem Miséria

possa ampliar pequenos negócios, com incentivo à formalização e geração de trabalho e renda. O valor máximo do empréstimo, de até R\$ 15 mil, deve estar vinculado a atividades produtivas. Os juros foram reduzidos de 60% para 8% ao ano. A Taxa de Abertura de Crédito (TAC) sofreu redução de 3% para 1% sobre o valor do financiamento. A princípio serão os bancos públicos os responsáveis pela implementação do programa;

- Fortalecimento do microempreendedor individual, prosseguindo no esforço de promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuam por conta própria, junto as áreas tributária e previdenciária;

- Incluir os extremamente pobres como trabalhadores nas grandes obras de infraestrutura do Plano Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC) e daquelas relacionadas com a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, oferecendo a estes cursos de capacitação profissional (estimativa de 1,7 milhão de pessoas).

4.4 FORMATO INSTITUCIONAL DE GESTÃO INTERSETORIAL

O Decreto nº 7.492/2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, estabeleceu as seguintes instâncias para sua gestão:

- Comitê Gestor Nacional, instância de caráter deliberativo, que tem como atribuições fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano. É composto pelos titulares dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordena; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Casa Civil da Presidência da República. A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor Nacional está a cargo da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza do MDS.

- Grupo Executivo, que tem como atribuição assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano e que é composto pelos Secretários-Executivos dos órgãos que fazem parte do Comitê Gestor Nacional.

- Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria, que tem como atribuição o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano. É composto pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e Ministério da Integração Nacional.

4.5 FINANCIAMENTO DO PLANO

Segundo o decreto que instituiu o Plano, preveem-se as seguintes fontes de recursos para seu financiamento:

- Dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria;
- Recursos provenientes dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria, fora dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- Outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas.

Estima-se que a execução do Plano, até 2014, terá um custo de R\$ 80 bilhões.

CAPÍTULO 5

ANÁLISES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 REPERCUSSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Breve Perfil dos Beneficiários

A pesquisa “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional”²⁵, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em 2008, permite conhecer melhor quem são os beneficiários do programa, quais mudanças sofreram em sua situação alimentar e nutricional e a relação com o trabalho, entre outros aspectos.

No que se refere ao perfil dos beneficiários, o estudo do Ibase mostrou que entre os titulares do programa, a maioria é mulher (94%), negra ou parda (64%), e está na faixa etária compreendida entre 15 e 49 anos (85%). No contexto familiar, os novos arranjos domiciliares ganham destaque: 38% dos domicílios são compostos por famílias monoparentais, sendo 27% dos(as) titulares mães solteiras, índice que se torna ainda maior na área urbana. Frequentemente, essas famílias ampliadas têm como únicas fontes de renda a aposentadoria dos idosos e o Bolsa Família.

A escolaridade é um problema entre os titulares do programa: apesar de 81% serem alfabetizados, somente 56% frequentaram o ensino fundamental completo, com duração de oito anos. Assinale-se que o resultado da evasão escolar é a falta de preparo para a vida ativa. Já no campo da saúde, 39% das famílias têm pelo menos uma pessoa com alguma doença crônica, o que reforça ainda mais sua vulnerabilidade.

Considerando todos os membros das famílias maiores de 16 anos, somente metade deles teve trabalho remunerado no mês anterior à pesquisa, e apenas 21% com carteira assinada. A exclusão do mercado atinge principalmente as mulheres.

25 INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE), Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional dos seus Beneficiários. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

Entre elas, só 37% estavam trabalhando, enquanto para os homens esse percentual é de 67%. No mês anterior à pesquisa, 46% das famílias tiveram renda mensal total (incluindo o PBF) inferior ao salário mínimo (atualmente em R\$ 545,00).

A pesquisa revelou também que, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), 55% das famílias, um total de 6 milhões e 100 mil famílias, estavam em situação de insegurança alimentar grave ou moderada, o que significa que passaram por restrições na quantidade de alimentos e até mesmo fome.

As famílias beneficiadas, de forma geral, gastam com alimentação, aproximadamente, 56% da renda domiciliar. Para as famílias em situação de insegurança alimentar grave, o percentual chega a 70%. Os dados mostram que são justamente as famílias mais vulneráveis à fome aquelas que comprometem a maior parte de seu orçamento doméstico com alimentação e que, portanto, mais sentem o impacto de crises que levam ao aumento no preço dos alimentos.

Impactos e Repercussões

5. 1. 1 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Ainda que persistam índices significativos de insegurança alimentar entre as famílias beneficiadas, de acordo com a pesquisa do Ibase de 2007, o Bolsa Família melhorou a estabilidade, aumentou a quantidade e a diversidade no acesso aos alimentos. Para grande parte das famílias a garantia de uma renda regular adicional traz maior segurança e estimula o planejamento de gastos e modificações no padrão de consumo alimentar. Para 74% delas, a quantidade de alimentos aumentou a partir do programa, enquanto 70% relataram maior variedade.

Por outro lado há uma priorização de alimentos com menor teor de nutrientes e maior densidade calórica, ou seja, que saciam a fome e dão mais energia, como açúcares, e também industrializados, o que demonstra que o aumento do poder aquisitivo, como também é observado na população em geral, não vem acompanhado de escolhas alimentares mais saudáveis.

5.1.2 EDUCAÇÃO E SAÚDE

Um conjunto de estudos, quantitativos e qualitativos, apontam para a obtenção de melhorias no acesso da população pobre aos serviços sociais a partir da entrada no Programa Bolsa Família, principalmente no que diz respeito ao crescimento nas taxas de matrícula e a regularidade da frequência das crianças nas escolas. Avaliação de Linha de Base sobre o Impacto do Bolsa Família, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)²⁶, aponta que crianças e adolescentes do PBF têm uma taxa de matrícula 4,4% maior que os não beneficiários de igual perfil socioeconômico. No Nordeste, essa diferença nas taxas de matrícula é ainda maior: 11,7 pontos percentuais.

Estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense²⁷ analisa a relação entre pobreza e educação e o perfil educacional das famílias atendidas no Nordeste. A pesquisa mostra que 26% dos entrevistados informaram que havia crianças da família fora da escola antes de receberem o valor pago pelo Bolsa Família. Chama atenção também a pouca menção a dificuldades de acesso à escola (3,3%), o que sinaliza para a confirmação da tendência à universalização das redes de ensino no Brasil.

Para o devido entendimento dos dados, há de se considerar que os impactos positivos das condicionalidades de educação concorrem com a forte expansão das redes de ensino no Brasil no mesmo período, especialmente no nível do Ensino Fundamental. Na região Nordeste, o percentual de cobertura escolar identificado pelo IBGE na faixa de idade de 7 a 14 anos é de 97,3%.

No campo da saúde, o estudo de base do MDS²⁸ mostrou que as crianças de até 6 meses, do PBF, receberam as sete vacinas prescritas em uma proporção 15% maior em

26 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília. 2007

27 SILVA, A. P; BRANDÃO, André; DALT, Salete. Educação e Pobreza: os Impactos das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Revista Contemporânea de Educação, 2009. UFF, Rio de Janeiro, 2008.

28 MDS (2007)

relação àquelas não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico. Mostrou ainda que o programa aumenta a busca por serviços de saúde. As mulheres grávidas beneficiárias tiveram em média 1,5 mais consultas pré-natal que as grávidas não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico. A pesquisa realizada pelo Ibase indica que 42,2 % das mulheres beneficiadas pelo programa aumentaram a frequência aos serviços de saúde. Por outro lado, os grupos focais, realizados nesta mesma pesquisa, revelaram a precariedade destes serviços e as dificuldades e altos custos de acesso, especialmente para as famílias rurais.

No debate sobre os impactos das condicionalidades de educação e saúde, é preciso considerar alguns aspectos que limitam o impacto destas iniciativas, tais como a baixa qualidade da educação pública ofertada e a necessidade de ampliação, qualificação e democratização dos serviços públicos de atendimento à saúde.

5. 1. 3 RELAÇÃO COM O TRABALHO

Ainda de acordo com o estudo do Ibase²⁹, na percepção dos titulares do programa, entre todas as vulnerabilidades que configuram a pobreza, aquela com a qual mais se ressentem é a exclusão do mercado de trabalho. Ao contrário do que pensam alguns críticos do Bolsa Família, este não gera desestímulo ao trabalho: a maioria dos participantes é enfática ao defender a preferência por garantir a sobrevivência da família a partir do próprio esforço.

Quando perguntados se haviam deixado de exercer algum trabalho a partir do ingresso no Programa Bolsa Família, 99,5% dos titulares disseram que não. Ainda que o benefício seja vital para muitas famílias, o valor médio mensal repassado é insuficiente para o suprimento das necessidades básicas, obrigando-as a buscar outros meios para garanti-las. Na realidade, o problema não está na renúncia a atividades produtivas e na acomodação, mas na falta de oferta de trabalho para esse grupo mais vulnerável. Para as mulheres pobres, titulares preferenciais do programa, as barreiras de acesso ao mercado são ainda maiores, seja pelo baixo índice de escolaridade ou

29

IBASE (2008)

porque precisam tomar conta da casa, dos filhos e dos idosos.

5. 1. 4 REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

No que se refere ao impacto do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade, cabe considerar estudos feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo a PNAD, entre 1999 e 2009, o coeficiente de GINI nacional baixou de 59,2 para 54,0. De acordo com os estudos do IPEA, os benefícios do Programa Bolsa Família correspondem a aproximadamente 16% desta queda, o que é muito significativo, uma vez que o PBF representa apenas 0,7% da renda das famílias³⁰.

A redução da pobreza também foi significativa neste período. Considerando a linha de R\$ 100,00, o número de famílias em situação de pobreza caiu de 26% em 1999 para 14% em 2009. Já a pobreza extrema, considerando a linha de R\$ 50,00, foi reduzida em 50%, caindo de 10% em 1999, para 5% em 2009. Segundo o mesmo estudo do IPEA, o PBF responde por aproximadamente 16% da queda nas taxas de pobreza e a quase um terço da redução da extrema pobreza.

O Programa Bolsa Família parece estar se aproximando do limite de sua capacidade de contribuição para a redução das taxas de desigualdade e pobreza, a não ser que o programa seja significativamente expandido, em número de famílias e valor do benefício. Porém, sua continuidade é fundamental para a manutenção dos efeitos até então alcançados.

Há ainda poucos estudos que abordem os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia, especialmente na dinamização das economias locais. Dentre eles se destaca o estudo feito por Landim Junior³¹, que buscou averiguar a existência de impactos do PBF sobre as economias municipais brasileiras. Resultados do estudo, feito a partir

30 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD). Brasília: IBGE, 2004-2009

31 LANDIM Junior; Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros. São Paulo: Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), 2009.

de uma amostra de 5.500 municípios brasileiros, mostram que o programa gera um impacto positivo na economia, por meio de um aumento real no PIB per capita. O aumento imediato é de 0,6% no PIB per capita de um município, quando ocorre um aumento de 10% no valor de repasse per capita do Bolsa Família. O estudo também confirma a eficácia do Programa no combate à desigualdade econômica entre os municípios, uma vez que aqueles menos desenvolvidos, e portanto com os menores PIBs e maiores percentuais de pobreza, foram os mais beneficiados pelo Programa, e por isso obtiveram um crescimento maior em seus respectivos PIB per capita.

Registram-se também indícios de mudanças provocadas no comércio varejista local, provocadas em função do aumento de consumo decorrente da transferência de renda, o que se explica parcialmente pelo fato de muitos municípios pobres receberem mais recursos provenientes do Bolsa Família do que o próprio repasse tributário.

5. 1. 5 ASPECTOS DE GÊNERO

Assim como na maior parte dos programas de transferência de renda condicionada, o PBF privilegia como titulares as mulheres, a partir de um entendimento de que são elas, em geral, que assumem o papel de cuidadoras e responsáveis pelas condições de bem-estar dos membros da família. De acordo com a pesquisa do Ibase³², dentre as mulheres titulares do programa, 85% encontravam-se em idade reprodutiva (15 a 49 anos). Por estarem nesta condição, a maior parte das titulares tem grande sobrecarga de trabalho doméstico, o que, associado a outros fatores, como a baixa escolaridade e chefia feminina dos domicílios, reduzem drasticamente sua condição de inserção em atividades produtivas. No mês anterior à pesquisa, apenas 41,4% das mulheres titulares tiveram trabalho remunerado, entre os homens titulares do PBF este percentual era de 77,4%.

Vários estudos buscaram compreender os impactos do PBF na condição social da mulher. Para as mulheres entrevistadas na pesquisa do Ibase, algumas das repercussões são: aumento da independência financeira, referida por 49% delas; aumento do poder

de decisão com relação ao dinheiro (39%); e o sentimento de maior respeito por parte de seus companheiros (27,4%). Estudo qualitativo realizado em 2006 pelo MDS em parceria com a organização Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE)³³ apresenta como principais impactos aspectos semelhantes, como: aumento da visibilidade das beneficiárias como consumidoras, já que o benefício lhes confere maior poder de compra; afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais; e mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs, decorrente principalmente da regularização de suas documentações, pré-requisito para a adesão ao programa.

A garantia de uma renda regular adicional ao orçamento doméstico possibilita o melhor cumprimento das responsabilidades reprodutivas que recaem sobre as mulheres, como cuidar das crianças e dos idosos, e o preparo das refeições. Existem também fortes sinais de que a capacidade de compra das mulheres vem suscitando alterações na hierarquia familiar e de que o benefício vem gerando inquietudes e novas percepções sobre si mesmas nas mulheres, e também entre os homens. Contudo, não se pode afirmar que o Programa mudou as relações de gênero tradicionais. A transferência de renda facilita o processo reprodutivo, mas não reduz o tempo das jornadas das mulheres destinado à reprodução social. No campo das políticas públicas, faltam ainda instituições que cumpram a parte que lhes corresponde, particularmente nas áreas de educação, saúde e assistência social.

5.2 DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA DESDE UMA PERSPECTIVA DE DIREITOS

Os avanços obtidos a partir do Programa Bolsa Família e seus impactos na vida das famílias brasileiras em situação de pobreza são inquestionáveis. Porém, ao analisar o programa desde uma perspectiva de direitos, é possível identificar elementos que,

33 AÇÕES EM GÊNERO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO (AGENDE). A Dimensão do Enfoque de Gênero no Programa Bolsa Família. Brasília: AGENDE/MDS, 2006.

para muitos autores, fragilizam o programa.

5. 2. 1 ACESSO E FOCALIZAÇÃO

Uma das fragilidades do programa é o fato do benefício não ser concedido de forma incondicional aos sujeitos de direito, uma vez que há uma definição preconcebida sobre o número máximo de famílias a serem contempladas em cada município, baseada em estimativas de pobreza e condicionada aos limites orçamentários³⁴. Desde uma perspectiva de direitos, todas as pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade e requerem o benefício devem ser atendidas, o que, em última instância, deve ser exigido judicialmente. Não raro, as estimativas ficaram muito aquém da demanda.

A questão fundamental na análise de programas focalizados de transferência de renda é o quanto estes estão de fato atingindo a população a que se destinam³⁵. No caso brasileiro, uma forte limitação é o estabelecimento de cotas municipais para a seleção dos beneficiários baseadas em estimativas que a priori excluem grande parte do público alvo. Não raro tais estimativas ficaram muito aquém da demanda.

Este déficit de cobertura é também percebido pelas famílias do PBF. Um total de 60% dos titulares entrevistados pela pesquisa do Ibase³⁶ relataram conhecer pessoas que precisam do PBF, fizeram cadastro e nunca receberam o benefício. Ainda que tal dado represente uma visão relativa de pobreza, o que se observa é que a incapacidade de atendimento de todas as famílias reforça a noção de que uns têm mais direitos do que outros, e de que o programa é injusto.

Em 2004, os recursos destinados ao Programa Bolsa Família correspondiam a 64% do montante necessário para sua perfeita focalização. Neste ano, a cobertura do programa foi de 42% e pouco mais da metade dos domicílios beneficiários (53%)

34 ZIMMERMANN, Clovis Roberto. *Desafios à Implantação do Direito à Alimentação no Brasil*. In *Democracia Viva*. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

35 LAVINAS, Lena e COBO, Barbara. *O Direito à Proteção Social: Perspectivas Comparadas*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

36 IBASE (2008)

pertenciam ao público alvo³⁷. A partir de uma perspectiva comparada ao padrão internacional, o Bolsa Família alcançou um grau de focalização razoável, similar, por exemplo, a programas de transferência de renda no Chile e no México. Porém, uma questão constatada no caso brasileiro é a dificuldade de inclusão dos extremamente pobres, problema este que passa a ser enfrentado mais incisivamente em 2011, a partir do Plano Brasil Sem Miséria.

A efetiva focalização do programa depende em boa medida da disponibilidade de recursos do Estado em relação ao orçamento que seria necessário para atender a todo o público-alvo, mas também da efetividade e qualidade do cadastramento. Esta focalização será finalmente atingida quando: a) as famílias inseridas no cadastro forem as mais pobres, b) as informações coletadas forem de alta qualidade, c) a metodologia para a seleção dos beneficiários for a mais adequada, d) as cotas por município forem próximas ao efetivo número local de pobres³⁸.

5.2.2 CRITÉRIO DE SELEÇÃO

Outro elemento questionado é a adoção do método de mensuração e identificação da pobreza através de seu componente “absoluto” para se traçar a linha da pobreza. As críticas a este método referem-se a dois objetos de identificação da privação: a forma e a dimensão. A saber, em sua forma, a privação pode ser identificada por indicadores econômicos, como consumo e/ou remunerações, ou por indicadores não econômicos e imateriais, como educação, saúde, qualidade de vida e direitos. Em sua dimensão, a privação é identificada por duas referências: das necessidades básicas (basic needs) e do nível médio de bem-estar.

Para alguns autores, o critério de seleção baseado estritamente na renda reflete apenas uma dimensão da pobreza e o predomínio econômico sobre este fenômeno. O aspecto mais restritivo deste método refere-se à falta de vínculo entre o valor econômico da transferência e a real capacidade de consumo para suprir as necessidades básicas,

37 IPEA (2010)

38 PAES de BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela; MENDONÇA, Rosane. Dimensionando o Programa Bolsa Família. In Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios. Brasília: IPEA, 2010.

como alimentação, vestuário, remédios, materiais escolares, transporte. A limitação do método não se restringe ao fator econômico da identificação, e sim à falta de ligação entre renda per capita e capacidade de consumo. Na década de 1970, a CEPAL desenvolveu o método da “cesta básica” com menção ao conceito das necessidades humanas materiais e imateriais. A determinação econômica da linha da pobreza é uma decisão política e arbitrária que, em seu conteúdo normativo e orçamentário, visa à contenção de custos orçamentários para a realização das transferências à aliviação da fome, e não à erradicação a partir do direito humano a uma vida digna.

Outro elemento questionado é a adoção da linha de pobreza absoluta enquanto método de mensuração. Para alguns autores o critério de seleção baseado estritamente na renda, reflete apenas uma dimensão da pobreza e o predomínio do olhar econômico sobre este fenômeno³⁹. Uma alternativa seria a adoção de critérios capazes de abarcar a multidimensionalidade da pobreza, através de indicadores sintéticos, que poderiam ser produzidos a partir dos dados disponíveis no Cadastro Único, como por exemplo o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), que vem sendo utilizado pelos gestores do Bolsa Família principalmente para a realização de diagnósticos a nível municipal. O programa de transferência de renda *Red de Oportunidad*, implementado no Panamá, por exemplo, faz uso, em seu sistema de seleção, de métodos que indicam a probabilidade de cada uma das famílias de seu cadastro ser pobre, levando em consideração uma série de variáveis socioeconômicas. Tal método tem inclusive se mostrado extremamente eficiente para a focalização do programa.

Há também um conjunto de atores sociais que defendem a adoção de uma linha de pobreza relativa, calculada a partir de uma fração da renda mediana, por exemplo, uma linha de pobreza que pudesse se situar entre 50% e 30% do valor mediano da renda nacional. Esta proposta se baseia no conceito de pobreza relativa, quando “a pobreza passa a se situar no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, não sendo expressa apenas em função da insuficiência de renda”⁴⁰. A partir

39 SENN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

40 TOWNSEND, P. Conceptualising poverty. The International Analysis of Poverty. London: Harvest Wheatdheaf, 1993.

desta concepção, é ampliado o conceito de necessidades básicas, que passa a ser dado pelo grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo, logo, como medida relativa.

A concepção de pobreza que se expressa nas falas dos titulares do Programa Bolsa Família, percebida nos grupos focais que fizeram parte da pesquisa do Ibase, se enquadram no conceito de pobreza relativa. É marcada por um conjunto amplo de necessidades não supridas, entre bens e serviços, e por um sentido relativo desta condição, formado a partir da comparação com outros segmentos da mesma sociedade.

5. 2. 3 ATUALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO

Lena Lavinas (2009) considera como indispensável a adoção de parâmetros para a atualização regular do Bolsa Família, à imagem do Benefício de Prestação Continuada, cujo valor é corrigido automaticamente a cada novo reajuste do salário mínimo, ao qual é vinculado. Desde sua criação, o Bolsa Família passou por três reajustes, porém não há uma regra institucionalizada de indexação formal, o que é apontado como uma fragilidade do ponto de vista da garantia de direitos, uma vez que a atualização dos valores do benefício ficam a critério da vontade política dos governantes.

5. 2. 4 CONDICIONALIDADES

Sob a ótica geral dos direitos humanos, não devem existir exigências de contrapartidas a um direito de forma alguma, o único requisito para a titularidade deve ser a condição de pessoa. Para os gestores públicos, as condicionalidades constituem “um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações»⁴¹, e teriam ainda como objetivo incentivar a demanda pelos serviços sociais, ampliar o acesso e incentivar expansões e melhoria na oferta.

Os defensores da abordagem de direitos humanos defendem que, dada a

41 COTTA (2010)

precariedade dos serviços públicos de saúde e educação ofertados, é compreensível que as famílias pobres deixem de acessá-los. A partir desta perspectiva, os titulares do programa não devem ser punidos pelo não cumprimento das condicionalidades, e sim os organismos governamentais, por não cumprir com suas obrigações em garantir o acesso aos direitos e aos bens e serviços necessários para o cumprimento das obrigações impostas pelas condicionalidades.

A opinião de 64% dos titulares do programa, de acordo com a pesquisa do Ibase, é a de que aqueles(as) que não cumprem com as condicionalidades devem ser desligados(as) do programa. Porém, nos grupos focais aconteceram uma série de relatos sobre as dificuldades para o seu cumprimento, com destaque para problemas de transporte (distância e custo), especialmente em municípios rurais, e a má qualidade dos serviços de saúde. Vale ressaltar que o acompanhamento das condicionalidades acaba recaindo sobre a mulher, sobrecarregando ainda mais sua jornada de trabalho.

É importante observar, para a devida compreensão sobre a relevância e o sentido político das condicionalidades, que, logo de seu lançamento, o Bolsa Família encontrou muita resistência por parte da sociedade brasileira e da grande mídia. Especialmente em seu período inicial, o programa experimentou uma grave crise, detonada por diversas denúncias de inclusão indevida que ganharam as páginas dos jornais. Mais tarde, notícias sobre a ausência de controle das condicionalidades levaram a uma série de críticas, especialmente por parte daqueles que questionam qualquer tipo de transferência do Estado, especialmente aos pobres, sem que seja prestada alguma contrapartida direta. Assim, a exigência de condicionalidades “não se pauta necessariamente por análises objetivas de custo-benefício, mas está relacionada a concepções políticas que permeiam o próprio desenho do programa Bolsa Família, (...), equivalem ao *suor do trabalho*, uma simbologia necessária para garantir apoio ao programa”⁴².

42 BRITO, Tatiana e SOARES, Fabio Veras. Bolsa família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso? Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

5. 2. 5 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

Se levado em consideração o princípio da universalização, em que a condição de pessoa passa a ser requisito único para a concessão de um benefício compreendido como direito, haveria de se pensar a transição do Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania⁴³.

Para alguns autores⁴⁴, a Renda Básica de Cidadania constitui-se em uma transferência universal, que não exige comprovação de renda familiar, ou seja, é paga aos ricos e aos pobres, agindo como um “adiantamento” que aumenta a renda bruta de cada indivíduo (ou da família) antes que se configure a situação de pobreza. Em sua concepção original, a Renda Básica não exige condicionalidades nem tampouco determina uma temporalidade limitada para a permanência no programa. Para Lena Lavinas, trata-se de um “tratamento preventivo” contra a pobreza que atua na equiparação das oportunidades de todos os indivíduos na sociedade.

Dentro dessa visão, o Bolsa Família se constituiria em uma primeira etapa de implementação, iniciada pela concessão da transferência de renda à camada mais pobre da população⁴⁵. Porém, o que se observa é que, apesar da significativa ampliação do público-alvo experimentada nos últimos anos, uma perspectiva universal e sem condicionalidades, em substituição ao atual desenho focalizado, não parece estar em pauta⁴⁶.

43 ZIMMERMANN, Clovis Roberto. Desafios à Implantação do Direito à Alimentação no Brasil. In Democracia Viva. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

44 VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. Renda Básica de Cidadania: Argumentos Éticos e Econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

45 SOARES, F.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a Desigualdade. Brasília: Ipea, 2006.

46 TAVARES, Priscila Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo; FERNANDES, Reinaldo e CAMELO, Rafael de Souza. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Ribeirão Preto: 2008.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988 representou, para a população brasileira, um novo patamar de cidadania. Ao introduzir o conceito de Seguridade Social, inaugura-se um processo de reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo que se pretende redistributivista e universal. Há de se reconhecer, neste trajeto ainda inconcluso, que muitos foram os avanços, o que se reflete em um amplo conjunto de bens e serviços de proteção e promoção social que chegam, com muitas fragilidades, à camada mais vulnerável da população, através de sistemas descentralizados de políticas públicas, marcados por um elevado grau de institucionalidade e consolidação, do ponto de vista dos marcos legais e da estrutura de gestão. A significativa melhora dos indicadores sociais, ainda que não integralmente atribuída às políticas sociais, é mais um indício de que o Brasil está trilhando um caminho de ampliação de direitos e cidadania.

Algumas das principais referências que permeiam a política social como um todo e que asseguraram, ao longo da história, um maior grau de sustentabilidade às políticas aplicadas são: i) mobilização e participação social nos processos de construção das agendas públicas e da formulação e controle social das políticas públicas como formas de demarcar o campo dos direitos e assegurar o constante avanço e a sustentabilidade das políticas sociais; ii) institucionalização e regulamentação dos marcos da política social, através da Constituição Federal, de leis e instrumentos infralegais; iii) adoção de Sistemas de Políticas Públicas, enquanto estratégia de descentralização das políticas sociais; iv) maior disponibilidade de recursos orçamentários para as políticas sociais, de forma a que estas possam ser suficientemente massivas frente ao contingente de pobreza a ser enfrentado; v) intensificação de práticas intersetoriais, com a busca de uma integração cada vez maior de programas e ações; vi) realização sistemática de pesquisas nacionais, como forma de gerar diagnósticos, acompanhar a evolução e assessorar a formulação dos resultados da política social; vii) aprimoramento da comunicação com o conjunto da sociedade e com o público-alvo das políticas sociais, de forma a tornar conhecidas as iniciativas tomadas para o enfrentamento dos

problemas sociais e desencadear a geração de expectativas em torno das metas que se deseja alcançar.

Nesta trajetória já é possível identificar importantes legados deixados pelo Fome Zero, porém, ainda é cedo para uma avaliação do Brasil sem Miséria. Considerando os eixos de atuação do Fome Zero, percebe-se que as estratégias adotadas para a ampliação do acesso aos alimentos e aquelas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar foram acertadas. Alguns dos principais aprendizados deixados pelo Fome Zero que permanecem marcados no arcabouço atual das políticas sociais são a valorização e a ampliação do investimento na agricultura familiar enquanto estratégia para assegurar o abastecimento interno, a soberania e a segurança alimentar e nutricional e, ainda, promover estratégias mais sustentáveis de geração de trabalho e renda para as famílias pobres do campo, com destaque, por seu caráter inovador, àquelas que transformaram as compras governamentais de alimentos em mercado para a agricultura familiar, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Também cabe citar a consolidação do Programa Bolsa Família, enquanto principal estratégia de focalização destinada ao conjunto de famílias brasileiras em situação de pobreza e a consequente criação de um Cadastro Único, nacional, como forma de evitar sobreposição e integrar as políticas sociais.

Pouco se avançou, porém, no eixo de geração de renda, o que continua como um dos principais desafios colocados no âmbito do Brasil sem Miséria quando se fala na geração de oportunidades para retirar as famílias da situação de extrema pobreza. O ingresso no mercado de trabalho pelos mais pobres é frequentemente ressaltado por diferentes porta-vozes da sociedade como um objetivo principal a ser perseguido. Os próprios titulares do Programa Bolsa Família expressam como maior desejo o emprego, com carteira assinada, como foi constatada na pesquisa realizada pelo IBASE (2008).

No entanto, os esforços de integração das pessoas em situação de extrema pobreza ao mercado de trabalho tem se revelado ainda como um esforço com resultados muito pouco expressivos. A tentativa de qualificação de mão de obra de adultos de famílias que recebem o Bolsa Família e a consequente integração em atividades remuneradas

no mercado formal de trabalho, nos últimos anos, registrou resultados modestos para os mais pobres.

De fato, uma série de dúvidas sobre a realização desse objetivo também é colocada no debate. A primeira delas questiona se o mercado de trabalho, na forma como hoje está estabelecido, permitirá a participação daqueles que estão em situação de miserabilidade e carentes das capacidades mínimas exigidas. Daí resulta a segunda dúvida sobre a efetividade dos processos de capacitação que são dirigidos para esse público. Uma terceira indaga se a renda transferida, somada àquela que os adultos em condição de extrema pobreza poderão auferir em uma condição de emprego, será suficiente para compensar os esforços que eles precisarão empreender e os novos gastos que tais atividades geram. A quarta discute a adequação dos anunciados incentivos para o empreendedorismo, questionando se os mecanismos de crédito que estão sendo criados poderão ser apropriados por este grupo social mais empobrecido.

Destaque-se, ainda, como um grande desafio, a forte barreira que as pessoas em idade ativa, mas na condição de extrema pobreza, encontram para exercerem atividades profissionais, de forma contínua, pelas dificuldades que encontram para acessar serviços públicos essenciais de saúde, assistência social e segurança alimentar. Parte-se, assim, da hipótese de que o acesso a esses serviços é determinante para que os chefes de família e, em particular, as mães possam ingressar e permanecer no mercado de trabalho, ou para que possam empreender iniciativas produtivas. Assim, a implementação da terceira frente de ação do Plano Brasil sem Miséria, referente à inclusão produtiva, depende da efetividade das políticas relacionadas com a segunda frente de ação do Plano, que respondem pelo acesso aos serviços essenciais por parte das pessoas em condição de extrema pobreza.

Outro tema a se aprofundar, no atual contexto, diz respeito à polarização entre a universalização e a focalização nas políticas públicas relacionadas com a seguridade social brasileira. A Constituição Federal de 1988 adota, como um dos princípios da Seguridade Social, a universalidade da cobertura e do atendimento, na contramão da agenda neoliberal que durante as décadas de oitenta, noventa e boa parte dos anos 2000, propunha a adoção de medidas focalizadas e de baixa cobertura, voltadas ao

alívio à pobreza. Por esta razão, por muitos anos se manteve uma tensão, no modelo brasileiro, entre as perspectivas de focalização e universalização. O risco que se apresentava era o de substituição da perspectiva de construção das políticas universais por aquelas focalizadas. O que se observou, porém, nos últimos anos, é que ações focalizadas e universais passaram a ser tratadas como complementares.

Para alguns autores, este embate se arrefeceu definitivamente no segundo mandato do governo Lula, quando se consolida o Programa Bolsa Família enquanto principal estratégia focalizada para o combate à pobreza, de forma complementar a outros sistemas universais, tais como aqueles mantidos para a educação, a saúde e a assistência social. A partir desta perspectiva, as políticas focalizadas seriam uma estratégia para reduzir desigualdades e universalizar direitos, com enfoque nos mais vulneráveis, não representando, portanto, uma ameaça de substituição às políticas universais.

O que parece estar colocado na conjuntura atual é o desafio em aproximar os bens e serviços de sua real demanda e aperfeiçoá-los, de forma a garantir o acesso ao público que se pretende atender, e melhorar sua qualidade, tanto no caso das políticas universais quanto das focalizadas. Outros defendem, por exemplo, a transição do Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania, a partir de uma visão mais alinhada com a perspectiva de direitos universais.

As escolhas políticas demarcadas nas principais agendas sociais do governo federal nos últimos anos, Fome Zero e Brasil sem Miséria, expressam a prioridade em lidar com a superação da pobreza e da pobreza extrema, que exigiram um esforço concentrado em políticas focalizadas, especialmente na consolidação do programa Bolsa Família e na expansão e aperfeiçoamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Como resultado de um esforço concentrado, que vem sendo realizado há nove anos, é possível afirmar que o Brasil conta hoje com um importante sistema de garantia de renda, que gera importante repercussão no âmbito da política de proteção social.

A identificação desse fato fica mais nítida quando se examina a evolução do gasto social desde a Constituição. Em 2008, o gasto social agregado foi de aproximadamente

o equivalente a 23% do PIB, enquanto que, em 1985, essa proporção limitava-se a 13%. Observe-se que, neste aspecto, o Brasil ocupa a segunda melhor posição na América Latina, apenas superado por Cuba, com 28%. As transferências monetárias das políticas previdenciárias e assistenciais passam a ter um peso crescente no rendimento familiar. Em 2008, os 10% mais pobres tinham 25% do seu rendimento vinculado a transferências monetárias e 58% destas famílias eram contempladas⁴⁷. O IPEA estima que sem as transferências (previdenciárias e assistenciais), o Brasil teria em 2008 um total de 40,5 milhões de pessoas com um rendimento de até 25% do salário mínimo. Ressalte-se, ainda, o impacto dessas transferências no rendimento médio das famílias nos estados nordestinos. Porém, as famílias dos estados mais ricos da federação (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) demandam a maior parte do fundo público vinculado às transferências monetárias.

Se o gasto com transferência de renda cresceu notadamente nos últimos anos, beneficiando a população em condição mais vulnerável, outros componentes da seguridade social não tiveram o crescimento orçamentário desejável, como foi o caso da habitação, com um déficit calculado pelo IBGE de 7,8 milhões de moradias (Lavinias, 2011). De fato, ainda há um longo percurso a avançar no que diz respeito à desmercantilização de bens e serviços universais fundamentais para a garantia de direitos, tais como aqueles voltados para a educação, saúde e moradia. A tabela a seguir⁴⁸ demonstra, com clareza, este desequilíbrio na composição dos gastos sociais.

47 POCHMANN, Márcio. Emergência da Economia Social. Valor Econômico, 29/07/2010

48 Transcrito de LAVINAS, Lena (2011)

| DESPESAS DO GOVERNO POR FUNÇÕES SELECIONADAS | | | | | | Índice 100 (Ano Base: 2000) | | | |
|--|------------------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------------|------------|------------|------------|
| FUNÇÃO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Assistência Social | 7.206.939.470 | 115 | 134 | 159 | 244 | 261 | 339 | 377 | 421 |
| Previdência Social | 151.563.121.653 | 111 | 121 | 131 | 138 | 148 | 159 | 170 | 180 |
| Saúde | 32.890.298.433 | 112 | 115 | 112 | 127 | 132 | 137 | 132 | 140 |
| Trabalho | 10.135.399.413 | 115 | 124 | 127 | 134 | 150 | 184 | 211 | 228 |
| Educação | 17.226.112.490 | 106 | 114 | 112 | 107 | 112 | 114 | 121 | 135 |
| Habituação e Urbanismo | 2.916.323.905 | 45 | 31 | 22 | 73 | 110 | 128 | 32 | 45 |
| Saneamento | 261.381.094 | 140 | 55 | 31 | 37 | 40 | 24 | 17 | 194 |
| Gestão Ambiental | 1.848.121.104 | 161 | 102 | 70 | 82 | 128 | 92 | 76 | 79 |
| Ciência e Tecnologia | 2.019.907.679 | 123 | 111 | 134 | 164 | 193 | 208 | 175 | 207 |
| TOTAL | 226.067.605.241 | 111 | 119 | 125 | 136 | 146 | 159 | 166 | 178 |

Valores Constantes em R\$ de dezembro de 2008. Deflator IPCA

Fontes: SIAFI-STN/CCONT/GEINC e IPEA

Muitas das críticas atuais ao modelo de promoção e proteção social brasileiro são feitas por aqueles que avaliam que a prioridade dada ao sistema de garantia de renda aos mais vulneráveis não se aplicou na mesma medida às políticas universais. Esping-Andersen (1990) afirma que “*a desmercantilização ocorre quando um serviço é assegurado na qualidade de direito e quando uma pessoa pode manter um modo de vida sem depender do mercado*”⁴⁹. A rede de proteção social brasileira, no que diz respeito aos bens e serviços de educação e saúde, está constituída por sistemas públicos universais, que deveriam prover tais serviços de forma gratuita. É preciso reconhecer a relevância desta opção feita durante a Constituinte e defendê-la, uma vez que esta sofre frequentes ataques no contexto da agenda neoliberal e que uma grande parcela da população não teria como acessar tais serviços através do mercado.

Um segundo traço marcante na trajetória recente, muito enfatizado no atual discurso oficial do governo, é a articulação positiva entre as políticas econômicas e sociais, que parece apontar para um novo paradigma no que diz respeito ao papel da política social para a sociedade brasileira. As políticas sociais e os gastos públicos a ela associados, combinados ao aumento do salário mínimo, para além de sua finalidade de proteção social, passam a ser consideradas também como ferramentas estratégicas da política econômica, na medida em que promovem a incorporação de enormes segmentos tradicionalmente excluídos do mercado de consumo, dinamizando

49
Press, 1990

ESPING-ANDERSEN G. Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity

principalmente o mercado interno.

Sem dúvida, o crescimento econômico registrado nos últimos dez anos, associado a uma política redistributiva, contribuiu para os avanços aqui registrados. No que se refere à extrema pobreza, no entanto, as oportunidades abertas por esse crescimento têm um impacto muito reduzido no sentido de alavancar uma mobilidade social positiva. Há que se examinar também os efeitos gerados pelo próprio crescimento, que muitas vezes pode ser reprodutor de novas situações em que são produzidos fortes mecanismos de exclusão relacionados a grandes projetos (vide os impactos das construções de hidrelétricas sobre populações tradicionais que vivem nos territórios aonde esses projetos ocorrem). Ou seja, em nome do crescimento, são continuamente gestados fatores que intensificam o empobrecimento de populações atingidas por esses projetos.

Como foi assinalado nesse estudo, o padrão da política social estabelecido pela Constituinte de 1988 determinava esta política dentro do estatuto dos direitos, afirmando a sua universalidade na cobertura, a responsabilidade do Estado e a perspectiva de participação da sociedade na sua gestão. A proposta da seguridade social, que prevaleceu naquela ocasião, articulava três sistemas: o da saúde, da previdência e da assistência. O formato organizacional destes sistemas deveria ser descentralizado, mas integrado a partir de um comando político único e contando com um fundo de financiamento nos três níveis, da União, dos Estados e dos Municípios, e a participação paritária da sociedade organizada, o que nunca ocorreu.

O mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), adotado em 1994 e que vem sendo prorrogado sucessivamente, retira os recursos oriundos da seguridade social, sob o argumento do governo de que é necessário preservar a estabilidade econômica. Desta forma, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas, reforçando o superávit primário.

Em que pese os avanços alcançados nos **últimos** anos com a política social, há de se reconhecer que pouco se avançou na integração de seus três componentes

principais, ou seja, a saúde, a previdência e a assistência social⁵⁰. Apesar da prioridade dada à política social no período mais recente, questões como o financiamento e a universalização encontram-se constantemente em campos de disputas orçamentárias e ideológicas, o que exige a permanente mobilização da sociedade na defesa dos direitos humanos, sociais e econômicos, para assegurar estas conquistas e seguir na ampliação do estado de bem estar social.

50 FLEURY, Sônia. A Seguridade Social Inconclusa. In: *A era FHC e o Governo Lula: transição?*. Brasília: INESC, 2004.