



## ★ Projetos para o Brasil

### Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania

O "pós-Bolsa Família": O desafio de transformar os brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos universais da cidadania

Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (Orgs)

# Expediente

Esta é uma publicação da Fundação Perseu Abramo.

## **Diretoria Executiva**

Presidente

Marcio Pochmann

Vice-Presidenta

Iole Ilíada

Diretoras

Fátima Cleide, Luciana Mandelli

Diretores

Joaquim Soriano, Kjeld Jakobsen

Conselho Curador:

Hamilton Pereira (presidente), André Singer, Eliezer Pacheco, Elói Pietá, Emiliano José, Fernando Ferro, Flávio Jorge Rodrigues, Gilney Viana, Gleber Naime, Helena Abramo, João Motta, José Celestino Lourenço, Maria Aparecida Perez, Maria Celeste de Souza da Silva, Nalu Faria, Nilmário Miranda, Paulo Vannuchi, Pedro Eugênio, Raimunda Monteiro, Regina Novaes, Ricardo de Azevedo, Selma Rocha, Severine Macedo, Valmir Assunção

## O “pós-Bolsa Família”:

### O desafio de transformar os brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos universais da cidadania

LIVRO 2: artigos:

a) Luciana Jaccoud

b) Ana Fonseca, Luciana Jaccoud e Ricardo Karam

[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR OS ARTIGOS](#)

As transferências de renda com o programa Bolsa Família cresceram de forma expressiva nos últimos dez anos. Atualmente o programa atende 13,8 milhões de famílias e contribuiu para que a porcentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011 (de 24,4% para 10,2% da população total). Em apenas dez anos, o Brasil cumpriu o compromisso com os Objetivos das Metas do Milênio, estabelecidos pela ONU e previstos para serem cumpridos em 25 anos.

O Programa Bolsa Família é peça importante do amplo sistema de proteção social brasileiro e cumpre papel de relevo no combate das situações de pobreza extrema, previsto na estratégia de desenvolvimento social.

O desafio para o ciclo de reformas na perspectiva do desenvolvimento é transformar os brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos universais da cidadania. Em parte esse difícil caminho vem sendo trilhado pelo Plano Brasil Sem Miséria. Não obstante, os problemas ainda são complexos. A questão posta para o futuro é intensificar as articulações do programa Bolsa Família e do Plano Brasil Sem Miséria com as políticas sociais universais introduzidas pela Constituição de 1988.

O debate sobre essa possibilidade é aprofundado em dois artigos do livro Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição Demográfica.

O primeiro artigo, escrito por Luciana Jaccoud, salienta que, no campo do debate político, a disputa entre projetos de desenvolvimento social continua marcando o cenário, mesmo sob a evidência dos impactos positivos das políticas de proteção social em curso. Duas posições antagônicas podem ser facilmente identificadas e sintetizadas por dois argumentos contraditórios:

- Um primeiro sustenta que a evolução positiva da renda entre os setores mais pobres da população teria aberto caminho para a emergência de uma nova classe média no país. Apresentando novas demandas ao Estado e novas expectativas sociais, o novo grupo exigiria uma reforma nas políticas sociais em curso. Novas agendas se apresentariam apontando para a priorização do acesso ao mercado e o fortalecimento das políticas focalizadas. Nesta perspectiva, as políticas sociais deveriam avançar na consolidação de um patamar permanente de enfrentamento da pobreza e atendimento aos mais pobres pelos serviços sociais. Quanto aos demais públicos, considerando as restrições orçamentárias, a ineficiência do gasto público e a dinâmica competitiva do mercado, o recurso às ofertas crescentes do setor privado lucrativo e não lucrativo seriam a alternativa mais adequada.
- O segundo argumento reafirma o paradigma das políticas universais, considerando como objetivo público, para além do enfrentamento da pobreza, a sustentação da renda, a ampliação das

metas de bem-estar, o enfrentamento da desigualdade e o fortalecimento da integração social. Em que pesem divergências entre analistas no que se refere à avaliação da trajetória recente, em especial face ao desempenho das políticas de saúde, educação, saneamento e assistência social, tal perspectiva partilha a convicção da relevância de uma responsabilidade pública alargada no campo social. Reafirma ainda a positividade da interação entre políticas sociais e dinâmica econômica, base de um desenvolvimento inclusivo.

Entretanto, a autora salienta que esse debate não pode ser tratado em termos simplistas. Ao contrário, ele revela questões de fundo que se referem às escolhas políticas sobre parâmetros desejáveis de justiça social.

“Enfrentar a agenda da desigualdade implica em recusar claramente a proposta de dualização de nossas ofertas sociais” aponta a autora. Ofertas públicas restritas às populações pobres, como demonstra a experiência internacional, implicam em reafirmação ou mesmo ampliação da desigualdade. A privatização da proteção social remete a um projeto de sociabilidade onde a responsabilidade individual se sobrepõe ao coletivo, com impactos deletérios não apenas no âmbito da desigualdade como na própria dinâmica da vida social.

Enfrentar a desigualdade neste que ainda é um dos mais desiguais países do mundo também exige operar com o princípio da universalidade sem desprezar ações e políticas voltadas à equidade. A tarefa impõe compromissos com ambos os princípios (focalização e universalização), via implantação de um conjunto diverso e complementar de ações públicas.

Os desafios que se colocam hoje não são de superação ou de refundação, mas de aprofundamento de nossas políticas sociais com ampliação de seu caráter inclusivo, fortalecimento de políticas claramente voltadas para enfrentar a desigualdade e integração com as políticas de desenvolvimento econômico, afirma a autora.

Mais especificamente, a agenda social brasileira não pode prescindir – ao contrário, se apoia – das políticas universais, cujo aperfeiçoamento se impõe no contexto atual. As políticas sociais no âmbito dos serviços – em especial de educação, saúde, assistência social e formação e qualificação profissional – visam não apenas a garantir a oferta de atenções primárias, mas avançar em termos de resultados, favorecendo a igualdade, a desconcentração de riqueza e de oportunidades, além de apoiar a dinamização de um modelo inclusivo de desenvolvimento.

O artigo busca traçar um rápido quadro da trajetória social recente e da institucionalidade complexa que permitiu que alcançássemos avanços importantes seja no campo da garantia de renda, seja no da oferta de serviços sociais universais. Trata ainda do aparecimento das políticas voltadas para públicos específicos, de natureza transversal, que abriram um campo incontornável para o desenvolvimento de políticas inclusivas e, ao mesmo tempo, desconstrutoras de processos seculares de naturalização e reprodução da pobreza e da desigualdade.

Em seguida, a autora aborda o debate sobre a universalidade e a equidade, buscando discutir as perspectivas face à continuidade das ações voltadas à pobreza, mas tendo como horizonte a agenda da desigualdade. Por fim trata de levantar algumas propostas, reconhecendo os expressivos desafios e constrangimentos que se apresentam para a consolidação desta agenda.

Este debate é aprofundado no artigo de Ana Fonseca, Luciana Jaccoud e Ricardo Karam. Inicialmente os autores ressaltam o fato de que em menos de uma década, o Brasil registrou progressos relevantes no enfrentamento da pobreza, alavancados pela retomada do crescimento econômico, recuperação do poder de compra do salário mínimo nacional, geração de empregos formais e mudança na política de acesso ao crédito. Mas tais avanços também responderam à ampliação das políticas sociais, incluindo os programas de garantia de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Contudo, mesmo com os indicadores sociais positivos e a expressiva queda da pobreza durante toda a década de 2000, milhões de brasileiros ainda permanecem em situação de grave vulnera-

bilidade social. De acordo com o Censo 2010, cerca de 16 milhões de brasileiros ainda se encontravam em situação de extrema pobreza (com renda mensal abaixo de R\$ 70,00 per capita).

Para enfrentar esse quadro, em 2011 foi criado o Programa Brasil sem Miséria (BSM). Os três eixos integrados e indissociáveis do Programa – garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva – explicita relativo consenso quanto à necessidade de ir além da perspectiva monetária no combate à extrema pobreza.

O BSM caminha no sentido de também promover e fortalecer o acesso das populações mais pobres às políticas e direitos sociais e apoiar a melhoria de suas condições de vida. O Plano tem buscado reforçar o compromisso de distribuir renda e reduzir desigualdades, aprofundando a estratégia de alargamento do acesso desta população aos serviços públicos e aos instrumentos mais adensados de inclusão produtiva, integrados, e não paralelos, a um projeto de desenvolvimento econômico-social.

O artigo oferece um balanço preliminar desse esforço. Ressalta que o BSM aprofunda o caminho iniciado durante o governo do presidente Lula, de dotar de visibilidade e prioridade o enfrentamento das situações de pobreza e vulnerabilidade social. Em seguida é apresentada uma descrição sucinta do BSM por eixo e principais ações. Finalmente, os autores apontam os principais desafios da agenda para o futuro.

Dentre as propostas destaca-se a necessidade de instituir mecanismos formais de reajuste do valor dos benefícios e de atualização da linha de pobreza e incluir o Programa Bolsa Família como direito de seguridade social no campo da garantia de renda. As propostas também englobam desafios a serem superados na oferta de serviços sociais universais, na coordenação federativa e fortalecimento institucional.

Segundo os autores, a histórica dificuldade de acesso aos serviços públicos, principalmente aqueles universalizados desde a Constituição de 1988, vem sendo largamente enfrentada. Mas se mantém como um problema grave no atendimento das demandas mais vulneráveis, afastadas ou segregadas.

O investimento dos três níveis de governo permanece insuficiente frente à necessidade de completar a cobertura e, sobretudo, melhorar a qualidade dos serviços e integrá-los, face aos vazios assistenciais pelos territórios.

Nesse contexto de recursos exíguos, o desafio que se coloca à ampliação da cobertura de serviços públicos para as populações em maior vulnerabilidade é evitar a “focalização da universalização”, cujo duplo efeito negativo seria a desistência de incorporação das classes médias às políticas universais, concomitante ao abandono de outras faixas de renda quase tão pobres quanto o público alvo do BSM.

Enfrentar as situações de vulnerabilidade ligadas às múltiplas carências e populações associadas à pobreza implica em considerar a complexidade das situações sociais e, ao mesmo tempo, qualificar o Estado em suas ofertas. Nesse sentido, trata-se de reafirmar o papel do Estado e honrar o compromisso constitucional de garantir direitos a toda a sociedade, assegurando o acesso a bens e serviços, afirmam os autores.

### **Convergência e articulação de políticas sociais**

Ambos os textos apontam que, em oposição à agenda neoliberal hegemônica no plano internacional, não se deve caminhar exclusivamente na transferência condicionada de renda para o combate à pobreza extrema. Tampouco se deve caminhar no sentido da focalização das políticas universais. Ao contrário, o desafio para o futuro é que a universalização da cidadania social alcance todos os brasileiros sem exceção, incluindo seus membros mais pobres.



Enfrentar esse difícil desafio requer o fortalecimento dos sistemas públicos universais conquistados em 1988 e não o seu desmonte, desejado pelas forças do mercado. Mais do que isso, requer a busca de melhor articulação institucional entre as políticas sociais universais e as políticas de combate à pobreza extrema, estendendo direitos sociais aos mais vulneráveis.

Assegurar direitos sociais para todos, inclusive os mais pobres, requer uma via de mão dupla. De um lado, exige esforços da parte dos ministérios setoriais responsáveis pela gestão das políticas universais no sentido de ampliar a oferta de serviços para as regiões e populações não atendidas. De outro lado, exige esforços do Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de ampliar serviços e buscar articulações institucionais com os demais órgãos sociais e com os entes da federação.

Essa possibilidade de articulação vem sendo tentada, desde 2011, pelo “Plano Brasil sem Miséria” (BSM). Apesar desses esforços, as dificuldades ainda são enormes. A agenda para o futuro deve propor medidas que contribuam para consolidar esses processos que estão em curso.

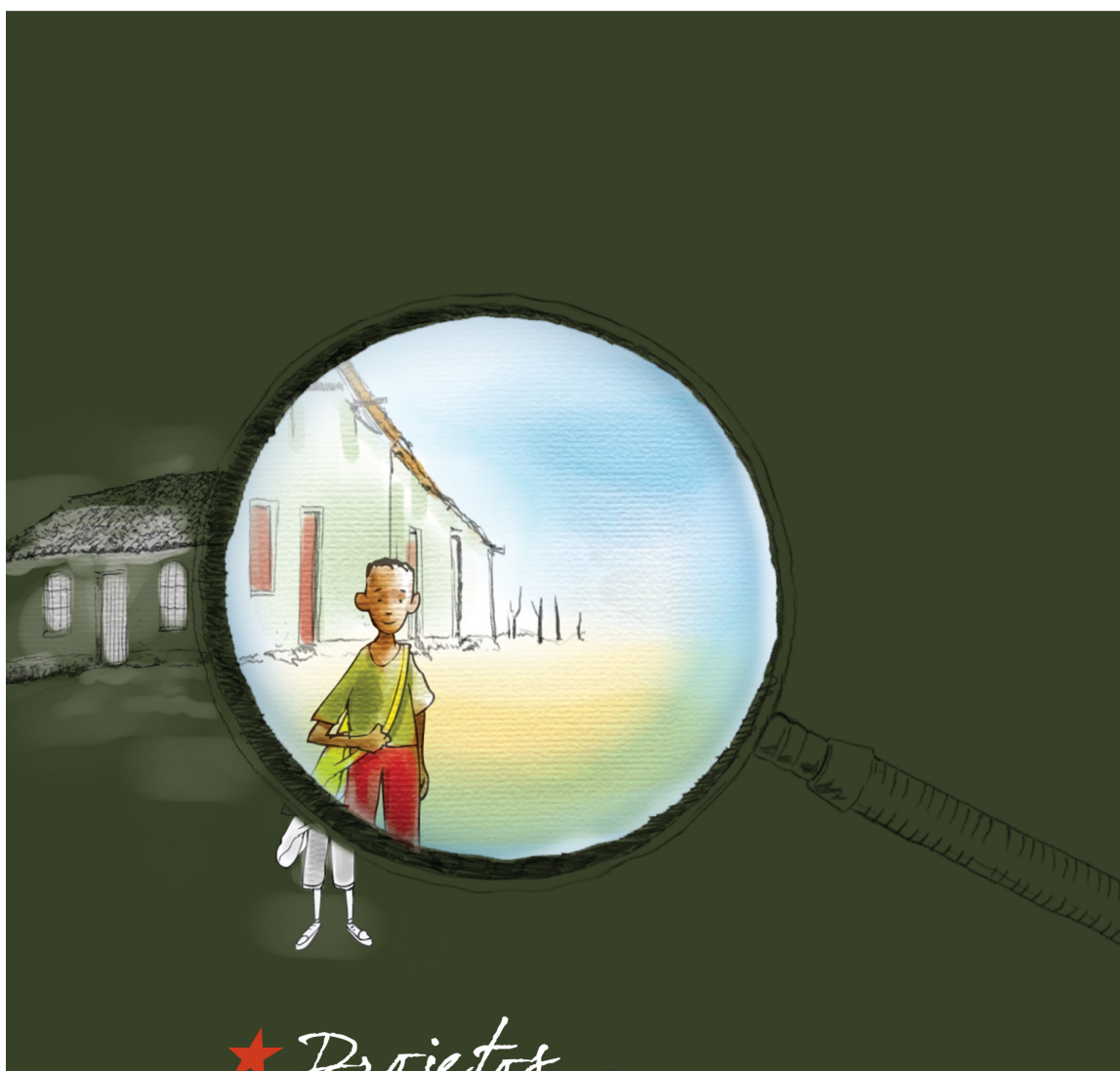
Nesta perspectiva, deve colocar como objetivo ampliar a linha de pobreza monetária e, ao mesmo tempo, incorporar o critério que também percebe a pobreza como “privação de capacidades” o que requer assegurar serviços básicos como emprego, saúde, moradia, educação, nutrição, saneamento e transporte.

Essa oportunidade não pode ser perdida, pois o Brasil é um dos poucos países subdesenvolvidos que no contexto do neoliberalismo conseguiu preservar os núcleos dos seus sistemas públicos universais.

# Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania

Educação, seguridade social, pobreza,  
infraestrutura urbana e transição demográfica

ANA FONSECA E EDUARDO FAGNANI (ORGS.)



★ *Projetos*  
para o Brasil

FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

Acesse a publicação pelo endereço: [www.fpabramo.org.br/forum2013](http://www.fpabramo.org.br/forum2013)



F U N D A Ç Ã O

---

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

<http://www.fpabramo.org.br>