
EL COMBATE AL HAMBRE Y EL NUEVO MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTANDO UN EFECTIVO ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN BRASIL

PATRUS ANANIAS DE SOUSA*

PALABRAS CLAVE

Desarrollo social; hambre cero; seguridad alimentaria; asistencia social; transferencia de ingreso; política social; bienestar social

RESUMEN

Este artículo trata de las políticas sociales implantadas en Brasil desde 2003, con enfoque en las políticas implementadas por medio del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), dirigidas para combatir la pobreza y para construir un sistema de protección social en Brasil. Considerando como punto de partida la estrategia conocida como Hambre Cero, que es desarrollada por el gobierno, el artículo presenta la estructura que ha servido como base para la construcción de la red de protección y promoción social del gobierno actual, con el objetivo de instituir, consolidar y articular la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, la política de asistencia social y de transferencia de ingreso con el

* Patrus ANANIAS es Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid. Fue alcalde de Belo Horizonte y Diputado Federal.

objetivo de emancipar y de formar una ciudadanía. La evolución de las políticas sociales en Brasil, presentada en el inicio del artículo, pone en contexto el proceso de implantación de dicha red y es responsable de la dimensión pionera de la acción.

ABSTRACT

This article analyses the social policies carried out in Brazil since 2003, with a focus on the ones implemented by the Ministry of Social Development and Fight Against the Hunger (MDS, in Portuguese), with the aim of fighting against poverty and building a social protection system in the country. Considering the strategy developed by the government and known as “Hunger Zero” as a starting point, the article presents the structure at the base of the current government's network of protection and promotion of social assistance, created to institute, consolidate and articulate the national policy on food safety, social assistance and income transfer with the aim of building an emancipated citizenship. The development of social policies in Brazil, analysed at the beginning of the article, provides the context to understand the establishment process of this network and it is actually responsible for that pioneering dimension.

RESUMO

Este artigo aborda as políticas sociais implementadas no Brasil desde 2003, com enfoque em políticas implementadas por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dirigidas para combater a pobreza e para construir um sistema de proteção social no Brasil. Considerando como ponto de partida a estratégia conhecida como “Fome Zero”, que é desenvolvida pelo governo, o artigo apresenta a estrutura que serviu como base para a construção da rede de proteção e promoção social do governo atual, com o objetivo de instituir, consolidar e articular a política nacional de segurança alimentaria e nutricional, a política de assistência social e a transferência de renda, com o objetivo de emancipar e de formar uma cidadania. O histórico das políticas sociais no Brasil, apresentado no início do artigo, explicita o contexto do processo de implantação dessa rede e é responsável pela dimensão pioneira da ação.

Introducción

Brasil es un país de gran extensión territorial y extremadamente desigual desde el punto de vista social y económico, en el que aspectos comparables a las economías más ricas del planeta coexisten con problemas sociales profundos, resultantes de la pobreza extrema. En 2007 había en Brasil 184 millones de habitantes distribuidos en un territorio de 8,5 millones de kilómetros cuadrados, teniendo un producto nacional bruto de aproximadamente de un billón de euros¹. Sin embargo, esa riqueza está distribuida de forma bastante asimétrica: en 2005, el 10% de los más ricos de la población tenía el 46,3% del ingreso nacional, y el 50% de los más pobres tenía solamente el 14,1% del ingreso².

Por tener una gran cantidad de recursos naturales, asociada a una población diversa y culturalmente rica, Brasil es frecuentemente clasificado como una nación que tiene una gran vocación para el desarrollo. Por otro lado, las altas tasas de pobreza y las desigualdades, resultantes de los años de concentración de las riquezas producidas y mal distribuidas a lo largo de 500 años de historia, actuaron como obstáculos importantes para ciclos sostenibles de progreso. Tradicionalmente, las políticas sociales han sido consideradas como elemento secundario en la agenda de políticas públicas o han sido implementadas como instrumentos clientelares, reproduciendo el ciclo de subdesarrollo y pobreza en el país. Así, la centralidad de las políticas sociales en el gobierno del presidente Lula es presentada como la base para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país —uniendo, por primera vez, el crecimiento económico con la justicia social—.

Ese modelo ha producido importantes resultados en los últimos años, especialmente en la reducción de la pobreza y de la malnutrición. Brasil ha alcanzado, con siete años de antelación, el primero de los Ocho Objetivos del Milenio, estipulados por la Organización de las Naciones Unidas³. En 2006, la reducción del índice de pobreza ha sido del 15% y por eso la tasa de pobreza se ha situado por debajo del 20% de la población (19,3%) por primera vez. La desigualdad también está disminuyendo y el índice de Gini se ha reducido al

1. R\$ 2,56 billones de reales (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Sistema de Cuentas Nacionales Referencia 2000, convertidos al cambio de 2,60 reales por euro). Todos los otros valores citados en euros en este artículo fueron convertidos a partir de los valores originales en reales utilizándose la cotización de la fecha a que los datos se refieren.

2. Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), 2005.

3. Según datos del estudio de la Fundación Getúlio Vargas, realizado a partir de un análisis de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) de 2006 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 14 millones de personas han salido de la miseria entre los años de 2003 y 2006. La pobreza extrema se ha reducido a la mitad, como está previsto en el Objetivo número 1 de las Naciones Unidas: en 1992, el 11,73% de la población brasileña vivía con menos de 1 dólar al día. En 2006, ese porcentaje era del 4,69%.

nivel más bajo de los últimos 30 años. Sin embargo, a pesar de dichos progresos, los desafíos siguen presentes. A pesar de su disminución, el índice de Gini aún es alto —0,559 en 2006⁴—, y las tasas de pobreza aún corresponden a un contingente de 36 millones de personas.

Ese artículo argumenta que la superación de la pobreza y del hambre depende de inversiones específicas, duraderas y consistentes, con el objetivo de estructurar una red de protección y promoción social —un Estado de Bienestar Social— y describe algunos de los principales programas y políticas sociales que han sido implementados en Brasil con ese objetivo, a partir del primer gobierno del presidente Lula, con enfoque en las acciones que quedan bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre⁵.

Breve evolución de la construcción de la red de protección y promoción social en Brasil

En el pasado, la experiencia brasileña ha mostrado que el crecimiento económico sin redistribución de ingreso ha sido insuficiente para crear un mercado interno que sea capaz de dinamizar la economía y promover las bases para el desarrollo sostenible. Como muestra Celso FURTADO⁶, la desigualdad y la pobreza son causas, no consecuencias, del subdesarrollo. Las actuales políticas públicas del gobierno brasileño tienen en cuenta esas preocupaciones, entendiendo que la agenda social es intrínseca y complementaria a la agenda económica.

Las cuestiones relativas a la pobreza y a la desigualdad están presentes desde la formación de la sociedad brasileña, que tiene sus raíces en la utilización de mano de obra esclava y en el modelo de colonización que tenía como base la producción en grandes propiedades de tierra. En el siglo XX, el país ha experimentado un fuerte desarrollo industrial. Entre las décadas de los 50 y los 70 del siglo pasado, a pesar de haber experimentado altas tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto, se constató un aumento en la desigualdad de la distribución de ingreso, de riqueza y de oportunidades. El Estado Brasileño se

4. PNAD, 2006.

5. A pesar de no ser tratado específicamente en este artículo, el conjunto de políticas sociales en Brasil, bajo la responsabilidad de diversos ministerios, ha sido objeto de importantes avances en el periodo 2003-2008. En ese periodo, los presupuestos sumados de las áreas de desarrollo social y combate al hambre, salud, educación, agricultura familiar, reforma agraria y cultura aumentaron, de 15,2 mil millones de euros en 2002 a 50,6 mil millones de euros previstos para 2008. Incluyendo el área de seguridad social, ese último número llega a 132 mil millones de euros.

6. Acerca de ese abordaje, consultar: *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), *Dialética do Desenvolvimento e Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*.

ha demorado a la hora de involucrarse de forma inequívoca en la superación de la pobreza y de las desigualdades. Por medio de una “verdadera conspiración de silencio”, como decía Josué De Castro⁷, el tema del hambre estuvo, a lo largo de los siglos, ausente de la agenda política e intelectual del país.

El proceso de construcción del sistema brasileño de protección social, a partir de los años 1930, tuvo como base el modelo de “Ciudadanía Regulada”⁸, según el cual la promoción de los derechos sociales estaba estrictamente asociada a la inserción en el mercado de trabajo reglamentado por el Estado. Eso reforzó las desigualdades originadas en el mercado de trabajo y profundizó la estratificación y la segmentación social en una sociedad que ya es bastante desigual, como es el caso de la sociedad brasileña. Esa discriminación institucional realizada por el Estado continuó hasta la consecución de la Carta Magna de 1988.

El actual modelo de seguridad social, definido por la Constitución de 1988, presenta tres grandes componentes: Salud, Seguridad Social y Asistencia Social. La organización de ese sistema de seguridad social, una realidad aún en construcción en nuestro país, debe garantizar la universalidad de la cobertura y de la asistencia, la diversidad de la base de financiación y el carácter democrático y descentralizado de la gestión.

La Constitución de 1988 ha promovido muchos avances en el ámbito legal de las políticas de seguridad social. Sin embargo, esos avances estaban bastante distantes de las prácticas de las políticas sociales vigentes hasta el momento, estructuradas alrededor de los favores personales, en un modelo de asistencia marcado por la exigencia de apoyo político, de desestructuración de los servicios locales y de la inexistencia de normas y procedimientos regulares, como ha mostrado Víctor Nunes Leal⁹.

A lo largo de los años 1990, las políticas públicas de seguridad social fueron gradualmente reglamentadas. Hubo muchos avances hacia la consolidación del Sistema Único de Salud y la ampliación de la cobertura del sistema de

7. JOSUÉ DE CASTRO (1908-1973) es una de las principales referencias en Brasil en el estudio acerca del hambre. Graduado en Medicina, fue profesor, siguió carrera diplomática y su principal obra, *Geografia da Fome*, sigue siendo referencia ineludible para los investigadores del tema.

8. SANTOS (1987) elabora el concepto de ciudadanía regulada para explicar la política económica y social en el periodo posterior a 1930 en los siguientes términos: “Por ciudadanía regulada entiendo el concepto de ciudadanía cuyas raíces están, no en un código de valores políticos, sino en un sistema de estratificación ocupacional y que, además, tal sistema de estratificación ocupacional es definido por norma legal. En otras palabras, son ciudadanos todos aquellos miembros de la comunidad que están en cualquiera de las ocupaciones reconocidas y definidas en ley” (SANTOS, 1987: 68).

9. LEAL, 1975.

seguridad social. Sin embargo, los índices de desigualdad continuaron siendo elevados a lo largo de aquella década, y las políticas sociales permanecieron como tema secundario con relación a la agenda económica.

Con la elección del presidente Lula, en 2003, la agenda social ha conquistado la centralidad en las políticas públicas gubernamentales, teniendo como punto de partida el lanzamiento de la estrategia de gobierno conocida como Hambre Cero¹⁰ en 2003, con el objetivo de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada, integrando diversos programas y acciones. La propuesta de la estrategia Hambre Cero es establecer las bases para la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional¹¹, contribuir a la erradicación de la pobreza extrema, permitir la conquista de la ciudadanía de la población más vulnerable al hambre y demostrar que la cuestión social es un elemento orientador de las políticas públicas.

Como estrategia, el Hambre Cero tiene como base el siguiente principio: la situación de pobreza no se resume a la insuficiencia de ingreso. Tener ingreso bajo es el resultado de diversos factores interrelacionados, tales como la baja escolaridad, pocas oportunidades de cualificación, difícil inserción en el mercado de trabajo, acceso a cargos mal remunerados y sin perspectivas de progreso. Como agravante, la pobreza trae otra vertiente, que es su reproducción a lo largo de las generaciones: los hijos de padres pobres no tienen las mismas oportunidades de desarrollo educacional y de inclusión social que los hijos de las familias más ricas tienen. Por consiguiente, el desarrollo social requiere acciones conjuntas e integradas, con el objetivo de promover el desarrollo en todas sus dimensiones.

Con Hambre Cero, la transversalidad de las políticas públicas pasó a ocupar un lugar destacado en la discusión sobre el desarrollo social. En 2004, la transversalidad y la integración de las políticas sociales con el objetivo de estructurar una red de solidaridad avanzaron en lo que se refiere al diseño institucional, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

10. El Hambre Cero articula 52 acciones y programas de 11 ministerios. Además del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (coordinación), integran la estrategia los siguientes ministerios: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Integración Nacional, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Ministerio de Hacienda, Casa Civil de la Presidencia de la República y Secretaría General de la Presidencia de la República/Secretaría de Comunicación-PR.

11. El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como fue definido en la 2ª Conferencia Nacional del área, implica garantizar una alimentación en cantidad, calidad y regularidad suficientes para la subsistencia. Incluye el concepto de soberanía alimentaria, que se refiere a la autonomía de la selección del alimento consumido.

La actuación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre

La creación del MDS, en enero de 2004, se convirtió en un importante factor para la institucionalización y articulación de las políticas sociales en Brasil, con la formación de una red integrada de protección y promoción social, articulada en cuatro ejes, interdependientes y complementarios: (1) seguridad alimentaria y nutricional, (2) asistencia social, (3) transferencia condicionada de ingreso y (4) generación de oportunidades para la inclusión.

Una característica importante y común a los avances en esos cuatro ejes es su estructuración por medio de políticas públicas de Estado que garantizan derechos, reguladas por leyes e implementadas de forma republicana, como una responsabilidad solidaria de las tres esferas de gobierno, en asociación con la sociedad civil.

El eje de la seguridad alimentaria y nutricional está regulado por la ley federal número 11.346, publicada en 15 de septiembre de 2006, y que ha instituido el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), con el objetivo de integrar las políticas del área y garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.

Un componente central de la política de seguridad alimentaria y nutricional es el fortalecimiento de la agricultura familiar, que es realizado fundamentalmente por medio de dos programas: el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). El PRONAF, implementado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en asociación con el MDS, funciona como un gran sistema de microcrédito y asistencia técnica rural a los pequeños productores en todo el país. En la cosecha 2007/2008 estarán disponibles para el programa 5,1 mil millones de euros.

El PAA, bajo la responsabilidad del MDS, actúa como complementario al PRONAF en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto por el lado de la producción como por el lado del consumo. Por medio de ese programa, el gobierno federal garantiza la compra de los alimentos producidos por los agricultores familiares, con exención de licitación, por valores que tienen como referencia los precios practicados en los mercados regionales hasta el límite de 1.363 de euros al año. Los alimentos adquiridos son distribuidos a las familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, guarderías y abrigos para los adultos mayores. El PAA puede ser considerado uno de los programas que mejor expresan el concepto del Hambre Cero: promueve la

seguridad alimentaria y nutricional por medio de la distribución de la producción de alimentos de la agricultura familiar para los programas de alimentación escolar y para las poblaciones en riesgo de inseguridad alimentaria e impulsa la emancipación de las familias de agricultores.

Para la estructuración de las redes locales de seguridad alimentaria y nutricional, también contribuye el establecimiento de un conjunto de equipamientos locales para facilitar el acceso a los alimentos de calidad a precios accesibles, tales como los restaurantes populares, bancos de alimentos y cocinas comunitarias.

Otro factor de gran impacto para la garantía de la dignidad humana es el acceso al agua, por medio de diversas acciones en el ámbito del Gobierno Federal. El MDS participa con el programa de cisternas en el Semiárido brasileño, implementado en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Ya han sido construidas más de 245.000 cisternas, siendo 195.000 de ellas con recursos del MDS, que en 2007 alcanzaron un total de 25,3 millones de euros.

El segundo eje de la asistencia social también se caracteriza por la institucionalización y normalización de las políticas públicas, organizadas en base al Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS). El SUAS, creado en 2005, instituye un nuevo modelo de organización de los servicios sociales y asistenciales y de la gestión de la política de asistencia social de forma unificada en todo el territorio nacional, articulando las acciones del Gobierno Federal, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal.

El SUAS se estructura según los niveles de complejidad de la asistencia —básica y especial—. En el área de protección básica, una de las acciones importantes del sistema es el Programa de Atención Integral a las Familias (PAIF), que se materializa a través de las unidades físicas de la asistencia, llamadas Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS). El CRAS es una unidad pública estatal, ubicada en áreas de mayor vulnerabilidad social y presta asistencia a las familias, con orientación social y psicológica, identificación de demandas y transferencia a otros niveles de complejidad del sistema. El CRAS organiza y coordina la red local de servicios sociales y asistenciales, como el “punto de entrada” de los usuarios en la red del SUAS. Actualmente, 2.600 mil municipios reciben cofinanciación del PAIF en 3.200 mil centros. En 2008, 78,7 millones de euros serán invertidos en los CRAS/PAIF.

En el área de protección especial del SUAS, los Centros de Referencia Especial de la Asistencia Social (CREAS) han sido planificados para prestar

asistencia en situaciones de violación de derechos. En su ámbito, se desarrollan programas y acciones como el *Sentinela* y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). El *Sentinela* es un servicio especializado para la asistencia y la protección inmediata a los niños y adolescentes víctimas de abuso o explotación sexual, y a sus familias. En 2007, 66.000 niños y adolescentes fueron beneficiarios y se invirtieron 24,1 millones de euros. El PETI, implementado de forma articulada con el Programa Bolsa Familia, transfiere ingreso a las familias, teniendo como contrapartida los condicionantes del Bolsa Familia¹² y la participación en acciones sociales y educativas en el periodo extracurricular. En 2007, 874.000 niños fueron los beneficiarios, con una inversión de 104 millones de euros.

Otra acción estratégica en el ámbito del SUAS es el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), dirigido a los adultos mayores y personas con discapacidad y que viven en situación de pobreza. Es un programa que paga un sueldo mínimo mensual a los adultos mayores con más de 65 años de edad y a las personas con discapacidad que tienen un ingreso familiar per cápita inferior a ? del sueldo mínimo (40 euros). En 2007, el BPC ha transferido 5,2 mil millones de euros a aproximadamente 2,7 millones de adultos mayores y personas con discapacidad.

En el tercer eje de las acciones del MDS está el Programa Bolsa Familia, creado por la ley federal número 10.836, de 9 de enero de 2004¹³. Garantiza un ingreso básico a las personas en situación de pobreza, condicionado al cumplimiento de una agenda de acciones que tienen el objetivo de romper el ciclo vicioso de pobreza por medio de la promoción de la salud y educación. Con el Programa, presente en todos los municipios brasileños, cerca de 11 millones de familias pobres, que tienen ingreso per cápita mensual inferior a 47 euros, pasaron a tener acceso a un nivel mínimo de ingreso doméstico. Los recursos transferidos, una media 30 euros por familia, tuvieron efectos inmediatos y significativos sobre las condiciones de vida de la población pobre. Las investigaciones muestran su importante papel en la reducción de la malnutrición infantil y en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, además de posibilitar el acceso a los bienes básicos

12. El Bolsa Familia es un programa de transferencia condicionada de ingreso. Para recibir el beneficio, las familias tienen que cumplir una agenda de educación y salud, como está explicado a continuación, en la descripción del programa. A partir de la integración con el PETI, la salida de los niños de la situación de trabajo infantil es también una condición para continuar recibiendo el beneficio. Como los condicionantes están relacionados a los derechos elementales de la ciudadanía, ese mecanismo es, por lo tanto, una forma de monitorear la oferta de esos servicios por el Estado.

13. El programa fue instituido en octubre de 2003, por medio de un decreto presidencial. Posteriormente, el Congreso ha aprobado la ley citada.

de consumo que mejoran su calidad de vida y su autoestima¹⁴ (SAGI/MDS, 2007).

Además de los beneficios financieros, las familias son estimuladas —por medio del monitoreo de los condicionantes— a mantener a sus hijos en la escuela y a cumplir una agenda de cuidados básicos de salud (monitoreo prenatal y del desarrollo infantil, vacunas) —hecho que contribuye a ampliar sus capacidades y oportunidades de inclusión social—.

La conquista de la meta de cobertura del Bolsa Familia ha sido importante para establecer un nivel mínimo de dignidad a las familias pobres en Brasil. Sin embargo, un desafío aún mayor es la efectiva y plena inclusión social de esas familias, superando las señales más inmediatas y dramáticas de la pobreza que proporciona el beneficio financiero. La garantía de un ingreso mínimo, además de sus efectos directos e inmediatos sobre la alimentación, el vestuario y el material escolar, fortalece el poder de negociación de las personas que buscan trabajo. Las personas pueden negarse a trabajar en condiciones degradantes e insalubres, pues tienen un ingreso mínimo para la subsistencia inmediata.

Un dato importante es que las investigaciones muestran que la percepción del beneficio no lleva a las personas a dejar de buscar trabajo. De acuerdo con los datos de la PNAD 2006 (Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios), el porcentaje de empleados entre 2004 y 2006 ha aumentado para los domicilios beneficiarios del programa y también para los que no son beneficiarios, al mismo tiempo que se ha reducido, en los dos grupos, la proporción de personas ocupadas que no reciben remuneración¹⁵. Una encuesta encargada por el MDS y realizada por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional de la Universidad Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFGM), en 2005, muestra que el índice de ocupación entre las familias beneficiarias por el Bolsa Familia era mayor que entre las familias no beneficiarias (SAGI/MDS, 2007)¹⁶.

14. Una encuesta realizada en 2006 por la Universidad Federal de Bahía junto con la Universidad Federal Fluminense apunta que la principal utilización del beneficio recibido por las familias es la alimentación. De las familias beneficiarias entrevistadas, el 86% relató que hubo una mejoría en la alimentación de la familia. Los relatos también muestran que el 93% de los niños de las familias beneficiarias come tres veces al día, como mínimo. La Jornada Nutricional 2006, realizada por el MDS con 17.000 niños en la región del Semiárido brasileño apunta que, para el total de niños menores de cinco años, la participación en el programa determinaría una reducción de casi un 30% en la malnutrición (de 6,8%, sin el programa, a 4,8% con el programa).

15. Los datos han sido recogidos de los suplementos "Acceso a las Transferencias de Ingreso y a los Programas Sociales" y "Aspectos Complementarios de Educación, Tareas Domésticas y Trabajo Infantil", de la edición de 2006 de la PNAD, IBGE.

16. En el periodo de realización de la encuesta, 8,7 millones de familias estaban inscritas en el programa. Está prevista la realización de una nueva etapa de la encuesta de evaluación, utilizando los mismos parámetros, a efectos de comparación y evaluación del impacto del programa.

El cuarto eje representa la nueva frontera de las políticas de desarrollo social en el país —la generación de oportunidades de inclusión—. Actualmente, el eje de la generación de oportunidades para la inclusión está en plena estructuración, teniendo como objetivo fortalecer el papel desempeñado por el MDS en la generación de oportunidades para la inclusión productiva por medio de asociaciones con otros órganos y esferas gubernamentales y entidades de la sociedad civil.

Esa nueva área de actuación incidirá sobre la cualificación profesional, el acceso a oportunidades de empleo, fomento del asociacionismo y a proyectos de economía solidaria, entre otras iniciativas. Un ejemplo de esa actuación son las asociaciones que están siendo establecidas para que los beneficiarios de los programas sociales del MDS, a partir de las informaciones presentes en el Registro Único —nuestro registro de las familias en situación de pobreza en el país— tengan una cualificación profesional orientada y sean inseridos en las oportunidades de trabajo generadas por el programa federal de inversiones en infraestructura, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

Opción brasileña por lo social y sus efectos

La prioridad dada por el gobierno federal a la consolidación de la red de protección y promoción social en Brasil queda demostrada, inequívocamente, por la evolución del presupuesto del MDS desde 2003. En 2004, el primer año de existencia del MDS, el presupuesto del Ministerio ha sido equivalente a 4 mil millones de euros. Para 2008, los recursos se duplicaron, si se consideran en moneda nacional. Teniendo en cuenta la variación del cambio, los recursos sufrieron una variación porcentual aún mayor: en 2008, el presupuesto es equivalente a 11,1 mil millones de euros.

La definición de la agenda social como prioridad establece, a partir de 2003, un nuevo parámetro para la planificación de las políticas públicas y posibilita la discusión acerca de un plan de desarrollo integral e integrado, incluyendo sus diversas dimensiones: económicas, sociales, culturales y ambientales. La propuesta de aliar el desarrollo económico con el desarrollo social rompe con el abordaje economicista de que el crecimiento, por sí solo, promueve la inclusión social, destacando la importancia de incluirse para crecer.

Encuestas recientes demuestran que esa orientación se traduce en acciones objetivas y concretas que ya presentaron resultados, haciendo a la economía crecer de modo consistente e incorporando a los más pobres al mercado. El resultado de la variación anual del Producto Nacional Bruto muestra que la

economía brasileña ha crecido un 5,4% en 2007, en comparación con 2006¹⁷. Es un crecimiento que ha ido de la mano del desarrollo social. Han sido creados, de 2003 a marzo de 2008, 6,9 millones de nuevos empleos formales. El sueldo mínimo tuvo un aumento real del 53% desde 2003. Si se considera su valor en dólares, el sueldo mínimo ha crecido más del doble, dada la valorización del Real en ese periodo. En el pasado, una reivindicación importante de los movimientos sociales era la obtención de un sueldo mínimo correspondiente a 100 dólares estadounidenses. Actualmente, su valor ya corresponde a aproximadamente 250 dólares, o 162 euros.

Parte significativa de ese crecimiento debe atribuirse a las políticas sociales, que transfieren ingreso y amplían el mercado interno, integrando a los más pobres al consumo, no solamente de alimentos, pero también de ropa, de electrodomésticos y de otros ítems esenciales para una vida más digna y plena.

Como resultado de la generación de empleos, de la recuperación del poder de compra del sueldo mínimo y de los programas de transferencia de ingreso, el grado de desigualdad en la distribución de ingreso en Brasil ha disminuido de forma significativa. A pesar de ser aún extremadamente alto, como tratamos en el inicio del artículo, hemos alcanzado el índice de concentración de ingreso más bajo de los últimos 30 años. De acuerdo con un estudio de la Fundación Getúlio Vargas, entre 2003 y 2006, el ingreso del 50% más pobre ha aumentado un 8,4%, un desempeño un 57% mayor que el crecimiento anual del ingreso medio per cápita de los domicilios brasileños.

Además de los resultados de la reducción de la pobreza, los datos muestran que las políticas sociales están posibilitando la superación del hambre en el país y la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada. Con el Programa Bolsa Familia, el 94% de los niños pasaron a comer al menos tres veces al día. Hubo una mejoría en la cantidad y en la calidad de los alimentos consumidos. El consumo de frutas, leche, pasta y carne ha aumentado. La alimentación ha mejorado en 9 de cada 10 familias, la variedad de alimentos consumidos ha aumentado en 7 de cada 10 familias (SAGI/MDS, 2007).

Datos del Ministerio de Salud, desde 2002 hasta 2007, muestran que las tasas de hospitalización por malnutrición y deficiencias nutricionales han sido reducidas en todas las regiones del país. La reducción media para el país ha sido de 35%, con reducción de 44% en la región Nordeste, que es la más vulnerable a la situación de inseguridad alimentaria.

17. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Desafíos

A pesar de todos los avances, la implementación de un efectivo Estado de Bienestar Social aún requiere la superación de desafíos importantes. Un primer desafío es profundizar la institucionalidad de las políticas sociales. Éstas deben ser pensadas desde la perspectiva de la estructuración de las políticas permanentes, que acompañan las demandas de la población al mismo tiempo que éstas evolucionan.

En un primer momento, en situaciones en las cuales existe una deuda social histórica, tal como se observa en Brasil, las políticas sociales deben actuar con carácter de emergencia, considerando como prioridad la corrección de los problemas decurrentes de esa deuda y promoviendo el rescate de las situaciones que atentan contra la dignidad humana. Sin embargo, al mismo tiempo que son planificadas como políticas públicas de Estado, las políticas sociales deben articularse en la perspectiva estructural de la construcción de un fuerte Estado de Bienestar Social con bases modernas, so pena de poner en riesgo los avances obtenidos por las acciones de emergencia. Para eso, es necesario integrar acciones y estrategias en las diferentes esferas de gobierno, para garantizar y promover los derechos y la calidad de vida de los ciudadanos.

Un segundo desafío es promover avances continuos en la intersectorialidad. Es necesario avanzar cada vez más en la articulación de las políticas públicas. Éstas no pueden ser disociadas. El derecho a la educación presupone la salud física y emocional de los niños y los jóvenes. No hay salud sin una alimentación adecuada, saneamiento básico, vivienda decente, sin horizontes que apunten nuevas y mejores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo y en la esfera de la ciudadanía.

En Brasil, el gobierno federal ha presentado algunas importantes iniciativas en ese sentido. La más reciente es el lanzamiento de los Territorios de la Ciudadanía, el mayor programa con enfoque en las áreas rurales pobres ya implementado en el país, que combina políticas y oportunidades sociales. Son 135 acciones articuladas entre 15 ministerios, con un total de 4.300 millones de euros, destinados a beneficiar a dos millones de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y comunidades tradicionales¹⁸. Ese programa tiene como objetivo combatir la pobreza rural, promover la inclusión productiva, planificar e integrar políticas públicas y promover la universalización de

18. Se entiende por comunidades tradicionales: población indígena, población *quilombola*, población *ribeirinha*, comunidades de *terreiros*, *quebradeiras de coco-babaçu*, *faxinalenses*, *pomeranos*, comunidades de *fundo-de-pasto*, entre otras.

los programas básicos de ciudadanía, con la debida ampliación de la participación social. Además, hay otras iniciativas, como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), dirigido a las obras de infraestructura, pero con un fuerte aspecto social, no solamente por la posibilidad de apertura de puestos de trabajo para los beneficiarios de los programas sociales, sino también por la parcela significativa de recursos destinados a la infraestructura social¹⁹.

La deuda social brasileña es histórica y el camino es largo. Pero es verdad que las políticas sociales han conseguido imprimir otra característica al país, demostrando la corrección del rumbo. La experiencia brasileña muestra que, con el compromiso y la prioridad en las políticas sociales, es posible vencer el hambre, la pobreza y la desigualdad.

Como reflexión final, la concepción de desarrollo social, considerada en su totalidad, es un proyecto de nación. Está basada en su dimensión ética de formación de la patria, de la noción de pertenecer, que implica la garantía de los derechos constitutivos de la ciudadanía. Así, el gobierno del presidente Lula está estableciendo en Brasil las bases materiales para la construcción y consolidación de un verdadero Estado de Bienestar Social.

Bibliografía

- CASTRO, Josué: *Geografia da Fome*, Ed. O Cruzeiro, Río de Janeiro, 1946.
- FURTADO, Celso: *O Mito do Desenvolvimento*, Editora Paz e Terra, Río de Janeiro, 1974.
- : *Dialética do Desenvolvimento*, Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1964.
- : *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967.
- LEAL, Víctor Nunes: *Coronelismo, Enxada e Voto*, Alfa-Ômega, São Paulo, 1975.
- PNAD: *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*, IBGE, Río de Janeiro, 2005.
- : *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*, IBGE, Río de Janeiro, 2006.

19. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2007-2010 fue lanzado con un presupuesto previsto de 193 mil millones de euros para ser invertidos a lo largo de cuatro años en obras de infraestructura logística, energética, social y urbana. Son obras destinadas a estimular el crecimiento del país, pero con calidad y sostenibilidad. En la rúbrica "inversiones en infraestructura social", el concepto de desarrollo integrado es aún más evidente. Bajo esa rúbrica están obras de saneamiento básico, urbanización de villas y chabolas, habitación, transporte colectivo de personas, entre otras que no solamente generan trabajo, sino también promueven mejorías inmediatas de la condición de vida de las personas.

- SAGI/MDS: *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Volume 1 – Segurança Alimentar e Nutricional e Volume 2 – Bolsa Família e Assistência Social*. MDS, Brasília, 2007.
- SANTOS, Wanderley G.: *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1987.