



★ Projetos para o Brasil

Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento: Educação, Seguridade Social, Pobreza, Política Urbana e Demografia

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

Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento: Educação, Seguridade Social, Pobreza, Política Urbana e Demografia

O desafio de combater as desigualdades de acesso aos serviços sociais e universalizar a cidadania

O crescimento econômico teve repercussões positivas sobre o mercado de trabalho e na potencialização do gasto social. Ambos os fatores revelam ter havido maior articulação entre objetivos econômicos e sociais em relação ao passado.

Entre 2003 e 2012, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados e a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%). Em igual período o salário mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao mercado interno, criando um círculo virtuoso entre produção, consumo e investimento. A valorização do salário mínimo também teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo da impulsão do mercado interno. O programa Bolsa Família teve forte expansão e mitigou as vulnerabilidades daqueles que vivem na miséria extrema.

A ativação da atividade econômica fez crescer as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social, outro elemento estratégico que impulsionou o ciclo econômico e seu caráter mais redistributivo. O Gasto Social Federal per capita cresceu de forma significativa, passando de R\$ 2.100,00 para R\$ 3.325,00 (aumento real de quase 60%, em valores constantes de 2010) entre 2004 e 2010.

O principal item de ampliação do gasto social consistiu nas transferências de renda da Seguridade Social (previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego), sobretudo em função da valorização do salário mínimo que indexa mais de 34 milhões de benefícios diretos atrelados ao piso. As transferências de renda com o programa Bolsa Família também se ampliaram. Atualmente o programa atende 13,8 milhões de famílias e contribuiu para que a porcentagem de pessoas que vivem em pobreza extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011 (de 24,4% para 10,2% da população total). Em 10 anos, o Brasil cumpriu o compromisso com os Objetivos das Metas do Milênio, estabelecidos pela ONU e previstos para serem cumpridos em 25 anos.

Mas além das transferências monetárias às famílias, os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Dados do Ipea revelam que gastos federais com educação, por exemplo, dobraram (valores constantes), passando de R\$ 21,2 bilhões para R\$ 45,5 bilhões entre 2000 e 2010. Os gastos federais com saúde cresceram mais de 60% em termos reais entre 2000 e 2010 (de R\$ 41 bilhões para R\$ 69 bilhões). O setor de saneamento voltou a receber investimentos a partir de 2007 no âmbito do PAC. Entre 2000 e 2009 os gastos federais com o setor passaram de um patamar de R\$ 2 bilhões para R\$ 8 bilhões. Cabe registrar também a ampliação nos gastos em habitação popular, a partir da criação do programa Minha Casa, Minha Vida, que alcançou 1,3 milhão de moradias entregues até agosto de 2013, beneficiando mais de 4,6 milhões de brasileiros.

Essa conjugação de políticas econômicas e sociais contribuiu para a melhora dos indicadores de distribuição da renda, redução da pobreza, mobilidade social e consumo das famílias. Além disso, caminhou-se na perspectiva de que programas focalizados e universais sejam vistos como ações convergentes e não excludentes.

Em suma, a partir de meados da década passada, mesmo sob a hegemonia do neoliberalismo em escala global e do acirramento da competição capitalista sob a hegemonia dos mercados financeiros, uma parcela dos problemas afetos à proteção social pôde ser superada.

Desigualdade de acesso e cidadania

Não obstante, um conjunto de problemas estruturais, que afetam os diversos segmentos da política social, ainda persiste e deve ser objeto de um ciclo de reformas estruturais na perspectiva do desenvolvimento.

As desigualdades de renda, riqueza, tributária e do mercado de trabalho se combinam com as desigualdades no acesso aos bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros).

Nessa perspectiva, não se pode falar em desenvolvimento sem que a cidadania social seja assegurada para o conjunto da sociedade, incluindo seus membros mais vulneráveis.

A Constituição da República consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania. A Constituição zela pela igualdade de direitos, mas na prática há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e exercício de direitos.

As políticas universais apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços que se refletem na falta de acesso ou acesso desigual para as diversas camadas da população. É preciso equalizar as condições de acesso para todos, incluindo as pessoas que estão totalmente excluídas dessa possibilidade.

Educação

A Educação ainda acumula desigualdades e ausências. A escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais. O analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado. Apesar dos avanços, a universalização da oferta ainda apresenta lacunas no ensino infantil, médio e superior. Estar na escola não garante o aprendizado e a questão da qualidade permanece viva.

O artigo de Selma Rocha aponta que os governos do Partido dos Trabalhadores concretizaram uma política nacional de educação voltada à emancipação das pessoas e ao fortalecimento da democracia. Foram desenvolvidas ações para a democratização do

acesso, a democratização da gestão, a qualidade da educação e novos e eficientes padrões de gestão e financiamento.

A democratização do acesso à educação proporcionou ampliação das matrículas em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino. Não obstante, os desafios ainda permanecem no caso da educação infantil, ensino médio e superior. Outro grande campo de desafios para o país diz respeito à Educação de Jovens e Adultos.

Para democratizar a gestão, o Ministério da Educação (MEC) desenvolveu diversas ações visando fortalecer a gestão democrática nas escolas públicas, com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública; as Conferências Nacionais de Educação (precedidas pelas Conferências Municipais e Estaduais) e a implantação do Fórum Nacional de Educação.

Para enfrentar a questão da qualidade, a autora destaca as diversas ações voltadas para a formação continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica. Não obstante, no ensino fundamental ainda permanece o desafio de garantir padrões de qualidade que permitam a superação das situações de não aprendizagem ao longo de cada ano letivo. Isso requer mudanças complexas, em temas como currículo escolar, gestão pedagógica, formação e salário dos educadores.

A autora também destaca que o gasto público foi substancialmente ampliado, sobretudo com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do fim da incidência da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) sobre os 25% da receita líquida de impostos destinados à educação.

Na parte final do seu artigo, a autora apresenta mais de duas dezenas de propostas para enfrentar os desafios ainda complexos da educação nacional.

O artigo de Fábio Waltenberg destaca que qualquer agenda de desenvolvimento inclui a educação como um de seus componentes. O autor propõe-se a avaliar o quão distante se encontra o Brasil de um ideal de igualdade de oportunidades educacionais. Para ele, “no Brasil, nem acesso, nem permanência são assuntos resolvidos”. O problema é bastante evidente na educação infantil, no ensino médio e no ensino superior.

No ensino fundamental, quase todos os alunos em idade ideal (6-14 anos) encontram-se matriculados. Mas a permanência de muitos no sistema não está assegurada, como atesta a gradual evasão nas faixas etárias superiores. O autor questiona a afirmativa frequente de que tenha sido de fato universalizado. Uma verdadeira universalização da matrícula em creches, pré-escolas e escolas (alcançando os grotões), aliada a uma jornada integral, seriam medidas importantes pelos benefícios diretos proporcionados aos alunos, afirma o autor.

Como resultado de décadas de acesso e permanência desiguais, o atraso escolar ainda é preocupante e os anos de estudo médios da população ainda são reduzidos (7,3 anos, em média).

A expressiva expansão das matrículas do ensino superior observada na última década esconde outras relevantes manifestações de desigualdade no acesso, como, por exemplo, a repartição dos alunos entre cursos com distintos graus de prestígio social.

Um indicador básico de qualidade da educação é a taxa de analfabetismo. Nesse quesito, o quadro ainda permanece desolador (8,6% de analfabetos entre brasileiros com 15 anos ou mais).

A leitura do artigo revela, em suma, que apesar dos avanços recentes, os desafios da educação nacional ainda são enormes e devem ser enfrentados na perspectiva do desenvolvimento. O objetivo normativo geral de equalização de oportunidades poderia ser expresso, na esfera da educação, por meio da garantia, a todos os cidadãos, independentemente de sua origem social, de razoáveis condições de acesso e de permanência em cursos de boa qualidade.

Seguridade Social

Consolidar a Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República deve ser um dos núcleos da agenda de desenvolvimento.

O artigo de Eduardo Fagnani e Flávio Tonelli Vaz aponta que desde a promulgação da Carta de 1988 a Seguridade Social tem enfrentado forte oposição de setores da sociedade. Esse fato contribuiu para que princípios constitucionais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) fossem descumpridos. Nesta perspectiva será preciso organizar a Seguridade Social e o Orçamento da Seguridade Social como reza a Carta de 1988. Além disso, será preciso instituir o Conselho Nacional da Seguridade Social, previsto no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal. Uma questão específica diz respeito à extinção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 e que subtrai recursos da proteção social brasileira.

Previdência Social

No caso da Previdência Social, a experiência recente derrubou diversos mitos sustentados por setores da ortodoxia durante o período neoliberal. Argumentava-se que a questão financeira da previdência decorria exclusivamente do aumento “explosivo” das despesas. Esse fator endógeno ao sistema apontava para uma única saída: novas reformas para suprimir direitos. A realidade confirmou o contrário. Ficou claro que o problema do financiamento refletia mais diretamente fatores exógenos (política econômica e mercado de trabalho) do que fatores endógenos ao sistema (despesas com benefícios e carências).

Além desse ponto, o artigo de Eduardo Fagnani e Flávio Tonelli Vaz também debate o mito do chamado “déficit” da Previdência Social. O texto destaca a recorrente recusa desses segmentos em reconhecer o que reza a Constituição Federal. Alguns críticos desconsideraram esse estatuto e optam pelo equilíbrio financeiro considerando apenas as receitas

previdenciárias. Essa lógica sem amparo legal, não considera a Previdência como parte da Seguridade Social. E, portanto, não levam em conta as demais receitas que compõe o Orçamento da Seguridade Social previstas no artigo 195 da Constituição da República. Paradoxalmente, essa contabilização tem sido replicada pelo Ministério da Previdência Social, desde 1989.

A preservação das fontes de financiamento da Previdência Social também requer a alteração da forma oficial de contabilização das renúncias previdenciárias, que não considera as renúncias fiscais como receitas do setor. Da mesma forma, requer o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 e renovada continuamente. Outro desafio é extinguir o Fator Previdenciário e o teto nominal reduzido para os valores da aposentaria, forçando a adesão dos segurados ao sistema privado suplementar.

O artigo de Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero aprofunda a discussão sobre as relações entre a dinâmica econômica e o financiamento da Previdência Social. A análise deixa claro que o financiamento e a proteção previdenciária são fortemente afetados pelo desempenho do mercado formal de trabalho. Na década de 1990, o fraco desempenho na geração de empregos e o incremento da informalidade levaram a um processo de redução da cobertura previdenciária. A expressiva melhora na criação de postos de trabalho formais nos anos 2000 reduziu a informalidade e ampliou a proteção previdenciária dos trabalhadores ocupados ou na ativa. Além do comportamento do mercado de trabalho, os autores destacam a influencia de outros fatores como, por exemplo, as políticas de inclusão previdenciária, que, em conjunto, atuaram no sentido de ampliar a proteção entre os chamados trabalhadores por conta própria.

Na década passada, a expansão da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos reverteu quadro crítico vivido desde 1992. Em 2010 pode-se recuperar o patamar de 18 anos atrás. Mesmo assim, mais de um terço dos trabalhadores brasileiros não contribuem para a Previdência Social, não estão protegidos no presente e não terão proteção na velhice. Ampliar a proteção é outro desafio inadiável do ciclo de reformas estruturais na perspectiva do desenvolvimento.

Saúde

No caso da saúde, a Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas, desde os anos 1990, o Parlamento e os três entes federativos do poder Executivo não priorizaram investimentos na ampliação da oferta pública de serviços, especialmente, nos sistemas de média e alta complexidade. Diversos segmentos da população não têm acesso adequado aos serviços de saúde. O SUS surgiu como antítese da política privatista adotada pela ditadura militar, mas a democracia brasileira não foi capaz de barrar a mercantilização do setor.

Aprofundando esse ponto, o artigo de Ana Luiza d'Ávila Viana, Hudson Pacífico da Silva, Luciana Dias de Lima e Cristiani Vieira Machado salienta que a criação e a expansão do SUS, no decorrer dos últimos 25 anos, se deu justamente em meio a distintas, e por vezes

contraditórias, concepções de Estado Social. De um lado, o SUS nasceu sob a égide da abrangente proposta de Seguridade inscrita na Constituição de 1988, baseada em um desenho integrado e universalista das políticas sociais e sustentado por intensa mobilização de atores políticos setoriais.

De outro, sua implantação, na década de 1990, ocorreu em um contexto desfavorável à expansão das funções do Estado, tanto na área econômica como na área social. Na década seguinte, houve uma retomada da valorização do Estado, porém sob um modelo de articulação entre o econômico e o social que conferiu pouco espaço às políticas sociais universais. Apesar do cenário adverso, o SUS propiciou mudanças importantes. Assim, se alastrou outro processo, o da intensa participação privada na assistência à saúde. Essa expansão privada teve forte financiamento e subsídio estatal, o que explica, em parte, o fato de o gasto privado ser maior que o gasto público em saúde no Brasil. Explica, também, a existência de um mercado de saúde de natureza privada operando fora e dentro do SUS. A coexistência entre o público e o privado tem produzido efeitos deletérios sobre a eficiência geral do sistema de saúde, apontam os autores.

O artigo aponta que os desafios mais urgentes para o futuro compreendem a expansão, qualificação e regionalização da oferta dos serviços e ações de saúde; assegurar o financiamento estável e suficiente para dar conta do princípio da universalidade; e construir estratégias e políticas de regulação visando maior equidade nos processos de incorporação tecnológica e na relação público-privado.

Os autores salientam que o momento atual, de retorno do Estado ao papel de agente estratégico de indução do desenvolvimento, representa uma janela de oportunidade para dar início a um movimento virtuoso de associação entre saúde e desenvolvimento. A consolidação desse movimento dependerá, obviamente, da capacidade dos dirigentes do sistema de saúde em propor e implantar políticas públicas de parceria com os demais atores do mercado e da sociedade civil, a partir de uma visão de longo prazo que considere as características particulares do setor da saúde e suas relações com o desenvolvimento econômico e social do país.

Assistência Social

Os avanços ocorridos nos últimos anos com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que organiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2005, para operar em rede de acesso a benefícios e serviços de proteção básica, mostram a Assistência Social como política pública e de direitos, ampliando e fortalecendo sua capacidade protetiva, assim como promovendo sua integração com as demais políticas sociais de modo a fortalecer a Seguridade Social.

O artigo de Aldáiza Sposati, Lucia Cortes e Rodrigo Pereyra de Souza Coelho salienta que o Brasil vivenciou na década 2003–2013 grandes mudanças políticas, sociais e econômicas após período de forte influência neoliberal. Nos últimos dez anos, a assistência social – política de seguridade social com saúde e previdência social, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 – sofreu profunda mudança de paradigma, qualificando-se no

campo da proteção social pública como direito de cidadania. Avançou-se na consolidação da proteção social não contributiva e estendeu a responsabilidade da ação estatal para manutenção de sistema público de atenção a fragilidades no ciclo de vida, ao esgarçamento do sistema de pertencimento desde a família, buscando a superação de privações.

Não obstante, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito da Seguridade Social – e, por extensão, seus vínculos com o SUS e com a previdência social – ainda convive com os desafios da diversidade da lógica de proteção social que permeia cada um desses segmentos e a ausência de mecanismo de aproximação entre os quais o extinto Conselho Nacional de Seguridade Social.

Os desafios para o futuro para consolidar a política de assistência social como direito de cidadania envolvem, dentre outros pontos, a superação da tradição conservadora e patrimonialista, e com ela valores muito aquém da cidadania e dos direitos. Segundo os autores “há certeza de que os enfrentamentos a tais desafios não estão superados”. Ocorrem, por exemplo, muitas situações reducionistas pelas quais passam aqueles que têm o direito de cidadania ao BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Outro desafio é avançar nas dimensões que transcendem os benefícios monetários (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada). A consolidação do SUAS depende do fortalecimento da oferta de serviços socioassistenciais de qualidade. Isso requer efetiva responsabilização na produção da atenção e seu financiamento pelos três entes federativos para que, de fato, seja salvaguardado o direito de cidadania e dever de Estado, apontam os autores.

Segurança Alimentar

O acesso aos alimentos foi impulsionado na última década seja pela inserção do direito à alimentação entre os direitos sociais, seja pela intensa atividade do CONSEA, pelo aumento da renda, e também por programas como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), operando na compra de alimentos da agricultura familiar. Todavia, a implantação do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) é recente (2005) e sua consolidação ainda enfrenta muitos desafios.

O artigo de Francisco Menezes, Adriano Campolina e Jorge Romano aponta que a Segurança Alimentar e Nutricional é definida, no Brasil, como a 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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável. Este abrangente conceito foi resultado de um processo de construção desencadeado desde a segunda metade dos anos 1980, por representantes de organizações sociais, pesquisadores do meio acadêmico e de técnicos governamentais e que consistiu não apenas de uma elaboração teórica, mas também em propostas de políticas que iam além da mera mobilização para o combate à fome.

Aprofundando o debate sobre o tema, os autores realizam um diagnóstico da situação atual, destacando seus aspectos estruturais e determinantes. Em seguida realizam análise crítica da política que foi implantada nos últimos dez anos. Ressaltam que apesar das transformações ocorridas, novas questões se apresentam. Por último, tecem considerações sobre a institucionalidade e os mecanismos de participação que foram experimentados no período recente e sobre os desafios para o futuro próximo.

O desafio de transformar brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos

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. Constitui-se, dessa forma, em parte importante da estratégia de desenvolvimento social. O programa contribuiu para que a porcentagem de pessoas que vivem em pobreza extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011.

O desafio para o futuro é consolidar os progressos recentes e avançar na difícil perspectiva de 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. Isso 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.

O debate sobre essa possibilidade é aprofundado em dois artigos. O primeiro, 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: o primeiro favorável à focalização exclusiva e o segundo favorável às políticas universais.

A autora salienta que esse debate é simplista em função da crônica desigualdade social. Na sua visão: “enfrentar a agenda da desigualdade implica em recusar claramente a proposta de dualização de nossas ofertas sociais”. O desafio é tratar a focalização e a universalização como estratégias complementares e convergentes. Mais especificamente, na sua visão, a tarefa impõe compromissos com ambos os princípios (focalização e universalização), via implantação de um conjunto diverso e complementar de ações públicas.

O artigo busca traçar um quadro da trajetória social recente e da institucionalidade complexa da proteção social brasileira que permitiu que alcançássemos avanços importantes seja no campo da garantia de renda, seja no da oferta de serviços sociais universais. Em seguida, aborda o debate sobre a universalidade e a equidade, buscando discutir as perspectivas face à continuidade das ações voltadas à pobreza, mas tendo com 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.

O segundo artigo, escrito por Ana Fonseca, Luciana Jaccoud e Ricardo Karam, ressalta os progressos 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).

Não obstante, mais de 16 milhões de brasileiros ainda permanecem em situação de grave vulnerabilidade social. Para enfrentar esse quadro, em 2011 foi criado o Programa Brasil sem Miséria (BSM).

Na visão dos autores, os três eixos integrados e indissociáveis do Programa – garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva – explicitam “relativo consenso quanto à necessidade de ir além da perspectiva monetária no combate à extrema pobreza”.

O artigo oferece um balanço preliminar desse esforço e aponta os principais desafios para o futuro, com destaque para 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.

Desigualdades das políticas urbanas

A agenda de desenvolvimento deve levar em conta que nos últimos 60 anos o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização.

Como consequência, as políticas habitacionais durante muitos anos foram inacessíveis para as camadas de baixa renda. No saneamento ambiental, mais de 40% dos brasileiros não têm acesso adequado à água e mais de 60% não têm coleta de esgoto adequada. O atual caos do transporte público revela um quadro crônico da precária mobilidade urbana com a insuficiência da oferta de transporte de massa. Impera a necessidade urgente de uma política de mobilidade urbana que integre a estratégia nacional, estaduais e municipais. A

política fornece as diretrizes, mas com flexibilidade que respeite a política e estratégias locais.

O artigo de Claudia Magalhães Eloy, Fernanda Costa e Rossella Rossetto traça um panorama da evolução da política de subsídio habitacional no Brasil, em âmbito estatal federal, como estratégia de ampliação do acesso à moradia pelas famílias de menor renda. Busca demonstrar que a política de subsídios precisa firmar-se como parte integrante e fundamental da política habitacional brasileira a fim de que esta possa promover a universalização do acesso à moradia.

O artigo analisa as últimas cinco décadas, desde a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), com ênfase para o momento atual, com o programa Minha Casa Minha Vida e observa que ao longo dos anos 1980 e 1990, o emprego dos subsídios não constituiu um instrumento de inclusão, que visasse garantir o direito universal à moradia. Pelo contrário, foi utilizado de forma regressiva, beneficiando famílias de maior poder aquisitivo e praticamente excluindo as de menor renda.

Atualmente, a oferta de subsídios diretos e indiretos tornou-se instrumento imprescindível para a ampliação do crédito junto às faixas de renda com alguma capacidade de financiamento e também para o acesso desvinculado à capacidade de contrair financiamento. Isso sugere um amadurecimento da sociedade brasileira ao reconhecer, dada a distribuição de renda, a necessidade da transferência de renda, sob a forma de subsídio, para o acesso das famílias à moradia.

Este artigo busca identificar, no momento atual, os pontos de avanço da política de subsídios e também os nós que ainda precisam ser desatados para garantir o direito social básico da moradia a toda a população brasileira, incluindo os mais pobres.

O artigo de Léo Heller destaca que o Brasil visivelmente vem trilhando nova etapa em seu processo de desenvolvimento, com algum crescimento econômico, papel mais destacado no cenário mundial das nações, melhoria dos indicadores sociais e redução da pobreza. No entanto, adverte: “se há avanços no quadro geral do país, não é exagero indicar que a situação da área de saneamento básico tem se mostrado em descompasso, sobretudo com o padrão de desenvolvimento almejado pela sociedade brasileira”. O país não foi ainda capaz de romper com seu legado histórico de exclusão das parcelas economicamente mais desfavorecidas da população e seus reflexos na saúde humana, bem como de superar o significativo passivo ambiental acumulado, afirma o autor.

Esse quadro – de crescimento econômico com indigência sanitária – é relevante para a visualização do futuro do setor de saneamento básico, pois este necessitará cumprir um duplo papel no país: saldar seu passivo histórico e se organizar para o enfrentamento das novas pressões demográficas, ambientais, territoriais e econômicas. O artigo explora analiticamente o atual momento vivido pelo setor de saneamento e discute os desafios que se impõem para sua superação.

Novos desafios colocados pela dinâmica demográfica

Além dos “velhos problemas”, a dinâmica demográfica pressionará o Estado, a sociedade e a democracia para o enfrentamento de novos desafios. É verdade que a transição demográfica apresenta uma oportunidade para a educação nacional. Hoje temos 46 milhões de crianças de 0-15 anos de idade. Em 2040 teremos cerca de 20 milhões. Por outro lado, com o envelhecimento da população, as despesas com saúde e previdência deverão crescer.

O artigo de Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira aponta que a transição demográfica marca cada etapa da evolução populacional de uma determinada sociedade, onde é possível perceber seu ritmo de crescimento, sua estrutura por sexo e idade e volume, permitindo inferir sobre o comportamento futuro dessa população. No estágio atual, o Brasil experimenta níveis baixos nas taxas de mortalidade e de fecundidade. Contudo, estamos entrando numa fase na qual a taxa bruta de natalidade seguirá seu curso de diminuição, reflexo do continuado processo de redução dos níveis da fecundidade, e a taxa bruta de mortalidade inverterá sua tendência de queda, como resultado do envelhecimento populacional que passamos a experimentar.

O autor apresenta uma reflexão sobre os desafios colocados pela dinâmica demográfica para um projeto que busque alcançar um desenvolvimento que não seja só econômico, mas também social, com universalização de serviços públicos de qualidade e equânime para todos os setores da sociedade. Entre os objetivos específicos está a apresentação das linhas gerais da transição demográfica; a implicação desses processos na educação, saúde, mercado de trabalho e previdência social; e a apresentação e avaliação de propostas para o enfrentamento dos impactos futuros da dinâmica demográfica.

A questão que se coloca é como enfrentar esse desafio na perspectiva progressista? Como financiar a saúde e a previdência num contexto de queda da relação entre contribuintes e beneficiários? Como capturar parcela da renda auferida pelos ganhos de produtividade? Como se contrapor ao senso comum difundido pelas forças de mercado de que a inevitável “bomba” demográfica levará, inevitavelmente, à “catástrofe” fiscal? Como se sabe, esse terrorismo se presta para impulsionar nova rodada de desmontagem da proteção social.

Reformas Estruturais na Perspectiva do Desenvolvimento

A visão de futuro precisa estar ancorada num novo ciclo de reformas estruturais que incorpore as dimensões sociais, econômicas e políticas na perspectiva do desenvolvimento.

A superação desse quadro amplo de desafios requer o reforço do papel do Estado e gestão macroeconômica articulada com os objetivos redistributivos. Não obstante, nada será possível, sem a reforma política que resgate a democracia e a esfera pública plural e inclusiva.

No caso da universalização da cidadania social, também será preciso um conjunto de temas estruturais que limitam o alcance do conjunto da política social: reforma tributária e revisão

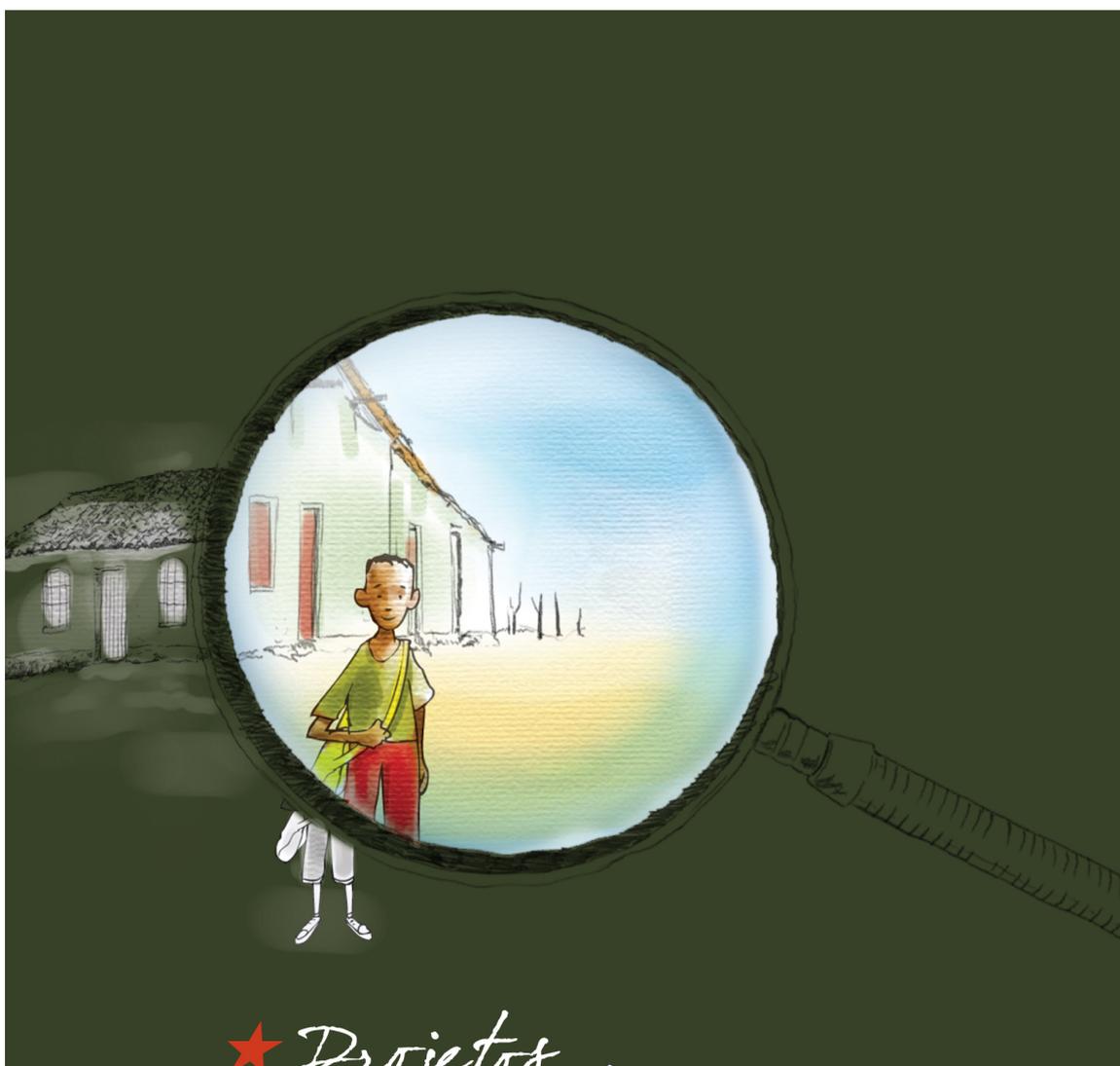
da política de desonerações de impostos; restabelecimento de mecanismos de financiamento que foram assegurados pela Constituição da República, mas desfigurados pela área econômica desde a década de 1990 (a DRU e a captura de recursos do Orçamento da Seguridade Social são exemplares); a celebração de novo pacto federativo; o enfrentamento dos processos de mercantilização que foram difundidas a partir de 1990 pelos três níveis de governo para diversos setores; e, o fortalecimento da gestão estatal, enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada que cria duplicidades, fragmentação e dificuldades para assegurar um padrão de eficiência.

A tarefa prévia para superar este quadro é forjar um novo pensamento crítico e propositivo. O desafio que se coloca para a luta política é aproveitar as oportunidades abertas e caminhar na direção de construir um ciclo de reformas estruturais na perspectiva do desenvolvimento.

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



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

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