Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Dossier: Brasil

Políticas de promoção social no Brasil

Políticas de promoción social en el Brasil

Rafael Guerreiro Osorio
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretária de Avaliação, Gestão aa Informação e Cadastro Único, Brasil.

https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id268

1. ¿Qué lugar ocupan las políticas de promoción social dentro del sistema de protección social de su país y cómo se relacionan con las políticas de asistencia y garantía de ingresos?

No sistema de proteção social brasileiro, as políticas de promoção social, entendidas como "ferramentas para favorecer trajetórias de autonomia, melhorar a empregabilidade e ampliar o acesso efetivo a oportunidades, promovendo condições para o exercício progressivo de direitos" (ISI, 2026), se relacionam de forma complementar com as políticas de assistência social e de garantia de direitos.

O objetivo é combinar proteção e promoção social, dado o reconhecimento de que, além de promover o acesso a direitos e atender a necessidades imediatas, também é necessário fortalecer processos sustentados de inclusão social, desenvolvimento de capacidades e autonomia pessoal, familiar e comunitária. Na prática, as políticas de proteção e promoção social podem atuar simultaneamente e se complementar.

No Brasil, as políticas de promoção social, tradicionalmente, abrangem as áreas da educação, qualificação profissional, acesso ao trabalho, inclusão produtiva, entre outras. Trata-se de um esforço de vários órgãos do governo federal, que direcionam iniciativas para o público do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que identifica e caracteriza famílias com renda por pessoa de até ½ salário-mínimo.

Desde sua criação, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) conta com uma secretaria voltada para inclusão produtiva do público atendido pelas iniciativas do MDS. No início, a prioridade era mobilizar outros órgãos do governo e da sociedade civil para gerar iniciativas de geração de emprego e

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

renda voltadas aos mais vulneráveis, com foco no mercado de trabalho formal.

Com o passar do tempo, as ações de inclusão social e econômica do governo federal se tornaram mais abrangentes. Um exemplo disso foi o Plano Brasil sem Miséria (2011-2014), cujo objetivo era superar a extrema pobreza, e que se organizava em três eixos garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.

O eixo de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria tinha um componente urbano e um componente rural. Ambos ofereciam de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda ao público-alvo do plano, buscando uma inserção mais digna e mais sustentável das pessoas no mundo do trabalho.

No campo da Inclusão produtiva urbana, o Plano previa as seguintes iniciativas: oferta gratuita de cursos de qualificação profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec BSM) aos inscritos no Cadastro Único com idade a partir de 16 anos; adequação dos cursos do "Sistema S"[1] `às demandas do mercado de trabalho nos municípios.; parceria com estados para ações de intermediação de mão-de-obra, de modo a aumentar as chances dos egressos do Pronatec BSM de encontrar emprego; e início da transferência de recursos federais a municípios, por meio do Acessuas Trabalho[2], para apoiar a gestão intersetorial de ações de inclusão produtiva

No campo da inclusão produtiva rural, as iniciativas do Plano eram: oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural para melhorar e ampliar a produção de agricultores familiares extremamente pobres; famílias agricultoras atendidas com assistência técnica começaram a receber transferência direta de recursos não reembolsáveis para compra de insumos e equipamentos; instalação de cisternas para prover água limpa a milhões de brasileiros que vivem no semiárido; compra da produção de agricultores familiares pelo Programa de Aquisição de Alimentos (ao longo de todo o período); pagamento dos benefícios do Bolsa Verde a famílias que desenvolviam atividades sustentáveis em áreas de conservação ambiental.

Esse legado de articulação integrada evoluiu. Atualmente, as estratégias de inclusão produtiva urbana e rural foram aperfeiçoadas e encontram-se institucionalizadas dentro da estrutura programática do MDS, distribuídas de forma especializada entre suas secretarias:

- A Secretaria de Inclusão Socioeconômica (SISEC) absorveu e modernizou as políticas de inserção no mercado de trabalho, o empreendedorismo e a qualificação profissional em articulação com estados e municípios.
- A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) assumiu a gestão de programas estruturantes do campo, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cisternas, propiciando o acesso à água para o consumo humano e a produção, potencializando a produção rural e o abastecimento social.
- A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) permanece à frente da coordenação da rede socioassistencial e do Acessuas Trabalho, garantindo que as populações em maior vulnerabilidade acessem os caminhos de autonomia econômica.

Dessa forma, o arranjo multissetorial inaugurado pelo Brasil sem Miséria consolidou-se no presente como uma política pública perene, robusta e segmentada de superação da pobreza.

2. ¿Qué política o experiencia de promoción social destacaría actualmente en su país y de qué manera contribuye a ampliar las oportunidades y fortalecer las capacidades de las personas y los hogares?

[1] O Sistema S é formado por nove entidades principais de interesse público voltadas para a capacitação profissional, assistência, saúde e lazer, reunindo as seguintes entidades: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SESI (Serviço Social da Indústria): Voltado para a qualidade de vida e saúde do trabalhador da indústria. SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), SEST (Serviço Social de Transporte; SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte) e SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

[2] O Acessuas Trabalho (Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho) é uma iniciativa do Governo Federal, vinculada ao Portal Gov.br - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que articula ações para inserir pessoas em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho ou em cursos de qualificação.

Registros sociais como o Cadastro Único podem ser utilizados como instrumentos de promoção social, na medida em que identificam as famílias mais vulnerabilizadas e permitem que elas acessem direitos e oportunidades por meio da integração entre políticas e programas. Há um imenso potencial a ser explorado nesse sentido no governo federal, a partir da construção de uma base de beneficiários que mostre a quais prestações as pessoas têm acesso e onde estão os vazios de cobertura.

O Programa Acredita no Primeiro Passo, de inclusão socioeconômica de pessoas inscritas no Cadastro Único, é uma iniciativa pioneira do governo brasileiro para mobilizar oportunidades produtivas para aumento de renda e autonomia das famílias beneficiárias de programas sociais. Em dois anos, o Programa já direcionou 4 milhões de vagas de qualificação profissional, 2 milhões de vagas de emprego e 423 mil operações de microcrédito produtivo foram realizadas, envolvendo R$ 3,5 bilhões de reais em operações financeiras para fomentar o empreendedorismo do público de baixa renda, inclusive na economia informal.

Estabelecendo parcerias públicas e privadas, com participação de entes federados, instituições de ensino e a colaboração com organismos internacionais, o Acredita no Primeiro Passo identifica os arranjos produtivos locais e as potencialidades econômicas dos territórios, demandando a capacitação profissionalizante de trabalhadores junto ao sistema nacional de educação profissional e tecnológica e orientando os empreendedores populares no acesso ao crédito produtivo, ações articuladas com foco no desenvolvimento local.

Por meio do programa foi criado o Fundo Garantidor das Operações (FGO), instrumento de aval sem custos para o tomador, que reduz o risco de operações de microcrédito para pessoas físicas e microempreendedores individuais (MEIs) do Cadastro Único. Com menos riscos, a taxa de juros é menor, fortalecendo a capacidade de negócio e a adimplência dos empreendedores populares. O Acredita também apoia a assistência técnica destas operações, subsidiando parcialmente os agentes estruturadores de negócios no acompanhamento e orientação destes investimentos produtivos.

Busca-se a inclusão produtiva com aumento de renda das famílias e a valorização do empreendedorismo, com o fomento de negócios resilientes que promovam a saída da pobreza e a redução da desigualdade social. Com a utilização do Cadastro Único e o apoio da rede socioassistencial do país, promove-se o acesso aos direitos individuais e coletivos, com uma trajetória virtuosa entre o acolhimento qualificado dos serviços e benefícios de proteção social e as políticas de promoção do desenvolvimento social. O programa estabelece o diálogo entre o econômico e o social, promovendo a empregabilidade e a evolução do capital humano, com geração de melhores rendimentos para o trabalhador e aumento da produtividade para o setor produtivo. Com prioridade para mulheres, que atingem 69,2% nas operações de microcrédito produtivo e 60% na qualificação profissional, o Acredita no Primeiro Passo colabora para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ODS/ONU e para que o Brasil avance na inclusão produtiva e na redução da pobreza e das desigualdades.

3. De cara a los próximos años, ¿cuáles deberían ser las principales prioridades de las políticas de promoción social en su país y qué aportes podría realizar la cooperación entre los países del MERCOSUR?

No Brasil não há como falar em políticas de promoção social sem levar em conta a alta desigualdade de renda que, infelizmente, ainda caracteriza nossa sociedade. Apesar de o índice de Gini ter chegado ao menor patamar histórico, do Brasil ter alcançado o nível muito alto desenvolvimento humano, segundo o PNUD, e de ter saído novamente do Mapa da Fome, segundo a FAO, ainda somos um país extremamente desigual, que precisa dedicar especial atenção aos segmentos menos privilegiados.

O combate às desigualdades exige políticas transversais e intersetoriais capazes de incidir sobre as causas estruturais que, associadas, produzem exclusão. No Brasil, as dimensões de renda, gênero, raça, etnia e deficiência fazem enorme diferença no nível de bem-estar e nas perspectivas de mobilidade social das pessoas, ainda mais quando essas dimensões se cruzam com desigualdades regionais e territoriais. Outro aspecto importante é o ciclo de vida: crianças de 0 a 6 anos, jovens e idosos precisam de iniciativas que considerem os desafios particulares a cada uma dessas etapas.

Famílias de baixa renda chefiadas por mulheres negras, com crianças na primeira infância, jovens em idade escolar e pessoas com deficiência e/ou idosos com alto grau de dependência precisam do suporte do Estado para viver dignamente e ter chances de mudar de vida. Para cada componente familiar é necessário um tipo de atenção, o que aumenta a complexidade da intervenção pública e torna fundamental contar com registros administrativos abrangentes e atualizados.

Portanto, as políticas de promoção social no Brasil devem buscar o aumento da renda e o acesso a postos de trabalho de qualidade para os segmentos mais vulneráveis. No caso das mulheres, as prioridades são oferta de creches públicas, implementação da Lei da Igualdade Salarial, aprovada em 2023, programas de qualificação específicos, como o Mulheres Mil, programas de fomento ao empreendedorismo feminino, linhas de crédito mais favorecidas para agricultoras e extrativistas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)[3] e apoio à participação das mulheres na ciência e na pesquisa.

Para a juventude, que está no centro dos desafios que definirão o futuro do país, é fundamental a oferta de educação de qualidade, o acesso ao lazer, à cultura, ao esporte, ao descanso e às oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional. Cabe destacar iniciativas como o Pé-de-Meia, do Ministério da Educação (MEC), programa de incentivo financeiro-educacional do governo federal, criado como uma poupança para combater a evasão escolar e promover a permanência e a conclusão dos estudos no ensino médio público. Outra iniciativa importante é o investimento na rede nacional de cursinhos populares (CPop), de modo a facilitar o acesso da juventude ao ensino superior.

Para adultos em idade produtiva, a agenda abrange educação e qualificação profissional, inclusão produtiva, acesso ao emprego formal e decente, geração de renda e redução das desigualdades territoriais, raciais e de gênero. Iniciativas que envolvem diversas áreas são mais efetivas, como o Acessuas Trabalho, que articulam assistência social com qualificação profissional, intermediação de emprego, incentivo à formalização e apoio à economia solidária.

Finalmente, considerando o rápido crescimento da população brasileira com mais de 60 anos, é preciso avançar na implementação do Plano Nacional de Cuidados Brasil que cuida, instrumento de implementação da Política Nacional de Cuidados, instituída pela Lei nº 15.069/2024, regulamentada pelo Decreto nº 12.562/2025 e detalhada na Portaria Interministerial MDS/Mulheres/MDHC nº 35, de 11 de dezembro de 2025. O Plano reconhece o cuidado como um direito fundamental e um dever compartilhado entre o Estado, as famílias, o setor privado e a sociedade civil. Os públicos prioritários são crianças e adolescentes, com foco especial na primeira infância, idosos e pessoas com deficiência que dependem de auxílio para atividades diárias e trabalhadores formais e informais do setor de cuidados.

A cooperação entre os países do Mercosul pode ampliar essas políticas por meio do intercâmbio de experiências, da coordenação de programas e da construção de direitos sociais que ultrapassem as fronteiras nacionais. O Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), por exemplo, estabelece objetivos comuns, como combate à pobreza e à fome, inclusão produtiva, trabalho decente, educação, saúde e mecanismos regionais de financiamento das políticas sociais.

Essa cooperação também pode tornar mais concreta a ideia de uma cidadania regional. O Estatuto da Cidadania do Mercosul prevê avanços em várias áreas, como livre circulação de pessoas e igualdade de acesso a trabalho, saúde e educação. Na seguridade social já existem mecanismos para considerar períodos de contribuição realizados em diferentes países do bloco.

Em resumo, a prioridade do Brasil é conjugar políticas de proteção social, que garantem acesso a direitos e assistência imediata, a políticas de promoção social, que geram capacidades, trabalho, renda e autonomia. O Mercosul pode contribuir tornando essas políticas mais coordenadas regionalmente, compartilhando soluções e ampliando direitos para pessoas que vivem, estudam e trabalham entre os países do bloco.

[3] O Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) é uma política pública do governo federal brasileiro criada para conceder financiamentos rurais com taxas de juros mais baixas para pequenos produtores e agricultores familiares