

# Desenvolvimento social e combate à corrupção: sobre o atendimento das necessidades básicas e a prática das virtudes cívicas\*

Patrus Ananias

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento social. Corrupção (combate).

Estamos vivenciando um momento político muito rico no Brasil, com movimentos claros de aprofundamento dos princípios democráticos de nossa experiência, e algumas iniciativas refletem bem isso. É o caso da organização do *IX Encontro Nacional de Advogados da União e V Seminário Nacional sobre Advocacia de Estado*. Além da importância do evento em si, ao promover o diálogo entre a carreira dos advogados da União e a comunidade jurídica, demonstra uma abertura e sensibilidade de incluir temas sociais, reconhecendo a ampla dimensão na vida pública do país. Por isso, agradeço pela oportunidade de discutir o tema *Desenvolvimento Social e Combate à Corrupção*, que é um assunto pertinente e oportuno, ao mesmo tempo que nos permite fazer chegar a mais pessoas informações sobre a ampla rede de proteção e promoção social que estamos construindo, com efeitos transformadores sobre a vida das pessoas que mais precisam — as famílias pobres e vulneráveis —, mas também com reflexos na organização de toda a sociedade. Além disso, é importante tratar da fundamental parceria entre a Advocacia da União e os ministérios da área social, pois ilustres Advogados da União estão na linha de frente da defesa da execução republicana e democrática das políticas públicas, quando surgem os eventuais questionamentos jurídicos.

A maior forma de corrupção, de desvio ético e moral que pode existir é a aceitação passiva da existência da fome e a miséria. Portanto, penso que o ponto de partida necessário para qualquer discussão sobre

---

\* Texto elaborado a partir da palestra proferida no IX Encontro Nacional de Advogados da União e V Seminário Nacional sobre Advocacia de Estado.

o desenvolvimento social em nosso país é enorme dívida social que o Brasil acumulou ao longo de sua história. Essa trajetória começa com as Capitâneas Hereditárias, propiciando uma relação comprometedora que ainda repercute nos nossos dias entre o público e o privado, na qual os donatários tinham poderes públicos, mas se apropriavam privadamente da exploração — muitas vezes predatória — de seus domínios. Posteriormente, tivemos o coronelismo, com espaços muitas vezes de poder e de mando dentro ou até mesmo acima do próprio Estado.

Nossa dívida tem a marca da exclusão de muitos que deu sustentação a uma situação de privilégios. Abolimos tardiamente a escravidão e, quando a abolimos, não tomamos medidas para integrar, na vida nacional, nos direitos e deveres da cidadania, os nossos antepassados escravos, o que, como bem analisou Florestan Fernandes, nos deu uma ordem social incompleta. Carregamos uma dívida também com nossos antepassados indígenas.

O fato é que a questão social no Brasil, até pouco antes da Revolução de 1930, era considerada como uma questão não de política pública, mas de polícia. O governo do Presidente Getúlio Vargas, com suas contradições, representou a bem da verdade um marco histórico no Brasil, ao colocar a questão social na agenda nacional, ainda que sob uma perspectiva corporativista e autoritária, sobretudo a partir de 1937 e, mesmo assim, restrita a algumas categorias profissionais.

Foi somente com nossa Constituição Federal de 1988 que as políticas sociais foram colocadas no campo das políticas públicas. Nossa Carta incorporou uma concepção de Estado que busca uma síntese superior de integração e transcendência entre as conquistas do estado liberal, os direitos e garantias individuais, a afirmação da dignidade da pessoa humana e dos grupos intermediários como a família, as comunidades, o compromisso com as liberdades públicas e democráticas.

Ao mesmo tempo, incorporou as grandes conquistas do Estado de Bem-Estar Social, no que se refere aos direitos dos trabalhadores, dos pobres, das minorias, dos mais fragilizados, apontando também para vigorosas políticas de inclusão, de justiça social — como as que nós estamos, hoje, implementando no Brasil. Foi com base na Constituição que se desdobraram, posteriormente, sistemas normativos importantes para

a garantia dos direitos sociais, como o SUS (Sistema Único de Saúde), o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social, a lei que instituiu o Programa Bolsa Família, o Estatuto do Idoso, todas que regulamentam e traduzem na prática os princípios, os valores e as normas constitucionais.

Portanto, sobre os alicerces lançados pela Constituição de 1988, estamos construindo, pela primeira vez, o edifício da proteção e da promoção social em nosso país, por meio de políticas públicas de Estado. Estamos construindo um marco institucional voltado para a garantia e a efetivação dos direitos sociais, que foram negados à maioria da população brasileira, ao longo de toda a nossa história. Estamos substituindo o assistencialismo pelo direito à assistência, e essa é uma inovação fundamental, por substituir as práticas clientelistas e patrimonialistas, que eram tão presentes em nosso país, por um arcabouço sólido que regulamenta a prestação de serviços sociais e a concessão de benefícios sociais. Essa mudança é significativa do ponto de vista do cidadão, que, em vez de ser colocado numa posição submissa aos desígnios e às vontades pessoais dos governantes, passa a assumir um papel de agente, detentor de direitos sociais, que são obrigação do Estado. Mas é igualmente uma mudança de grande magnitude do ponto de vista dos gestores públicos, que têm o dever de implementar políticas para a garantia desses direitos.

Em especial, a Constituição de 1988 deu um tratamento especial aos municípios colocando-os como entes constitutivos da federação brasileira. Nossa Carta Magna reuniu um conjunto de normas que fazem com que o município tenha hoje um espaço importante na implementação das políticas sociais no país. Por isso, a execução das políticas de desenvolvimento social requer o estabelecimento de parcerias com estados, municípios e entidades da sociedade civil. Dado um contexto em que os municípios são dotados de variados graus de capacidade administrativa, a execução descentralizada de políticas reveste-se de importantes desafios.

Para evitar desvios na aplicação dos recursos, estamos sempre atentos para o controle, o estabelecimento de normas e procedimentos, a prestação de contas, o monitoramento e a avaliação dos resultados.

Isso vale para recurso público de qualquer natureza, quanto mais para recursos destinados aos mais pobres. Estes merecem nosso maior zelo para que os investimentos sociais sejam aplicados da forma mais efetiva possível, dentro dos princípios éticos mais rigorosos.

O Programa Bolsa Família é um bom exemplo que ilustra como estamos conseguindo avançar rumo a um modelo republicano e democrático de execução de políticas sociais. Este programa é o eixo de integração do nosso conjunto de políticas de desenvolvimento social. Ele ampliou de forma significativa e colocou as políticas de transferência de renda no Brasil em um patamar superior, visando a universalizar o recebimento do benefício entre os pobres. Com o Bolsa Família — presente em todos os 5.563 municípios brasileiros e mais o Distrito Federal — foi possível dar um mínimo de dignidade a mais de 11 milhões de famílias pobres — cerca de 45 milhões de pessoas. Cada família recebe, em média, R\$85 por mês, e os recursos transferidos têm efeitos imediatos e significativos sobre as condições de vida da população pobre, promovendo o acesso a alimentos e o atendimento de outras necessidades básicas. Além dos benefícios financeiros, as famílias devem observar a frequência das crianças na escola e observar o calendário de saúde de crianças e gestantes, que são o que chamamos de contrapartidas de saúde e educação, voltadas para ampliar suas capacidades e contribuindo para romper o ciclo intergeracional da pobreza.

Quando o programa foi lançado, em outubro de 2003, e também durante seu primeiro ano de existência, não faltaram críticas e acusações. Diziam que o programa estava cercado de fraudes. Ou que era eleitoreiro. Em contraste, hoje é interessante observar que, logo após o primeiro turno das eleições de 2008, alguns meios de comunicação compararam os dados do Programa Bolsa Família com o balanço dos resultados eleitorais e concluíram: o programa não rende votos. Nos 100 municípios com maior percentual de beneficiários, o índice de reeleição dos prefeitos seguiu a média nacional. Ao analisar também os partidos vencedores, o fato de serem cidades contempladas pelo programa não significou favoritismo do Partido dos Trabalhadores: o partido lançou nesses lugares 16 candidatos e elegeu quatro.

Isto nada mais é do que um exemplo concreto de como estamos conseguindo estruturar as políticas de desenvolvimento social dentro de

um processo republicano e democrático. O Bolsa Família foi construído em parceria com todos os governos estaduais e municipais e com os conselhos de assistência social. Ancorado em texto legal, votado e aprovado pelo Congresso Nacional, o Bolsa Família marca, junto a outras ações governamentais, a era em que as políticas sociais deixam o campo do clientelismo para ancorar no porto das políticas públicas normatizadas, com critérios, transparência e prestação de contas.

Já na eleição passada de 2006, um relatório do Tribunal de Contas da União atestava o caráter público e a solidez dos critérios do Bolsa Família, por meio de uma auditoria que avaliou o processo de concessão de benefícios. Ficou comprovado que a seleção dos beneficiários atende a uma ordem de procedimentos universais predefinidos, sem vínculo partidário. Na avaliação que faz do programa, o Banco Mundial destaca a focalização como um de seus pontos positivos. Temos investido numa ampla rede de fiscalização e controle do programa, trabalhando com mecanismos internos e contando com uma rede pública com participação da Corregedoria da União e do Ministério Público.

Nesse processo de aperfeiçoamento da gestão das políticas sociais, nosso grande marco é o Cadastro Único, que reúne informações sobre as famílias de baixa renda no país, oferecendo um completo diagnóstico socioeconômico dos cadastrados. O controle e monitoramento do Bolsa Família emprega de forma intensiva as tecnologias de informação, cruzando dados do Cadastro Único com outras bases de dados do Governo Federal para averiguar a existência de família com renda *per capita* acima de R\$120,00, que é o valor limite para recebimento do Bolsa Família.

Mas, para além do controle, o Cadastro Único também pode ser utilizado pelos municípios, Estado e União para planejamento das políticas públicas, a partir da identificação das demandas. Essa divisão de tarefas segue as orientações da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais que regulamentam nossos programas. O município, na definição constitucional, é um locus administrativo e político importante, um ente federativo autônomo e, como tal, deve ser tratado nos planejamentos das políticas públicas.

Nos seus cinco anos de existência, o Bolsa Família já se consolidou, em seus princípios, como um programa integrado a nossa rede de

proteção e promoção social. No passado, pessoas, famílias, comunidades inteiras que não receberam a atenção e os cuidados devidos dos poderes públicos tornaram-se alvo fácil de candidatos inescrupulosos, na forma mais perversa de corrupção que é a compra de votos. Hoje, nossa ampla rede de proteção e promoção social está conseguindo captar e canalizar as melhores energias de nossa gente, fazendo da dignidade humana um valor comum a todos.

Os mesmos princípios éticos, democráticos e republicanos que norteiam o desenho e a implementação do Bolsa Família também regem os demais programas de desenvolvimento social e combate à fome. Na área da Assistência Social, implementamos o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que institui um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais e da gestão da política de assistência social de forma unificada em todo o território nacional, articulando as ações do Governo Federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

O SUAS está estruturado em diversos níveis de complexidade. Na Proteção Social Básica, destaca-se o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), cujos serviços são prestados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Nos CRAS, as famílias em situação de vulnerabilidade social são atendidas com orientação social e psicológica. Atualmente, 3,1 mil municípios recebem cofinanciamento do Programa de Atenção Integral às Famílias em 3,7 mil CRAS.

Na Proteção Social Especial, o Programa de Erradicação do Trabalho (PETI), implementado de forma articulada ao Programa Bolsa Família, transfere renda às famílias, tendo como contrapartida as condicionalidades do Bolsa Família e a participação em ações socioeducativas no contraturno escolar. Atualmente, o PETI atende a 875 mil crianças.

Ainda no âmbito da Assistência Social, é concedido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma importante transferência de renda que paga um salário mínimo mensal a idosos com mais de 65 anos e a pessoas portadoras de deficiências com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo que estejam incapacitadas para o trabalho. O BPC atende hoje a 1,7 milhão de pessoas com deficiência e 1,5 milhão de idosos em todo o Brasil. Os recursos transferidos são vultosos: no ano de 2008, serão investidos R\$15 bilhões.

Na área da Segurança Alimentar e Nutricional — que visa a garantir um dos mais elementares direitos humanos, o direito humano à alimentação adequada —, o combate à fome teve uma prioridade inquestionável, desde o início do primeiro mandato do Presidente Lula, com o lançamento do Fome Zero. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi instituído em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e reúne ações intersetoriais centradas na garantia do direito humano à alimentação adequada.

Destaco o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), gerido pelo MDS. Trata-se de um programa voltado à aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, por valores referenciados pelos mercados regionais. Os alimentos adquiridos pelo PAA são destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Portanto, considero que esse é um dos programas mais representativos do Fome Zero: de um lado, promove a autonomia e a emancipação de pequenos produtores ao garantir a compra de alimentos; e, de outro, atende àqueles que ainda experimentam o flagelo da fome. Atualmente, com investimento de R\$405 milhões, 70 mil agricultores familiares venderam sua produção por meio do PAA.

Não posso deixar de mencionar, ainda, a importância do programa de construção de cisternas na região do semiárido brasileiro. Cada vez mais, o acesso à água configura-se como um elemento indispensável para a segurança alimentar e nutricional, especialmente nas regiões de maior escassez. Atualmente, já temos 248 mil cisternas construídas, sendo que 199 mil delas com recursos do MDS; e o restante, de parceiros.

Desde o princípio, nosso objetivo tem sido a implementação das políticas sociais sob uma perspectiva republicana, de políticas públicas garantidoras de direitos sociais, visando à redução de dois problemas que caminham juntos no Brasil, desde os tempos iniciais da colonização até nossos dias: a pobreza e a desigualdade social. Desta forma, trabalhamos incessantemente pela transparência, pela prestação de contas, pelo acompanhamento e pela fiscalização. Tudo isso é muito importante não só do ponto de vista do controle, da auditoria e do combate à corrupção, mas também do ponto de vista da informação aos cidadãos e cidadãs sobre como os recursos públicos estão sendo aplicados. Além de

aprimorarmos incessantemente nossas ações, temos que ser capazes de oferecer à sociedade informações sobre seus resultados.

É importante lembrar que os pobres pagam impostos, assim como a sociedade como um todo. Todos os contribuintes têm o direito de saber onde e como estão sendo aplicados os seus recursos e o retorno desses investimentos sociais. Daí a importância dos indicadores, da avaliação constante. Quando as pessoas sabem quantas famílias estão sendo atendidas ou quantas crianças já não passam fome, é muito mais fácil que elas entendam a importância da permanência das políticas e programas sociais. Tudo isso para que possamos, cada vez, trabalharmos juntos e dividirmos as conquistas e o período virtuoso e inédito que o nosso país vem vivendo.