



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL E COMBATE À FOME

O BRASIL SEM MISÉRIA

Organização:
TEREZA CAMPELLO, TIAGO FALCÃO
E PATRICIA VIEIRA DA COSTA

O BRASIL
SEM MISÉRIA

GOVERNO FEDERAL

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Vice-Presidente

Michel Temer

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Ministra

Tereza Campello

Secretário Executivo

Marcelo Cardona Rocha

Secretária Nacional de Assistência Social

Denise Colín

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo Jannuzzi

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Arnoldo de Campos

Secretário Nacional de Renda de Cidadania

Luis Henrique Paiva

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA

Secretário

Tiago Falcão

Diretora de Relações Institucionais e Secretária Substituta

Patricia Vieira da Costa

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

O BRASIL SEM MISÉRIA

Organizadores:

TEREZA CAMPELLO, TIAGO FALCÃO E PATRICIA VIEIRA DA COSTA

1ª EDIÇÃO
Brasília, 2014

FICHA TÉCNICA

Organizadores

Tereza Campello
Tiago Falcão
Patricia Vieira da Costa

Projeto gráfico

Chica Magalhães / Grupo Informe Comunicação Integrada

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
O Brasil sem miséria / Organizadores: Tereza Campello, Tiago
Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.
848 p. : gráfs, mapas, tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-60700-77-6

1. Ciências Sociais, Brasil 2. Política Social, Brasil. 3. Brasil sem
Miséria. 4. Programas Sociais, Brasil. 5. Pobreza, Brasil. 6. Desigualdade
Social, Brasil. I. Campello, Tereza Helena Gabrielli Barreto. II Silva, Tiago
Falcão. III. Costa, Patricia Vieira da.

CDU: 304(81)

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Imagem da capa e do interior do livro:

PAZ

Candido Portinari

Painel a óleo / madeira compensada

1.400 x 953 cm

Rio de Janeiro (RJ)

1952-1956

Obra executada para decorar a sede das Nações Unidas em Nova York, EUA, juntamente com o painel intitulado "Guerra".

O MDS agradece a João Candido Portinari pela cessão do direito de uso da imagem da obra.

AGRADECIMENTOS

Os organizadores agradecem imensamente a colaboração de várias pessoas que encontraram tempo em suas rotinas atribuladas para tornar possível a publicação desta obra, em especial os autores dos 32 textos que compõem o livro.

Nosso muito obrigado à sempre inspirada e engajada Monica Rodrigues, que apoiou o projeto e acreditou nele desde o início. À dedicada e comprometida Raphaella Bandeira, única pessoa que não consta do rol de organizadores a ler e criticar todos os artigos desta publicação. A Marina Farias, incansável na revisão de texto. A Cláudia Queiroz, Luciana Oliveira e Isabel Costa, sempre prontas a solucionar qualquer tipo de problema. A Paulo Jannuzzi, que apoiou o projeto em várias frentes. A Tatiane Dias, pela cuidadosa revisão bibliográfica. A Ysrael Rodrigues, pela compilação de dados e elaboração de gráficos para grande parte desta publicação. A Lígia Kosin, Marta Salomon e Renata Lu Franco, pelo apoio de comunicação. A Chica Magalhães, pelo lindo projeto gráfico. A Jéssica Lima, Emanuelle Oliveira, Thiago Reis, Januário Rodrigues Neto, Aline Diniz e Valéria Fazzura, pelo apoio em diversas atividades da organização da obra. E também a Marcelo Cardona, Flora Marin, Natascha Rodenbusch Valente, Patrícia Vilas Boas e Kátia Osório, que ajudaram a viabilizar esta publicação.

Nossos sinceros agradecimentos a todos os revisores técnicos: Bruno Teixeira, Cintia Melchiori, Emanuelle Oliveira, Fernando Kleiman, Guilherme Carvalho, Isabel Costa, Isabele Bachtold, Janine Mello, Luciana Oliveira, Marcelo Sousa, Marina Farias, Monica Rodrigues, Rafael Mafra, Raphaella Bandeira, Rogério Veiga e Sophia Lacerda.

E um agradecimento mais do que especial a João Candido Portinari, por gentilmente ceder ao Plano Brasil sem Miséria os direitos de uso das imagens da obra de seu pai, que retratou com sensível genialidade as pessoas mais pobres do nosso país – brasileiros que aproveitam todas as oportunidades para superar a pobreza. É a eles que este livro é dedicado.



SUMÁRIO

- .15 PREFÁCIO
- .23 APRESENTAÇÃO

PARTE I

- .33 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS DESAFIOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: POR UM PAÍS RICO E COM OPORTUNIDADES PARA TODOS
Tereza Campello e Janine Mello
- .67 A LINHA DE EXTREMA POBREZA E O PÚBLICO-ALVO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Tiago Falcão e Patricia Vieira da Costa
- .97 O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Aline Diniz Amaral
- .129 COORDENAÇÃO INTERSETORIAL DAS AÇÕES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Patricia Vieira da Costa e Tiago Falcão
- .173 A ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Patricia Vieira da Costa, Luciana Alves de Oliveira, Marconi Fernandes de Sousa e Caio Nakashima
- .207 TRANSPARÊNCIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO, AGENDA INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
Patricia Vieira da Costa, Isabel Costa e Raphaella Bandeira
- .237 O EIXO DE GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Patricia Vieira da Costa e Tiago Falcão
- .261 O EIXO DE ACESSO A SERVIÇOS E A AÇÃO BRASIL CARINHOSO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Patricia Vieira da Costa, Rafael d'Aquino Mafra e Isabele Villwock Bachtold
- .289 A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Patricia Vieira da Costa, Luiz Herberto Müller, Margarida Munguba Cardoso, Marcelo de Sousa e Luciano Maduro Alves de Lima
- .323 A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATÉGIAS E PRIMEIROS RESULTADOS
Janine Mello, Bruno Teixeira Andrade, Cíntia Ebner Melchiori e Ysrael Rodrigues de Oliveira

PARTE II

- .349 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA OFERTA DE SERVIÇOS PARA A GARANTIA DE NECESSIDADES SOCIAIS BÁSICAS
Denise Ratmann Arruda Colin, Valéria Maria de Massarani Gonelli e Ana Heloísa Viana Silva Moreno
- .365 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A LUTA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL
Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Joana Mostafa, Juliana Picoli Agatte e Celso Lourenço Moreira Corrêa e Walter Shiguero Emura
- .385 O EMPREENDEDORISMO COMO PROMOTOR DA INCLUSÃO PRODUTIVA
Luiz Barretto
- .409 ATUAÇÃO DE UM BANCO DE DESENVOLVIMENTO PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA: O EXEMPLO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL
Nelson Antônio de Souza
- .425 ECONOMIA SOLIDÁRIA E OS DESAFIOS DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Paul Singer, Roberto Marinho A. da Silva e Valmor Schiochet
- .447 INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA RECENTE D EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ATENDIMENTO DOS MAIS POBRES NO RURAL BRASILEIRO
Arnoldo de Campos, Laudemir Müller, Lilian dos Santos Rahal, Mônica Schroder, Erick Brigante Del Porto e Denise Reif Kroeff
- .467 O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS: FERRAMENTA PODEROSA CONTRA A POBREZA
Arnoldo de Campos e Adriana Melo Alves
- .493 PROGRAMA BOLSA VERDE: ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL
Paulo Guilherme Francisco Cabral, Andrea Arean Oncala, Larisa Ho Bech Gaivizzo e Renata Corrêa Apoloni
- .515 BRASIL SEM MISÉRIA NA REFORMA AGRÁRIA: AVANÇOS NA INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA
Carlos Mário Guedes de Guedes, Carlos Eduardo Sturm, Letícia Petrarca e Simone Guerresi
- .543 ACESSO À EDUCAÇÃO E COMBATE À DESIGUALDADE: O PAPEL DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
José Henrique Paim Fernandes
- .563 REFLEXÕES ACERCA DA EDUCAÇÃO PARA A SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA: DESAFIOS DA ESCOLA DE TEMPO COMPLETO E DE FORMAÇÃO INTEGRAL
Jaqueline Moll

- .583 O BRASIL CARINHOSO E AS POLÍTICAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL – O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO COM O PROGRAMA SÃO PAULO CARINHOSA
Ana Estela Haddad, Rogério da Veiga, Terciane Alves Gonçalves e Teresinha Cristina Reis Pinto
- .603 AÇÕES DE SAÚDE NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: O ACESSO À SAÚDE ORIENTADO PELA SUPERAÇÃO DE INIQUIDADES
Patricia Constante Jaime, Márcia Aparecida do Amaral e Helvécio Miranda Magalhães Júnior

PARTE III

- .635 APRENDIZADOS RECENTES NO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE
Luciana Jaccoud
- .653 BRASIL SEM MISÉRIA: A TRANSFORMAÇÃO NA VIDA DE MILHÕES DE BRASILEIROS E BRASILEIRAS
Jorge Chediek
- .677 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
Francisco Menezes e Maíra Martins
- .695 DIÁLOGOS PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA
Gilberto Carvalho
- .703 DOENÇAS NEGLIGENCIADAS, ERRADICAÇÃO DA POBREZA E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
Tania Araújo-Jorge, Marcus Matraca, Antônio Moraes Neto, Valéria Trajano, Paulo d'Andrea e Ana Fonseca
- .727 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A INCLUSÃO FINANCEIRA
Marcelo Neri
- .747 O BRASIL SEM MISÉRIA E AS MUDANÇAS NO DESENHO DO BOLSA FAMÍLIA
Rafael Guerreiro Osorio e Sergei S. D. Soares
- .763 DIMENSIONAMENTO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL: APRIMORAMENTOS METODOLÓGICOS E NOVAS ESTIMATIVAS
Paulo de Martino Jannuzzi, Marconi Fernandes de Sousa, Alexander Cambraia Nascimento Vaz, Julio Cesar Gomes Fonseca e Marcia Valéria Sousa Barbosa
- .793 O FIM DA MISÉRIA É SÓ UM COMEÇO
Tereza Campello e Tiago Falcão
- .824 NOTAS BIOGRÁFICAS
- .836 PARTICIPANTES DA FORMULAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
- .838 SIGLAS, ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS



PREFÁCIO

DILMA ROUSSEFF

Presidenta da República Federativa do Brasil

Prezada leitora, estimado leitor,

Ao longo dos séculos, a pobreza foi um fenômeno cercado de interesses e de preconceitos. Houve momentos em que os pobres foram considerados um “mal necessário” para obter a mão de obra barata que construiu a riqueza do país e de suas oligarquias. Para alguns, os pobres eram indesejáveis testemunhos da desigualdade e da indiferença reinantes, a serem escondidos e ignorados. Para outros, seriam responsáveis pela própria pobreza em razão de sua indolência, sem que houvesse qualquer evidência séria ou consistente nesse sentido.

Houve muitos brasileiros brilhantes e corajosos que remaram contra essa maré de indiferença: dos abolicionistas do século XIX aos movimentos sociais e sindicais do final do século XX; dos escritores modernistas e dos pensadores dos anos 30 aos intelectuais contemporâneos; dos políticos reformadores do século XX às lideranças socialmente comprometidas dos dias atuais. São as vozes de Joaquim Nabuco, Gilberto Freyre, Manoel Bonfim, Sérgio Buarque de Holanda, Josué de Castro, Anísio Teixeira, Paulo Freire, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro, Herbert de Sousa, o Betinho, e tantos outros, célebres ou anônimos, que lutaram por um país menos excludente e desigual.

Nos últimos anos, o povo brasileiro percebeu que o crescimento econômico não se traduz, de forma natural, em redução da pobreza e das desigualdades. Percebeu que é necessária a atuação decidida e firme do Estado. O Brasil tem mostrado que não quer mais deixar de garantir a sustentabilidade social do crescimento econômico por dar as costas a uma parcela significativa da população. Neste novo século, o país finalmente passou a reconhecer em todos e em cada um dos seus cidadãos sua maior riqueza. O Brasil está convicto de que precisa de todos os brasileiros.

Por isso, cabe destacar a determinação política do Presidente Lula ao tornar o combate à fome e à pobreza uma política prioritária no país. Afinal, não foram poucas as resistências enfrentadas no início da implantação do Programa Bolsa Família. Mas ele foi firme. E, com a chegada do Bolsa Família, nosso sistema de proteção social passou a efetivamente ter foco na pobreza – com um olhar atento para a infância, o que representou um investimento evidente nas próximas gerações.

O Bolsa Família também potencializou o desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais, que revolucionou a maneira de o poder público atender as necessidades e fazer valer os direitos dos mais pobres. A pobreza passou a ter rosto, nome, endereço e características conhecidas pelo Estado.

Para tornar tudo isso realidade, a decisão política foi traduzida em orçamento, em pessoal, em tecnologia. O país pôde contar também com a capacidade técnica das mulheres e dos homens que se empenharam nessa construção, tornando o sistema de proteção social brasileiro uma referência mundial na redução da pobreza e das desigualdades.

O resultado dessas e de outras iniciativas, entre as quais cabe destacar a política de valorização do salário mínimo e a ampliação do emprego, foi uma expressiva mobilidade social no governo Lula, ampliando o mercado interno, tornando nossa economia mais sustentável e fazendo do Brasil um país mais justo. Mas ainda havia muitos brasileiros vivendo na extrema pobreza.

Por isso, o compromisso que assumi em meu primeiro mandato foi o de mobilizar todas as forças e os instrumentos para a superação da miséria no país, tendo como sólido alicerce os avanços já conquistados. Nascia assim o Plano Brasil sem Miséria, que criou, renovou, ampliou e integrou vários programas sociais, articulando ações do governo federal com estados e municípios.

Aliás, sem a parceria de estados e municípios não teriam sido obtidos os resultados expressivos apresentados nas páginas deste livro. Deixo aqui, portanto, meu agradecimento às governadoras e aos governadores, às prefeitas e aos prefeitos, que também assumiram a bandeira do combate à extrema pobreza como prioridade de governo, viabilizando a chegada do Brasil sem Miséria aos quatro cantos do país. Agradeço também aos servidores das esferas estadual e municipal, que conhecem como ninguém as necessidades de cada região e de cada localidade e que se relacionam de maneira próxima com o nosso público.

Por entender a pobreza como um fenômeno que vai além da renda, o Plano Brasil sem Miséria foi concebido e implementado em uma perspectiva multidimensional, com estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto, como o campo e a cidade, e para cada público, como os adultos e as crianças, para citar apenas alguns exemplos. O Plano criou oportunidades de inclusão para jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais e vários outros grupos vulneráveis.

Para lidar com o desafio da superação da extrema pobreza, envolvendo tantos aspectos e num prazo limitado, de menos de quatro anos, o Brasil sem Miséria se ancorou em metas de grande escala, todas alcançadas. Com a Busca Ativa, encontramos 1,35 milhão de famílias extremamente pobres que estavam fora do Cadastro Único, foram incluídas e imediatamente passaram a receber o Bolsa Família. Os aperfeiçoamentos que o Plano fez no Bolsa Família – especialmente a criação do benefício do Brasil Carinhoso – permitiram que 22 milhões de brasileiros superassem a linha da extrema pobreza. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo do Bolsa Família.

Ao mesmo tempo, a complementação da renda foi só um começo, porque o Plano Brasil sem Miséria atuou sobre as múltiplas dimensões e faces da pobreza. Matriculamos 1,5 milhão de jovens e adultos do Cadastro Único, em sua maioria mulheres, nos cursos de qualificação profissional do Pronatec. O modo como as pessoas têm agarrado com determinação essa oportunidade de crescer profissionalmente e melhorar de vida é o maior testemunho da disposição para o trabalho dos brasileiros de mais baixa renda, o que nos enche de orgulho e renova nossas forças para seguir em frente.

A vocação empreendedora dos mais pobres é outro dado impressionante. Mais de um milhão de empreendedores do Cadastro Único se formalizaram graças à Lei do Microempreendedor Individual (MEI), sendo 400 mil deles beneficiários do Bolsa Família. Formalizados ou não, os trabalhadores por conta própria estão procurando se estruturar, e uma das formas de fazê-lo é tomando o microcrédito produtivo orientado a taxas reduzidas pelo Programa Crescer. Já são 5,6 milhões de operações feitas com pessoas do Cadastro Único, das quais 3,6 milhões foram destinadas a pessoas do Bolsa Família.

A partir das informações do Cadastro Único, implantamos 750 mil cisternas para levar água para o consumo das famílias mais pobres do semiárido; realizamos ligações de energia do Luz para Todos para 267 mil famílias do Bolsa Família que ainda não tinham acesso à luz elétrica; e garantimos serviços de assistência técnica e extensão rural a 350 mil famílias de baixíssima renda no semiárido. Tudo isso contribuiu para que as famílias sertanejas enfrentassem de forma mais estruturada e com dignidade os efeitos da pior seca em mais de meio século, criando as condições para a convivência com a estiagem.

Com a ação Brasil Carinhoso, em seu pilar de renda, conseguimos acabar com o abismo em termos de incidência de extrema pobreza que separava as crianças e adolescentes das demais faixas etárias. No pilar da saúde, estamos prevenindo e tratando os males que mais afetam nossos meninos e meninas na primeira infância, como anemias e asma: 6,4 milhões de crianças tiveram suplementação com megadoses

de vitamina A, 402 mil foram atendidas com distribuição de sulfato ferroso, e o medicamento gratuito para asma já foi retirado por 1,4 milhão de pessoas.

A reforma e construção de postos de saúde e a alocação de profissionais do Programa Mais Médicos nas áreas de maior incidência de extrema pobreza do país também são mostras de como o governo está empenhado em finalmente incluir todos os brasileiros nos serviços a que eles têm direito.

O Brasil sem Miséria também priorizou a educação, melhor caminho para que as pessoas saiam de forma definitiva da pobreza, rompendo o ciclo intergeracional que a reproduz. A expansão de vagas em creches nos permitiu chegar à marca de 702 mil crianças do Bolsa Família matriculadas, diminuindo a desigualdade no acesso entre as crianças de diferentes faixas de renda. Levamos o ensino em tempo integral a 35,7 mil escolas nas quais a maioria dos estudantes são beneficiários do Bolsa Família.

Tudo isso e muito mais que o Brasil vem fazendo nos últimos anos permitiu que o país saísse do mapa da fome elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Uma conquista histórica, fruto do trabalho continuado para garantir direitos, melhorar as condições de vida e gerar oportunidades para todas as brasileiras e todos os brasileiros.

Sabemos que ainda há muito a fazer. Nem por isso devemos deixar de comemorar as vitórias que, com muito esforço, já conquistamos – e quando eu digo nós, estou falando de todos nós brasileiros. Porque embora o combate à miséria seja antes de tudo um dever do Estado, ele não é tarefa isolada de um governo, mas um compromisso que foi efetivamente abraçado por toda a nossa sociedade. Agradeço o apoio das instituições públicas e privadas, dos partidos, das entidades empresariais e de trabalhadores, dos movimentos sociais, das universidades, e de todas as pessoas que acreditam num país mais justo. Sem o diálogo com a sociedade, sem suas sugestões e suas críticas, não teríamos alcançado os extraordinários resultados do Brasil sem Miséria.

A nova postura do Estado, de ir até a população em vez de esperar que os potenciais beneficiários de programas e serviços venham até ele, é um caminho sem volta. O Brasil sem Miséria incorporou o conceito e a prática da Busca Ativa de tal modo no dia a dia dos órgãos parceiros do Plano que o processo só tende a se aprimorar, incluindo cada vez mais brasileiros. Segue também a luta para superar, de uma vez por todas, o preconceito contra os pobres. E persiste o compromisso de continuar gerando oportunidades e garantindo mais e melhores serviços para os mais pobres e para a classe média.

Coragem e determinação para avançar não faltam. Nem a mim, nem aos gestores que elaboram e operam os programas. Tampouco às brasileiras e aos brasileiros que lutam todos os dias para construir uma vida e um país cada vez melhor.

Boa leitura!



O BRASIL SEM MISÉRIA

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome decidiu organizar este livro por vários motivos. Um deles é evitar que o histórico da construção do Plano Brasil sem Miséria se perca. A Administração Pública padece de falta de registros sobre suas iniciativas, seja porque a cultura de documentá-las ainda não ganhou a força que merece, seja porque os gestores não encontram tempo em suas agendas para formalizar esses registros. O segundo motivo foi mostrar a força que a atuação decidida e concertada tem para modificar a realidade.

Para nós, que além de organizadores deste livro fomos os coordenadores da estratégia multidimensional de superação da extrema pobreza do Brasil sem Miséria, foi gratificante perceber como nossos esforços articulados trouxeram modificações que aperfeiçoaram o trabalho de todos e melhoraram os resultados entregues à população. Foram aprimoramentos que vieram para ficar, e um bom exemplo aparece no artigo escrito pelo ministro da Educação. Segundo Henrique Paim, “a política educacional se beneficia da política de assistência social, ao mesmo tempo em que esta é reforçada pela ampliação do acesso à educação. Isto evidencia que o trabalho de forma intersetorial pode – e deve – ser um modelo a ser seguido pelo governo

como um todo”. E acrescentou: “no que diz respeito às tecnologias de políticas públicas empregadas na ação intersetorial, pode-se dizer que a Busca Ativa e a compatibilização entre oferta e demanda por formação [profissional] serão utilizadas no âmbito do MEC em outros programas”.

O presidente do Incra e seus coautores foram além, ao afirmar em seu texto que “a implementação do Plano Brasil sem Miséria trouxe força para o planejamento das ações em assentamentos com uma abordagem integrada”, numa perspectiva que “estimulou uma mudança da visão sobre o Incra como administrador de um eterno passivo, devedor de ações nos assentamentos (...), para uma nova abordagem: o Incra como articulador de ações de diversos órgãos para cada assentamento segundo sua condição, priorizando parcerias institucionais e federativas”.

No artigo sobre o Bolsa Verde, iniciativa concebida especialmente para fazer parte do Plano Brasil sem Miséria, transparece a força do Cadastro Único, traduzida em seu lema “conhecer para incluir”. Segundo os autores do texto, o grande mérito do Bolsa Verde “foi o de tornar visíveis as demandas e potencialidades das condições de vida dos seus beneficiários e de fortalecer o compromisso de diferentes instâncias do Estado brasileiro pela ampliação da oferta de políticas públicas para o bem-estar dessas populações”, compostas em geral de extrativistas, assentados e ribeirinhos.

O ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, por seu turno, diz que o processo desenvolvido no Brasil sem Miséria “serviu como modelo também para intensificar a participação social em outras políticas públicas”. Gilberto Carvalho citou como exemplos “a mobilização social e o debate sobre o Programa Mais Médicos, o enfrentamento à violência nas periferias dos centros urbanos, a Copa do Mundo e o Fundo Amazônia, dentre outros”.

Não por acaso, tanto o Plano Brasil sem Miséria quanto sua estratégia de monitoramento foram premiados na edição de 2013 do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Mas é claro que, além das experiências exitosas, houve uma série de percalços, também abordados nos artigos, tornando esta obra um documento

ainda mais valioso para o registro dessa nova forma de orientar as políticas da área social colocada pelo Plano Brasil sem Miséria.

O livro foi organizado em três partes. A primeira é composta de artigos elaborados pela equipe de coordenação do Plano Brasil sem Miséria, começando por dois textos que revisitam os processos de formulação do Plano e de definição da linha da extrema pobreza. O Cadastro Único, instrumento de identificação e seleção de público que permitiu ao Plano funcionar numa perspectiva multidimensional e integrada, é objeto do terceiro artigo. Em seguida, os profissionais da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (estrutura do MDS responsável pela coordenação do Brasil sem Miséria) abordam, em três textos, quatro aspectos que foram basilares para a construção e o funcionamento do Plano: a coordenação intersetorial, a articulação federativa, a transparência e a participação social em torno das ações. Fechando a primeira parte, há quatro artigos sobre os eixos que compuseram o Brasil sem Miséria – garantia de renda, inclusão produtiva urbana e rural e acesso a serviços, incluindo a Ação Brasil Carinhoso – e seus resultados.

O papel central da política de assistência social no Brasil sem Miséria é tema do primeiro texto da parte dois, que contém artigos feitos por parceiros executores de ações do Plano Brasil sem Miséria. Em seguida, um artigo sobre o impacto do Bolsa Família para a redução da extrema pobreza, a partir de um sofisticado arranjo de articulação intersetorial e federativa. Os esforços para melhorar a inserção dos adultos mais pobres no mundo do trabalho são abordados em três textos, sobre microempreendedorismo, microcrédito e economia solidária. Quanto ao trabalho no campo, há artigos acerca da estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria – que envolve políticas como a de assistência técnica e extensão rural e o Programa de Aquisição de Alimentos –, sobre os programas Água para Todos e Bolsa Verde e sobre o apoio a assentados e acampados.

Ainda na parte dois, o primeiro de dois textos sobre educação retoma o tema da inclusão produtiva ao falar da importância do Pronatec Brasil sem Miséria para o sucesso do Plano. O artigo aborda também programas e ações voltados às crianças e

aos adolescentes, fundamentais para o rompimento do ciclo que reproduz a pobreza entre as gerações – como o Mais Educação, as condicionalidades do Bolsa Família e a vertente de creches da ação Brasil Carinhoso. Na sequência, um texto muito especial traça um histórico da luta para o reconhecimento do direito dos mais pobres à educação, culminando com sua priorização na expansão do Programa Mais Educação. Os parceiros municipais também estão representados no livro, em um artigo que fala dos esforços da prefeitura de São Paulo para garantir às crianças mais pobres da cidade o direito à creche e aos cuidados de saúde necessários na primeira infância. Por fim, um texto que nos mostra a gigantesca diferença que uma forma de atuação diferenciada – que não negligencia os mais pobres, os mais distantes e os mais vulneráveis – tem feito para a oferta de serviços de saúde, melhorando a vida de milhões de pessoas em todo o país.

A terceira parte tem trabalhos de parceiros que ajudaram a disseminar informações sobre o Plano Brasil sem Miséria entre os beneficiários, os governos de outros países, a academia (tanto no Brasil quanto no exterior) e a sociedade civil. Os textos versam sobre os avanços na redução de desigualdades; a posição de vanguarda ocupada pelo Brasil na cena internacional quando o assunto é superação da pobreza, e as implicações em termos de cooperação Sul-Sul; o diálogo com a sociedade civil, primeiro do ponto de vista dos movimentos sociais; esse mesmo diálogo do ponto de vista do governo; e o empenho da academia em estudar cada vez melhor os fenômenos ligados à pobreza, num texto que aborda as pesquisas acerca das chamadas “doenças negligenciadas”. Ainda na terceira parte, há artigos sobre a importância do Programa Bolsa Família para a inclusão financeira dos beneficiários e sobre o impacto que o Brasil sem Miséria teve sobre o desenho desse Programa, aperfeiçoando-o para fazer frente aos novos desafios. Para encerrar a parte três, há um estudo detalhado sobre a evolução e o dimensionamento da extrema pobreza no Brasil a partir do início deste século.

A conclusão nos fala dos resultados e dos legados do Plano, e também contém uma proposta de agenda mínima, explicitando aquilo que ainda está por ser feito para consolidar os avanços já obtidos – e ir além.

Os 32 artigos contidos nesta publicação não esgotam todas as iniciativas e temas que fizeram parte do Plano Brasil sem Miséria, mas nos dão uma boa medida do tamanho do esforço, da qualidade das soluções e da robustez dos resultados.

Um dos registros mais importantes desse histórico vem evidenciar a falsa dicotomia entre universalização e focalização dos serviços públicos quando se fala do acesso da população pobre. Todo o Plano foi pautado pela meta de levar os serviços às pessoas e às localidades mais pobres do país, melhorando suas condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Essa postura em nada se aproxima da negação da agenda universalista. Pelo contrário, trata-se de tornar os serviços efetivamente universais, disponíveis a todos, incluindo os mais pobres. No Brasil sem Miséria, a agenda universalista conviveu com a agenda da equidade na articulação dos serviços universais de educação e saúde com o atendimento focalizado do Bolsa Família aos mais pobres, por exemplo. Conjugadas, ambas as agendas se fortaleceram.

Os resultados (até outubro de 2014) falam por si: 22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família; 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, e imediatamente entraram no Bolsa Família; mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda se inscreveram em cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria; mais de 400 mil beneficiários do Bolsa Família se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas do Bolsa Família fizeram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica no semiárido, e 131 mil já estão recebendo recursos de Fomento para ajudar a estruturar sua produção; 750 mil cisternas de água para consumo foram entregues, também no semiárido; 69,8 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde; 267 mil famílias do Bolsa Família receberam ligações de energia elétrica do Programa Luz para Todos; 702,8 mil crianças do Bolsa Família estão matriculadas em creches; 35,7 mil escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família agora tem

ensino em turno integral com o Programa Mais Educação; e 388 mil famílias do Bolsa Família foram beneficiadas pelo Minha Casa Minha Vida.

As páginas que seguem trazem tudo isso e muito mais. É o registro de um trabalho que resultou da dedicação e do profissionalismo de todas as pessoas que compuseram as equipes responsáveis pela concepção, pela implementação, pelo monitoramento, pela avaliação e pela disseminação do Brasil sem Miséria, seja no governo federal, nos governos estaduais e municipais, nas entidades da sociedade civil, na academia e nos organismos internacionais.

Por fim, uma palavra a respeito do título deste livro, “O Brasil sem miséria”. Assim mesmo, com o “m” minúsculo, porque não se refere ao Plano, mas ao nosso país, que teve a coragem de assumir o combate à extrema pobreza como uma prioridade nacional, que teve a sensibilidade de enxergar os mais pobres como o que eles realmente são: não um problema, mas uma solução.

OS ORGANIZADORES

PARTE

1



A Parte 1 é composta de artigos elaborados pela equipe da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome responsável pela coordenação do Plano Brasil sem Miséria.

Os textos cobrem desde a formulação do Plano até a conformação e os resultados de cada um dos seus três eixos de atuação – garantia de renda, inclusão produtiva urbana e rural e acesso a serviços públicos –, passando pelas atividades de coordenação intersetorial, articulação federativa, participação social e, é claro, pela Busca Ativa, que permeia toda a estratégia.

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS DESAFIOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: POR UM PAÍS RICO E COM OPORTUNIDADES PARA TODOS

Tereza Campello e Janine Mello

Com o Brasil sem Miséria o país se lançou em mais um grande desafio, impulsionado pela decisão e liderança da Presidenta da República Dilma Rousseff. Nos oito anos do Governo Lula o país provou que podia e devia ousar. Provou ser possível crescer e incluir. Ser possível construir uma política de desenvolvimento harmônica e compatível com uma agenda prioritária de combate a pobreza e a fome. Ousamos afirmar que só o crescimento econômico não seria condição suficiente para a inclusão de milhões. Ousamos romper com modelos e ditames de organismos internacionais, inaugurando uma nova fase no Brasil que se tornaria referência para outros países pobres e em desenvolvimento.

No governo Lula, milhões melhoraram de vida com ações de valorização do salário mínimo, geração de empregos, fortalecimento da agricultura familiar, transferência de renda e acesso a bens e serviços. Aqueles que se

mantiveram na miséria, mesmo depois desse amplo processo de inclusão, eram os mais vulneráveis: o núcleo duro da pobreza. Portanto, a parcela para a qual era mais difícil garantir mobilidade social e acesso à cidadania. Nem sempre as barreiras que impediam a melhoria da qualidade de vida eram visíveis ou transponíveis por meios tradicionais de enfrentamento a pobreza. Teríamos que nos dedicar à pobreza mais resistente, e isto exigiria um esforço redobrado do Estado brasileiro. O desafio de um Plano que trazia na sua insígnia o Fim da Miséria era ainda maior dados os resultados da trajetória de avanço das políticas sociais iniciada em 2003.

O governo partiu da seguinte convicção: teria que construir políticas para alcançar os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados pelo Estado e mais excluídos pela sociedade. O primeiro passo foi organizar uma grande “força tarefa”, um esforço concentrado de governo para, em curto espaço de tempo e com medidas de alto impacto, escala e abrangência nacional, alterar a situação dessas famílias.

A construção do Brasil sem Miséria partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, dando continuidade às experiências bem sucedidas e buscando aperfeiçoá-las. Foi o caso do Programa Bolsa Família, considerado o maior e mais bem focalizado programa de transferência condicionada de renda do mundo, e das ações de acesso à água e energia, dentre outras.

Foram cinco as grandes inflexões feitas no Brasil sem Miséria, que alteraram e aceleraram o curso das políticas sociais no Brasil, permitindo um novo salto. A primeira delas foi o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza que passou a organizar a priorização que o Estado faria para incluir e apoiar a população extremamente pobre. A renda é um forte indicador da pobreza e foi usada como referência para eleger o público, mas a ação do Brasil sem Miséria foi organizada

em várias outras dimensões, em especial ampliando o acesso a bens, serviços e oportunidades.

A segunda inflexão foi o estabelecimento da meta de universalização das políticas voltadas para a pobreza, como no caso do Bolsa Família, que já havia chegado à grande maioria do público pobre e extremamente pobre, mas que ainda não tinha o claro comando de chegar a todos que tinham perfil e direito.

A terceira inflexão foi a compreensão de que os mais pobres, exatamente pelo nível de exclusão, abandono, desinformação e isolamento, eram os que tinham menos condições de exigir seu direito a ter direitos. Não bastava, portanto, informar que o Estado brasileiro criara o Plano Brasil sem Miséria. Por isso, construímos um novo conceito segundo o qual passou a ser responsabilidade do Estado ir aonde a população pobre estava. Foi assim que teve início a Busca Ativa. O Estado chamou para si a responsabilidade de localizar, cadastrar e incluir estas famílias no conjunto de ações que seriam ofertadas.

A constatação de que muitos beneficiários, mesmo recebendo Bolsa Família, continuavam com renda familiar abaixo da linha de extrema pobreza, levou à quarta mudança de conceito. Em meados de 2012, o governo da presidente Dilma estabeleceu um novo desenho para o Bolsa Família e passou a complementar a renda das famílias de forma a garantir que nenhum brasileiro, considerando a renda familiar e o benefício do Bolsa Família, recebesse menos de R\$ 70. O Brasil estabeleceu, assim, o patamar abaixo do qual não era mais aceitável ter nenhum brasileiro e, ao mesmo tempo, criou uma política para garantir esse direito.

Como a última das inflexões, foi criada uma estratégia voltada para ampliar a inclusão econômica dos adultos em situação de pobreza e extrema pobreza, baseada na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo.

Não havia escolha fácil em políticas com esse grau de complexidade. Os milhões de extremamente pobres têm nome, endereço e direitos. Estão espalhados por esta imensa nação, refletindo sua diversidade nas diferentes faces da miséria. Construímos

um plano nacional, com grandes ações, que beneficiou a todos, mas que contempla também as diversidades regionais. Um plano com políticas universais, mas que enfrentou as especificidades da pobreza.

Déficits sociais históricos explicam porque os extremamente pobres não têm usufruído deste Brasil repleto de oportunidades que o desenvolvimento econômico tem apresentado, e justificam uma ação contundente do Estado para ampliar suas capacidades. A pobreza se manifestava nas suas diferentes faces. Tínhamos que chegar à maioria dos extremamente pobres, e eles eram nordestinos, negros e crianças. Para garantir políticas que chegassem a tocar estas diferentes faces e suprir as diferentes privações, usamos o Cadastro Único para Programas Sociais como um grande mapa da pobreza, que foi nosso guia. A contraface desse mapa foi a construção de um grande mapa de oportunidades, a partir das ações de todos os ministérios e parceiros do Brasil sem Miséria.

A seguir serão detalhados o processo de formulação e os principais desafios enfrentados na construção do Brasil sem Miséria.

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO BRASIL SEM MISÉRIA

No ano de 2010, tiveram início as discussões sobre os desafios e próximos passos necessários para garantir a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Havia um consenso entre especialistas de diferentes campos acerca da necessidade de aprofundar os avanços sociais alcançados, com a saída de 28 milhões de brasileiros da pobreza desde o início da gestão do Presidente Lula em 2003.

O binômio *elevação do emprego e distribuição de renda* havia sido o principal responsável pelo alcance de resultados positivos em um curto período de tempo. Entretanto, diferentes setores concordavam, no âmbito das discussões sobre desenvolvimento social, que era essencial aprofundar as políticas de redução das

desigualdades e de ampliação da rede de proteção social, garantindo que o *núcleo duro da pobreza* fosse também incluído no ciclo de desenvolvimento pelo qual passava o país.

Gestores públicos, acadêmicos, representantes da sociedade civil organizada e lideranças políticas contribuíram para o que seria a base do programa de governo da Presidenta Dilma. A agenda social e a redução das desigualdades foram centrais desde o início. Constavam como compromissos assumidos durante a campanha de 2010:

(...) erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade. Além do crescimento econômico, da expansão do emprego e da renda, da valorização do salário mínimo, o Programa Bolsa Família continuará tendo papel relevante na inclusão social. (...) A erradicação da pobreza beneficiará não somente aos pobres, mas ao conjunto da sociedade.¹

As preocupações com a continuidade das políticas de transferência de renda e a articulação com outras ações voltadas aos mais pobres como forma de superar a pobreza no país, além de já constarem nos compromissos de campanha, também figuraram no Programa de Governo de 2011 a 2014. Tanto que, em 1º de janeiro de 2011, em seu discurso de posse, a presidente eleita Dilma Rousseff reafirmou a importância que a luta contra a pobreza assumiria durante seu mandato:

(...) A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos. Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula. Mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso país e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido. Não vou descansar

1 Partido dos Trabalhadores; P.11; 2010.

enquanto houver brasileiros sem alimentos na mesa, enquanto houver famílias no desalento das ruas, enquanto houver crianças pobres abandonadas à própria sorte. (...) Esta não é tarefa isolada de um governo, mas um compromisso a ser abraçado por toda sociedade. Para isso peço com humildade o apoio das instituições públicas e privadas, de todos os partidos, das entidades empresariais e dos trabalhadores, das universidades, da juventude, de toda a imprensa e de das pessoas de bem. A superação da miséria exige prioridade na sustentação de um longo ciclo de crescimento. É com crescimento que serão gerados os empregos necessários para as atuais e as novas gerações.²

Em 06 de janeiro de 2011³, a presidenta convocou ministras e ministros para a primeira reunião sobre a meta de superação da extrema pobreza. Coube ao MDS, responsável pela coordenação do Plano, apresentar as linhas gerais do que seria o esforço governamental para retirar da miséria milhões de brasileiros que viviam abaixo da linha de extrema pobreza⁴. Foram apresentados ainda os ministérios que fariam parte do que foi chamado de Compromisso para a Superação da Extrema Pobreza, até que o Plano fosse oficialmente batizado como Brasil sem Miséria em maio de 2011.

Durante os dias 11 e 13 de janeiro, foram realizadas as primeiras reuniões bilaterais entre o Comitê Gestor formado pela Casa Civil da Presidência da

² Presidente Dilma Rousseff, Discurso de Posse, 01 de janeiro de 2011, grifo nosso.

³ Nesta reunião estiveram presentes: os então Ministros Afonso Florence (MDA); Alexandre Padilha (MS); Antonio Palocci (Casa Civil); Carlos Luísi (MTE); Fernando Bezerra (MI); Fernando Haddad (MEC); Guido Mantega (MF); Mário Negromonte (MCidades); Miriam Belchior (MP); Tereza Campello (MDS), Gilberto Carvalho (SG); o Presidente do BNDES Luciano Coutinho; as Secretárias Executivas Iraneth Monteiro (MP) e Márcia Amaral (MS); a Secretária Ana Fonseca (MDS) e as assessoras Sandra Brandão (GAIA/PR) e Janine Mello (MDS).

⁴ Para informações detalhadas sobre a quantidade de brasileiros extremamente pobres apontada pelo Censo 2010, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

República (CC/PR), pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), pelo Ministério da Fazenda (MF) e pelo MDS e os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Educação (MEC), da Saúde (MS), das Cidades (MCidades), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Integração Nacional (MI)⁵.

Naquele momento, deu-se início à montagem da estratégia de superação da extrema pobreza, tendo como base as informações sobre a pobreza brasileira contidas em três referências: o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do MDS e as ações setoriais apresentadas pelo conjunto dos ministérios.

O Censo 2010 apresentava o diagnóstico mais recente sobre o perfil dos 16,2 milhões de extremamente pobres distribuídos pelo país todo. Segundo seus dados, a extrema pobreza era majoritariamente negra (71%), concentrada na região Nordeste (60%) e composta por um percentual significativo de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (40%). Homens e mulheres estavam distribuídos de forma semelhante, embora as mulheres representassem um pouco mais da metade (51%).

Além disso, a distribuição entre rural e urbano também apresentava percentuais próximos: 47% no meio rural e 53% no urbano. Entretanto, ao observarmos a incidência da pobreza, a situação do campo chamava a atenção porque de cada quatro brasileiros que viviam no meio rural um era extremamente pobre. Isso significava que, enquanto 5% da população urbana podia ser caracterizada como extremamente pobre, 25% da população do campo encontrava-se nessa situação.

Os dados do Censo traziam ainda informações detalhadas sobre os domicílios dos mais pobres, suas condições de saneamento, acesso à água, energia e coleta de

5 Além da coordenação da ministra Tereza Campello, a formulação do Plano contou com o apoio dos ministros Miriam Belchior (Planejamento), Antonio Palocci (Casa Civil), Guido Mantega (Fazenda), Alexandre Padilha (Saúde), Fernando Bezerra (Integração), Izabella Teixeira (Meio Ambiente), Fernando Haddad (Educação) e Afonso Florence (Desenvolvimento Agrário). Ver a lista nominal dos integrantes das equipes que participaram da formulação do Brasil sem Miséria no final deste livro.

lixo, além de níveis de alfabetização e ausência de documentação entre os membros das famílias extremamente pobres.

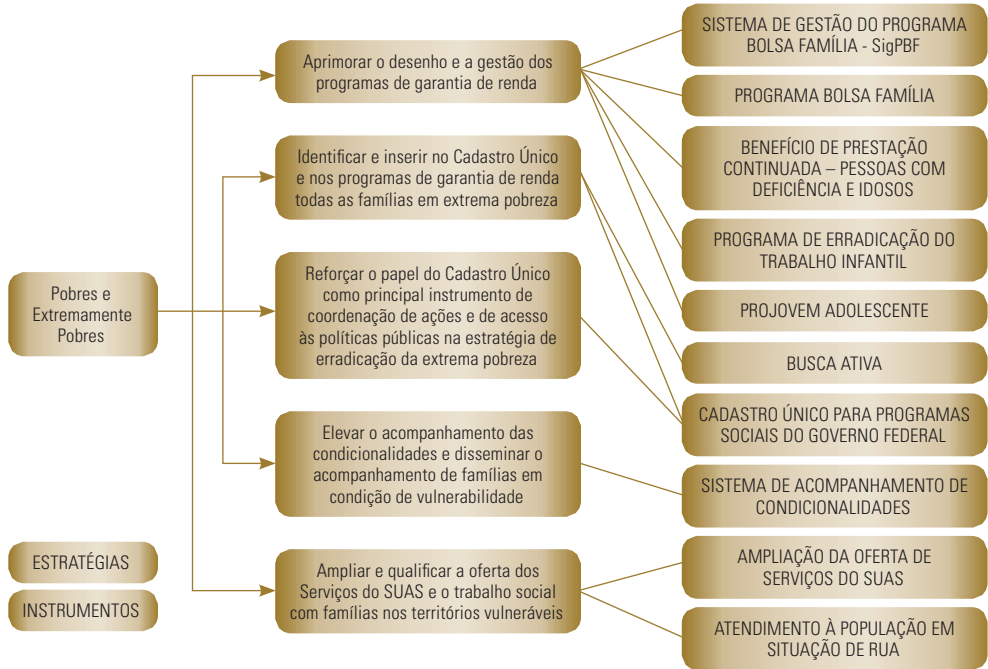
O mapeamento dos principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza serviu como um diagnóstico para a definição do que deveria ser considerado na construção do Brasil sem Miséria. As diferenças regionais apontavam para a necessidade de criação de estratégias específicas para além das ações de caráter universal; a parcela significativa de crianças e adolescentes demonstrava a necessidade de repensar as políticas de transferência de renda e, ao mesmo tempo, pensar ações de inclusão produtiva dos adultos que aliassem rapidez e efetividade; assim como a alta incidência de pobreza no campo demandou a criação de ações inéditas para dar conta das especificidades dos produtores rurais mais pobres.

De posse do diagnóstico oferecido pelo Censo 2010, cada um dos ministérios que fez parte do esforço de formulação do Plano trouxe para compor a proposta inicial do governo federal, ações de sua competência que considerassem os seguintes aspectos:

1. Quais problemas ou vulnerabilidades dizem respeito à população extremamente pobre na sua área de atuação?
2. Quais ações em execução pelo ministério contribuem para a meta de superar a extrema pobreza?
3. Quais ações poderiam ser criadas ou reformuladas pelo ministério para contribuir com a meta de superar a extrema pobreza?

Com base nessas informações, foram elaborados mapeamentos sobre: os principais problemas enfrentados pela população em situação de extrema pobreza; quais seriam as estratégias necessárias para superar esses problemas; e quais os instrumentos disponíveis ou que precisariam ser criados para que as estratégias fossem implementadas de forma a responder às necessidades dessa parcela da população.

Diagrama 1 – Resumo de parte das estratégias e instrumentos referentes às ações do MDS no Plano



Fonte: MDS, materiais de formulação do BSM, 2011.

A partir desses mapeamentos setoriais ocorreram diversas reuniões, durante os meses de janeiro a maio de 2011, para definir as ações que fariam parte da estratégia de superação da extrema pobreza. Para viabilizar o debate e o fechamento das propostas, foram criadas duas instâncias de discussão: as reuniões bilaterais e as salas de redesenho.

a) **Reuniões bilaterais de apresentação e discussão das propostas feitas pelos ministérios**

Nas reuniões realizadas entre os ministérios setoriais (MEC, MS, MDA, MI, MTE, MCidades e MMA) e um grupo técnico formado por representantes dos ministérios do Comitê Gestor (MDS, CC, MP e MF), foram discutidas cada uma das propostas apresentadas, que deram origem às ações que compuseram a versão original do Plano. Cada ação contou com um detalhamento no qual eram apresentadas as metas, a previsão orçamentária e as restrições existentes para a implementação da ação, além de providências a serem tomadas para que aquela ação fizesse parte do Plano.

b) **Salas de redesenho**

Foram reuniões específicas para discutir e remodelar ações já existentes, cujo desenho, regras e/ou formas de operacionalização precisavam ser ajustados de modo a garantir o acesso dos mais pobres. Foram objeto de salas de redesenho, por exemplo, as ações de acesso à água, a rota de inclusão produtiva rural, a agenda de qualificação profissional urbana e as ações de microcrédito. As salas de redesenho também foram o principal ambiente intersetorial de formulação das novas ações criadas no âmbito do Brasil sem Miséria, como o Programa Água para Todos, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

O processo de seleção das ações que fariam parte do Plano seguiu o fluxo mostrado no Diagrama 2. As propostas eram apresentadas de forma preliminar nas reuniões bilaterais ou nas salas de redesenho, dependendo da natureza da ação. Em seguida, eram detalhadas para viabilizar a padronização das informações de cada proposta. A versão preliminar consolidada das ações foi discutida internamente no MDS antes de seguir para a avaliação do Comitê Gestor. Após as considerações do

Comitê Gestor e de idas e vindas entre o MDS e os demais ministérios setoriais, a proposta do desenho do Brasil sem Miséria foi apresentada em diversas reuniões para a Presidência da República⁶.

Diagrama 2 – Fluxograma do processo de tomada de decisão sobre o Plano



Fonte: Sesep/MDS.

OS DESAFIOS DE FORMULAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Ao assumir o compromisso de articular ações voltadas para a população miserável, o Brasil sem Miséria assumiu também o desafio de levar políticas para a

⁶ As reuniões de apresentação do desenho do Brasil sem Miséria não aconteceram uma única vez para cada uma das instâncias ou atores que fizeram parte da tomada de decisão sobre o Plano. Ao Comitê Gestor e à presidência da República foram apresentadas versões intermediárias do Plano. Algumas ações foram objeto de reuniões específicas para mais detalhamento, como foi o caso da estratégia de inclusão produtiva rural.

os brasileiros que o Estado tinha mais dificuldade de alcançar, seja pela distância, desconhecimento, preconceito ou pela má qualidade do atendimento oferecido.

Para isso, o Brasil sem Miséria precisava aliar uma atuação efetiva junto à população mais pobre a uma escala suficiente, em função da dimensão do público, levando em conta diferenças regionais que demandaram, em alguns casos, cestas de soluções específicas para determinados públicos ou regiões, considerando suas diferentes demandas e vulnerabilidades.

Havia ainda outros desafios de formulação colocados ao Brasil sem Miséria que podem ser agregados da seguinte forma: a) a definição da linha de extrema pobreza e, logo, do público a ser atendido; b) a necessidade de mudança de postura do Estado e a agenda de hiperfocalização do Brasil sem Miséria; e c) o reconhecimento do caráter multidimensional da pobreza, para além da unidimensionalidade monetária.

a) A definição da linha de extrema pobreza

Em 03 de maio de 2011 foi anunciada a linha de extrema pobreza oficial do Plano Brasil sem Miséria: renda familiar *per capita* de R\$ 70 reais – posteriormente atualizada, em maio de 2014, para R\$ 77 reais *per capita*. A definição de uma linha de extrema pobreza tornou o compromisso de superar a extrema pobreza mensurável e permitiu que houvesse uma referência para a seleção do público-alvo do Brasil sem Miséria. Possibilitou ainda que as ações do Plano fossem direcionadas, com o apoio do Cadastro Único, para aquelas famílias em situação de extrema pobreza que atendessem aos diferentes critérios estabelecidos para as políticas que constituíam o Brasil sem Miséria.

A linha de extrema pobreza foi estabelecida com base em parâmetros internacionais, como a linha do Banco Mundial de US\$ 1,25 PPP⁷ por dia, e

⁷ *Purchase Power Parity (Paridade do Poder de Compra)*. Para mais informações sobre a linha do Banco Mundial, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

nacionais, como a própria referência de extrema pobreza já adotada no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família. Foram considerados ainda estudos que debatiam as vantagens e dificuldades da adoção de uma linha nacional ou de linhas regionais para definir o público extremamente pobre⁸.

Outro ponto importante para a definição da linha foi a análise de que a renda funcionava como uma boa *proxy* para os outros tipos de carência dessas famílias. Segundo a defesa feita em diversas oportunidades pela então Secretária Ana Fonseca, o fato de uma pessoa ser extremamente pobre em termos de renda é indicativo de escassez de oportunidades e acesso precário a serviços públicos básicos, ou seja, os pobres de renda também seriam pobres de outros bens e serviços.

Entendeu-se, desde o início da formulação do Brasil sem Miséria, que o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza para orientar a ação governamental não significava desconsiderar a volatilidade de renda dos mais pobres ou as diferentes situações socioeconômicas de cada região do país⁹.

b) Mudança de postura do Estado e agenda de hiperfocalização como estratégia de acesso a políticas universais

Para atingir os objetivos de alcançar o público do Plano com o maior número de ações, era necessário que a postura do Estado fosse modificada. Essa mudança esteve centrada desde o seu início no reconhecimento do direito de todos às políticas públicas e também na certeza de que o acesso dos mais pobres a bens e serviços

8 Para mais sobre os debates e desdobramentos da definição da linha de extrema pobreza, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

9 Sobre como o Plano lidou com a questão da volatilidade de renda, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, e sobre abordagens regionalmente diferenciadas, levando em conta diferentes situações socioeconômicas, ver “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, nesta publicação.

públicos universais iria requerer uma estratégia específica que facilitasse o acesso aos mais frágeis, aos menos informados ou aos mais isolados. O custo aos mais pobres para lutar por seus direitos é e sempre foi muito alto. Nesse sentido, em substituição à lógica de ofertar os serviços e ações e esperar que a população viesse em busca das políticas, foi criada a estratégia de Busca Ativa, em que a responsabilidade de encontrar os mais pobres seria assumida pelo Estado, por intermédio de seus equipamentos públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Essa operação se ancorava na rede de assistência social, presente em todos os municípios do país.

A partir do Brasil sem Miséria, passou a ser compromisso do Estado encontrar, cadastrar e incluir as pessoas em suas ações, o que significou um importante avanço na condução das políticas de desenvolvimento social e enfrentamento da pobreza.

A Busca Ativa foi pensada como uma estratégia a ser desenvolvida em parceria com estados e municípios, que poderia ser organizada sob a forma de diferentes arranjos, seja por meio do aumento de incentivos para os municípios realizarem o cadastramento dos mais pobres; do reforço da importância de ações customizadas para ampliar o cadastramento e identificação de públicos específicos; ou ainda de mutirões orientados para programas específicos, como foi o caso dos mutirões de Busca Ativa para o Bolsa Verde, entre outras ações. Desde o início, a Busca Ativa foi um dos conceitos do Brasil sem Miséria mais incorporados pelos diferentes atores que fizeram parte do Plano, em especial os municípios, que não só incluíram mais famílias em extrema pobreza no Cadastro Único, como também viabilizaram as ações de campo feitas desde 2011.

O Cadastro Único para Programas Sociais, que já se caracterizava como importante ferramenta de planejamento das políticas sociais e como um mapa com informações detalhadas das famílias mais pobres do país, fortaleceu-se também como a principal porta de entrada da população pobre para um conjunto de mais de 20 políticas que usam os seus registros como referência, como a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Minha Casa Minha Vida, o Programa Nacional de Reforma Agrária, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Programa Água para Todos e o Bolsa Verde, para listar alguns exemplos.

Estão identificadas no Cadastro Único cerca de 74 milhões de pessoas¹⁰, 36% da população brasileira, o que permite que as ações sejam planejadas e organizadas segundo as especificidades identificadas para diferentes públicos, seja nas áreas urbanas, como os moradores das periferias das grandes cidades, os catadores de material reciclável, a população em situação de rua, entre outros, seja no meio rural, incluindo públicos como assentados e acampados, indígenas, quilombolas, extrativistas e agricultores familiares.

O Cadastro Único, desde que passou a operar com o Programa Bolsa Família e, em especial, a partir de 2005, foi ampliado e consolidou-se como um verdadeiro mapa da pobreza para o Brasil sem Miséria ao trazer informações sobre a renda, sexo, raça/cor, idade, nome e endereço das famílias e de cada um dos seus membros. No Cadastro estão disponíveis também informações sobre a situação do domicílio, benefícios recebidos pela família, natureza do trabalho e da remuneração, nível de escolaridade e frequência escolar e documentação. O Cadastro tem também campos específicos para identificação da família como público específico (ciganos, quilombolas, indígenas, extrativistas, catadores de material reciclável, população em situação de rua, entre outros). Apoiado no Cadastro Único, o Brasil sem Miséria, por meio de seu desenho e mecanismos de implementação, trouxe para a discussão acerca das políticas de desenvolvimento social uma nova forma de priorização das suas ações.

Nas políticas de desenvolvimento social é imprescindível ressaltar a importância da universalização do acesso aos bens e serviços públicos. A construção do Estado de Bem-Estar esteve calcada na universalização da saúde, da educação e da proteção social como direitos a serem usufruídos por todos os cidadãos. Se o processo de ampliação e aprofundamento das políticas de caráter universal, entretanto, não estiver alicerçado sobre uma clara determinação de que as políticas e ações têm que

¹⁰ Número de julho de 2014, referente aos cadastros atualizados nos últimos 48 meses.

chegar aos mais pobres, o resultado, na maioria das vezes, é o atendimento tardio daqueles que mais precisam. Nesse sentido, para que os mais pobres não sejam os últimos a ser atendidos pelas políticas públicas é importante que, por dentro da trajetória de consolidação das políticas universais, existam estratégias específicas de focalização dos mais vulneráveis.

Partindo dessa convicção, foi implementada uma reforma na lógica de atuação do Estado que pode ser definida como uma *hiperfocalização* que não se limitou a orientar sua ação a um público determinado – no caso, os extremamente pobres –, mas também fez uso de listas nominais extraídas do Cadastro Único para orientar sua ação de campo. O Brasil sem Miséria foi além, ao definir como unidade de ação não só o município ou o território, mas o indivíduo e a família.

Nesse sentido, diferentes ações do Brasil sem Miséria partiram de listas nominais preliminares, extraídas do Cadastro Único, para definir e dimensionar quem seria o público atendido. Um exemplo disso foi o caso do Programa Água para Todos, que utilizou a lista nominal de todas as famílias que viviam no meio rural do semiárido brasileiro, não tinham acesso à rede pública de abastecimento e tinham perfil de renda do Programa Bolsa Família para orientar a ação em campo na construção de cisternas.

Baseando-se na hiperfocalização foi possível garantir, simultaneamente, o direcionamento da ação para os que mais precisavam e também a criação de mecanismos de verificação de que aquelas famílias foram realmente beneficiadas pelos diferentes programas do Brasil sem Miséria¹¹.

Quando observamos as alterações provocadas pela adoção de estratégias de hiperfocalização tanto em ações consolidadas quanto nas novas ações criadas

¹¹ As listas nominais servem como orientação inicial da ação. Para lidar com as diferenças entre as informações contidas no Cadastro e a realidade encontrada em campo, sempre foi prevista uma margem de inclusão de novos beneficiários através da Busca Ativa.

no Brasil sem Miséria, podemos afirmar que a atuação hiperfocalizada é um dos principais legados do Plano na gestão e implementação de políticas sociais.

A mudança da forma de orientar a ação do Programa Luz para Todos é um exemplo disso. O Luz para Todos se propõe a universalizar o acesso à energia elétrica nas áreas rurais do Brasil. Já tendo feito cerca de 3 milhões de ligações, desde 2004, passou a ser deparar com a demanda de ligação dos domicílios com maiores dificuldades de serem atendidos, em regiões isoladas com altos índices de pobreza. A ideia colocada em ação pelo MME, em parceria com o Brasil sem Miséria, foi, então, incorporar em sua estratégia de universalização as informações nominais das famílias ainda sem energia elétrica, como forma de orientar as ligações previstas nos contratos com as concessionárias de energia. O Luz para Todos passou a enxergar para além do dado geral de ligações necessárias, passando a considerar como referência o nome e endereço dos que ainda não têm luz.

A ação de creches no âmbito do Brasil Carinhoso também pode ser usada como exemplo de hiperfocalização ao considerarmos que, para receber os recursos de suplementação das vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família, as prefeituras precisaram, nos anos de 2012 e 2013, identificar as crianças que já eram atendidas em creches públicas ou conveniadas e informar ao MEC e ao MDS. A partir de 2014, o cálculo dos repasses foi feito através de um novo procedimento de identificação, que utiliza as informações existentes no Censo Escolar do ano anterior para saber quantas crianças do Bolsa Família estavam frequentando as creches.

Diagrama 3 – Usos do Cadastro Único no Brasil sem Miséria



Fonte: Sesep/MDS.

Considerando o exposto, o uso do Cadastro Único e seu fortalecimento como instrumento de planejamento e orientação das políticas de desenvolvimento social foi um marco, assim como a preocupação com as vulnerabilidades e potencialidades de populações específicas também foi um importante passo para as políticas de caráter transversal, como o Brasil sem Miséria, promoverem a chegada mais justa das ações ao público atendido.

c) A pobreza como fenômeno multidimensional

A compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional norteou desde o princípio o desenho do que seria uma estratégia efetiva e mais ampla de superação da pobreza. Estava claro que, para retirar da extrema pobreza as famílias com renda abaixo da linha de R\$ 70 *per capita*, o Plano Brasil sem Miséria precisaria se apoiar em ações de garantia de renda, mas também em ações de geração de renda, por

meio de oportunidades de inclusão produtiva urbana e rural, e na melhoria do acesso a serviços públicos básicos. E foi nestes três eixos que se distribuíram as ações executadas pelos ministérios e os mais de R\$ 109 bilhões investidos pelo governo federal entre os anos de 2011 e 2014.

Os quadros setoriais obtidos nas rodadas de definição das ações do Brasil sem Miséria explicitaram as demandas e vulnerabilidades que seriam enfrentadas em cada um dos eixos do Plano, permitindo a construção de estratégias que viabilizassem o atendimento de questões ligadas a clivagens territoriais e regionais ou a especificidades de públicos. Dessa forma, puderam ser observadas as diferentes “faces da pobreza” e toda sua complexidade. E, como forma de responder a isso, era imperativo que ações com escala e impacto nacional fossem somadas a estratégias regionais e/ou voltadas para públicos específicos.

Ao olharmos o semiárido, o fortalecimento das estratégias de convivência com a seca se apresentava em toda sua premência; ao analisarmos as carências da região amazônica, destacava-se a necessidade de ampliação de acesso a serviços e da convergência entre a pauta ambiental e a social para a melhoria das condições de vida das populações que contribuem para a manutenção das nossas riquezas naturais. Ao olharmos as dificuldades da população das periferias das grandes cidades, as demandas por mais e melhores oportunidades de trabalho e renda apontavam para a construção de uma estratégia pautada não só no emprego formal, mas também no empreendedorismo e na economia solidária.

O ponto de partida do Plano é que a pobreza atende por diversos nomes: insuficiência de renda; acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outros. As diversas características que traduzem as distintas manifestações da pobreza têm expressão no território e assim se pode afirmar que a miséria tem nome, endereço, cor e sexo e, embora a renda também seja um indicador de pobreza, trata-se de um mecanismo insuficiente

*para medir o bem estar. A pobreza se manifesta, sobretudo, em privação do bem estar. Com isto, afirmamos que a pobreza é um fenômeno multidimensional e, portanto, requer também indicadores não monetários para seu dimensionamento.*¹²

A despeito de os três eixos do Brasil sem Miséria serem objeto de discussões específicas e mais aprofundadas nesta publicação, é importante explicitar o cerne dos debates que deram origem aos eixos e, mais especificamente, às ações que o compuseram. Dessa forma, serão apresentadas sinteticamente as demandas e questões que foram objeto de discussão durante a etapa de formulação das estratégias que constituíram os eixos do Brasil sem Miséria.

No caso do eixo de garantia de renda, a prioridade foi a inclusão da população elegível ao Programa Bolsa Família (com renda *per capita* até R\$ 140 reais), em especial as famílias com renda até R\$ 70 reais que ainda estivessem fora das ações de transferência de renda. Essa situação era observada, primordialmente, em dois contextos: ou porque existiam famílias que ainda estavam fora do Cadastro Único para Programas Sociais e, logo, do Programa Bolsa Família; ou porque alguns municípios já haviam incluído no Bolsa Família o total de famílias estimadas, com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com perfil de renda para o Programa. Nesse sentido, além das ações de Busca Ativa, foi intensificado o esforço dos governos federal, estaduais e municipais de qualificação das informações do Cadastro, para garantir que as famílias com perfil para as ações de transferência de renda fossem incluídas como beneficiárias.

Em segundo lugar, os dados do Censo de 2010 demonstraram que cerca de metade da população em situação de extrema pobreza tinha entre 0 e 19 anos de

12 FONSECA, p. 87, 2011.

idade, exigindo do governo federal uma atuação específica voltada para crianças e jovens. O Programa Bolsa Família respondeu a isso com uma série de modificações capazes de melhorar as condições de renda das famílias pobres com mais crianças e adolescentes. Entre as melhorias do Bolsa Família estiveram o reajuste de 45% no valor do benefício variável, concedido apenas àquelas famílias com crianças e jovens de 0 a 15 anos; a inclusão de mais de 1,3 milhão de novos benefícios com a ampliação do limite de 3 para 5 filhos por família que poderiam receber o benefício variável; e ainda as ações do Brasil Carinhoso, em que as famílias com crianças de 0 a 15 anos passaram a receber um benefício adicional que permitiu que mais de 8,1 milhões de crianças e adolescentes superassem a pobreza monetária¹³.

Essas e outras inovações do Brasil sem Miséria tiveram como resultado a elevação do benefício médio do Bolsa Família entre todos os seus beneficiários, mas, sobretudo, para os extremamente pobres. O benefício médio dos mais pobres passou de R\$ 132 para R\$ 242 de 2011 a 2014, enquanto a média geral do Programa passou de R\$ 94 para R\$ 170. Ou seja, enquanto a média nacional do benefício girava em torno dos R\$ 170, o benefício entre os mais pobres chega a R\$ 242, o que significa uma ampliação da eficácia dos recursos transferidos a estas famílias e uma maior equidade entre os beneficiários do Programa¹⁴.

Em terceiro lugar, reconhecendo que a adoção de uma linha nacional de extrema pobreza igualaria regiões e estados com diferentes patamares de renda a uma única referência, houve um esforço no começo do Brasil sem Miséria para que os estados adotassem uma política complementar de renda. Vinte estados brasileiros lançaram planos ou ações estaduais e se uniram aos esforços para a superação da

13 A introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) em 2012 foi capaz de resolver a questão do hiato de pobreza extrema atuando de forma diferenciada sobre a situação de cada família e não mais apenas em função da sua composição familiar para definição da transferência de renda. Mais detalhes nos artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O Plano Brasil sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família”, neste livro.

14 Referência dos valores médios: setembro e outubro de 2014.

extrema pobreza no país, sendo que onze deles complementavam os valores pagos pelo Bolsa Família em algum momento desde 2011.

No eixo de inclusão produtiva o objetivo é ampliar as oportunidades de trabalho e renda para a população mais pobre. Para melhor atender às especificidades do mercado de trabalho das grandes cidades e do meio rural, foram definidas duas estratégias de melhoria das condições de inserção econômica do público do Brasil sem Miséria: uma rota para a inclusão produtiva rural e outra para a inclusão produtiva no meio urbano.

O subeixo inclusão produtiva urbana tinha como grande desafio, a partir da identificação de potencialidades locais de ocupação, fomentar e apoiar os diferentes caminhos possíveis para melhoria da inserção da população mais pobre no mundo do trabalho¹⁵. De forma sintética, as ações de inclusão produtiva urbana tinham que considerar que os arranjos já encampados por essas famílias passavam por três grandes vertentes: o empreendedorismo, as atividades ligadas à economia solidária e o emprego. Partindo disso, era necessário que o Brasil sem Miséria tivesse ações em várias direções para dar conta da complexidade e diversidade de soluções já colocadas em prática pelos mais pobres como formas de garantir a sua sobrevivência.

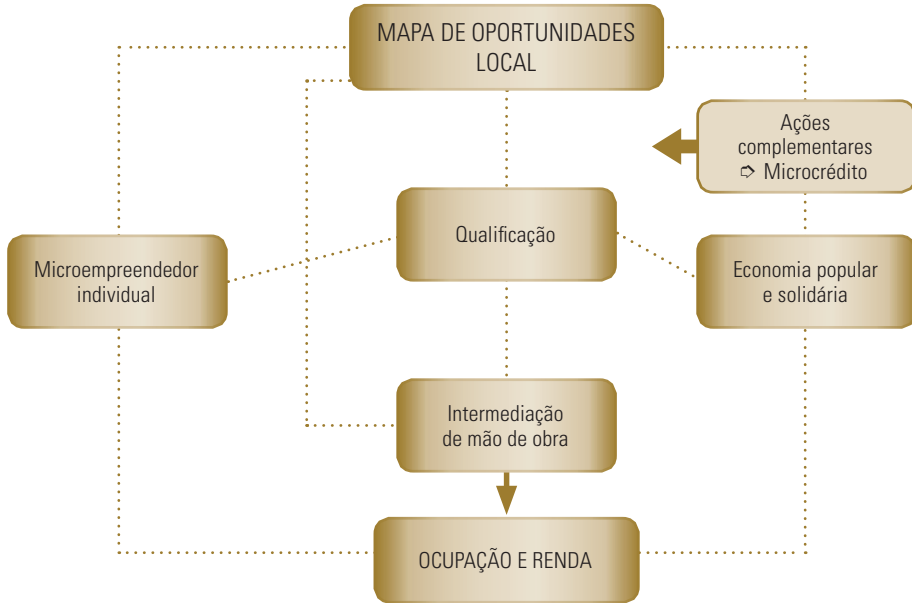
O Brasil sem Miséria passou a contar com ações importantes por meio de parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) no âmbito do Programa do Microempreendedor Individual (MEI), que formalizou mais de 400 mil empreendedores do Bolsa Família; da expansão das ações de apoio aos mais de 11,2 mil empreendimentos de economia popular e solidária realizadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no

¹⁵ Vale ressaltar que a taxa de atividade dos adultos beneficiários do Bolsa Família é de 75,4% (de acordo com dados do Censo 2010 processados pelo MDS), mas em função da precariedade das formas de trabalho eles não ganham o suficiente para superar a condição de pobreza. Ver Estudo Técnico Sagi/MDS n.º 02/2012, "Diferenciais de inserção no mercado de trabalho de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família segundo o Censo Demográfico 2010", p. 10.

âmbito do Ministério do Trabalho; ou ainda da ampliação do percentual dos mais pobres com acesso ao crédito por meio do programa de microcrédito produtivo orientado Crescer. Atualmente, 54% do total de operações feitas pelo Crescer são realizadas por pessoas do Cadastro Único.

Entretanto, sob a ótica da escala e dispersão no território, a grande estratégia de inclusão produtiva urbana foi alicerçada junto ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), coordenado pelo MEC. O Pronatec foi concebido e criado praticamente ao mesmo tempo do Brasil sem Miséria e contou com uma modalidade específica para atendimento aos mais pobres. Ele viabilizou a inclusão do público em cursos de qualificação de curta duração (cursos de formação inicial e continuada, ou FIC) com características e regras próprias de mobilização, inscrição e permanência. Isso possibilitou a formação de pessoas, majoritariamente jovens e mulheres, que puderam partir em busca de melhores oportunidades de emprego e empreendedorismo. No total, foram matriculadas mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda no Pronatec.

Diagrama 4 – Rotas de inclusão produtiva urbana



Fonte: Sesepl/MDS.

Já no caso da inclusão produtiva rural, para além da alta incidência de pobreza verificada no campo, onde um quarto da população estava em situação de extrema pobreza em 2010, o diagnóstico da situação produtiva dos mais pobres apontava um quadro geral de famílias com produção insuficiente e em situação de insegurança alimentar, provocadas pela confluência de fatores como a falta de infraestrutura necessária que viabilizasse a produção, incluindo falta de água e energia elétrica. Por outro lado, a produção dessas famílias de agricultores familiares¹⁶ era caracterizada por baixa produtividade e por dificuldades de

16 Os públicos definidos como parte da agricultura familiar estão descritos pela Lei 11.326 de 24 de julho de 2006.

comercialização do excedente. Nesse sentido, para melhorar as suas condições de vida, era necessário aumentar e qualificar a produção, gerando efeitos diretos na qualidade da alimentação de seus membros e também, no caso das famílias que obtivessem excedentes de produção, que fosse ampliado o acesso aos canais de comercialização, como forma de geração de renda.

Pensando nisso, foi estabelecida uma rota de inclusão produtiva para as famílias do meio rural com base nas ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A rota de inclusão produtiva foi concebida de forma a ser implementada como uma “esteira” em que os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção. Para melhorar a produção, além de ações de infraestrutura de acesso à água e energia por meio dos programas Água para Todos (MI, MDS, MS e MMA) e Luz para Todos (MME), foi criada uma ação específica mais adequada à realidade das famílias de agricultores familiares mais pobres. Tais famílias são, em sua maioria, caracterizadas por produzirem em pequenas propriedades, por terem baixo aporte tecnológico na produção e pouco acesso aos programas de crédito, necessitando de uma combinação de assistência técnica e extensão rural (Ater) e recursos de fomento para investir na melhoria da produção familiar.

Assim surgiu o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, de responsabilidade do MDA e do MDS, em que foram incorporados: 1) um novo modelo de *assistência técnica individualizada* por, no mínimo, dois anos, mais adequada às especificidades da população rural de agricultores familiares em extrema pobreza¹⁷;

17 As chamadas de Ater feitas pelo MDA no âmbito do Brasil sem Miséria se caracterizaram por uma metodologia diferenciada que previa acompanhamento individualizado das famílias em situação de extrema pobreza; atividades coletivas periódicas; contratação de técnicos da região; formação específica para os técnicos de Ater contratados e elaboração de projetos produtivos familiares que preveem as atividades nas quais os recursos do Fomento deveriam ser investidos.

e, 2) *recursos não reembolsáveis*¹⁸ para que os produtores pudessem investir em projetos produtivos elaborados em conjunto com os técnicos de Ater. Em outubro de 2014, o Programa de Fomento havia garantido o atendimento com assistência técnica para mais de 349 mil famílias, das quais mais de 131 mil já haviam recebido recursos para investir na produção.

No caso da comercialização da produção excedente, aparecia como a maior estratégia a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado pelo MDS, pelo MDA e pela Conab, atendendo a algumas demandas específicas: a expansão para as regiões Norte e Nordeste, a inclusão de compras de organizações produtivas de mulheres e de Povos e Comunidades Tradicionais e também o estímulo para que mais produtores em extrema pobreza fizessem parte das cooperativas e organizações que já vendiam parte da sua produção para o PAA.

18 A adoção de recursos a fundo perdido e não da via tradicional de acesso ao crédito justificou-se pela defesa de que os recursos do Fomento seriam uma primeira tentativa de colocar as famílias em uma rota de produção sistemática e continuada antes da tomada de crédito nas linhas já disponíveis nos bancos. A ideia foi de que, após a primeira fase de investimento dos recursos do Fomento, as famílias estariam em melhores condições de entrar em programas de crédito, diminuindo o risco de inadimplência.

Diagrama 5 – Rota de inclusão produtiva rural



Fonte: Seseb/MDS.

E, por fim, o eixo de acesso a serviços públicos constituiu-se por ações que visavam alcançar como objetivo mais geral a ampliação do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, através de atuação em duas frentes. Na primeira delas, era necessário garantir o aumento da oferta de serviços para os extremamente pobres por meio da expansão ou redirecionamento dos serviços e equipamentos existentes. Em segundo lugar, era importante também colocar em andamento e fortalecer ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores, garantindo um atendimento adequado à população em situação de extrema pobreza.

A expansão e o redirecionamento dos serviços basearam-se na alteração de critérios de alocação de novos equipamentos, priorizando os municípios e localidades com alta concentração de extremamente pobres. Alguns exemplos foram a alteração do Piso de Atenção Básica da saúde para os municípios mais pobres, a ampliação do programa Mais Educação para as crianças beneficiárias do Bolsa Família e a criação

de novas modalidades de serviços de proteção básica da assistência social, voltados para localidades dispersas e rurais, como as equipes volantes¹⁹ e as lanchas para garantir o atendimento na região amazônica.

Vale destacar ainda a Ação Brasil Carinhoso, que une três dimensões essenciais para garantir o pleno desenvolvimento das crianças: renda, educação e saúde. A discussão sobre o desenvolvimento infantil aponta a necessidade de expansão dos investimentos em políticas de cuidado integral das crianças em seus primeiros anos de vida como uma das formas mais eficazes de romper o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza.

No âmbito da renda, a criação do benefício de superação da extrema pobreza foi motivada pela premissa de que as crianças não saem da pobreza sem que toda sua família também supere essa condição. Dessa forma, era necessário garantir, por um lado, que as famílias alcançassem um patamar mínimo de renda que permitisse que outras políticas também fossem acessadas pelos seus membros. Aliado a isso, o Brasil Carinhoso previu a distribuição de vitamina A e de sulfato ferroso de modo a evitar que a deficiência desses nutrientes afetasse o desenvolvimento das crianças na primeira infância. No âmbito da educação, a estratégia do Brasil Carinhoso foi diminuir o déficit de crianças pobres em creches, incentivando financeiramente os municípios a criarem novas vagas e também a identificar as crianças do Bolsa Família já matriculadas. A cada criança do Bolsa Família matriculada, os municípios recebiam uma suplementação de 50% dos recursos federais, o que estimulou a inclusão dessas meninas e meninos e a melhoria da qualidade do atendimento²⁰.

19 As equipes volantes fazem parte dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e são responsáveis por realizar a Busca Ativa das famílias, por desenvolver o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e demais serviços de Proteção Básica. Além disso, a equipe volante é responsável por incluir as famílias no Cadastro Único, realizar encaminhamentos necessários para acesso a renda, para serviços da Proteção Especial, entre outros.

20 Para mais sobre o Brasil Carinhoso, ver o artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Quadro 1 – Síntese da formulação dos eixos do Brasil sem Miséria

Eixos	Dificuldades e Demandas	Estratégias
Garantia de Renda	Inclusão da população elegível no Cadastro Único e no Bolsa Família	Busca ativa e concessão do benefício do Bolsa Família
	Aumento da eficácia do Bolsa Família, com foco nas crianças e adolescentes	1. Reajuste do benefício variável (0 a 15 anos) 2. Alteração do limite de benefícios variáveis do Bolsa Família de 3 para 5 filhos por família. Ação Brasil Carinhoso (0-6 e 7-15)
	Compensar a defasagem entre a linha de extrema pobreza nacional e linhas estaduais	Políticas complementares de renda dos estados
	Existência de famílias que mesmo com o Bolsa Família ainda não superavam a extrema pobreza	Criação do benefício de superação da extrema pobreza para garantir que nenhuma família do Bolsa Família estivesse abaixo da linha de extrema pobreza
Inclusão Produtiva Urbana	Dificuldades dos empreendedores individuais que já tinham ou queriam iniciar um negócio próprio	Ampliação da formalização dos mais pobres como Microempreendedores Individuais
	Aumento do acesso a cursos de qualificação de mão de obra visando melhores colocações no mercado de trabalho	Garantir a participação dos mais pobres em cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria
	Ampliação do apoio a cooperativas e associações de economia solidária	Aumento dos recursos disponíveis para as ações de fomento a projetos de economia popular e solidária

Eixos	Dificuldades e Demandas	Estratégias
Inclusão Produtiva Rural	Melhoria do acesso a luz e água (semiárido)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criação do Programa Água para Todos, reunindo diferentes ações existentes no governo federal e criando novos arranjos 2. Definição de meta específica de atendimento do Luz para Todos para domicílios em situação de extrema pobreza
	Produção insuficiente gerando insegurança alimentar e excedentes escassos para comercialização em função da falta de assistência técnica adequada à realidade da população rural pobre e da falta de insumos para investimento na produção	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoio à produção através da criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Ater + recursos não reembolsáveis) 2. Distribuição de sementes adaptadas no semiárido
	Dificuldades de acesso aos canais de comercialização	Ampliação da participação dos agricultores mais pobres no PAA
Acesso a serviços públicos	Oferta insuficiente ou inadequada para atender aos mais pobres	Expansão ou redirecionamento dos serviços
	Atendimento inadequado à população mais pobre (preconceito, desrespeito, constrangimentos)	Sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores

Fonte: Sesej/MDS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil sem Miséria foi apresentado como uma tarefa a ser assumida pelo Estado, mas contou com importantes parceiros durante a sua trajetória. Nesse sentido, vale frisar a importância da parceria, desde o primeiro momento, dos ministérios e outros órgãos e entidades²¹ que fizeram parte do Brasil sem Miséria e que atuaram de forma republicana e comprometida com os problemas da população mais pobre em todas as etapas do Plano: formulação, implementação e monitoramento. Ressaltamos também a importância da convergência dos diferentes atores estatais e não estatais acerca das diretrizes assumidas no âmbito do Brasil sem Miséria para garantir que os desafios de articulação e intersectorialidade fossem enfrentados de forma colaborativa.

De forma sintética, é relevante destacar que, ao considerarmos o conjunto das ações do Brasil sem Miséria, observamos que ele é caracterizado por, pelo menos, alguns elementos que serviram como referências importantes durante o processo de formulação e implementação do Plano como:

1. Priorização do público extremamente pobre, garantindo que as políticas chegassem a essa parcela da população;
2. Escala, considerando o número de pessoas em extrema pobreza que havia no Brasil no início do Plano;

²¹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Ministérios das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Integração, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Secretaria de Patrimônio da União, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Fundação Nacional de Saúde, Departamento Nacional de Obras contra a Seca, Companhia Nacional de Abastecimento, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste, Petrobrás e Fundação Banco do Brasil.

3. Perspectiva nacional aliada ao respeito à diversidade regional brasileira;
4. Adoção de formas de execução capazes de garantir a tempestividade e efetividade da execução das metas;
5. Aperfeiçoamento de programas já existentes e criação de novos programas;
6. Metas e resultados passíveis de acompanhamento e monitoramento, garantindo não só a execução física e financeira, mas também eventuais correções de rumo e a devida publicização dos resultados, com prestações de contas à sociedade.

É preciso destacar ainda como marco mais geral e também como importante legado do Plano Brasil sem Miséria o fato de a agenda de desenvolvimento social e de superação da pobreza ser encarada como prioridade pelos entes estatais e o caráter imperativo de que o Estado assuma, sim, o papel de indutor do aumento das condições de bem estar da população e da ampliação das oportunidades disponíveis para os mais pobres, como diretriz na construção de um país mais justo.

O Brasil sem Miséria almejou unir o Brasil que cresce com o pedaço do Brasil que não podia aproveitar as suas oportunidades. Almejou aliar crescimento com distribuição de renda e geração de novas alternativas. E foi bem sucedido, como será visto em vários momentos deste livro.

Um Brasil sem Miséria é só o começo do surgimento de um país menos desigual, onde todos possam ter acesso a condições dignas de vida. Uma sociedade onde cada cidadão possa ter oportunidades para aprimorar-se e concretizar seus sonhos, melhorando a sua vida e a de sua família e contribuindo para o desenvolvimento de sua região e de todo o nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil sem Miséria*. Documento de lançamento. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados Brasil sem Miséria*. Brasília, 2012-2014.

FONSECA, Ana. A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8. Eixo I, O SUAS e a Erradicação da Extrema Pobreza no Brasil. *Caderno de Textos*. 1ª Versão. Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff*. Brasília, 2010.

A LINHA DE EXTREMA POBREZA E O PÚBLICO-ALVO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Tiago Falcão e Patricia Vieira da Costa

Uma das decisões basilares no desenho do Plano Brasil sem Miséria foi a definição da linha de extrema pobreza que nortearia toda a estratégia, com vários usos. A linha foi empregada no diagnóstico inicial que caracterizou a população extremamente pobre em todo o país, feito com base em informações do Censo. Aplicada à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ela serviu como um dos vários parâmetros para acompanhar a trajetória da taxa de extrema pobreza ano a ano. E, no âmbito do Cadastro Único para Programas Sociais, delimitou o público selecionado para uma série de iniciativas do Plano.

Neste artigo, exploramos os caminhos tomados para o estabelecimento da linha, seus usos e as características do público-alvo do Plano Brasil sem Miséria.

Primeiramente falamos sobre a variedade de tipos de linha existentes e sobre a pluralidade de escolhas a fazer ao definir uma linha, o que faz dessa uma tarefa complexa e por vezes demorada. Abordamos a decisão de concentrar os esforços

nas políticas para superar a extrema pobreza, optando por referenciar a linha em alternativas já disponíveis, e discorreremos sobre as opções para reajuste da linha.

A partir daí, partimos para detalhes sobre: a aplicação da linha sobre o Censo 2010 para o diagnóstico inicial da extrema pobreza, importantíssimo para o desenho das ações do Plano; a aplicação da linha sobre a PNAD como uma dentre as várias formas de acompanhar a evolução da taxa de extrema pobreza ao longo do tempo; e o uso da linha no Cadastro Único para a gestão do Plano. Também analisamos as diferenças entre as informações proporcionadas por essas três fontes.

Por fim, destacamos o fato de que a linha não delimita todos os beneficiários do Brasil sem Miséria, mas seu público prioritário, de modo que a estratégia não alcança apenas quem é extremamente pobre do ponto de vista da renda, mas também os vulneráveis de um ponto de vista multidimensional – o que se configura como uma das maiores virtudes do Plano.

O CURIOSO MUNDO DAS LINHAS DE POBREZA

Linhas de pobreza absoluta, relativa, subjetiva, índices multidimensionais de necessidades básicas não atendidas, combinação entre linhas de pobreza e indicadores de privações – as opções de abordagem para definição de pobreza são muitas. Embora seja possível estabelecer critérios para subsidiar a escolha de uma delas, essa será apenas a primeira em uma sucessão de decisões a tomar ao longo do processo de definição da linha. E, mesmo que as escolhas sejam embasadas em informações majoritariamente técnicas, ainda assim sempre embutirão uma dose considerável de juízos de valor.

Se a linha eleita for absoluta¹, o ideal é recorrer à abordagem tradicional das necessidades calóricas mínimas? Ou esse seria um método ultrapassado e inadequado a um país em que a fome deixou de ser um problema crônico², como apontado recentemente pela economista Sônia Rocha – uma das maiores autoridades nesse tipo de abordagem?³ Se a opção recair sobre a comodidade de manter esse enfoque, que ainda encontra muito respaldo internacional⁴, como estabelecer as necessidades calóricas mínimas face às diferenças de idade, sexo, atividade? E como definir a cesta de alimentos que garanta o acesso à quantidade mínima de calorias requeridas, para então calcular seu valor e a linha monetária resultante?⁵

1 De acordo com o *Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza*, linhas de pobreza absoluta representam o custo da compra de uma cesta de itens essenciais que permitem a uma pessoa alcançar o patamar absoluto mínimo de satisfação de certas necessidades básicas. *Expert Group on Poverty Statistics* (2006), p.53.

2 De fato, o relatório *Estado da Insegurança Alimentar no Mundo*, lançado em setembro de 2014 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), apontou que o Brasil saiu do Mapa da Fome, já que a prevalência da subalimentação era inferior a 5% (estimativas internas do MDS, com base nos parâmetros do modelo de estimação da FAO, apontam para 1,6% de subalimentados no país).

3 Sônia Rocha fez o comentário durante a oficina técnica “Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas”, realizada em 26 de agosto de 2014 no Rio de Janeiro pela iniciativa *World without Poverty*.

4 O cerne dos trabalhos do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), por exemplo, referenciam-se em cestas de alimentos.

5 Outro inconveniente dessa abordagem é que no Brasil ela se baseou em cestas de alimentos levantadas em Pesquisas de Orçamentos Familiares da década de 1980, que não refletem mudanças importantes no padrão de consumo de alimentos no país. Ver *Estudo Técnico Sagi/MDS n° 08/2014*, “Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000”, pp. 9-10.

Se o enfoque adotado for multidimensional⁶, a quantidade de decisões se multiplica. Quais são as dimensões relevantes para configurar a situação de pobreza? Dentro de cada uma dessas dimensões, quais indicadores de necessidades básicas devem ser incluídos? Qual o critério para definir se cada uma das necessidades foi ou não foi atendida? E qual a importância relativa de cada indicador na definição de quem é pobre? Todas essas questões se desdobram em uma série de outras e, tanto neste caso quanto no do parágrafo acima, estamos falando apenas de uma parte das possibilidades de abordagem para definição da pobreza.

Tendo em vista a complexidade do assunto, não espanta que as tentativas de estabelecer uma metodologia e uma linha oficial de pobreza no Brasil, com a formação de grupos de trabalho e comissões técnicas dedicadas a essa tarefa, não tenham conduzido a um consenso⁷. Se, como afirmou Sergei Soares, “nem sequer instituições de pesquisa oficiais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contam com metodologias de avaliação de pobreza usadas por todos ou quase todos os seus pesquisadores”⁸, que dirá dos pesquisadores de outras instituições?

De acordo com o *Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza*, elaborado por especialistas do mundo todo sob os auspícios da Comissão Estatística das Nações Unidas, “a estimação da linha absoluta de pobreza requer a tomada de decisões sobre vários aspectos, que podem levar a diferentes procedimentos operacionais que afetarão a comparabilidade dos resultados”⁹. Considerando que dentro de uma única entidade cada pesquisador pode ter sua própria metodologia

6 Segundo o *Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza* (p. 101), esse é o método que identifica domicílios pobres como aqueles que enfrentam privação severa de necessidades humanas básicas, baseado no uso de indicadores de privações.

7 Sobre alguns dos grupos de trabalho criados com essa finalidade, ver Ibarra, 2012b.

8 SOARES, 2009a, p. 7.

9 Expert Group on Poverty Statistics (2006), p. 147.

e sua linha, o que se tem no âmbito do país, mesmo falando apenas em termos de linhas absolutas, é uma pluralidade de medições de pobreza capaz de confundir o mais interessado dentre os não iniciados no tema. Contudo, na avaliação de especialistas¹⁰, do ponto de vista científico essa pluralidade não precisa ser motivo de preocupação, desde que as medições sejam corretas e haja transparência quanto às metodologias adotadas.

A DEFINIÇÃO DA LINHA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Ao dar início ao desenho do Plano Brasil sem Miséria, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) deparou-se com a necessidade de definir a linha de extrema pobreza que lhe servisse de parâmetro. Tendo em conta que nenhuma das abordagens é consensualmente reconhecida como melhor do que as outras, cada uma apresentando suas vantagens e suas limitações, e ciente do tempo e da energia gastos anteriormente em tentativas frustradas de estabelecer uma linha – até por haver participado de parte dessas tentativas –, o ministério percebeu que precisaria ser o mais pragmático possível. Deixou de lado a ideia de criar uma nova comissão técnica em busca de consenso para definição e mensuração da pobreza, e resolveu concentrar seus esforços na definição da política pública para superação da extrema pobreza. Quanto à decisão sobre a linha, que deve muito à iniciativa da então secretária Ana Fonseca, optou-se por recorrer a uma das alternativas já disponíveis.

¹⁰ Reunidos na oficina técnica “Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas”, realizada em 26 de agosto de 2014 no Rio de Janeiro pelo World without Poverty.

Segundo o Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza,

Linhas monetárias podem ser relativamente menos importantes em países com baixa renda per capita, onde a população é predominantemente rural e a economia de mercado é menos desenvolvida. Nesses casos, o uso da abordagem das privações é mais adequado para apontar a magnitude da pobreza. Em países com uma grande proporção de população urbana e uma grande economia de mercado, linhas de pobreza absoluta podem ser mais apropriadas para estudar a incidência e a evolução da pobreza. A combinação das duas abordagens é desejável, apesar de que pode impor alto fardo financeiro e enfrentar restrições institucionais e técnicas (...).¹¹

O Brasil claramente se encaixa no segundo caso, o que indica que uma abordagem unidimensional para a linha não deixa a desejar em termos de refletir a situação de pobreza extrema do público-alvo, e ao mesmo tempo traz as vantagens da simplicidade e da transparência, facilitando o acompanhamento pela sociedade no que concerne à principal meta do Plano Brasil sem Miséria – superar a extrema pobreza até o final de 2014. Isso não significa que o país deixe de lado tanto a atuação quanto as medições de um ponto de vista multidimensional, ambas fundamentais para uma estratégia sofisticada como o Brasil sem Miséria, como será apontado adiante neste texto.

Tomaram-se então linhas absolutas já adotadas administrativamente no país, como a linha constante da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹², de um quarto do salário mínimo *per capita* ao mês, que serve de parâmetro para a concessão do

¹¹ Expert Group on Poverty Statistics (2006), p. 141.

¹² Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, artigo 20, parágrafo 3°.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹³; o patamar predominantemente utilizado para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de até meio salário mínimo mensal *per capita*; e as linhas do Programa Bolsa Família, que à época do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011, eram de R\$ 140 mensais por pessoa para definir a pobreza e de R\$ 70 por pessoa para a extrema pobreza.

Também foram levadas em consideração as linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha com base no consumo calórico, que em 2011 orbitavam os R\$ 70¹⁴ por pessoa ao mês, e a linha do Banco Mundial, adotada pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹⁵, de US\$ 1,25 *per capita* por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC) – que no momento de concepção do Brasil sem Miséria se traduzia em cerca de R\$ 67.

O objetivo era que a meta colocada para o Plano Brasil sem Miséria fosse ousada, porém factível, de modo a conferir credibilidade à estratégia. Referenciá-la em uma fração substancial do salário mínimo seria inadequado, por se tratar de uma concepção mais ligada ao mercado de trabalho do que ao conceito de pobreza¹⁶.

Por outro lado, a adoção de uma linha na casa dos R\$ 70 colocaria o Plano em sintonia com um dos principais programas que o viriam a compor (o Bolsa Família), com estudos respeitados na área de definição da pobreza (os de Sônia Rocha) e com o principal parâmetro global de aferição da extrema pobreza (o do Banco Mundial), conferindo comparabilidade internacional aos resultados, sem deixar de proporcionar uma meta desafiadora. Prova disso é que, uma vez eleita a linha de R\$

13 Há informações sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) adiante neste volume, nos artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas”.

14 ROCHA, 2013, pp. 27-28.

15 Mais especificamente, essa linha refere-se ao Objetivo n° 1: até 2015, reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990.

16 SOARES, 2006, p. 45.

70¹⁷, muitos se surpreenderam com a magnitude do desafio de superar a extrema pobreza até o final de 2014 com base nesse parâmetro.

DO REAJUSTE DA LINHA¹⁸

O parâmetro de extrema pobreza estabelecido para o Plano Brasil sem Miséria é uma linha administrativa, com característica de linha absoluta com valor referenciado em uma cesta de alimentos¹⁹. Ao longo do tempo, a inflação faz com que o preço dos alimentos que compõem essa cesta variem. Isso significa que, se o valor da linha não for reajustado, ela deixará de ter a capacidade de aquisição da cesta de alimentos proposta.

Além disso, sem reajuste, a tendência com o passar do tempo é de que cada vez menos pessoas tenham renda mensal menor do que a linha, uma vez que ela permanece fixa – enquanto a renda, em maior ou menor grau, acompanha a dinâmica da economia.

Para estabelecer um critério de reajuste da linha, uma das possibilidades seria o uso de um índice de inflação²⁰. Outra possibilidade seria acompanhar o patamar de

17 Estimulados pelo Brasil sem Miséria, alguns estados estabeleceram linhas próprias de extrema pobreza, de valor mais alto que o da linha do Plano. Mais informações nos artigos “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria” e “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

18 Os primeiros parágrafos desta seção baseiam-se em escritos não publicados do Secretário Nacional de Renda de Cidadania do MDS, Luis Henrique Paiva.

19 Cesta montada com base em cálculo de necessidade mínima de ingestão calórica, conforme mencionado no início deste texto.

20 O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) registra variações de preços relacionadas ao consumo de famílias com renda entre 1 e 40 salários mínimos, patamar bastante superior ao do público do Plano Brasil sem Miséria, que não reflete seus hábitos de consumo. Já o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE) registra variações de preços para famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos, que também não é o público do Plano, mas está mais próximo dele. O peso dos alimentos é maior no INPC, porque nessa faixa de renda a alimentação representa parte mais substancial do consumo total das famílias. Uma opção para aproximar-se do perfil do público do Plano seria usar exclusivamente o grupo “alimentação e bebidas” do INPC.

US\$ 1,25 PPC diário por pessoa, adotado pelo Banco Mundial – com as vantagens de se tratar de uma metodologia elaborada especificamente para tratar da pobreza, diferentemente do reajuste baseado em índices de inflação, e de proporcionar maior comparabilidade internacional aos resultados obtidos no Brasil. Por outro lado, o uso dos fatores de conversão PPC do Banco Mundial é tarefa complexa até mesmo para especialistas, como eles próprios apontam²¹.

O secretário de avaliação e gestão da informação do MDS, Paulo Jannuzzi, e o diretor de monitoramento, Marconi Sousa, explicam que a conversão de tal parâmetro (US\$ 1,25 PPC) para valores em reais não é realizada pela simples adoção da taxa de câmbio²²:

A taxa de câmbio é um elemento importante no cálculo mas, na realidade, o fator de conversão depende de uma pesquisa internacional coordenada pelo Banco Mundial, que faz o levantamento de mais de 100 produtos de consumo domiciliar em 62 países e seu cotejamento com preços/qualidade de produtos similares nos Estados Unidos²³.

Há fatores de conversão disponíveis no site do Banco Mundial, como o que foi usado no Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2014, produzido pelo Ipea, que adotou o fator de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês²⁴, explica Jannuzzi. “Tal escolha preserva a comparabilidade internacional do US\$ 1,25 PPC a cada ano. Assim, garante-se que

21 Esta dificuldade foi abordada algumas vezes, inclusive pelo próprio Banco, durante a oficina técnica “Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas”, realizada em 26 de agosto de 2014 no Rio de Janeiro pelo WWP.

22 Ver Estudo Técnico Sagi/MDS n° 08/2014, “Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000”, p. 12.

23 O último levantamento de fatores de conversão para linhas de pobreza em diferentes países divulgado pelo Banco Mundial refere-se a 2005.

24 Fator de conversão do “consumo domiciliar”, disponível no site do Banco Mundial, no endereço <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP.05/countries?display=default>

as linhas adotadas em todos os países tenham o mesmo poder de compra nos vários países”²⁵.

Os reajustes requerem ainda a definição da data de referência a partir da qual são calculados. No caso do Bolsa Família, a referência mais adequada é outubro de 2003, mês de lançamento do Programa. No caso do Brasil sem Miséria, a referência é junho de 2011, quando o Plano foi criado.

O que dizem as normas

A Lei que institui o Programa Bolsa Família estabelece suas linhas de pobreza e extrema pobreza e deixa espaço para reajuste “em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema”²⁶. No Bolsa Família, a linha de extrema pobreza é usada para delimitar o patamar de elegibilidade para concessão do benefício básico e é referência para cálculo da complementação de renda feita pelo benefício de superação da extrema pobreza²⁷. Já no Plano Brasil sem Miséria, a linha serve para diagnóstico de privações do público-alvo, para definição de público elegível em parte dos programas e para mensuração e acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza. O Decreto que cria o Brasil sem Miséria fixa sua linha²⁸ sem trazer previsão de reajuste, dado o período limitado de execução do

²⁵ Em maio de 2014, o Banco Mundial atualizou os fatores de conversão dólar PPC para consumo domiciliar e PIB, com base em pesquisa internacional de mais de uma centena de produtos. Os novos fatores de conversão são menores que os que vinham sendo divulgados na base de dados do Banco. Com a nova série de fatores, a linha referenciada em US\$ 1,25 PPC seria de R\$ 63 em junho de 2011 (e R\$ 65 reais em setembro de 2012).

²⁶ Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, artigo 2º, parágrafo 6º. A Lei converte a Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003.

²⁷ Sobre os benefícios do Bolsa Família, ver os artigos “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

²⁸ Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, artigo 2º.

Plano. Ou seja, nem no caso do Bolsa Família nem no do Brasil sem Miséria se definiu um critério de reajuste periódico das linhas.

Apesar de se tratar de referências distintas, estabelecidas em normas legais diferentes, que não as atrelam uma à outra, as linhas de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria e do Programa Bolsa Família “caminharam” juntas. Um dos principais motivos é o aproveitamento de sinergias entre as ações dos diversos atores envolvidos no Plano. O uso compartilhado do sistema de pagamentos do Bolsa Família (que atende outros programas do Brasil sem Miséria, como o Bolsa Verde e o Fomento a Atividades Produtivas Rurais) não produziria os mesmos ganhos de eficiência se houvesse pluralidade de linhas, o que tornaria a operação muito mais difícil. Outro motivo é que não faria sentido modificar a linha do Brasil sem Miséria deixando para trás os participantes do Bolsa Família, sem franquear a eles um aumento proporcional de benefícios, de modo a atualizar seu poder de compra.

Assim, o reajuste das linhas de elegibilidade e dos benefícios do Programa Bolsa Família anunciado pouco antes do lançamento oficial do Brasil sem Miséria (como sua primeira iniciativa) levou o benefício básico do Programa para R\$ 70, que corresponde exatamente ao valor da linha estabelecida para o Plano²⁹.

Uma consequência importante do fato de ambas as linhas terem “caminhado” juntas é que, quando se avalia a possibilidade de reajuste, deve-se considerar com o máximo cuidado os impactos orçamentários, pois o aumento da linha de extrema pobreza do Brasil sem Miséria implica mais famílias elegíveis e benefícios mais altos no Bolsa Família e em outros programas do Plano. O impacto orçamentário sobre

²⁹ Mais informações sobre o reajuste e outras medidas do Brasil sem Miséria para fortalecer o Bolsa Família nos artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, neste livro.

o Bolsa Família tende a ser particularmente alto tendo em vista a adoção da nova lógica de cálculo de benefícios criada pelo Brasil sem Miséria³⁰.

Assim, o fato de não existir um critério de reajuste periódico, um “gatilho”, justifica-se pela inadequação da adoção de um mecanismo de indexação da linha, que seria incompatível com os princípios de responsabilidade fiscal e estabilidade que pautam a política econômica. De todo modo, dada a necessidade de atualizar o poder de compra verificada em meados de 2014, houve reajuste de ambas as linhas para R\$ 77 mensais *per capita*, no mês de junho. A linha de pobreza do Bolsa Família subiu para R\$ 154. O reajuste teve como referencial US\$ 1,25 PPC, ajustado pelo fator de conversão para consumo doméstico do Banco Mundial, proporcionando comparabilidade internacional aos resultados brasileiros na superação da extrema pobreza e tendo por data de referência o lançamento do Plano Brasil sem Miséria.

Para além da operacionalização de programas, contudo, a linha é utilizada, como dito anteriormente, para o acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza. Nessa atividade o Plano Brasil sem Miséria observa, além dos resultados nominais, as taxas de extrema pobreza ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e pelo critério de US\$ 1,25 PPC diário, descontando assim o efeito inflacionário. Com isso, mesmo nos períodos em que não houve reajuste da linha, a atividade de monitoramento da evolução da extrema pobreza não ficou prejudicada.

³⁰ *Idem*, referindo-se mais especificamente ao benefício de superação da extrema pobreza.

A APLICAÇÃO DA LINHA NO CENSO PARA DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DOS EXTREMAMENTE POBRES³¹³²

Uma vez estabelecida a linha de extrema pobreza de R\$ 70 *per capita* mensais para o Plano Brasil sem Miséria, o IBGE apresentou informações sobre a dimensão, a localização e as características socioeconômicas da população com renda familiar mensal *per capita* abaixo desse patamar (em situação de extrema pobreza), a partir dos dados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010.

O Censo é composto por dois questionários, um simplificado, que engloba todos os entrevistados no universo do levantamento (ou seja, o país todo), e outro completo, que compõe a amostra do Censo (não sendo aplicado a todos os entrevistados) e proporciona informações mais detalhadas a partir dos resultados dessa amostra. Pouco antes do lançamento do Brasil sem Miséria, o IBGE tinha apenas os dados preliminares do questionário do universo do Censo, pois o processamento definitivo levaria mais tempo. Posteriormente, de posse dos resultados definitivos da amostra e do universo do Censo, as informações sobre a população em extrema pobreza foram refinadas e ajustadas. O uso do Censo proporcionou ao Brasil sem Miséria um primeiro diagnóstico, que norteou o desenho de várias de suas ações.

De acordo com os dados preliminares do universo do Censo 2010, o total de pessoas com renda domiciliar *per capita* entre R\$ 1,00 e R\$ 70,00 era de 11,43 milhões. Além dessas pessoas, havia outras 6,8 milhões em domicílios sem rendimento. Nem todos esses domicílios, contudo, se enquadravam no perfil de extrema pobreza, pois

31 Baseado nas informações de Ibarra (2012a), que contém o diagnóstico completo da população em situação de extrema pobreza com base no universo preliminar do Censo 2010.

32 Há outras informações sobre as relações entre esse diagnóstico e as políticas incluídas no Brasil sem Miséria no artigo que abre esta publicação, sobre a formulação do Plano.

poderiam não ter tido renda no mês de referência do Censo, especificamente, por alguma outra razão que não a situação de pobreza extrema. Note-se que os dados do Censo têm como referência o mês de agosto de 2010, sendo que as informações de renda referem-se ao mês anterior.

Para chegar a um número mais preciso de extremamente pobres, solicitou-se então ao IBGE que apontasse, a partir do total de domicílios sem rendimento, os que tinham maior probabilidade de realmente estar na extrema pobreza, usando os seguintes critérios:

- não ter banheiro de uso exclusivo; ou
- não ter ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não ter fossa séptica; ou
- estar em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou
- estar em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou
- não ter energia elétrica; ou
- ter pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou
- ter pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou
- ter pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade.

Realizado esse procedimento de aplicação do filtro de restrições descrito acima aos sem remuneração nos dados preliminares do Censo³³, chegou-se a um total de 4,84 milhões de pessoas vivendo em domicílios com pelo menos uma das características acima, o que representava pouco mais de 70% dos sem rendimento.

33 Para mais informações, consultar o Estudo Técnico Sagi/MDS n° 16/2012, "Análise do filtro de restrições aplicado aos sem remuneração nos dados preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010".

Somando os 11,4 milhões de pessoas com renda de R\$ 1 a R\$ 70 aos 4,8 milhões sem rendimento após a aplicação do filtro, chegou-se a um total de 16,27 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, distribuídas conforme a tabela abaixo.

Tabela 1 – Distribuição da população total e da população em extrema pobreza segundo região (rural e urbano)

População Total						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	100	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100	88,8	11,2
População em extrema pobreza						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

Como se pode observar na tabela, quase a metade dos extremamente pobres do país (46,%) , segundo os dados preliminares do universo do Censo 2010, vivia em áreas rurais, a despeito de essas áreas concentrarem apenas 15,6% da população total do Brasil. Isso sublinhou a importância de estabelecer estratégias diferenciadas do Plano Brasil sem Miséria para o campo³⁴.

O maior quantitativo de brasileiros em situação de extrema pobreza estava na região Nordeste: 9,61 milhões de pessoas (59,1% dos extremamente pobres do país). Do total de extremamente pobres do Nordeste, mais da metade (52,5%) estava em áreas rurais. A única região além do Nordeste onde a proporção de extremamente pobres rurais era maior que a urbana era o Norte (56,4%)³⁵.

O segundo maior quantitativo de pessoas em situação de extrema pobreza estava na região Sudeste, 2,73 milhões (16,8% dos extremamente pobres do Brasil). Mas neste caso, dado o alto grau de urbanização da região, os extremamente pobres estavam bem mais concentrados em áreas urbanas (78,7%)³⁶.

Em termos de faixa etária, os dados preliminares do universo do Censo 2010 mostraram que era indubitavelmente necessário ter foco nas crianças e adolescentes, tendo em vista que mais da metade dos extremamente pobres tinham menos de 19 anos (50,9%) e que quatro em cada dez tinham até 14 anos³⁷, como mostra a tabela abaixo.

34 Sobre a estratégia para o campo, ver neste volume os artigos “A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados” e “Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro”.

35 *Idem*, para estratégias do Plano direcionadas ao semiárido nordestino e à região Norte.

36 Algumas das iniciativas do Plano para as áreas urbanas estão descritas no artigo “A estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria”.

37 Isso ensinou, entre outras iniciativas, a criação da Ação Brasil Carinhoso, detalhada em vários capítulos deste volume, como “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”.

Tabela 2 – Distribuição da população em extrema pobreza por faixa etária segundo região, em % (rural e urbano)

		Faixa etária							Total
		0 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 17 anos	18 ou 19 anos	20 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais	
Total	Brasil	12,0	27,9	7,2	3,7	27,6	16,5	5,1	100,0
	Norte	14,6	30,2	7,3	4,0	27,7	13,2	3,0	100,0
	Nordeste	11,9	28,0	7,5	3,9	29,0	16,7	2,9	100,0
	Sudeste	10,3	25,8	6,4	3,0	24,1	17,6	12,8	100,0
	Sul	10,5	26,9	6,8	3,0	23,3	19,9	9,6	100,0
	Centro-Oeste	11,4	25,9	6,3	3,1	25,9	18,7	8,7	100,0
Urbano	Brasil	11,8	27,2	7,0	3,6	27,1	16,1	7,2	100,0
	Norte	13,8	29,4	7,5	4,1	28,2	13,1	3,8	100,0
	Nordeste	12,0	27,7	7,4	3,9	29,0	16,3	3,7	100,0
	Sudeste	10,4	25,4	6,1	2,9	23,6	16,6	15,0	100,0
	Sul	11,0	27,0	6,5	2,9	22,4	17,8	12,4	100,0
	Centro-Oeste	11,1	25,5	6,3	3,0	26,1	18,0	10,1	100,0
Rural	Brasil	12,3	28,6	7,4	3,9	28,3	16,9	2,6	100,0
	Norte	15,2	30,9	7,2	3,9	27,3	13,2	2,4	100,0
	Nordeste	11,8	28,3	7,6	4,0	29,1	17,1	2,1	100,0
	Sudeste	10,1	27,2	7,3	3,4	25,9	21,0	5,0	100,0
	Sul	9,7	26,7	7,2	3,0	24,8	23,4	5,2	100,0

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

Essas são apenas algumas das informações proporcionadas pelos dados do IBGE de 2010. Outras, como o acesso à água em zonas rurais (19,9% das pessoas sem acesso no conjunto da população rural brasileira, comparados a 48% sem acesso quando

se trata da população rural extremamente pobre)^{38 39} e incidência de analfabetismo (9,5% da população total e 26% da população extremamente pobre)^{40 41} também apoiaram a definição das estratégias do Plano.

Imputações e ajustes

Muitos pesquisadores e instituições fazem imputações ou correções aos rendimentos declarados nos levantamentos domiciliares, como Censo e PNAD. Os ajustes são feitos com base na propriedade de imóvel⁴², na compatibilização com as Contas Nacionais, em ajustes na renda dos domicílios rurais (dado o custo de vida mais baixo) ou tendo em vista a subdeclaração ou não declaração de renda (incluindo aquela proveniente de benefícios de programas de transferência), por exemplo. A dificuldade na coleta de informações sobre rendimentos em levantamentos domiciliares, aliás, é um problema que atinge todos os países onde eles são feitos, pois, entre outros motivos, cada vez menos pessoas estão dispostas a compartilhar com os entrevistadores que batem à sua porta os valores da renda de suas famílias. Enfim, a possibilidade de imputações ou ajustes é mais uma das razões para que mensurações feitas por pesquisadores ou instituições diferentes, ainda que com base em um mesmo levantamento, possam resultar em diferentes taxas de extrema pobreza.

38 Domicílios que não estão conectados à rede geral de distribuição, nem têm poço ou nascente.

39 Esse diagnóstico ensejou iniciativas como o Programa Água para Todos.

40 Entre os que tinham 15 anos de idade ou mais.

41 Neste caso, a iniciativa correspondente é o Programa Brasil Alfabetizado.

42 Procedimento adotado pelo Banco Mundial e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

A APLICAÇÃO DA LINHA NA PNAD PARA ACOMPANHAR A EVOLUÇÃO DA TAXA DE EXTREMA POBREZA

Em meados de 2011, quando do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, as informações do Censo 2010 eram as mais recentes disponíveis e, além disso, permitiam diagnósticos municipalizados, o que era fundamental para planejar as ações do Brasil sem Miséria no território. Já a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também realizada pelo IBGE, cobriu os anos de 2009 e 2011, mas não o de 2010, pois não é realizada nos anos em que o Censo Demográfico vai a campo.

Assim, sabia-se que o Censo seria importante para o diagnóstico da situação da população extremamente pobre e para o desenho do Plano, mas não serviria ao acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza ano a ano, pois só voltaria a campo em 2020, ou seja, após o término do Brasil sem Miséria (no final de 2014). A PNAD, por seu turno, possibilita o acompanhamento anual da evolução da taxa de extrema pobreza, mas não proporciona desagregação dos dados em nível municipal. E não permite comparação com os resultados do Censo, dadas as diferentes naturezas dos levantamentos domiciliares amostrais e dos censitários. Além disso, a PNAD proporciona uma medida mais relacionada à dimensão da renda, ao passo que Plano atua em várias dimensões, melhor captadas por medidas multidimensionais.

Sobre pesquisas amostrais

Em que pesem a qualidade da PNAD e as vantagens de seu uso, há algumas ponderações a fazer a seu respeito para melhor apreciar seus resultados. Para começar, a pesquisa tem como foco a investigação sobre mercado de trabalho, características demográficas, educação e habitação. Não se trata de uma pesquisa de investigação específica de consumo doméstico ou mesmo de rendimentos e acesso a programas sociais. Por essa razão, a captação de fontes de rendimentos e de gastos com aquisição de alimentos e outros produtos da PNAD não é tão precisa quanto a da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE), por exemplo.

A PNAD, além de ser um levantamento domiciliar, é uma pesquisa amostral, e assim deve ser observada, tendo em vista inclusive que seu plano amostral não é definido especificamente com vistas à medição da extrema pobreza. E, de todo modo, medir extremos, detalhes e nuances não é a grande vocação das pesquisas amostrais, que se prestam muito mais a mensurar grandes resultados e tendências. Isso é natural, porque a amostra é uma representação reduzida do universo, e os extremamente pobres são uma parte reduzida da amostra. Quando se chega ao nível de pequenas frações da amostra, as quantidades absolutas por trás dessas frações podem ser diminutas a ponto de uma quantidade mínima de respostas em determinado sentido provocarem uma diferença muito significativa nos resultados, sem que isso encontre lastro no que está realmente ocorrendo com o universo. Daí a necessidade de avaliar dados anuais isolados com reserva. O ideal é observar sua evolução ao longo de alguns anos.

O acompanhamento anual da evolução da taxa de extrema pobreza por meio da PNAD aponta 3,6% da população brasileira vivendo abaixo da linha de R\$ 70 mensais *per capita* em 2012, segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento

dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2014⁴³, elaborado pelo Ipea. As informações da PNAD também permitem o acompanhamento tendo por parâmetro a linha de US\$ 1,25 por pessoa ao dia pela Paridade do Poder de Compra. Nesse caso, 3,75% dos brasileiros estavam em situação de extrema pobreza em 2012⁴⁴, de acordo com o Banco Mundial. Note-se que, a despeito da sutil diferença nas taxas de extrema pobreza apuradas pelo Ipea e pelo Banco Mundial, a trajetória é de queda e os percentuais convergem.

A avaliação dos resultados em termos de redução da taxa de extrema pobreza monetária será retomada adiante neste livro, inclusive com informações mais atualizadas, no artigo “Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas”. Quanto às medições multidimensionais da pobreza e extrema pobreza, cujos resultados são ainda melhores do que os obtidos com base na linha monetária, ver a conclusão desta obra, “O fim da miséria é só um começo”.

A LINHA DE EXTREMA POBREZA E O CADASTRO ÚNICO NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Mais do que mensurar a extrema pobreza, o Plano Brasil sem Miséria tinha a missão de superá-la. E o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é a única fonte de informações que, além de quantificar e localizar os brasileiros mais pobres, permite ao poder público agir para diminuir sua pobreza, nas várias dimensões em que ela se manifesta.

43 Ver o primeiro capítulo do Relatório, sobre o Objetivo 1, que é o de erradicar a extrema pobreza e a fome.

44 Informação disponível no PovCalNet, no endereço <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm> (acesso em 30/09/14). As taxas de extrema pobreza divulgadas para o Brasil nesse sítio foram corrigidas recentemente, porque o Banco Mundial vinha usando a renda familiar per capita no cálculo, quando o correto é o uso da renda domiciliar per capita, como é feito para outros países. Alertado pelo MDS, o Banco reviu as informações.

O Cadastro Único provê informações completas sobre cada uma das famílias registradas, atualizadas no máximo a cada dois anos, permitindo saber quem são, onde moram, o perfil educacional de cada um dos seus membros, seu perfil de trabalho e renda, as principais despesas, as características da construção dos domicílios, se há acesso a serviços como os de eletricidade, saneamento e coleta de lixo, se a família faz parte de grupos tradicionais ou específicos, se há situações de trabalho infantil, entre outras informações.

Os dados são coletados e atualizados pela rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios, a mesma que realiza o trabalho socioassistencial junto às famílias. Isso faz do Cadastro Único um instrumento que possibilita o acompanhamento das famílias extremamente pobres de maneira próxima, individualizada e a qualquer tempo. Daí o uso constante de suas informações no Plano Brasil sem Miséria.

Em 2011, ano de criação do Plano, uma nova versão do sistema do Cadastro Único, a Versão 7, foi colocada em funcionamento, de maneira escalonada, nos municípios brasileiros. À época do lançamento do Brasil sem Miséria, o processo de migração para o novo sistema ainda estava em andamento, o que explica o fato de não se haver dado mais destaque às informações do Cadastro naquele momento, em que nem todos os municípios operavam na mesma versão do sistema. A partir do final de 2011, a maior parte dos municípios brasileiros passou a operar o Cadastro Único na nova versão, aprimorada e completamente *online*⁴⁵.

O público considerado como prioritário para o Brasil sem Miséria no Cadastro Único foram os integrantes de famílias extremamente pobres.

45 Mais informações neste volume, nos artigos “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”.

Censo, PNAD e Cadastro Único

O Censo Demográfico 2010, como mostrado acima, foi usado no Brasil sem Miséria para fins de diagnóstico da situação dos extremamente pobres e para o desenho de ações do Plano. A PNAD, por sua vez, vem sendo usada como uma das medidas de acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza, ao lado de indicadores multidimensionais. E o Cadastro Único foi usado em atividades de monitoramento e gestão, incluindo a seleção de público de várias ações. São três fontes distintas, destinadas a usos diferentes e baseadas em metodologias próprias para o levantamento de informações. É natural, pois, que haja diferenças entre os números de extremamente pobres apontados por cada uma delas.

No que diz respeito ao Censo e à PNAD, as diferenças podem ter relação com o desenho amostral, com o questionário (a captação de informações sobre rendimento é mais detalhada na PNAD), com a experiência dos entrevistadores, com o tratamento dos domicílios sem declaração, com a questão mencionada anteriormente na seção “Nota sobre pesquisas amostrais”, entre outros fatores. De todo modo, é preciso ter em conta que os dados obtidos por ambos os levantamentos domiciliares (Censo e PNAD) apontam para o que pode ser chamado de “pobreza transversal”, isto é, a pobreza em um ponto determinado do tempo⁴⁶, como uma fotografia tirada no mês de referência do levantamento domiciliar.

Já o Cadastro Único é um registro administrativo voltado especificamente às famílias mais pobres do país, cuja renda, dadas as características do público, tende a ser muito volátil⁴⁷, principalmente em virtude de sua inserção usualmente

46 Sobre pobreza transversal e longitudinal, ver Soares (2009b), p. 14.

47 Idem, para discussão quanto à volatilidade de renda dos mais pobres, p. 11.

sazonal, instável ou informal no mundo do trabalho. Por ter a peculiaridade de captar predominantemente o ponto mais baixo da renda da população pobre em um período de dois anos⁴⁸, o Cadastro aponta o que se pode chamar de “pobreza longitudinal”, ou seja, o contingente daqueles que estão ou estarão na pobreza em um determinado intervalo de tempo. A analogia mais adequada, neste caso, não seria com uma fotografia, mas com um filme. Assim, o Cadastro registra não só quem era pobre em um dado momento (foto), mas quem foi pobre em um determinado período (filme). Daí termos maior número de extremamente pobres no Cadastro Único do que na PNAD e no Censo.

A SELEÇÃO DE PÚBLICO PARA AS AÇÕES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A reconhecida volatilidade da renda dos mais pobres⁴⁹ mencionada acima é um dos motivos para que, embora se tenha definido uma linha de extrema pobreza, ela não delimite todos os beneficiários do Plano Brasil sem Miséria, mas seu público prioritário. Se a instabilidade da renda faz as famílias transitarem entre as situações de extrema pobreza e pobreza (ou baixa renda), excluir uma família pobre de uma ação hoje pode significar ter uma família extremamente pobre sem cobertura amanhã.

⁴⁸ As famílias tendem a procurar a rede socioassistencial para fazer sua inscrição no Cadastro Único quando estão em sua pior situação – após uma demissão, por exemplo.

⁴⁹ Sobre volatilidade de renda dos mais pobres, ver Soares (2009b), p. 11.

Além, disso, se a linha absoluta do Plano é tomada como indicativo de uma série de privações e estabelece um limite abaixo do qual nenhum brasileiro deveria estar em termos de renda, isso não significa que quem está acima desse limite monetário não sofra também privações de outras ordens que, somadas, podem configurar situação de extrema pobreza de um ponto de vista multidimensional – daí a importância do olhar multidimensional do Plano e da medição de seus resultados também ocorrer nessa perspectiva.

Desse modo, a linha é uma referência, que não exclui de muitas das ações do Brasil sem Miséria quem está acima dela. Caso contrário, o caráter arbitrário que é inerente às linhas de pobreza seria exacerbado, permitindo, por exemplo, que uma diferença de R\$ 1 em termos de renda *per capita* deixasse uma família de fora de uma ação com potencial para melhorar muito sua vida, o que não é razoável.

No Plano Brasil sem Miséria, há ações destinadas aos extremamente pobres, outras aos pobres e outras ainda a todos aqueles que estão vulneráveis à situação de pobreza⁵⁰ devido a algum tipo de privação a que estão submetidos – em geral explicitada ao poder público pelos dados disponíveis no Cadastro Único ou pelo cruzamento dos dados do Cadastro com os de outros registros administrativos, como se mostrará em vários dos artigos deste livro.

Nas palavras de Sônia Rocha,

*Embora pobreza não se limite à insuficiência de renda, o uso de linhas de pobreza em países de economia monetizada e de nível de renda média como o Brasil faz sentido para estabelecer um crivo básico entre pobres e não-pobres, que poderão ser classificados posteriormente em relação a outras características.*⁵¹

⁵⁰ Lembrando que, conforme explicado na seção sobre o diagnóstico inicial feito com base no Censo 2010, o Plano Brasil sem Miséria dedica atenção especial a grupos com maior incidência de extrema pobreza ou em posição de maior vulnerabilidade social, como crianças, adolescentes, negros, mulheres, população em situação de rua, catadores de material reciclável, indígenas e povos e comunidades tradicionais.

⁵¹ ROCHA, 2010, p. 2.

É justamente esse processo que o Brasil sem Miséria adota em boa parte de suas iniciativas – a partir da conjugação do uso das linhas (de extrema pobreza e de pobreza) e do Cadastro Único (que aponta a renda e muitas outras dimensões de privações) –, para então agir multidimensionalmente, com base nas características verificadas no público a ser atendido.

Ao longo deste livro, o leitor verá que os recursos de Fomento a Atividades Produtivas Rurais foram destinados a agricultores familiares extremamente pobres do semiárido e os benefícios do Programa Bolsa Verde foram reservados ao público extremamente pobre que habita áreas a serem preservadas em razão de seus ativos ambientais. Já o Bolsa Família e o adicional aos municípios por crianças pobres matriculadas em creches estão vinculados à situação de pobreza, no segundo caso com foco no público infantil. E o Pronatec Brasil sem Miséria destina-se prioritariamente ao público jovem e adulto com perfil de baixa renda do Cadastro Único que quer entrar ou melhorar sua inserção no mundo do trabalho. Em suma, estamos falando de faixas de renda diferentes, tipos de público diferentes, mas todos com algum grau de vulnerabilidade à situação de pobreza mais severa, a ser evitada a todo custo.

Nesse sentido, o Brasil sem Miséria vem se mostrando bem mais sofisticado e abrangente que iniciativas de mesma natureza empreendidas por outros países, justamente por não ter se limitado às pessoas que vivenciam as formas mais severas da pobreza, embora elas fossem o público prioritário.

O uso das informações do Cadastro Único e de cruzamentos do Cadastro com outros registros administrativos para fazer a seleção de público de várias ações do Plano Brasil sem Miséria permitiu oferecer uma abordagem aprimorada, que leva em conta uma série de privações para além da renda. Assim, mesmo usando uma linha de extrema pobreza unidimensional (monetária), foi possível desenhar uma estratégia multidimensional, e atuar dessa forma⁵².

52 Como será mostrado nos artigos “O eixo garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria” e “A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados” e também na segunda parte deste livro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Análise do filtro de restrições aplicado aos sem remuneração nos dados preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010*. Brasília, 2012. (Estudo técnico nº 16).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000*. Estudo técnico nº 8. Brasília, 2014. (Estudo técnico nº 8).

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS. *Compendium on best practices in poverty measurement*. Rio de Janeiro: Rio Group, 2006.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The State of Food Insecurity in the World. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma: FAO, 2014.

IBARRA, A. *Relatório analítico dos dados preliminares do Censo Demográfico 2010 com recorte de condições de vida e de renda por município*. Produto 2 de consultoria realizada no âmbito do Projeto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012a.

_____. *Relatório comparativo de linhas de extrema pobreza nas Pesquisas de Orçamentos Familiares de 2003/2003 e 2008/2009 do IBGE, considerando as diferenças regionais e de situação do domicílio no Brasil, com vistas a subsidiar o MDS no monitoramento das ações relacionadas à erradicação da extrema pobreza*. Produto 1 de consultoria realizada no âmbito do Projeto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012b.

_____. *Relatório de qualificação das informações do Cadastro Único e Programa Bolsa Família com exercício de simulação de renda e distintos perfis de benefícios*. Produto 5 de consultoria realizada no âmbito do Projeto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012c.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) Brasil. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. *World Summit for Social Development. Programme of Action of the World Summit for Social Development*. Copenhagen, 1995.

OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. *Erradicar a extrema pobreza: um objetivo ao alcance do Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão n° 1619).

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil. A evolução de longo prazo (1970-2011)*. Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro: INAE, n. 492, 2013.

_____. *Pobreza no Brasil. Crescimento, renda e pobreza. Como ficam os pobres?*. Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro: INAE, n. 349, 2010.

SOARES, S. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais*. Brasília: IPEA, 2009a. (Texto para discussão n° 1381).

_____. *Volatilidade de renda e cobertura do Programa Bolsa Família*. Brasília: IPEA, 2009b. (Texto para discussão n° 1459).

O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Aline Diniz Amaral

POR QUE UM CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS?

Ao adotar a estratégia de reunir e articular os programas federais voltados à população mais vulnerável, o Plano Brasil sem Miséria assumiu o pressuposto de que, ao concentrar as diferentes ações sociais do governo, a sinergia positiva é assegurada por meio do uso eficiente dos recursos no atendimento aos mais pobres, o que aumenta as chances de se alcançar maior impacto a um custo mais baixo.

O potencial de um bom instrumento de identificação de beneficiários, quando utilizado para além de programas de transferência de renda, envolvendo também programas voltados à saúde, à qualificação profissional, à habitação e a outros serviços públicos, é destacado por Groshi et al.¹. O uso por vários programas, serviços e outras

1 GROSHI et al, 2004.

ações teria a vantagem de ampliar o alcance de beneficiários com um orçamento dado (maximizando o impacto) ou majorar o impacto esperado com um orçamento menor (minimizando custos). Vantagem esta associada à canalização de recursos para um grupo específico, tipicamente pobre, ou para um subconjunto de pobres, como é o caso do Brasil sem Miséria.

Ainda segundo Groshi et al.², a eficácia na identificação e seleção de beneficiários está diretamente relacionada à qualificação dos recursos humanos envolvidos, à existência de regras e parâmetros operacionais compartilhados, à clareza na definição dos papéis institucionais, à adequação dos sistemas de informação, e à presença de procedimentos de monitoramento e avaliação.

Devem ser levados em conta, contudo, os custos associados a essa estratégia, que incluem custos administrativos derivados da operacionalização da política social; custos de transação e custos sociais que incidem sobre os potenciais beneficiários; custos de incentivo, que podem afetar o benefício à sociedade como um todo; e custos políticos, que têm a ver com o apoio da sociedade à política, face ao impacto orçamentário que tal política representa.

A utilização de um mesmo instrumento por vários programas governamentais tende a reduzir os custos administrativos em termos relativos. Mas também pode reduzir os custos de transação privados, uma vez que o cidadão não precisa ir de balcão a balcão se inscrever para os diferentes programas a que tem direito. A associação entre programas gera custos de incentivo positivos quando, para usar o exemplo mais comum, o recebimento do benefício financeiro do Bolsa Família está condicionado à frequência escolar de crianças e adolescentes e ao acompanhamento de saúde. No caso de custos políticos, há que se destacar as opiniões sobre o impacto orçamentário, especialmente ao se restringir uma política pública a um subgrupo. O grande desafio de alcançar os mais pobres dos mais pobres é quase sempre dispendioso.

2 *Idem.*

Todos esses aspectos considerados, sabe-se que a importância do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para o sucesso do Bolsa Família é indubitável. Como ele veio a se tornar a principal ferramenta de gestão do Brasil sem Miséria é o que se pretende abordar a seguir.

O BRASIL SEM MISÉRIA E A PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

O Plano Brasil sem Miséria foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil. Segundo Dedecca³, para saber quais são os bens fundamentais a serem supridos a fim de afirmar que foi superada a situação de pobreza em massa da população, pode-se partir de uma definição política. Nos termos da Constituição Federal de 1988, a sociedade, por meio do Estado, deve assegurar o acesso adequado à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, enfim, a todo um conjunto de bens e serviços públicos.

A identificação de cidadãos em extrema pobreza a partir das condições de acesso a esses serviços pode se revelar demasiadamente complexa, incorrendo em significativos custos administrativos e políticos. Embora a pobreza seja indubitavelmente um fenômeno multidimensional, operacionalmente a representação escalar se faz indispensável. A construção de complexos índices multidimensionais incorre em juízos de valor que demandam consensos nem sempre fáceis de alcançar, além de comprometerem a transparência dos critérios de elegibilidade, tão cara em um país de democratização recente como o Brasil.

Uma alternativa, historicamente dominante, tem sido tratar a pobreza apenas como insuficiência de renda. Em sociedades altamente monetizadas como a brasileira,

3 DEDECCA, 2014.

as famílias em geral acessam os bens e serviços que determinam o seu bem-estar por meio de mercados. Para isso, é preciso que tenham recursos monetários, de onde decorre que a insuficiência de renda acaba sendo um dos principais determinantes da carência das famílias. Ademais, essa é uma referência que favorece o controle social, por sua simplicidade e transparência. Todos esses fatores tornam sobremaneira plausível e justificável a adoção, pelo Plano Brasil sem Miséria, do mesmo critério de elegibilidade ao benefício básico do Programa Bolsa Família, de R\$ 77 mensais *per capita* (em valores atuais) como referência para identificar o público em extrema pobreza⁴.

O Plano voltou-se ao público extremamente pobre em caráter prioritário, mas não se eximiu de alcançar as famílias de baixa renda acima desse patamar monetário. O agrupamento das ações em três eixos, compreendendo ações de acesso a serviços e de inclusão produtiva, além da transferência de renda, confere um enfoque multidimensional ao Brasil sem Miséria.

A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como ferramenta de gestão apresentou-se como escolha natural. Além de estar sob a coordenação do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que coordena o Plano Brasil sem Miséria, a ampla gama de informações referentes a milhões de pessoas de baixa renda qualificam-no como importante instrumento para as ações compreendidas no Plano.

Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24,1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário mínimo *per capita*. Ele permite que o poder público conheça cada uma das 74,3 milhões de pessoas⁵ que compõem essas famílias, seus nomes, onde moram, quais as características dos seus

4 Este assunto é desenvolvido com maior propriedade no texto “A linha de extrema pobreza, seus usos e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”.

5 Famílias com cadastros atualizados nos últimos 48 meses. Posição de 19 de julho de 2014.

domicílios, suas idades, escolaridades e informações sobre trabalho e renda, entre outras. O formulário de cadastramento reúne cerca de 100 variáveis que servem para identificar, com relativa acuidade, as carências às quais cada família está sujeita, permitindo ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza de cada família.

Por meio do Cadastro Único, essas pessoas deixam de ser invisíveis aos olhos do poder público e podem, a partir de então, acessar vários programas e ações sociais. O *slogan* do Cadastro, “conhecer para incluir” evidencia a sua importância para o planejamento das políticas públicas que o utilizam.

Para assegurar a fidedignidade das informações, elas são coletadas por meio de entrevistas, durante as quais é preenchido um formulário padronizado. Esse procedimento de cadastramento é feito pela administração municipal, devido à maior proximidade do poder local com as famílias. Os dados são transmitidos à base nacional do Cadastro, operado pela Caixa Econômica Federal. As informações compreendem aquelas referentes à família, às condições de moradia e também aquelas sobre cada pessoa individualmente. Assim, é possível identificar as características do domicílio (como número de cômodos, tipo de parede, de piso), se há calçamento na rua, as condições de acesso a serviços públicos (água, saneamento, eletricidade), a composição familiar (número de componentes, idades, relações de parentesco), as despesas mensais e se a pessoa faz parte de grupos tradicionais e específicos. Em relação a cada um dos moradores do domicílio, as informações compreendem nome, data de nascimento, documentação, escolaridade, vinculação com o mercado de trabalho, rendimentos e existência de alguma deficiência.

A identificação de grupos populacionais tradicionais e específicos é um avanço rumo à equidade, pelo respeito às características que os particularizam. De acordo com o Centro Regional de Informações das Nações Unidas (Unric), os povos indígenas representam um terço das pessoas mais pobres do mundo e sofrem com

condições alarmantes em todos os países⁶. Lamentavelmente, no Brasil não é muito diferente. Também entre os quilombolas constatam-se elevados índices de pobreza, analfabetismo e desnutrição. Não raro, os povos tradicionais e específicos são os mais vulneráveis e requerem maior atenção às suas especificidades.

A IMPORTÂNCIA DA INTERSETORIALIDADE PARA O ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

Um aspecto muito positivo na construção do Plano foi o entendimento de que a superação da pobreza exige diversas etapas em termos de políticas públicas para além do enfrentamento da situação de extrema pobreza a partir da renda. Mesmo que com o ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família o Brasil sem Miséria tenha alcançado seu objetivo do ponto de vista monetário, não houve arrefecimento na execução do Plano. Como lembra Dedecca:

“Superar a pobreza implica romper o estado de desigualdade econômica prevalecente, garantindo os bens e serviços públicos fundamentais à vida da população, especialmente a de baixa renda. Esta população tem sua situação de bem-estar social dependente da política pública, pois não possui patrimônio mínimo que possa equacionar suas demandas via mercado⁷.”

Sposati vai além:

“Além disso, é preciso ter em mente a existência de necessidades sociais diferenciadas. O formato padronizado das atenções, em geral,

6 Comunicado disponível em: <http://www.unric.org/pt/paises-menos-avancados/28009-os-povos-indigenas-sao-um-terco-dos-mais-pobres-do-mundo-e-sofrem-com-condicoes-alarmanes-em-todos-os-paises>. Última visualização em 05 de novembro de 2014.

7 DEDECCA, 2014, p. 25.

é adotado para cumprir com a exigência da isonomia do direito. Todavia, as necessidades apresentadas por esses demandantes, a partir da situação de destituição, é bastante variada, como variada é também a expectativa dos agentes operacionais das políticas quanto à presença, a priori, de determinados requisitos da população, para que o desempenho de um serviço possa ser realizado⁸.”

A questão social é histórica e complexa por natureza, e condensa importantes lutas sociais no enfrentamento das desigualdades e na afirmação do cidadão como sujeito de direitos. A Constituição Federal de 1988 foi um importante avanço nesse sentido, constituindo-se como promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país, do que é exemplo a garantia do direito à educação e à saúde a todos os brasileiros com igualdade de condições.

Contudo, a universalidade apregoada pela Constituição revelou-se incompleta, uma vez que essas políticas fundam-se em aspectos genéricos, sem levar em conta as características das condições reais de vida da população que vive sob contextos de maior desigualdade e sob situação de miséria⁹. O tamanho da desigualdade faz com que a questão da universalidade tenha de ser potencializada, de modo a incluir respostas diversas em nome da equidade e da atenção aos diferentes. A universalidade representa, assim, a busca de respostas de acordo com o que está posto na realidade da vida do cidadão usuário¹⁰.

8 SPOSATI, 2014, p. 11.

9 SPOSATI, ALDAÍZA (2014), citando Tiago Falcão, Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza.

10 SPOSATI, 2014.

Como afirmado por Costa e Falcão¹¹, um importante passo rumo à universalização se dá por meio da intersetorialidade das políticas. É preciso encontrar aproximações entre as políticas sociais, extrapolando o conteúdo específico de cada uma delas e alcançando a compreensão e a operação de uma complementaridade em rede¹² – que é o que se fez em várias ações do Plano Brasil sem Miséria.

De fato, há toda uma cadeia de problemas socioeconômicos que exige mobilização e articulação das políticas sociais. O impacto do Bolsa Família na redução da mortalidade e da desnutrição infantil é um indício de que as condicionalidades de saúde têm surtido efeito, assim como a diminuição da defasagem escolar, por conta das condicionalidades de educação¹³. O Programa Mulheres Mil, que busca a elevação de escolaridade e formação profissional de brasileiras em situação de vulnerabilidade social¹⁴, tem maiores chances de sucesso com a ampliação do acesso de crianças carentes a creches. Para estimular a pequena produção rural, é fundamental ter água, que pode ser garantida pelas cisternas do Programa Água para Todos. O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural tem maiores chances de sucesso se houver ações de Fomento às Atividades Rurais associadas.

O Cadastro Único tinha como orientação promover a integração das políticas sociais desde o seu surgimento. Entretanto, a sua criação, pelo

11 No artigo “A coordenação intersetorial no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

12 SPOSATI, 2014. Ver também artigo “Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade”, neste livro.

13 Sobre os impactos das condicionalidades, ver artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

14 Mais informações no artigo “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Decreto nº 3.877 de 2001, ocorreu no afogadilho, concomitantemente ao lançamento do Bolsa Alimentação e do Bolsa Escola, também em 2001, e do Vale Gás, no início do ano seguinte. Em 2002, havia sete programas desse tipo em funcionamento¹⁵, administrados por diferentes ministérios e que utilizavam instrumentos separados para identificação e seleção de beneficiários. Havia problemas como a fragmentação institucional; a pulverização de recursos; a multiplicidade de bases de dados para a seleção dos beneficiários; a sobreposição de beneficiários; a debilidade de conexão dos programas com o sistema de proteção social não contributiva. Na prática, cada setor possuía o próprio programa de transferência de renda para atender a uma pequena parcela da população¹⁶.

Não havia espaço para a sinergia entre as ações, a ausência de integração redundava em desperdício de recursos na administração desses programas. Era premente criar um mecanismo que reunisse as informações dessas famílias, otimizando os recursos públicos e a gestão das políticas públicas envolvidas. O intuito era, por meio do Cadastro Único, coibir a multiplicidade de registros, aumentar a confiabilidade dos dados e, ao mesmo tempo, promover um atendimento mais efetivo das famílias.

Os objetivos não foram alcançados de imediato pois, uma vez que os benefícios sociais continuavam sendo pagos por diferentes fontes, cada órgão permaneceu usando seu próprio banco de dados. Ainda era preciso definir os parâmetros da gestão do Cadastro Único, o seu público-alvo, as regras e os procedimentos de coleta, a atualização e a manutenção de seus dados. Como o

15 O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Renda, o Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, o Bolsa Qualificação e o Auxílio Gás.

16 BRASIL, 2011. *Balço de Governo 2003/2010. Cidadania e Inclusão Social*. Vol. 1.

Decreto apenas criava o formulário e remetia aos órgãos federais gestores dos programas a responsabilidade pela articulação, pela abordagem e pelo apoio técnico junto aos municípios, as outras questões acabaram negligenciadas.

A ruptura com o modelo fragmentado nas políticas sociais, especificamente na área de transferência condicionada de renda, só começa a partir de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família. Segundo Cunha¹⁷, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências quanto a critérios de elegibilidade, à eliminação de sobreposição de público-alvo, à ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outras. Como Campello¹⁸ salienta, pela primeira vez uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza foi desenhada visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais. Foi um processo gradativo, mas contínuo.

Por meio das condicionalidades de educação e saúde do Bolsa Família, buscou-se maior completude nas respostas à população de menor renda e mais necessitada do alcance dos serviços públicos. Para além de promover o acesso a esses serviços, as condicionalidades evoluíram como forma de identificar as vulnerabilidades das famílias, fortalecendo, ainda, a assistência social. A criação do Programa Bolsa Família transcende, portanto, a unificação dos programas de transferência de renda federais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação¹⁹ e dá início a uma estratégia cooperada e coordenada para o combate à pobreza, com promoção da inclusão social, e apoio às famílias em situação de vulnerabilidade registradas no Cadastro Único, que ganha mais força quanto mais o Bolsa Família se expande e se consolida.

17 CUNHA, 2008.

18 CAMPELLO, 2013.

19 Este último criado em junho de 2003.

O PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO DA BASE DE DADOS E DA ESTRUTURA DE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO²⁰

A unificação das bases de dados dos programas de transferência de renda, que teve início com a criação do Bolsa Família, impulsionou o uso e o desenvolvimento de melhorias no Cadastro Único. Dentre os quatro programas (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) que foram unificados, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação eram os únicos que já utilizavam o Cadastro Único. O Bolsa Escola, maior Programa de transferência de renda condicionada do governo federal entre 2002 e 2003, tinha um cadastro próprio que, além de ter limitações sistêmicas, somente permitia o registro de informações de parte da família – via de regra, da mãe e de três filhos de 7 a 15 anos – e tinha quantidade de campos bastante reduzida. Com a criação do Bolsa Família, os registros do Cadastro Bolsa Escola (Cadbes) foram incorporados fisicamente ao Cadastro Único, com marcação específica para que as informações pudessem ser complementadas, o que era essencial não só para qualificar a base de dados e permitir a visibilidade de todo o arranjo familiar, como também para possibilitar a migração dessas famílias para o Bolsa Família, em conformidade com a legislação vigente.

Em 2004 as fragilidades e inconsistências nas informações cadastrais herdadas do Cadbes levaram a intensas discussões no MDS sobre a necessidade de atualização e qualificação das informações constantes na base do Cadastro Único.

Embora a criação formal do Cadastro Único tenha sido anterior à do Bolsa Família, já com a pretensão de se firmar como registro administrativo para a definição

²⁰ Tópico desenvolvido com base no material apresentado por ocasião do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública em 2007, quando esta foi uma das iniciativas premiadas.

do público elegível aos programas sociais, a sua vinculação a um programa forte foi fundamental para assegurar a qualidade dos seus registros, ao estimular a constante atualização e validação das informações. Desde então, especialmente a partir de 2005, o Cadastro foi objeto de um contínuo esforço de aperfeiçoamento, tanto do ponto de vista operacional quanto de gestão.

No início de 2005, pela primeira vez uma cópia da base de dados do Cadastro foi internalizada pelo MDS, o que era fundamental para que se pudesse realizar uma avaliação mais apurada da qualidade dos dados registrados. Até então, ela estava sob a responsabilidade exclusiva da Caixa Econômica Federal, que é o agente operador. A falta de acesso à base representava obstáculo concreto ao exercício da gestão do Cadastro, impedindo a avaliação dos dados e a construção de estratégias específicas para sua melhoria.

Tal situação contribuía para a fragilidade do arranjo institucional do MDS, agravada pela ausência de formalização da participação dos demais entes federados. A autonomia municipal, que caracteriza a estrutura federativa brasileira, torna imprescindível a existência de instrumento formal, mediante o qual os municípios voluntariamente se comprometem ao exercício de gestão do Cadastro Único.

Segundo Fonseca e Viana²¹, o lançamento do Bolsa Família chegou a ser adiado a pedido do Presidente da República para que as negociações relacionadas com a participação de outros níveis de governo pudessem ser encaminhadas. Contudo, a primeira iniciativa neste sentido deu-se mediante a negociação caso a caso, sem modelo padronizado, o que se comprovou inviável em função dos custos embutidos na exaustiva negociação com cada um dos milhares de entes federados.

A partir de testes de consistência avaliou-se que, a despeito das fragilidades e inconsistências encontradas em grande parte das informações, não seria necessário

21 FONSECA e VIANA, 2006, citados por LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B., 2011.

descartá-las. Uma ação direcionada de atualização cadastral pelos municípios possibilitaria, de forma mais efetiva, a melhoria da qualidade das informações, sem que fosse necessário um processo de recadastramento. A realização dessa avaliação do Cadastro possibilitou o mapeamento do perfil de problemas encontrados na base nacional, proporcionando melhor desenho das estratégias a serem adotadas.

Identificou-se que uma das principais fontes dos problemas existentes estava relacionada à baixa qualidade do sistema de entrada e de manutenção de dados utilizado pelos municípios para a inclusão e a manutenção das informações das famílias no Cadastro Único. O desenho desse aplicativo, além de tecnologicamente defasado, não incorporava a funcionalidade de checagem das informações inconsistentes antes da inclusão na base de dados local. Tampouco permitia que as alterações cadastrais repercutissem na gestão do benefício do Bolsa Família. Os critérios de elegibilidade e as demais características determinantes do valor do benefício da família eram considerados apenas no momento da seleção.

A inexistência de regras e de procedimentos claros a serem seguidos com relação à coleta e à validação das informações comprometia a continuidade das ações cadastrais pelos municípios e, por consequência, a atualização dos dados e o grau de focalização do Bolsa Família. Além disso, a precariedade de recursos (pessoas, equipamentos, conectividade) era outro empecilho à implementação do cadastramento de forma contínua, uma vez que a complexidade do processo requer equipes multidisciplinares.

Em 2005, teve início um novo processo de adesão dos municípios ao Bolsa Família e ao Cadastro Único, que consistia na assinatura de um termo formal, e na indicação, pelo município, de um gestor municipal do programa e de uma instância de controle social. Os municípios signatários comprometeram-se, por meio do instrumento padronizado de adesão, ao exercício da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único em seu território, o que inclui, entre outras, a responsabilidade de identificar as famílias pobres e extremamente pobres e inscrevê-las no Cadastro Único.

Construída essa nova condição institucional, baseada na cooperação entre o governo federal e os municípios, foi possível ao MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), desenhar e implementar um amplo processo de atualização cadastral.

O ministério não dispunha, em 2005, de infraestrutura tecnológica adequada para realizar o processamento do porte demandado, o que o levou a utilizar instalações e apoio tecnológico do Ministério da Saúde. Os resultados foram enviados aos municípios para apoiá-los na quantificação e na identificação das inconsistências de seus respectivos cadastros, orientando-os quanto à atualização cadastral.

Para fazer frente à precariedade de recursos em alguns municípios, foi definido também o apoio financeiro para a atualização do Cadastro Único por meio de transferência fundo a fundo. A atualização cadastral levada a cabo em 2005 e 2006 teve como contrapartida o repasse de R\$ 6 por cada cadastro válido transmitido à base nacional. Isso envolvia tanto o cadastramento de novas famílias quanto a complementação de cadastros CadBes e a atualização de cadastros desatualizados.

Os estados também foram envolvidos no esforço de atualização cadastral, comprometendo-se a realizar atividades relacionadas à capacitação, ao apoio técnico e à disponibilização de infraestrutura logística aos municípios, entre outras tarefas.

O sucesso de todo este processo é inegável. A partir da definição de critérios considerados necessários para garantir a confiabilidade do cadastro de cada família, foi criado o conceito de “cadastro válido”. O percentual de cadastros válidos saltou de 31,3% em março de 2005 para 92% em outubro de 2006. Cerca de 1,5 milhão de beneficiários do Bolsa Família foram excluídos do Programa após a qualificação do Cadastro Único por não atenderem às condições de elegibilidade, o que permitiu

uma economia de R\$ 700 milhões²². A política social ganhou expressão nacional, incorporando-se à rotina da gestão municipal, promovendo a aproximação do poder público com a população mais vulnerável e aproximando governo federal e governos locais, sem ferir a autonomia dos entes federativos.

A CONSOLIDAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA ALÉM DO BOLSA FAMÍLIA

Diante da nova realidade na gestão e na operação do Cadastro Único, impôs-se um aperfeiçoamento jurídico-institucional: o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, ao revogar o Decreto nº 3.877, de 2001, definiu conceitos centrais, objetivos, processos e responsabilidades dos partícipes da gestão compartilhada do Cadastro (entre MDS, municípios, estados e Caixa Econômica Federal).

Ao se propor a utilização do Cadastro Único por diversos programas e seu manuseio por gestores de todos os municípios brasileiros, a homogeneização de procedimentos, tanto na coleta quanto no gerenciamento da base de dados em nível local, tornou-se condição necessária para garantir a confiabilidade das informações em nível nacional. Com os novos critérios e mecanismos definidos no Decreto de 2007, estava formado o arcabouço de incentivos para a constante atualização dos registros e a manutenção da homogeneidade e da qualidade dos processos alimentadores do banco de dados do Cadastro.

Paralelamente, a utilização do Cadastro Único expandia-se para além do Bolsa Família. Ele passou a ser utilizado como fonte de dados para emissão da

²² Significativamente superior ao montante empregado em todo processo de qualificação do Cadastro Único, de R\$ 50 milhões. Uma parte deste valor, R\$ 1,3 milhão, foi empregada na instalação da infraestrutura tecnológica e na capacitação técnica da área de tecnologia da informação do MDS, com recursos do Tesouro Nacional e do Banco Mundial.

Carteira do Idoso, que assegura gratuidade ou descontos nas passagens interestaduais para idosos que não tenham como comprovar renda abaixo de dois salários mínimos (Decreto nº 5.934, de 2006); para isenção de taxas de inscrição em concursos públicos federais realizados pelo Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.593, de 2008); e para cruzamentos com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e com concessionárias de energia, relativos à Tarifa Social de Energia Elétrica – esses cruzamentos subsidiaram o debate prévio à aprovação da Lei nº 12.212, de 2010 (que condiciona o benefício da tarifa reduzida à inscrição no Cadastro Único ou ao recebimento do Benefício de Prestação Continuada).

Atualmente, mais de vinte programas do governo federal utilizam o Cadastro Único para selecionar beneficiários, como o Bolsa Família, descontos da tarifa de luz e telefone, carteira do idoso para gratuidade do transporte público, cisternas para captação de água da chuva e outras ações do Plano Brasil sem Miséria.

O Bolsa Família, outrora alvo de críticas, muitas das quais resultantes dos problemas decorrentes da seleção de beneficiários feita a partir de uma base de dados desatualizada e com erros de exclusão e de inclusão²³, passou a ser reconhecido internacionalmente como exemplo de programa de transferência de renda, por efetivamente alcançar as famílias mais pobres. O Cadastro Único, reestruturado com mecanismos indutores da atualização e da fidedignidade de seus dados, é apontado por vários pesquisadores²⁴ como responsável pelo sucesso da focalização do Programa, o que qualifica o Cadastro como instrumento para se alcançar os objetivos traçados pelo Plano Brasil sem Miséria em sua estratégia voltada prioritariamente à população em situação de extrema pobreza. Para o Banco Mundial, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 já apontava que

²³ Por erro de exclusão entende-se famílias com perfil não contempladas, e por erro de inclusão, ao contrário, famílias sem perfil que são contempladas.

²⁴ BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2010; SOARES, RIBAS e SOARES, 2010.

“o programa brasileiro figura em “primeiro lugar” em termos de acuidade da focalização, tanto entre os programas de transferência de renda bem reconhecidos (Chile, México, Argentina), como entre outros 44 programas de assistência social da América Latina. Esses resultados também colocam o Programa Bolsa Família na sexta posição entre 85 programas de transferência em países em desenvolvimento ao redor do mundo.²⁵”

Em 2007 teve início um processo de revisão do formulário de coleta de dados, com a colaboração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de ministérios potencialmente usuários do Cadastro. O objetivo era aprimorar a caracterização das famílias de baixa renda, a acuidade das informações coletadas e aumentar a comparabilidade com as pesquisas domiciliares nacionais. O modelo final, que contou ainda com a contribuição dos municípios, por meio da realização de oficinas e de consulta pública, ensejou alterações do sistema operacional, que transcenderam as modificações do novo formulário e compreenderam também a criação de novas funcionalidades no Cadastro.

Em verdade, houve uma série de avanços do ponto de vista tecnológico entre 2003 e 2010. Mas todas as versões do Sistema de Cadastramento do Cadastro Único no período eram *offline*, isto é, dependiam do funcionamento de aplicativos instalados e atualizados nos computadores dos operadores municipais, nos quais eram feitos o cadastramento e a transmissão de dados para a base nacional. Isso gerava diferenças entre as bases locais e a base nacional. A atual versão do aplicativo, Versão 7, para a qual os municípios migraram entre 2010 e 2011, é *online*, conectada à internet, o que elimina eventuais discrepâncias entre as bases locais e a nacional.

25 BANCO MUNDIAL 2007, p. 46 e 47.

A implantação de tantas mudanças requereu um robusto processo de capacitação dos recursos humanos encarregados do registro dos cidadãos em todos os 5.570 municípios brasileiros. Para tanto, foi desenvolvido material instrucional específico, baseado na mesma metodologia utilizada pelo IBGE para a preparação de seus agentes recenseadores, o que levou à qualificação de quase 30 mil entrevistadores municipais do Cadastro.

Esse processo de aperfeiçoamento institucional e de mecanismos do Cadastro – formulário, sistema de tecnologia da informação, capacitação – resultou em uma rica base de dados, com informações atualizadas das famílias brasileiras de baixa renda. Mas, à época do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, estudos feitos com base nos dados preliminares do Censo apontaram a existência de 800 mil famílias nesta situação e que, portanto, eram “invisíveis” para o poder público e estariam cerceadas do acesso aos programas sociais a partir do Cadastro.

Muitas das pessoas que ainda não faziam parte do Cadastro viviam em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos, ou em outras áreas nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Tais famílias dificilmente teriam as informações e os meios para buscar os seus direitos.

Diante dessa constatação, e uma vez eleito o Cadastro Único como principal instrumento de gestão do Brasil sem Miséria, era premente “buscar” as famílias ainda não cadastradas. Daí a decisão de incluir no Plano a estratégia de Busca Ativa, sob o elucidativo *slogan* “é o Estado indo aonde a pobreza está”. Trata-se de uma importante mudança de paradigma de gestão pública.

A BUSCA ATIVA

Para Grosh et al.²⁶, a maior causa dos erros de exclusão está associada a orçamentos insuficientes nesta empreitada, seguida da falta de prioridade na identificação dos mais vulneráveis.

Grande parte das famílias alvo da busca ativa era pertencente a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), que compreendem tanto comunidades marcadas por singularidade linguística, cultural e étnica (como indígenas e quilombolas), quanto famílias vulneráveis em decorrência de situações específicas, muitas vezes transitórias, em função de determinada conjuntura (como atingidos por empreendimentos de infraestrutura). Tais características demandam uma estratégia de cadastramento diferenciado, a qual só foi possível a partir do aprimoramento dos instrumentos do Cadastro (formulário de coleta, material instrucional e de comunicação, capacitações, oficinas e sistema de entrada de dados), e de uma ampla agenda de mobilização e identificação dessas populações. Tomando como referência o período compreendido entre dezembro de 2011²⁷ e junho de 2014, constata-se que o número de famílias GPTE identificadas se multiplicou por mais de oito, chegando, em junho de 2014 a 1,26 milhão de famílias distribuídas em quinze diferentes populações específicas²⁸.

A primeira ação de cadastramento diferenciado ocorreu em Dourados, no Mato Grosso do Sul, ainda em 2004, em meio às ações emergenciais do governo federal para melhorar a situação nutricional da população indígena local. De fato,

26 GROSH et al., 2008.

27 A identificação de grande parte dos GPTE só foi possível com a implantação do sistema da Versão 7, que ocorreu na quase totalidade dos municípios apenas durante o ano de 2011.

28 Indígenas, quilombolas, famílias em situação de rua, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes à comunidade de terreiro, ribeirinhos, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampada, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável.

até 2007 o cadastramento diferenciado ocorreu muito em função das demandas emergenciais de municípios e comunidades em estado de pobreza ou conflito. Por ainda não haver orientações claras e, por vezes, existirem resistências no nível municipal, envolvendo governos e lideranças sociais, o MDS tateou algumas estratégias de cadastramento, como a contratação direta de empresas pelo governo federal para efetuar as entrevistas e a digitação dos dados, ou até a mobilização direta da mão de obra do ministério, em parceria com outros órgãos. Embora essa sistemática permitisse relativa rapidez de resposta e superação das resistências municipais para a adoção de um olhar diferenciado, ela não tinha condições de continuidade.

A reduzida força de trabalho da Senarc se mostrava insuficiente para atender às inúmeras demandas que surgiam. A contratação direta em momentos específicos comprometia a permanente atualização cadastral desses grupos e, de certa forma, ia no sentido contrário da autonomia municipal, cujo protagonismo se buscava fortalecer na atividade de cadastramento. Além disso, havia uma preocupação subjacente de aproximar o poder local da população em situação de vulnerabilidade, torná-la efetivamente visível ao poder público e incentivar o acolhimento dessas famílias. O entendimento de que era necessário institucionalizar o cadastramento diferenciado em nível municipal já era hegemônico, prescindia tão somente de uma estratégia capaz de fazer frente aos desafios e especificidades que tal empreitada encerrava.

A oportunidade surgiu durante o processo de revisão do formulário de cadastramento e desenvolvimento do material instrucional. Em meio às dificuldades enfrentadas, decidiu-se por reunir as orientações específicas para o cadastramento desses grupos, que já eram adotadas ou prestadas pontualmente. Em 2008, foram produzidos e impressos os Guias de Cadastramento de Famílias Quilombolas e Indígenas. No mesmo ano, a Portaria GM/MDS nº341 priorizou a concessão do Bolsa Família para indígenas, quilombolas e resgatados de trabalho análogo ao de escravo, dando ainda mais força ao cadastramento diferenciado.

Concomitantemente, o governo federal se tornou mais permeável às demandas e vozes dos atores sociais, seja pela instituição e pelo fortalecimento dos conselhos

e conferências nacionais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, instituído em 2003), seja pela criação ou reestruturação de pastas e órgãos como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003), a Secretaria de Direitos Humanos (2003) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra, criado em 1970). Dessa forma, o Cadastro Único pôde aprofundar o diálogo com os movimentos sociais e expandir a estratégia de cadastramento diferenciado, incorporando aos seus novos instrumentos (formulário de coleta, material instrucional e de comunicação, capacitações, oficinas e sistema de entrada de dados) uma ampla agenda de mobilização e identificação dessas populações²⁹.

Dando continuidade à diretriz de respeitar as especificidades, em 2010 foi produzido o Guia de Cadastramento para Pessoas em Situação de Rua e, em 2012, o Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, que incluiu orientações referentes aos 13 grupos populacionais restantes. Essas publicações são distribuídas a todos os entrevistadores e instrutores quando eles fazem a capacitação para atuar no Cadastro Único.

Com o advento do Plano Brasil sem Miséria, a estratégia de Busca Ativa foi impulsionada pelo aumento de recursos do governo federal para as prefeituras, pela criação de equipes volantes da assistência social e pelos mutirões do Bolsa Verde³⁰.

O governo federal já repassava recursos financeiros para o apoio à operação local do Cadastro Único e do Bolsa Família regularmente, com base no desempenho da gestão municipal do programa, avaliado por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Ao final de 2011, para estimular os gestores municipais a fortalecer a Busca Ativa de famílias em extrema pobreza no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o valor de referência aumentou e a fórmula de cálculo do IGD passou a considerar o número de

29 BRASIL, 2014 (no prelo).

30 Programa de transferência de renda condicionada do Plano Brasil sem Miséria implementado pelo Ministério do Meio Ambiente e melhor apresentado adiante.

famílias inscritas no Cadastro Único, e não as famílias beneficiárias do Bolsa Família. Com essas mudanças, o valor repassado aos municípios saltou de R\$ 299,5 milhões em 2011 para R\$ 489 milhões em 2012. Em 2013, o repasse alcançou R\$ 503 milhões.

A criação de equipes volantes, no âmbito da estratégia de Busca Ativa, buscou fortalecer a atuação dos municípios para encontrar as famílias que moram nos locais mais distantes ou que, mesmo nos centros urbanos, estão fora do alcance das políticas sociais. Entre 2012 e 2014, o MDS investiu R\$ 152 milhões em mais de 1,2 mil equipes volantes, constituídas por profissionais de diversas áreas, como assistência social, psicologia e ramos da saúde, que vão à procura dessas pessoas. Elas integram os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e estão presentes em 1.084 municípios de todo o país. Além disso, 123 lanchas feitas pela Marinha e custeadas pelo MDS possibilitaram o transporte das equipes volantes que atuam na Amazônia Legal e no Pantanal desde 2013. O MDS garantiu repasses mensais de R\$ 7 mil aos municípios que receberam lanchas, para a manutenção dos equipamentos.

Quanto ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, lançado em setembro de 2011, esse concede, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300,00 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem e desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental.

A proposta do Bolsa Verde foi aliar o aumento na renda dessa população à conservação dos ecossistemas e ao uso sustentável dos recursos naturais. Territórios onde vivem ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais podem ser incluídos no Programa, além de outras áreas rurais definidas por ato do Poder Executivo. Foi um passo decisivo no reconhecimento da importância de comunidades tradicionais e agricultores familiares na conservação ambiental.

A análise de cruzamentos entre dados do Cadastro Único, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Secretaria do Patrimônio da

União (SPU) revelou que metade do público potencial do Bolsa Verde não estava inscrita no Cadastro e constituía, por consequência, grande parte da população alvo da estratégia de Busca Ativa. Isso deu origem aos mutirões de Busca Ativa que, com o propósito de acelerar o ingresso de famílias no Bolsa Verde, se destacaram por alcançar famílias que se encontravam em regiões caracterizadas pelo difícil acesso e pela ausência ou precariedade de serviços públicos.

Os mutirões providenciaram a inclusão dessas famílias no Cadastro Único, a assinatura do termo de adesão ao Bolsa Verde, a emissão de documentação – CPF, RG, Carteira de Trabalho (nos casos em que o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR – esteve presente) e também o acesso a outros programas e ações sociais que utilizam o Cadastro Único como referência.

A escolha dos municípios a serem atendidos nos mutirões foi realizada em conjunto entre o órgão coordenador (Ministério do Meio Ambiente), o MDS e os executores (ICMBio, Incra e SPU) do Programa Bolsa Verde. Mais de 300 pessoas, incluindo servidores de órgãos federais, gestores das áreas, servidores municipais, lideranças locais e voluntários compuseram as equipes de atendimento. Dessa vez, lançando mão do aprendizado obtido em iniciativas anteriores, a gestão municipal foi envolvida em todo o processo.

A superação da meta inicial da Busca Ativa ainda em 2012 deixou claro que havia mais famílias a serem encontradas. Uma nova estimativa foi feita e a meta foi revisada e aumentada para 1,5 milhão de famílias.

Segundo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), os números indicaram um aumento no ritmo de cadastramento das famílias extremamente pobres associado ao lançamento do Plano Brasil sem Miséria. Contudo, uma análise mais atenta revelou que esse suposto “aumento” foi, na verdade, a retomada do ritmo do cadastramento do ano de 2010, uma vez superadas as dificuldades enfrentadas no processo de migração do sistema operacional do Cadastro, que antecedeu o lançamento do Plano, em 2011.

O aumento mais significativo no ritmo de cadastramento foi observado no Sudeste e no Sul, onde já haviam sido identificadas, por meio da baixa cobertura do Bolsa Família, algumas dificuldades de cadastramento. Nas regiões Norte e Nordeste (regiões de maior cobertura do Programa), o desafio era encontrar as famílias de difícil localização, o que explica a opção pelas estratégias adotadas acima.

Como resultado de todos os esforços realizados, até julho de 2014 já foram encontradas e imediatamente incluídas no Bolsa Família 1,35 milhão de famílias, que somadas às 1,2 milhão de famílias encontradas, cadastradas e incluídas no Bolsa Família durante o período de execução do Brasil sem Miséria, totalizaram 2,5 milhões.

O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NA INDUÇÃO E NA AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DE PROGRAMAS

Além de servir para identificar as famílias elegíveis a programas já existentes, como é o caso do Bolsa Família, ou aos programas criados no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, como é o caso do Bolsa Verde, o potencial do Cadastro Único como instrumento de gestão é ainda maior. Ele é usado na indução de outros programas, a exemplo do Programa Água para Todos³¹; no monitoramento do alcance de programas que têm as famílias do Brasil sem Miséria como público prioritário, a exemplo do Programa Nacional de Universalização do Acesso e

³¹ Esse programa implanta tecnologias para a captação e o armazenamento de água para o consumo humano e para a produção na zona rural dos estados com escassez hídrica, tomando inicialmente como base a demanda por água nas famílias rurais do semiárido.

Uso da Energia Elétrica, o Luz para Todos³²; e também na avaliação de ações que não foram desenhadas especificamente para a população de baixa renda, como a formalização de microempreendedores.

O Água para Todos define a territorialização das suas ações a partir de informações do Cadastro Único. As cisternas são a principal tecnologia adotada. Elas captam e armazenam a água da chuva por meio de um reservatório interligado a um sistema de calhas instalado, geralmente, em telhado. As informações extraídas do Cadastro Único são validadas *in loco*. Se no momento da validação for identificada outra família ainda não cadastrada que seja elegível ao Programa, ela não somente é atendida como também é encaminhada para cadastramento, possibilitando a sua inclusão em outros programas sociais. Até agosto de 2014 foram entregues 750 mil cisternas de consumo, o que representa o cumprimento da meta definida para o final do ano.

No que diz respeito ao acesso a serviços públicos essenciais, o Censo 2010 apontou a existência de uma população ainda sem energia elétrica em suas casas localizada principalmente nas regiões Norte e Nordeste e nas áreas de concentração de extrema pobreza. Para atender a essas famílias, em 2011 teve início uma nova fase do Programa Luz para Todos com público prioritário compreendendo famílias contempladas no Plano Brasil sem Miséria. A previsão era atender, entre 2011 e 2014, 257 mil famílias em extrema pobreza. Até setembro de 2014, foram feitas 369 mil ligações para famílias do Cadastro Único, entre as quais 267 mil ligações são

32 Nos termos do Decreto nº 7.520, de 2011, o Programa Luz para Todos, destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público, está voltado a: famílias contempladas no Plano Brasil Sem Miséria e Programa Territórios da Cidadania; comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas; assentamentos rurais; escolas públicas, postos de saúde e poços d'água comunitários; comunidades tradicionais, tais como minorias raciais, remanescentes de quilombos, extrativistas, indígenas etc.; pessoas domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário.

referentes às famílias do Bolsa Família³³.

Por fim, o Cadastro Único constitui importante ferramenta de avaliação em relação à cobertura das famílias de baixa renda em alguns programas. Ele é utilizado para identificar a inclusão dos públicos pobre e extremamente pobre em programas de incentivo à formalização do micro empreendedorismo e de microcrédito. A ação do MDS refere-se a divulgação, mobilização, estímulo de oferta e avaliação. Não há obrigatoriedade de inscrição prévia no Cadastro Único. A verificação de que tais ações efetivamente alcançam o público do Brasil sem Miséria é feita *a posteriori*, mediante o cruzamento de dados.

Na linha do empreendedorismo, os objetivos são estimular a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o microempreendedor individual (MEI), com prioridade para aqueles que são beneficiários do Bolsa Família. São desenvolvidas ações para formalizar os microempreendedores e prestar assistência técnica àqueles inscritos no Cadastro Único, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), propiciando o acesso desses indivíduos ao crédito e a direitos, como a cobertura da Previdência Social. Até abril de 2014, 1 milhão dos microempreendedores eram do Cadastro Único. Considerando o número total de 4,42 milhões, os beneficiários do Bolsa Família representam 9,2%.

O eixo de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria articula com os bancos públicos iniciativas que visam a ampliar o microcrédito produtivo e orientado, com a redução da taxa de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico ao público de mais baixa renda. O Programa Crescer tem o objetivo de estimular a criação e o fortalecimento de pequenos negócios dessas pessoas. A oferta do microcrédito e da assistência técnica é realizada por bancos públicos – o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia

33A linha monetária de identificação da população extremamente pobre foi atualizada em 2014 para R\$ 77.

Entretanto, à época da identificação citada, a linha estabelecida era de R\$ 70. Para mais informações sobre esse tema, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

(Basa), a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Os interessados devem procurar um dos bancos operadores do Programa. Até agosto de 2014, foram realizadas 5,6 milhões de operações com pessoas do Cadastro Único, sendo 3,6 milhões beneficiárias do Bolsa Família. Importante observar que a proporção das operações realizadas por este público vem crescendo ano a ano, atualmente 54% são do Cadastro e 35% do Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dando sequência à proeminência alcançada pelas políticas sociais no país, a criação do Brasil sem Miséria representou um grande avanço no sentido de abordar a extrema pobreza em suas múltiplas dimensões. Para além do desafio de reunir esforços de diferentes parceiros responsáveis pela execução de diferentes programas, era imperioso conhecer o seu público, identificar suas condições de vida, necessidades e características, de forma a assegurar a escala necessária para atingir o objetivo proposto em toda sua magnitude sem, contudo, negligenciar as especificidades das famílias.

A mobilização ocorrida a partir do lançamento do Plano, que trouxe como elemento central a Busca Ativa, contribuiu de forma determinante para que o Cadastro Único se consolidasse como retrato consistente e fiel da diversidade da população de baixa renda brasileira e como principal ferramenta de gestão do Brasil sem Miséria, tendo assumido múltiplas funcionalidades dentro do contexto do Plano. São elas: fonte de identificação e seleção de beneficiários para programas sociais; subsídio de dados para a formulação de políticas e serviços, com a identificação e o dimensionamento do público potencial; e instrumento auxiliar de avaliação da cobertura de políticas e serviços entre as populações pobre e extremamente pobre, por meio da análise de resultados de processos de cruzamento de dados realizados *a posteriori*.

A escolha do Cadastro como principal instrumento de gestão se revelou não só acertada como evidenciou o seu enorme potencial para as políticas públicas na esfera social. O Cadastro Único constitui, atualmente, uma importante ferramenta para a articulação da rede de proteção social, fundamental à integração das iniciativas de diversas áreas e níveis da federação para a promoção da inclusão social da população brasileira de baixa renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Governo Federal. . *Balanco de Governo 2003/2010*. Cidadania e Inclusão Social. Vol. 1. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadastramento diferenciado*. Diversidade no Cadastro Único – Respeitar e Incluir. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. (no prelo).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Processos de qualificação do Cadastro Único de políticas sociais do Governo Federal. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Concurso Inovação na Gestão Pública e Federal*. Disponível em: <http://inovacao.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=282>. Acesso em: 12 nov. 2014.

CAMPELLO, T.; Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.;NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, R. *A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família*. IPC-IG website, 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

DEDECCA, C. S. O enfoque multidimensional da pobreza no Plano Brasil Sem Miséria. In: FALCÃO, T.; AMARAL, A. D.; SOUZA, M. (Orgs.). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 19 (no prelo).

FONSECA, A.; VIANA, A. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

GROSH, M.; NINNO, C.; TESLIUC; OUERGI, A. *The Design and Implementation of Effective Safety Nets for Protection and Promotion*. Washington: The World Bank, 2008.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINDERT, K. et al.. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. The World Bank, May 2007. (SP Discussion Paper n° 0709).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família – Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2. 2010.

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. *Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396).

SPOSATI, Aldaíza. Intersetorialidade(s) na ação de serviços sociais públicos: presença e complementariedade. In: FALCÃO, T.; AMARAL, A. D.; SOUZA, M. (Orgs.). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 19 (no prelo).

COORDENAÇÃO INTERSETORIAL DAS AÇÕES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Patricia Vieira da Costa e Tiago Falcão

A natureza multidimensional e multifacetada da pobreza requer a atuação intersetorial do Plano Brasil sem Miséria, que coordena o trabalho de uma grande variedade de parceiros em busca do objetivo comum de superar a extrema pobreza. Mas se todos esses parceiros já existiam e desenvolviam suas ações antes da criação do Plano, qual a vantagem de organizá-los em torno de uma estratégia conjunta? Essa estratégia limitou-se a colocar todos eles sob um mesmo guarda-chuva, ou agregou algum valor ao seu modo de atuar? Houve tensão entre o foco na extrema pobreza e o princípio da universalidade no acesso a serviços públicos? E como foi possível promover a atuação concertada de tantos e tão diversos parceiros, ainda mais num prazo tão curto, de menos de quatro anos?

Para dar respostas a essas e outras questões envolvendo a coordenação intersetorial de **ações** no Plano Brasil sem Miséria, este texto foi dividido em cinco partes. A primeira apresenta os parceiros do Plano e a organização de seus esforços em torno de três eixos de atuação, listando as principais macroações desenvolvidas. A segunda parte versa sobre as características das **ações** que

compõem o Brasil sem Miséria e sobre os recursos financeiros para financiá-las. A terceira explora a importância da atuação intersetorial para avançar rumo à efetiva universalidade dos serviços, sem prescindir de **ações voltadas especificamente ao público extremamente pobre**. A quarta parte fala sobre as estruturas e mecanismos de coordenação do Plano. Por fim, a quinta parte trata das vantagens e dos desafios do trabalho organizado em perspectiva intersetorial.

UMA ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL: TRÊS EIXOS, MUITOS PARCEIROS

Um fenômeno multidimensional e multifacetado

No estudo da pobreza, um dos temas principais consiste na própria definição do que é ser pobre, motivador de intensos debates. A pluralidade de abordagens resultantes dessas discussões **não impede, contudo, que** haja convergência quanto a algo basilar: a constatação de que a pobreza se manifesta de múltiplas formas. Além de insuficiência de renda, as pessoas em situação de extrema pobreza, em geral, também padecem de insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário a água, energia elétrica, serviços de saúde, moradia, entre outras privações. E, dentro de cada uma dessas dimensões, a pobreza se apresenta com várias faces, a depender do tipo de público observado¹.

¹ Uma das respostas do Brasil sem Miséria à natureza multifacetada da pobreza foram estratégias diferenciadas de busca ativa para quilombolas e para moradores de áreas de proteção ambiental e ribeirinhos. Outra forma de lidar com diferentes faces da pobreza foi a criação de Centros de Referência Especializados de Assistência Social dedicados especificamente à população em situação de rua, conhecidos como Centros POP.

Para fazer frente ao objetivo de superar a extrema pobreza, entendida como um fenômeno de natureza multidimensional e multifacetada, a ação intersetorial do Estado era, portanto, um imperativo. Por isso o Plano Brasil sem Miséria envolve uma grande quantidade de parceiros, de vários setores. Ao todo são 22 ministérios, listados neste artigo, além de muitos outros órgãos e entidades da administração direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor, também elencados adiante.

Dadas a dimensão territorial do país, as grandes diferenças entre as regiões, a diversidade da população e a distribuição de competências entre os entes da União, um esforço da magnitude do Brasil sem Miséria jamais se sustentaria sem contar com uma grande pactuação federativa, que teve o engajamento dos 26 estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros².

Os ministérios e o Plano Brasil sem Miséria

Participam do Plano Brasil sem Miséria 22 ministérios: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, coordenador do Plano); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de

2 Sobre as parcerias com estados, municípios e DF, ver o artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Assuntos Estratégicos (SAE); Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM); Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

Demais parceiros

Entre os **órgãos e entidades** da administração direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor parceiros do Plano Brasil sem Miséria, figuram Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), Banco da Amazônia (BASA), Banco do Brasil, Banco Mundial, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal, Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Centrais Elétricas do Norte do Brasil SA (Eletronorte), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Fundação Banco do Brasil (FBB), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério das Comunicações, *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Petrobras, *World without Poverty* (WWP), entidades públicas, privadas e do terceiro setor prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural, empresas privadas da área de construção civil

e de vários outros setores que vêm contratando egressos do Pronatec Brasil sem Miséria e empresas do setor varejista de alimentos que vêm comprando produtos da agricultura familiar. A Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), que congrega diversas organizações da sociedade civil e é parceira do MDS na construção de cisternas do Programa Água para Todos é um dos melhores exemplos de participação de entidades do terceiro setor no Plano Brasil sem Miséria.

Parcerias em diversas áreas, organizadas em torno de três eixos

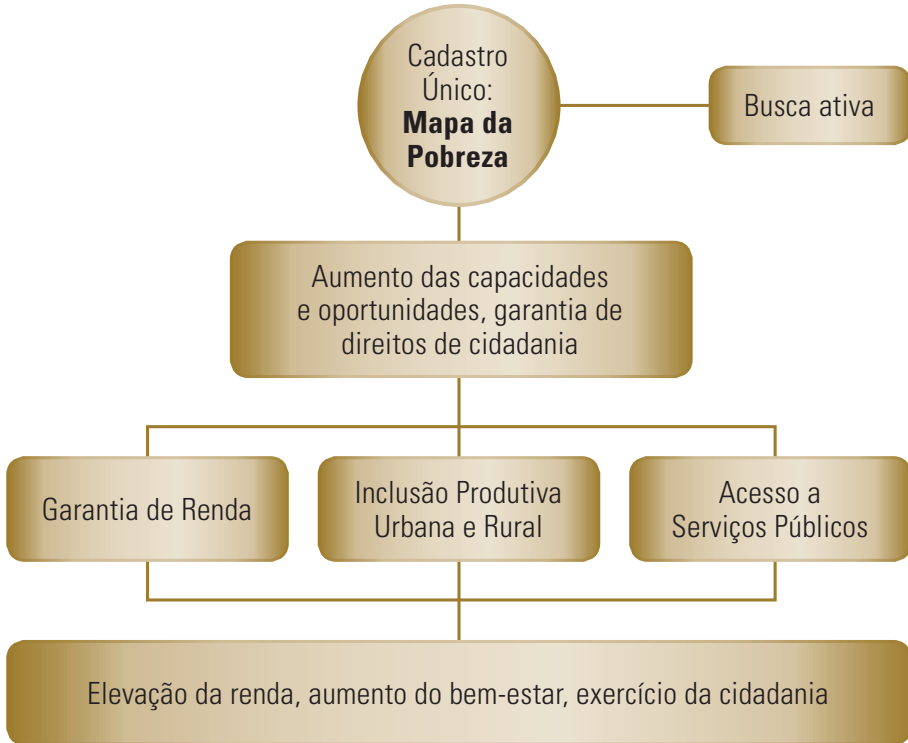
Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), os parceiros desenvolvem as ações que compõem o Plano³, distribuídas em três grandes eixos de atuação.

O primeiro eixo é o de garantia de renda, relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza, complementando a renda das famílias. O segundo é o eixo de inclusão produtiva, com oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda, por meio de estratégias específicas para o campo e para a cidade. O terceiro é o eixo de acesso a serviços, para provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, de modo a melhorar as condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza⁴.

3 No Anexo deste artigo estão listadas as ações oficialmente apontadas como parte do Plano Brasil sem Miséria no Orçamento Geral da União. Mais explicações adiante neste texto, no item sobre recursos financeiros.

4 Cada um dos três eixos será detalhado em artigos específicos, neste volume: “O eixo garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria” e “A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados”.

Diagrama 1 – A organização do Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Sesp/MDS.

Assim, o Brasil sem Miséria aborda o fenômeno multidimensional da pobreza de maneira integral, abarcando iniciativas de diversas áreas, nesses três eixos, para ajudar as famílias a superar toda uma gama de privações, a depender de sua situação, e a sair da pobreza extrema⁵. O quadro abaixo mostra as principais macroações do Brasil sem Miséria e os parceiros mais envolvidos em cada uma delas.

⁵ Dada sua conformação, o Plano Brasil sem Miséria também ajuda famílias que já superaram a extrema pobreza a não voltarem a essa situação. Mais informações no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Quadro 1 – Parceiros do Brasil sem Miséria por macroprocesso

Macroprocessos	Principais Macroações	Parceiros
Inclusão Produtiva (urbana e rural)	Qualificação profissional (Pronatec Brasil sem Miséria)	MEC, MDS, estados, municípios e unidades ofertantes (Sistema S, Institutos Federais e Redes Estaduais de Ensino Técnico)
	Microempreendedor Individual	Sebrae, estados e municípios
	Economia popular e solidária	MTE, estados e municípios
	Intermediação de mão de obra	MTE, MDS e estados
	Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, MF, MTE, MDS, estados e municípios
	Programa Água para Todos	MI, MDS, Funasa, MMA, Fundação Banco do Brasil, estados e municípios
	Programa Luz para Todos	MME, MDS, estados e municípios
	Programa Bolsa Verde	MMA, ICMBio, Incra, Secretaria de Patrimônio da União (MP), MDS, estados e municípios
	Inclusão no campo: Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), sementes e Fomento	MDS, MDA, Incra, ICMBio, Funai, MPA, SEPPIR, Fundação Cultural Palmares, estados e municípios
	Garantia de Renda	Programa Bolsa Família
Benefício da Prestação Continuada (BPC)		MDS, INSS, estados e municípios

Macroprocessos	Principais Macroações	Parceiros
Acesso a serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social	Ação Brasil Carinhoso Creches	MEC, MDS, FNDE, Inep, estados e municípios
	Escola em Tempo Integral	MEC, MDS, estados e municípios
	Ação Brasil Carinhoso Saúde	MS, estados e municípios
	Assistência Social	MDS, estados e municípios
Busca Ativa	Cadastro Único	MDS, organizações representativas de populações tradicionais e específicas, estados e municípios

Obs.: Este quadro não esgota as ações nem os parceiros do Plano em cada macroprocesso.

Fonte: Sesepl/MDS, 2013.

CARACTERÍSTICAS DAS AÇÕES DO PLANO

Algumas especificidades das ações do Brasil sem Miséria⁶

Para retirar milhões de pessoas da extrema pobreza, num esforço que abrange todo o território nacional e envolve diversos parceiros, em um prazo relativamente curto, o Plano Brasil Sem Miséria precisou buscar ações com características que fizessem frente a esses desafios.

A primeira delas foi o foco no público extremamente pobre, porém sem prescindir de iniciativas voltadas às famílias pobres ou de baixa renda, que em muitos casos são vulneráveis à situação de extrema pobreza. A reconhecida volatilidade

⁶ As ações formalmente marcadas como parte do Brasil sem Miséria no Orçamento estão listadas em tabela anexa a este artigo.

da renda dos mais pobres é um dos motivos para que a linha de extrema pobreza monetária não tenha delimitado todos os beneficiários do Plano, mas seu público prioritário. Outra razão é que as famílias que se encontram acima da linha podem estar submetidas a vários outros tipos de privação, para além da renda, configurando situação de extrema pobreza de um ponto de vista multidimensional⁷.

A segunda característica foi a grande escala, de modo a atingir um contingente significativo de população, mesmo nas ações que não têm caráter universal. Aqui, se por um lado foi preciso encarar o enorme desafio de lidar com os grandes programas que compõem o Brasil sem Miséria, por outro foi necessário resistir a inclinações e pressões no sentido de incorporar ao Plano experiências “piloto”, uma vez que elas costumam ter escala, escopo e abrangência incompatíveis com as ambiciosas metas do Plano. Embora se reconheça a importância desse tipo de experiência no intuito de testar e aprimorar o desenho de novas iniciativas na área de políticas sociais, o fato de o Brasil sem Miséria durar menos de quatro anos inviabilizou que se incorporasse esse tipo de ação, que em geral tem tempo de maturação superior ao prazo estabelecido para o cumprimento da tarefa do Brasil sem Miséria⁸, de apenas três anos e meio (junho de 2011 ao final de 2014).

A terceira característica foi a perspectiva nacional (ainda que com alguns importantes destaques regionais, como nas ações destinadas ao semiárido e à região amazônica, por exemplo), de maneira a alcançar os extremamente pobres em todo o país. Isso não impediu que o Brasil sem Miséria ganhasse cores locais a partir de iniciativas dos estados e municípios que lançaram estratégias próprias para superação da extrema pobreza.

7 *Mais informações sobre a delimitação do público-alvo do Plano no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.*

8 *No âmbito dos planos estaduais e municipais de superação da extrema pobreza, contudo, observou-se uma série de inovações de menor escala, desenhadas e implementadas pelos governos dos demais entes federativos.*

A quarta característica buscada nas ações do Brasil sem Miséria foi ter estrutura que permitisse execução ágil, de modo a garantir a tempestividade requerida, dada a curta duração do Plano. Essa característica é extremamente importante quando se tem em vista uma outra: a articulação federativa que permeia as ações do Plano⁹, e que demandou empenho redobrado para simplificar o desenho e a implementação de programas nos quais a gestão é compartilhada entre os entes federados, de modo a facilitar a atuação dos estados e, principalmente, dos municípios. Isso ocorreu, por exemplo, no caso dos repasses simplificados de recursos financeiros (citados adiante neste mesmo texto, na seção sobre uso eficiente de recursos).

E não se pode deixar de mencionar a intersetorialidade, que é característica de grande parte das ações do Brasil sem Miséria e tema central deste artigo.

Todas essas características foram levadas em conta sem deixar de lado as especificidades da população mais pobre e vulnerável (mencionadas abaixo neste artigo, no item sobre universalidade), que limitam seu acesso às oportunidades que o país oferece. O atendimento a essas pessoas requer cuidados e atenção diferenciados, de modo a evitar que elas sejam afastadas ao invés de incluídas nos serviços de que mais necessitam, caso eles não estejam adaptados à sua realidade.

O paradigma intersetorial e de articulação federativa do Bolsa Família

Tendo em vista que a pobreza é um fenômeno multidimensional e multifacetado, que se manifesta de diferentes maneiras em cada região, cada localidade e para cada público do país, o Plano Brasil sem Miséria precisava de ações intersetoriais, articuladas e integradas, desenvolvidas de forma pactuada

9 Detalhes no artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

entre União, estados e municípios. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família foi paradigmático na concepção do Plano Brasil sem Miséria.

Por um lado, o Bolsa Família articula ações de diversas áreas, especialmente saúde, educação e assistência social, em razão do acompanhamento de condicionalidades previsto para as famílias do Programa. Um exemplo são as transferências do Bolsa Família a gestantes, uma iniciativa do Plano Brasil sem Miséria que requer a atuação da rede de saúde para informar ao MDS a realização dos exames do acompanhamento pré-natal, de modo a viabilizar o pagamento do benefício, que aumentou significativamente a realização de consultas pelas beneficiárias grávidas¹⁰.

Por outro lado, o Programa é estruturante por funcionar numa perspectiva de gestão compartilhada entre os entes federados. Todos os estados e municípios do país participam em atividades que vão do cadastramento e acompanhamento das famílias ao treinamento dos trabalhadores da assistência social. Além disso, foram a expansão e o fortalecimento do Bolsa Família que proporcionaram o desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais, um dos elementos fundamentais do Plano Brasil sem Miséria¹¹.

Essas características do Programa Bolsa Família fizeram dele a um só tempo uma inspiração e um dos principais componentes do Plano Brasil sem Miséria.

10 Mais informações sobre intersetorialidade no Bolsa Família neste texto, na seção “Vantagens e desafios da intersetorialidade”, que trata de eficiência em gestão. Sobre o benefício às gestantes, ver os artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

11 Mais informações nos artigos “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Mescla de iniciativas novas e pré-existentes

O Plano Brasil sem Miséria inclui iniciativas já existentes e consolidadas, influenciando-as de acordo com a ótica da extrema pobreza. Ele ampliou, aprimorou e articulou políticas que vinham apresentando resultados expressivos no combate à pobreza, como é o caso do Programa Bolsa Família, do Programa Mais Educação e do Programa de Aquisição de Alimentos. Mas também foram concebidas iniciativas originais, desenhadas especialmente para compor o Plano, nas áreas em que havia espaço para inovação. Dentre as novas iniciativas, no eixo de garantia de renda, estavam os benefícios do Bolsa Família à gestante e à nutriz e o benefício para superação da extrema pobreza. No eixo de inclusão produtiva, o Pronatec Brasil sem Miséria, o Acessuas Trabalho, o Água para Todos, o Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Bolsa Verde. E no eixo de acesso a serviços estavam a Ação Brasil Carinhoso, os Centros POP, as equipes volantes da assistência social e as lanchas para equipes volantes da assistência social¹².

Recursos financeiros para as ações do Brasil sem Miséria

De 2011 a setembro de 2014, o valor total empenhado nas ações apontadas no Orçamento Geral da União (OGU) como integrantes do Plano Brasil sem Miséria foi de R\$ 109,6 bilhões¹³. Para facilitar o acompanhamento das ações do Plano, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento,

12 Todas essas iniciativas são abordadas neste livro em artigos específicos sobre os três eixos do Brasil sem Miséria: “O eixo garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria” e “A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados”.

13 Valor empenhado de 2011 até 20 de novembro de 2014. Anexa a este texto, a tabela de execução orçamentária do Brasil sem Miséria.

Orçamento e Gestão criou uma marcação orçamentária específica para o Brasil sem Miséria. As ações com essa marcação ficavam livres de contingenciamento e tinham prioridade na liberação dos recursos financeiros. Esse mecanismo de proteção foi essencial para o sucesso do Plano.

Mas nem todas as ações que faziam parte do Plano Brasil sem Miséria estavam assim identificadas no OGU. Isso ocorria porque, dado seu caráter universal, elas já se destinavam a cobrir o público em extrema pobreza, tendo ou não um componente desenhado especificamente para ele.

É o caso das ações de saúde e educação, que possuem sua própria estrutura de repasse aos entes federados responsáveis pela execução das políticas. A construção, reforma ou ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS) é um exemplo: faz parte do Plano por priorizar a expansão em áreas com grande concentração de extrema pobreza, mas não consta do Orçamento como tal porque não está restrita a elas. Outro exemplo é o Programa Mais Educação, que estimula a oferta de educação em período integral nas escolas públicas de todo o país, mas priorizou no início de sua expansão as escolas com maioria de alunos do Programa Bolsa Família, sem contudo limitar-se a essas escolas. Por outro lado, há programas que constam do Orçamento como sendo parte do Brasil sem Miséria, ainda que nem todo o seu público seja o de extrema pobreza¹⁴. É o caso do Bolsa Família, que atende famílias pobres e extremamente pobres.

Destaque-se que os recursos mencionados nesta seção são provenientes da União, e não incluem aqueles empregados por estados, municípios e, eventualmente, alguns outros parceiros.

No que diz respeito ao Brasil sem Miséria enquanto instância de coordenação, ou seja, à Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep),

¹⁴ Sobre o fato de o público-alvo do Plano não se limitar a quem está abaixo da linha de extrema pobreza, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

cujas atividades são detalhadas adiante neste texto, os recursos empregados são muito limitados, porque a secretaria é uma estrutura enxuta e não é unidade executora de políticas finalísticas.

UNIVERSALIDADE E EQUIDADE

Atuação intersetorial para universalização

Um dos principais motivos para estabelecer uma estratégia intersetorialmente concertada de superação da extrema pobreza é a possibilidade de estimular e apoiar a atuação dos parceiros rumo à efetiva universalidade na oferta dos serviços, aproveitando sinergias que não seriam exploradas caso atuassem isoladamente. Trabalhando juntos, os parceiros potencializam sua atuação para proporcionar a toda a população, inclusive às pessoas mais pobres e mais difíceis de alcançar, o acesso aos serviços de caráter universal.

Se uma política é universal, em teoria ela deve estar disponível a todo mundo – ricos ou pobres, homens ou mulheres, brancos ou negros, na cidade ou no campo – e, espera-se, com a mesma qualidade. Sabe-se, contudo, que na prática isso nem sempre acontece.

Séculos de exclusão faziam com que ainda houvesse brasileiros sem documentação civil, sem endereço formalmente reconhecido, vivendo em lugares ou em circunstâncias que dificultam o acesso a informações sobre seus direitos e a sua locomoção até os locais de prestação dos serviços. Eram pessoas em geral extremamente pobres e virtualmente “invisíveis” aos olhos do poder público. Tudo isso limitava e até impedia o acesso aos serviços públicos e às oportunidades que o país oferece.

Outros mecanismos de exclusão são os estigmas sociais associados à pobreza, que podem levar, por exemplo, à marginalização de estudantes pobres, sejam crianças

ou jovens, tanto do ponto de vista dos relacionamentos quanto do reconhecimento de seu desempenho escolar – para além dos impactos que a vida na pobreza pode efetivamente ter sobre o desempenho¹⁵.

Até mesmo a falta de roupas consideradas “adequadas” pode redundar em exclusão ou autoexclusão. Este último caso ficou evidente no início do Pronatec Brasil sem Miséria, quando a falta autoestima e de costume com o ambiente afastavam parte do público-alvo, que não se enxergava como potencial beneficiário da iniciativa ou sentia vergonha ao frequentar os cursos¹⁶.

Segundo a pesquisadora Luciana Jaccoud, “é necessário promover a efetiva inclusão da população mais pobre nas políticas públicas”, pois ela tem sido, “historicamente, o último segmento da população a ser abrangido pelo Estado, o que recebe aportes de menor qualidade e o que mais encontra dificuldades para garantir sua permanência nos serviços”¹⁷.

Casos emblemáticos de intersetorialidade e articulação federativa para reforço da universalidade

A articulação intersetorial e federativa vem proporcionando a inclusão dos brasileiros mais pobres, de modo a promover a efetiva universalização, com melhora da qualidade dos serviços. Na área da educação, a atuação articulada

15 Há farta literatura sobre o assunto, e mencionam-se aqui apenas alguns estudos: BARRETO, A.R.; CODES, A.L.; DUARTE, B. (2012) *Alcançar os excluídos da educação básica: crianças e jovens fora da escola no Brasil*. DAMIANI, M.F. (2006) *Discurso pedagógico e fracasso escolar*. HANNA, R; LINDEN, L. (2009) *Measuring discrimination in education*. WITTE, K. et al. (2013) *A critical review of the literature on school dropout*.

16 Para saber como o Pronatec Brasil sem Miséria lidou com esses problemas, ver o artigo “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

17 JACCOUD, 2013, p. 288.

entre MEC, MDS, estados e municípios em três iniciativas que fazem parte do Brasil sem Miséria exemplifica isso muito bem.

Uma dessas iniciativas é o estímulo ao atendimento às crianças pobres em creches, que faz parte da Ação Brasil Carinhoso¹⁸. O uso de estruturas de repasse do Ministério da Educação para transferências de recursos aos municípios e de informações do Programa Bolsa Família para identificar as crianças em situação de pobreza, aliado à adesão dos municípios, está aumentando a quantidade de crianças pobres atendidas, com melhora da qualidade dos serviços em função dos recursos adicionais transferidos às prefeituras.

A segunda iniciativa foi a priorização das escolas com maioria de crianças pobres nas primeiras fases da expansão da educação em tempo integral rumo à universalização, com o Programa Mais Educação. Nesse caso também houve parceria entre o MEC e o Bolsa Família, com a adesão das escolas e o apoio dos estados e municípios¹⁹.

O terceiro exemplo refere-se à inclusão massiva de jovens e adultos de baixa renda nos cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria²⁰. Nesse processo, o engajamento do MEC, do MDS, da rede socioassistencial e de outros setores da Administração Pública nos municípios e nos estados vem sendo fundamental²¹.

18 Mais informações nos artigos “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria” e “Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

19 *Idem*.

20 Sobre o Pronatec Brasil sem Miséria, ver o artigo “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

21 Mais informações neste texto, na seção “Vantagens e desafios da intersectorialidade”, que trata de eficiência em gestão.

Em todos esses casos, se a universalidade da oferta é o norte, a intersetorialidade e a articulação federativa são elementos-chave de sucesso para efetivá-la, chegando inclusive aos mais pobres. A proximidade entre o MEC e o MDS nas três situações fortaleceu as políticas de ambos e melhorou a vida da população que mais precisa. Também é nítida a importância do engajamento de estados e municípios para que as iniciativas deem resultado.

Assim, o Plano Brasil sem Miséria não se limitou a colocar todos esses parceiros sob um mesmo guarda-chuva, dando ao conjunto um rótulo de novidade. Houve um trabalho verdadeiramente intersetorial, com resultados importantes para os brasileiros que mais precisavam dos serviços.

Fortalecendo a agenda universalista, sem prescindir da equidade

Além da construção de Unidades Básicas de Saúde nos locais com maior incidência de pobreza, outro exemplo da busca da efetiva universalidade na área da saúde vem do Programa Mais Médicos, que leva profissionais para os territórios com maior carência de médicos e com grande incidência de pobreza. Houve alguns casos em que esse “olhar” para os mais pobres foi confundido com uma negação da agenda universalista, quando na verdade é exatamente o contrário. Trata-se de avançar no fortalecimento dessa agenda, tornando os serviços efetivamente disponíveis a todos, inclusive àqueles que são mais difíceis de alcançar – e que em geral são também aqueles que mais necessitam de atendimento.

A centralidade das políticas universais, contudo, não descarta a necessidade de iniciativas voltadas especificamente ao público mais vulnerável, num movimento que envolve “fortalecer a agenda universalista, mas reconhecer a agenda da equidade

e operar ambas as agendas de forma articulada”²². Daí a existência de iniciativas dentro do Plano Brasil sem Miséria que não têm caráter universal, atendendo exclusivamente pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, como o Bolsa Família, e públicos específicos dentro do grupo dos extremamente pobres, como é o caso dos beneficiários do Programa Bolsa Verde²³.

A ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO INTERSETORIAL NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A escolha do MDS como órgão coordenador do Plano

Por fim, para responder à pergunta sobre como coordenar as atividades de tantos e tão diversos parceiros, é preciso remontar à decisão de criar o Brasil sem Miséria. O Plano traduz em ações, programas e políticas o lema “País rico é país sem pobreza”, transformando a plataforma democraticamente eleita pelos brasileiros em 2010 numa realidade necessária e demandada pelo país. É claro que a criação do Plano só foi possível graças aos avanços obtidos no período anterior, quando o Brasil colocou as políticas sociais no centro da sua estratégia de desenvolvimento, proporcionando uma plataforma sólida sobre a qual construir um Plano abrangente e concertado para redução da pobreza extrema.

Se o Plano Brasil sem Miséria dá concretude a um projeto de país, é claro que se desenvolveu com o envolvimento direto da presidente da República, que assumiu

22 JACCOUD, 2013, p. 288.

23 Como explicado no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste volume. Informações sobre o Programa Bolsa Verde nos artigos “A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados” e “Programa Bolsa Verde: erradicação da pobreza e conservação ambiental”, neste livro.

o combate à pobreza como prioridade de governo e empenhou-se para envolver nesse esforço não só o Poder Executivo Federal, mas também os governos estaduais e municipais e a sociedade²⁴.

Em que pese o envolvimento direto da presidente, para levar a cabo uma estratégia intersetorial de tamanha magnitude era necessária uma instância de coordenação das atividades. Ao contrário de experiências anteriores com grandes iniciativas de natureza intersetorial, a coordenação do Brasil sem Miséria não foi entregue a um órgão central da Administração Federal, mas a um ministério setorial, o MDS.

Isso constituiu uma grande inovação, que inicialmente gerou surpresa, mas em pouco tempo mostrou-se uma decisão acertada. Primeiramente, a liderança política que colocou o Brasil sem Miséria como indubitável prioridade de governo, a clara designação do MDS como coordenador e o contato direto entre a ministra e a presidente pavimentaram um terreno em que os demais ministros, os governadores e os prefeitos sentiram-se confortáveis em discutir o Plano e tomar decisões sobre ele junto com o ministério.

Pesou também a experiência do MDS em iniciativas voltadas ao público pobre e vulnerável. O ministério é responsável pela coordenação nacional da operação do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família, dois grandes exemplos de articulação intersetorial e federativa, reconhecidamente importantes no combate à pobreza. O papel da pasta no que diz respeito à rede socioassistencial, em torno da qual se organizam importantes serviços voltados ao público mais vulnerável, e também na área de segurança alimentar e nutricional, deu aos parceiros a confiança de estar trabalhando com uma instância de coordenação qualificada. O MDS revelou-se um coordenador que, além de organizar a atuação concertada dos

²⁴ Mais informações nos artigos “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria” e “Transparência e participação social no Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

participantes do Brasil sem Miséria, também “colocou a mão na massa” para que as metas do Plano fossem alcançadas.

Outra grande vantagem da escolha do MDS foi facilitar o monitoramento do Plano, em razão de o ministério ser, como já dito, o responsável nacional pelo Cadastro Único. Enquanto coordenador do Brasil sem Miséria, o MDS teve acesso às bases de dados dos programas finalísticos participantes e pôde cotejá-los com a base do Cadastro Único, permitindo monitorar a efetividade e a focalização desses programas, o que subsidiou a tomada de decisões com muito mais agilidade e precisão.

O fato de o MDS não ter as atribuições de um órgão central – que envolvem a tomada de decisões de enorme magnitude diuturnamente, o que de modo geral requer uma avaliação das questões de um ponto de vista mais agregado – tornou possível um olhar mais próximo e detalhado sobre as políticas que compõem o Brasil sem Miséria. Um exemplo disso foi o mergulho profundo que o ministério fez nas questões relativas ao desenvolvimento na primeira infância, para então observar os programas já existentes nessa área e as lacunas no atendimento, de modo a compreender as necessidades a serem supridas e os problemas a serem enfrentados. Desse esforço, feito com base na experiência própria e na de parceiros, surgiu a Ação Brasil Carinhoso, com iniciativas para a primeira infância nas áreas de renda, saúde e educação²⁵.

E, se por um lado a parceria com os ministros, governadores e prefeitos foi construída a partir da vontade política em torno da constatação de que o combate à pobreza extrema é fundamental para a construção de um país mais justo, e é tarefa de todos, por outro lado a parceria no nível técnico foi sendo “costurada” dia após dia, nas salas de situação e no contato com os gestores nos estados e nos municípios e com os representantes dos movimentos sociais. O MDS sempre pautou sua atuação no diálogo horizontal, em que a busca por soluções se dá por meio do debate

25 A Ação Brasil Carinhoso é tratada neste livro no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”.

sobre as opções colocadas, e não por imposição da instância de coordenação. A horizontalidade nas relações e o respeito aos parceiros é uma marca da coordenação intersetorial e federativa do Plano.

Tudo isso proporcionou legitimidade à liderança do MDS na estratégia de superação da extrema pobreza. E acabou fortalecendo também o papel de secretarias estaduais e municipais de assistência social como instâncias de coordenação de políticas.

A estrutura de governança do Plano Brasil sem Miséria

Três instâncias interministeriais compõem a estrutura de governança do Plano Brasil sem Miséria: Comitê Gestor Nacional, Comitê Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA).

O Comitê Gestor Nacional é uma instância de caráter deliberativo que tem por objetivo fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Brasil sem Miséria. É composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, e secretariado pela Sesp. Já ao Comitê Executivo, composto pelos secretários-executivos dos ministérios acima, compete assegurar a execução das políticas, programas e ações que compõem o Plano, enquanto ao GIA cabe o monitoramento e a avaliação das iniciativas do Brasil sem Miséria. O GIA é composto por representantes dos mesmos órgãos mencionados acima, acrescidos da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos ministérios das Cidades, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação e da Integração Nacional.

O Comitê Gestor Nacional e o Grupo Executivo tratam de decisões mais estruturais sobre as iniciativas do Plano, como questões orçamentárias, alterações legais e envio de projetos ao Congresso Nacional, com base em informações do GIA. Para conferir a agilidade necessária a essas decisões, de modo geral as interações entre

os membros do Comitê Gestor Nacional, do Grupo Executivo e do GIA ocorrem em contatos e encontros que não são convocados como reuniões formais dessas instâncias. Mas isso não diminui a importância de tê-las estabelecido, deixando clara a estrutura de governança do Plano e facilitando sobremaneira o fluxo decisório. No caso do GIA, é muito frequente a troca de informações entre os membros também por meio eletrônico ou em documentos formais.

A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep)

Criada juntamente com o Plano Brasil sem Miséria, a Sesep foi a estrutura do MDS responsável pelas atividades relativas à coordenação da estratégia brasileira de superação da extrema pobreza²⁶, desempenhando suas tarefas em forte articulação com os diversos parceiros do Plano, mencionados no início deste artigo.

A Sesep trabalhou em sintonia com estados e municípios, apoiando a execução do Plano, discutindo soluções para eventuais dificuldades e ajudando na sua implementação, atendendo demandas e proporcionando informações detalhadas sobre os resultados em nível estadual e municipal²⁷. Esta última atividade é feita tanto em contatos diretos quanto por meio de ferramentas eletrônicas desenvolvidas especialmente para esse fim.

Foi comum o deslocamento de funcionários da Sesep aos estados e municípios no intuito de discutir a implementação do Plano ou de alguma das suas iniciativas, especialmente o Pronatec Brasil sem Miséria, que requer contatos frequentes

26 A Sesep foi instituída pelo Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011, mesma data do Decreto 7.492, que criou o Plano Brasil sem Miséria.

27 As atividades de articulação federativa são exploradas no artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

para promover a concertação entre entidades ofertantes, poder público estadual e municipal, trabalhadores e setor privado.

O diálogo constante com a sociedade civil, por meio das atividades previstas num plano detalhado de participação social elaborado em conjunto com a Secretaria-Geral da Presidência da República²⁸, também constava como atribuição da secretaria, bem como a interlocução com a academia nos mais diversos temas relacionados à pobreza – incluindo renda, educação, saúde e assistência social – e o relacionamento com representantes de governos de outros países interessados na estratégia brasileira de superação da extrema pobreza.

No que diz respeito às atividades de gestão, monitoramento e avaliação das ações do Plano, em articulação com as demais áreas de atividade do governo federal, a Sesep trabalhou em salas de situação temáticas, com reuniões periódicas das quais participavam representantes dos diversos órgãos do governo federal e outros atores envolvidos. Ao estabelecer as salas de situação e outros de seus procedimentos de gerenciamento intensivo, o Brasil sem Miséria buscou inspiração na experiência do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

As salas de situação – cada uma relativa a uma área, e composta por uma equipe intersetorial diferente – configuraram-se como instâncias de caráter gerencial e informacional que permitiram o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos. As reuniões eram mensais ou bimestrais, dependendo da ação, e as informações coletadas subsidiaram importantes decisões tomadas no Plano.

O Plano Brasil sem Miséria previu inicialmente a criação de 13 salas de situação para gerenciamento intensivo de ações: alfabetização e educação integral, assistência social, Ação Brasil Carinhoso, economia solidária, empreendedorismo,

²⁸ Ver os artigos “Diálogos para superação da pobreza” e “Transparência e participação social no Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

qualificação profissional, saúde, Programa Água para Todos, apoio a produção e comercialização (agricultura familiar), assentados e acampados, povos indígenas e Programa Bolsa Verde. Nos casos dos programas Bolsa Família, Crescer, Minha Casa Minha Vida e Luz para Todos e da Busca Ativa, existem mecanismos de monitoramento, porém não se verificou a necessidade de estabelecer o acompanhamento mais próximo pela via das salas de situação.

Posteriormente, as rotinas de monitoramento e as reuniões bilaterais fizeram com que algumas salas de situação deixassem de ser realizadas. Como exemplo, pode-se citar aquelas relacionadas a educação, saúde e assistência social.

A transparência é um valor que sempre pautou as atividades da Seseq, que divulgou resultados consolidados das ações do Plano em âmbito nacional semestralmente, em publicações batizadas de “Cadernos de Resultados”²⁹, além de informações desagregadas para estados e municípios bimestralmente, por meio dos portais Brasil sem Miséria no seu estado e no seu município³⁰. Havia também um boletim mensal de notícias enviado aos parceiros, e a secretaria esteve sempre pronta a responder questionamentos recebidos de diversos atores, incluindo a imprensa, pelas mais diversas vias, como e-mail, telefonemas e cartas³¹.

Por se tratar de uma instância de coordenação, que não executa ações finalísticas, a Seseq conta com uma equipe relativamente pequena. Nos dois primeiros anos do Plano, a quantidade de funcionários oscilava em torno de 30. No ano e meio seguinte, esse total aumentou para cerca de 50 servidores.

29 Disponível em www.brasilemmiseria.gov.br.

30 www.brasilemmiseria.gov.br/estados e www.brasilemmiseria.gov.br/municipios.

31 Informações completas sobre transparência no artigo “Transparência e participação social no Plano Brasil sem Miséria”.

A estrutura de coordenação nacional do Plano Brasil sem Miséria inspirou vários estados e municípios na criação de instâncias próprias de coordenação e monitoramento das ações relacionadas à redução da pobreza e das desigualdades.

VANTAGENS E DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE

Uso eficiente dos recursos

O Plano Brasil sem Miséria, como dito anteriormente, aproveita as sinergias entre os diversos parceiros envolvidos. Atuando em conjunto de maneira otimizada, todos os participantes veem aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do seu trabalho – uma das grandes vantagens da estratégia concertada para a superação da extrema pobreza. Três casos emblemáticos de uso eficiente de recursos destacam-se no Brasil sem Miséria.

A utilização do cartão magnético do Bolsa Família é um deles. Ao invés de emitir um novo cartão para pagar aos agricultores familiares os recursos do Fomento às Atividades Produtivas Rurais, outro cartão para pagar o Bolsa Verde, e um terceiro para pagar as complementações que alguns estados e municípios fazem ao Bolsa Família, optou-se por concentrar os pagamentos num só cartão. Trata-se do cartão do Bolsa Família, compartilhado por União, estados, municípios e por diferentes programas. Isso economiza os custos de emissão de novos cartões, reduz as taxas cobradas pelos bancos aos executores dos programas a cada depósito realizado e torna desnecessária a criação de sistemas exclusivos para gerenciar os benefícios dos novos programas – tarefa que é complexa, cara e demorada. O fato de lidar com um só cartão magnético também facilita sobremaneira a vida das famílias.

Um segundo caso emblemático é o do uso do Cadastro Único para Programas Sociais³², que confere eficiência ao Plano por concentrar num só instrumento atividades de registro, diagnóstico e seleção de público para uma série de iniciativas, como o Bolsa Família, os serviços de assistência técnica e extensão rural, os de Fomento, a construção de cisternas, a matrícula no Pronatec Brasil sem Miséria, entre outros. O custo para desenvolver e manter sistemas de informação diferentes para cada um desses programas seria altíssimo em termos financeiros, e provavelmente ainda maior em termos de perda de oportunidades de articulação e de sinergia entre as ações.

Por fim, o uso de mecanismos já existentes para transferências de recursos diretamente do governo federal aos municípios – as “transferências fundo a fundo” – e outros procedimentos simplificados de repasse que facilitam a chegada de recursos para potencializar a atuação municipal também configuram utilização eficiente de recursos. Isso ocorre não só pela pré-existência dos mecanismos, no caso dos fundos, mas também pela simplicidade dos procedimentos, que dispensam a preparação, assinatura, gestão e acompanhamento de convênios ou outras formas de transferência de recursos entre entes federativos.

É o que acontece, por exemplo, com os recursos do Acessuas Trabalho, destinados a apoiar os municípios em ações de inclusão produtiva, que são transferidos pelo governo federal via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). E também com os recursos suplementares relativos a vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família nas creches das redes municipais de educação infantil, transferidos dentro da estrutura de execução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com procedimentos simplificados de adesão e prestação de contas. Situação similar já ocorria antes do Brasil sem Miséria com as transferências para escolas

³² Para informações sobre o Cadastro Único, inclusive enquanto construção conjunta dos três entes federativos, ver os artigos “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, neste volume.

em tempo integral no Programa Mais Educação e com os repasses para fortalecer a gestão estadual e municipal do Cadastro Único e do Bolsa Família.

O Pronatec Brasil sem Miséria é um caso em que a simplificação é ainda maior, porque dispensa repasses de recursos financeiros aos estados e municípios para custear a qualificação profissional. Os cursos são pagos pelo MEC diretamente às entidades ofertantes, sem necessidade de acordo ou convênio algum por parte dos estados ou das prefeituras. Assim, os governos locais podem concentrar seus esforços na mobilização e no encaminhamento do público-alvo, no acompanhamento da qualidade dos cursos, na adequação deles às necessidades dos alunos e da economia local e no acompanhamento da situação dos alunos e dos egressos. Para todas essas atividades, as prefeituras podem usar recursos transferidos pelo Acesso ao Trabalho, mencionado acima.

Desafios da intersectorialidade

Mais do que desejável, a atuação intersectorial é necessária, e vem trazendo ótimos resultados. Mas não ocorre sem percalços, porque os órgãos e entidades da Administração Pública não são estruturados para trabalhar dessa forma. Na maioria das vezes eles são pensados como unidades independentes, que se bastam. Por isso, muito embora a formulação conjunta e o uso compartilhado de ferramentas e sistemas facilitem e potencializem a atuação de cada um dos órgãos envolvidos no Plano Brasil sem Miséria, os mecanismos de execução quase nunca acompanham esse modo otimizado e integrado de trabalhar.

Tome-se uma vez mais o exemplo das creches na Ação Brasil Carinhoso. Um dos principais empecilhos mencionados pelas secretarias municipais de educação para a melhora da qualidade do atendimento era a impossibilidade de usar os recursos transferidos pelo governo federal para a compra de insumos essenciais como fraldas, pomadas para assaduras e outros produtos não reconhecidos como gastos da área de

educação. A área de assistência social deixou de administrar creches e pré-escolas em 1996³³, quando elas passaram a constituir a primeira etapa da educação básica, integrando o sistema de ensino e passando a figurar claramente como uma atribuição da área de educação, e não da área assistencial, que deixou de ter permissão para custeá-la. O Brasil Carinhoso criou então um mecanismo para que recursos do Brasil sem Miséria fossem descentralizados para a área da educação, em âmbito federal, e então transferidos aos municípios, viabilizando a compra desses insumos.

Ninguém questiona que as fraldas são necessárias, mas a questão é que elas na época em que esse artigo foi escrito elas não eram reconhecidas como insumo para educação, e as outras áreas não eram formalmente designadas para financiar insumos para creches. Em suma, as famigeradas “caixinhas” que separam as áreas de atividade na Administração Pública colocaram barreiras para a contabilização dos recursos e para sua utilização na ponta, e quase inviabilizaram uma ação como a de creches no Brasil Carinhoso, que é da maior importância para diminuir a extrema pobreza na primeira infância.

A experiência no Plano Brasil sem Miséria vem mostrando que, mais do que formular de forma intersetorial, é preciso encontrar meios de implementar as ações dessa maneira, e de “dividir a conta” e as responsabilidades da execução nessa perspectiva. Por ora, a busca de soluções *ad hoc* para os entraves vem sendo a regra. Espera-se que no futuro seja possível encontrar um melhor equilíbrio entre a rigidez inerente ao controle e a flexibilidade desejável para que os órgãos possam acomodar as necessidades da atuação intersetorial.

33 Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados 3 anos – Plano Brasil sem Miséria*. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Devolutiva Diálogos Governo-Sociedade Civil: Brasil sem Miséria*. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição revisada. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza. *Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. Brasília, 2014.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania – Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica*, vol. 2. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ANEXO

Tabela 1 – Execução orçamentária do Brasil sem Miséria (2011 – 20 nov 2014)

Fonte: Orçamento Geral da União.

Órgão / Programa / Ação			Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
MAPA		Agricultura	32.883.845	32.773.845
	2042	Inovações para a Agropecuária	32.883.845	32.773.845
	8924	Transferência de Tecnologias Desenvolvidas para a Agropecuária	32.883.845	32.773.845
		0002 - IMPLANTACAO DE UNIDADES DE REFERENCIA TECNOLO	32.883.845	32.773.845
MF		Fazenda	713.226.137	885.626.528
	0911	Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros	713.226.137	885.626.528
	00M4	Remuneração a Agentes Financeiros	713.226.137	885.626.528
MTE		Trabalho	325.423.299	325.927.787
	2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	169.088.733	169.593.221
	20YT	Fomento e Fortalecimento de Empreendimento Econômicos Solidários e Suas Redes de Cooperação	127.637.697	128.037.697
		0001 - FOMENTO AS FINANÇAS SOLIDARIAS - BRASIL SEM M	51.920.234	47.983.611
		0003 - FORMACAO DE FORMADORES(AS), EDUCADORES (AS) E	17.791.509	17.791.509
		0004 - FOMENTO A CERTIFICACAO DE PROCESSOS, PRODUTOS	4.500.000	3.605.233
		0005 - FOMENTO E ASSESSORAMENTO TECNICO A EMPREENDIM	20.527.596	24.864.219
		0006 - FOMENTO A INCUBADORAS DE EMPREENDIMENTOS ECON	16.498.086	16.572.708

Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
577.649.296	356.622.529	305.851.752	65%	40%	35%
577.649.296	356.622.529	305.851.752	65%	40%	35%
577.649.296	356.622.529	305.851.752	65%	40%	35%
264.928.517	84.530.035	72.307.665	81%	26%	22%
151.134.525	50.002.383	44.103.247	89%	29%	26%
127.834.035	41.723.028	37.279.719	100%	33%	29%
53.378.792	19.175.177	19.175.177	111%	40%	40%
17.301.279	1.417.400	448.400	97%	8%	3%
2.319.968	1.693.233	1.693.233	64%	47%	47%
24.764.512	6.910.908	3.839.138	100%	28%	15%
13.976.394	3.801.902	3.399.363	84%	23%	21%

Órgão / Programa / Ação		Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
	0007 - ORGANIZACAO NACIONAL DA COMERCIALIZACAO DOS P	16.400.272	17.220.417
20ZL	Fortalecimento da Institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	41.451.036	41.555.524
	0003 - PROMOCAO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E DA ECONOMIA	22.917.500	23.021.988
	0004 - IMPLANTACAO DE ESPACOS MULTIFUNCIONAIS DE ECO	18.533.536	18.533.536
2067	Resíduos Sólidos	156.334.566	156.334.566
8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	156.334.566	156.334.566
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	156.334.566	156.334.566
MMA	Meio Ambiente	491.907.705	501.907.705
2018	Biodiversidade	261.020.400	271.020.400
20VP	Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - Bolsa Verde	261.020.400	271.020.400
	0001 - PAGAMENTO A FAMILIAS EM SITUACAO DE EXTREMA P	250.406.400	248.567.927
	0002 - CADASTRAMENTO, OPERACIONALIZACAO E MONITORAME	10.614.000	22.452.473
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	230.887.305	230.887.305
8695	Dessalinização de Água - Água Doce - Plano Brasil sem Miséria	230.887.305	230.887.305
	0001 - DESSALINIZACAO DE AGUA - AGUA DOCE - PLANO BR	230.887.305	230.887.305

	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	16.093.090	8.724.408	8.724.408	93%	51%	51%
	23.300.490	8.279.355	6.823.528	56%	20%	16%
	13.270.235	5.834.791	5.432.564	58%	25%	24%
	10.030.255	2.444.564	1.390.964	54%	13%	8%
	113.793.992	34.527.652	28.204.418	73%	22%	18%
	113.793.992	34.527.652	28.204.418	73%	22%	18%
	113.793.992	34.527.652	28.204.418	73%	22%	18%
	371.225.557	181.043.768	181.043.325	74%	36%	36%
	179.504.834	163.203.393	163.202.950	66%	60%	60%
	179.504.834	163.203.393	163.202.950	66%	60%	60%
	162.826.604	155.512.525	155.512.525	66%	63%	63%
	16.678.230	7.690.868	7.690.425	74%	34%	34%
	191.720.723	17.840.375	17.840.375	83%	8%	8%
	191.720.723	17.840.375	17.840.375	83%	8%	8%
	191.720.723	17.840.375	17.840.375	83%	8%	8%

Órgão / Programa / Ação			Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
MDA		Des. Agrário	1.358.877.102	1.257.165.142
	2012	Agricultura Familiar	1.011.032.368	946.332.908
	210O	Assistencia Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	679.566.468	554.867.008
		0003 - BRASIL SEM MISERIA - ASSISTENCIA TECNICA E EX	594.978.711	494.978.711
		0005 - BRASIL SEM MISERIA - FORMACAO E CAPACITACAO D	15.428.000	12.900.000
		0009 - BRASIL SEM MISERIA - ASSISTENCIA TECNICA E EX***	38.908.238	28.988.297
		000E - BRASIL SEM MISERIA - ASSISTENCIA TECNICA E EX***	30.251.519	18.000.000
	210S	Assistencia Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	265.883.000	325.883.000
		0002 - BRASIL SEM MISERIA - ASSISTENCIA TECNICA E EX	265.883.000	325.883.000
	210W	Apoio a Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais	65.582.900	65.582.900
		0004 - BRASIL SEM MISERIA - DOCUMENTACAO DA TRABALHA	65.582.900	65.582.900
	2069	Segurança Alimentar e Nutricional	347.844.734	310.832.234
	2B81	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	347.844.734	310.832.234
		0001 - BRASIL SEM MISERIA - AQUISICAO DE ALIMENTOS D	319.966.434	284.590.434
		0002 - BRASIL SEM MISERIA - OPERACIONALIZACAO DA AQU	27.878.300	26.241.800
MI		Integração Nacional	4.730.582.116	4.492.635.197
	2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	405.920.477	431.838.766
	20N7	Provisionamento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais - Apls - Plano Brasil sem Miséria	294.245.225	319.463.514

Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
715.639.594	157.445.336	152.124.724	57%	13%	12%
631.148.932	87.605.434	83.957.104	67%	9%	9%
291.743.669	11.107.315	11.107.315	53%	2%	2%
260.610.088	3.374.290	3.374.290	53%	1%	1%
8.795.138	6.000.000	6.000.000	68%	47%	47%
18.376.638	1.733.025	1.733.025	-	-	-
3.961.805	-	-	22%	0%	0%
300.933.452	56.675.240	53.241.776	92%	17%	16%
300.933.452	56.675.240	53.241.776	92%	17%	16%
38.471.811	19.822.879	19.608.013	59%	30%	30%
38.471.811	19.822.879	19.608.013	59%	30%	30%
84.490.662	69.839.902	68.167.620	27%	22%	22%
84.490.662	69.839.902	68.167.620	27%	22%	22%
83.692.723	69.067.631	67.398.857	29%	24%	24%
797.939	772.271	768.763	3%	3%	3%
3.636.933.083	1.382.089.897	1.233.902.463	81%	31%	27%
313.328.794	42.266.975	37.192.777	73%	10%	9%
245.915.187	24.410.469	21.827.009	77%	8%	7%

Órgão / Programa / Ação		Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
	0001 - PROVIMENTO DE INFRAESTRUTURA PRODUTIVA PARA A	279.062.012	304.458.674
	0002 - PROVIMENTO DE INFRAESTRUTURA PRODUTIVA PARA A	15.183.213	15.004.840
20N8	Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil sem Miséria	81.790.547	82.340.547
	0001 - PROMOCAO DE INICIATIVAS PARA O APRIMORAMENTO	81.790.547	82.340.547
20N9	Apoio Ao Associativismo e Cooperativismo - Plano Brasil sem Miséria	29.884.705	30.034.705
	0001 - APOIO AO ASSOCIATIVISMO E COOPERATIVISMO - PL	29.884.705	30.034.705
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	4.324.661.639	4.060.796.431
12QC	Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água - Plano Brasil Sem Miséria	4.324.661.639	4.060.796.431
	0000 - VALOR NAO DETALHADO	4.324.661.639	4.060.796.431
MDS	Des. Social e Comb à Fome	99.686.364.324	108.199.770.405
2019	Bolsa Família	80.350.732.014	87.997.685.887
20IT	Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único	37.538.500	36.286.575
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	37.538.500	36.286.575
6414	Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	82.502.014	84.647.812
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	82.502.014	84.647.812
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	78.155.330.000	85.877.420.000
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	78.155.330.000	85.877.420.000

	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	238.218.204	20.294.645	17.821.133	78%	7%	6%
	7.696.983	4.115.824	4.005.876	51%	27%	27%
	50.208.236	14.650.664	12.224.701	61%	18%	15%
	50.208.236	14.650.664	12.224.701	61%	18%	15%
	17.205.371	3.205.842	3.141.067	57%	11%	10%
	17.205.371	3.205.842	3.141.067	57%	11%	10%
	3.323.604.289	1.339.822.922	1.196.709.686	82%	33%	29%
	3.323.604.289	1.339.822.922	1.196.709.686	82%	33%	29%
	3.323.604.289	1.339.822.922	1.196.709.686	82%	33%	29%
	104.022.737.435	99.343.522.902	99.382.365.104	96%	92%	92%
	87.810.159.500	86.050.451.457	86.046.469.158	100%	98%	98%
	21.597.393	8.356.330	8.356.330	60%	23%	23%
	21.597.393	8.356.330	8.356.330	60%	23%	23%
	54.420.951	43.303.243	44.418.500	64%	51%	52%
	54.420.951	43.303.243	44.418.500	64%	51%	52%
	85.822.358.332	84.364.521.333	84.364.521.333	100%	98%	98%
	85.822.358.332	84.364.521.333	84.364.521.333	100%	98%	98%

Órgão / Programa / Ação		Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
8446	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	2.075.361.500	1.999.331.500
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	2.075.361.500	1.999.331.500
2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	531.419.257	418.339.442
20GG	Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores	531.419.257	418.339.442
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	531.419.257	418.339.442
2030	Educação Básica	896.800.000	1.543.977.000
20TR	Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	896.800.000	1.543.977.000
	0001 - BRASIL SEM MISERIA - APOIO A MANUTENCAO DA ED	896.800.000	1.543.977.000
2037	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	9.427.570.734	9.617.892.854
20V5	Ações Complementares de Proteção Social Básica	240.000.000	240.000.000
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	240.000.000	240.000.000
2A60	Serviços de Proteção Social Básica	4.401.135.983	4.650.184.816
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	4.401.135.983	4.650.184.816
2A65	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	2.655.088.344	2.636.327.273
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	1.563.154.544	1.588.731.419
	0002 - VIVER SEM LIMITES - CENTROS DIA	25.920.000	25.920.000
	0004 - CRACK, E POSSIVEL VENCER - ABORDAGEM SOCIAL N	60.820.000	60.820.000
	0005 - ACOES ESTRATEGICAS PARA ENFRENTAMENTO AO TRAB***	1.005.193.800	960.855.854
2A69	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	785.553.332	779.300.034
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	765.061.741	757.088.443

	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	1.911.782.824	1.634.270.551	1.629.172.995	96%	82%	81%
	1.911.782.824	1.634.270.551	1.629.172.995	96%	82%	81%
	127.552.999	100.354.247	100.354.247	30%	24%	24%
	127.552.999	100.354.247	100.354.247	30%	24%	24%
	127.552.999	100.354.247	100.354.247	30%	24%	24%
	1.514.031.600	1.472.093.474	1.472.093.474	98%	95%	95%
	1.514.031.600	1.472.093.474	1.472.093.474	98%	95%	95%
	1.514.031.600	1.472.093.474	1.472.093.474	98%	95%	95%
	8.273.328.637	6.885.794.940	6.902.563.635	86%	72%	72%
	238.160.863	155.137.114	155.137.114	99%	65%	65%
	238.160.863	155.137.114	155.137.114	99%	65%	65%
	4.275.679.318	3.744.243.197	3.744.243.197	92%	81%	81%
	4.275.679.318	3.744.243.197	3.744.243.197	92%	81%	81%
	2.170.620.631	1.867.338.368	1.867.204.168	82%	71%	71%
	1.244.096.967	1.077.958.368	1.077.824.168	78%	68%	68%
	16.500.000	8.990.000	8.990.000	64%	35%	35%
	35.625.000	35.455.000	35.455.000	59%	58%	58%
	874.398.664	744.935.000	744.935.000	91%	78%	78%
	650.353.217	484.223.677	484.147.124	83%	62%	62%
	631.223.217	466.893.677	466.817.124	83%	62%	62%

Órgão / Programa / Ação		Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
	0003 - VIVER SEM LIMITES - RESIDENCIAS INCLUSIVAS	20.491.591	22.211.591
2B30	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	347.137.711	394.014.987
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	347.137.711	394.014.987
2B31	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	207.510.000	216.482.500
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	207.510.000	216.482.500
8893	Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	791.145.364	701.583.244
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	791.145.364	701.583.244
2062	Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	97.000.000	88.063.310
8662	Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	97.000.000	88.063.310
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	97.000.000	88.063.310
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	8.239.544.462	8.395.239.437
20GD	Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares	817.097.200	812.667.367
	0002 - FOMENTO AS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS - BSM	732.397.200	727.967.367
	0003 - APOIO A ESTRUTURACAO DA PRODUCAO FAMILIAR	72.700.000	72.700.000
	0004 - APOIO AS ACOES DE SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRI	12.000.000	12.000.000
2792	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Especificos	302.000.000	302.000.000
	0001 - DISTRIBUICAO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACION	302.000.000	302.000.000
2798	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	4.350.928.186	3.888.237.692

	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	19.130.000	17.330.000	17.330.000	86%	78%	78%
	256.655.314	117.275.923	117.275.923	65%	30%	30%
	256.655.314	117.275.923	117.275.923	65%	30%	30%
	147.387.474	61.937.674	94.989.764	68%	29%	44%
	147.387.474	61.937.674	94.989.764	68%	29%	44%
	534.471.820	455.638.987	439.566.345	76%	65%	63%
	534.471.820	455.638.987	439.566.345	76%	65%	63%
	49.309.720	42.014.602	41.802.402	56%	48%	47%
	49.309.720	42.014.602	41.802.402	56%	48%	47%
	49.309.720	42.014.602	41.802.402	56%	48%	47%
	6.152.272.118	4.715.397.749	4.741.673.512	73%	56%	56%
	374.758.040	226.160.945	290.180.365	46%	28%	36%
	356.771.426	221.785.164	285.804.584	49%	30%	39%
	14.995.455	3.665.955	3.665.955	21%	5%	5%
	2.991.159	709.826	709.826	25%	6%	6%
	211.402.344	196.595.680	154.278.086	70%	65%	51%
	211.402.344	196.595.680	154.278.086	70%	65%	51%
	2.854.589.487	2.271.880.479	2.210.201.416	73%	58%	57%

Órgão / Programa / Ação		Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)
	0002 - OPERACIONALIZACAO DA AQUISICAO DE ALIMENTOS D	294.676.264	241.248.638
	0003 - AQUISICAO DE ALIMENTOS - BSM	4.056.251.922	3.646.989.054
8929	Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos	328.722.160	398.774.114
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	328.722.160	398.774.114
8948	Acesso à Água para a Produção de Alimentos	2.440.796.916	2.993.560.264
	0001 - ACESSO A AGUA PARA CONSUMO HUMANO***	1.195.796.916	1.446.271.669
	0002 - ACESSO A AGUA PARA A PRODUCAO DE ALIMENTOS	1.245.000.000	1.547.288.595
2122	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	143.297.857	138.572.475
4641	Publicidade de Utilidade Pública	96.716.465	88.666.465
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	96.716.465	88.666.465
4923	Avaliação e monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	46.581.392	49.906.010
	0001 - BRASIL SEM MISERIA	46.581.392	49.906.010
Total		107.339.264.528	115.695.806.609

Fonte: Orçamento Geral da União.

	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Pago (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	80.759.953	30.608.486	30.322.891	33%	13%	13%
	2.773.829.534	2.241.271.993	2.179.878.525	76%	61%	60%
	245.465.501	106.225.460	106.225.460	62%	27%	27%
	245.465.501	106.225.460	106.225.460	62%	27%	27%
	2.466.056.746	1.914.535.185	1.980.788.185	82%	64%	66%
	1.179.636.848	937.348.267	937.348.267			
	1.286.419.898	977.186.918	1.043.439.918	83%	63%	67%
	96.082.861	77.416.433	77.408.676	69%	56%	56%
	65.536.469	52.845.896	52.838.139	74%	60%	60%
	65.536.469	52.845.896	52.838.139	74%	60%	60%
	30.546.392	24.570.537	24.570.537	61%	49%	49%
	30.546.392	24.570.537	24.570.537	61%	49%	49%
	109.605.434.716	101.512.784.640	101.334.778.352	95%	88%	88%

A ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Patricia Vieira da Costa, Luciana Alves de Oliveira,
Marconi Fernandes de Sousa e Caio Nakashima*

A missão ousada de superar a extrema pobreza no país no período de um mandato presidencial fez com que o Plano Brasil sem Miséria fosse concebido de modo a que suas ações chegassem aos quatro cantos da nação da maneira mais rápida possível e com impactos decisivos na vida de milhões e milhões de brasileiros extremamente pobres.

O prazo de execução era curto¹, as atividades eram muitas e das mais variadas áreas², o público-alvo era imenso³ e o território a cobrir, idem. Estava claro, pois, tratar-se de um desafio a ser enfrentado em conjunto por todos os entes da federação. E todos eles responderam à altura, permitindo que o Plano alcançasse o país inteiro com estratégias adaptadas à pluralidade de manifestações regionais e locais da

1 De junho de 2011 até o final de 2014.

2 Sobre esse assunto, ver o artigo “A coordenação intersetorial no Plano Brasil Sem Miséria”, neste volume.

3 Para mais informações, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

pobreza. Para tanto, foi necessária firme decisão política por parte dos chefes dos Poderes Executivos dos três entes, além do forte engajamento das equipes técnicas setoriais nas três esferas de governo.

É certo que “combater as causas da pobreza”, segundo dispõe o artigo 23 da Constituição Federal, “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. É certo também que a sociedade brasileira já havia deixado claro não tolerar mais que uma parcela da população continuasse vivendo na miséria. Mas ainda assim causou admiração o forte comprometimento dos governos estaduais, municipais e distrital com o Plano, num movimento suprapartidário e republicano que chegou a ser apontado como um “novo federalismo social”⁴. O respeito à autonomia dos entes federados está na raiz do êxito obtido na construção dessa articulação federativa em torno do Plano Brasil sem Miséria.

Se no âmbito federal a ordem era buscar soluções de grande escala, perspectiva nacional e implementação simples – de modo a alcançar todo o público e todo território nacional com celeridade – nas esferas estadual e municipal o objetivo era executar da melhor maneira possível as iniciativas de gestão compartilhada entre os entes e, ao mesmo tempo, disponibilizar outras soluções, em consonância com o espírito do Plano, porém adaptadas às realidades locais.

Este artigo traça um breve histórico dessa concertação entre o governo federal e os governos estaduais, municipais e distrital, apresentando algumas das iniciativas e ferramentas usadas pelos três entes no esforço conjunto rumo a um país sem pobreza.

⁴ Ver artigo de Marcelo Neri publicado na Folha de S. Paulo em 4 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0409201113.htm>

OS ESTADOS E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Pactos regionais e estaduais

A intensa articulação federativa que permeia o Plano Brasil sem Miséria é uma de suas principais características, e a primeira fase dessa articulação teve início logo após o lançamento do Plano, em junho de 2011 – quando a presidente Dilma Rousseff e a ministra encarregada da coordenação do Brasil sem Miséria, Tereza Campello, da pasta do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visitaram todas as regiões do país.

Em cada região houve uma cerimônia de lançamento do Plano⁵, ocasião em que a presidente expôs o Brasil sem Miséria e a ministra anunciou as ações ofertadas em cada estado, além de apresentar um diagnóstico da extrema pobreza na região e uma análise consolidada dos programas e repasses do MDS.

Durante as cerimônias foram assinados termos de compromisso com os 27 governadores do país, formalizando o pacto pela superação da extrema pobreza⁶. Nesses documentos, as partes (governo federal e governos estaduais) se comprometeram com as ações intergovernamentais necessárias à implementação do Brasil sem Miséria, envolvendo os três eixos do Plano – garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva urbana e rural –, e também selaram acordo de apoio mútuo no fortalecimento das ações de educação, saúde e assistência social. O sucesso dessa parceria fica claro na tabela que consta do Anexo deste texto, que traz os resultados das principais ações do Brasil sem Miséria estado por estado.

5 A cerimônia de lançamento do pacto da região Nordeste aconteceu em Arapiraca/AL, no dia 25 de julho de 2011; o pacto Sudeste foi assinado na cidade de São Paulo/SP, em 18 de agosto de 2011; o pacto Norte em Manaus/AM, em 28 de setembro de 2011; o pacto Sul em Porto Alegre/RS, no dia 14 de outubro de 2011; e o pacto Centro-Oeste em Brasília, em 16 de dezembro de 2011.

6 A vigência prevista nesses Termos de Cooperação era até 31 de dezembro de 2014.

O compromisso dos estados

Todos os estados brasileiros aderiram ao Plano Brasil sem Miséria, com a assinatura de termos de compromisso por seus governadores. Nesses pactos, as responsabilidades dos estados foram assim definidas:

- 1. Coordenar as ações do Plano em seu território, designando um responsável pela interlocução com o governo federal, em articulação com os demais órgãos envolvidos;*
- 2. Executar as ações, naquilo couber, em consonância com os três eixos do Plano;*
- 3. Direcionar à população extremamente pobre políticas estaduais de garantia de renda e ocupação, quando houver, e de acesso a serviços públicos, em articulação com as ações federais e municipais;*
- 4. Utilizar as informações do Cadastro Único como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil sem Miséria;*
- 5. Aprimorar e ampliar as políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome em sua esfera de competência, promovendo a sua intersetorialidade; e*
- 6. Apoiar os municípios, valendo-se de instrumentos de monitoramento e avaliação para que eles possam aprimorar a execução de suas políticas e acessar adequadamente as ações do Brasil Sem Miséria.*

A partir da assinatura dos pactos regionais com os governadores, houve uma aproximação natural entre os estados e o governo federal no sentido de alinhar as ações para o combate à miséria. Muitos estados, inclusive, lançaram seus próprios planos de superação da extrema pobreza, como se verá a seguir.

Planos estaduais pelo fim da miséria

Concluída a fase de pactuações regionais, a maior parte dos estados brasileiros partiram para a criação de estratégias próprias para a superação da extrema pobreza, inspiradas no modelo dos três eixos e da Busca Ativa⁷ do Brasil sem Miséria. Os planos estaduais envolviam tanto ações de âmbito federal quanto iniciativas gestadas pelos governos estaduais – parte delas mencionadas adiante, neste texto. Com isso, o esforço para superar a extrema pobreza ganhou componentes estaduais com desenhos adaptados às formas com que a pobreza se manifesta em cada parte do Brasil, num movimento coordenado sem precedentes em termos de federalismo social.

A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), estrutura do MDS responsável pelas atividades de coordenação do Brasil sem Miséria, foi encarregada da interlocução com os estados para auxiliá-los na elaboração dos seus planos em sintonia com a estratégia federal. Dentre os 26 estados e o Distrito Federal, 20 lançaram planos para superação da pobreza e extrema pobreza, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 1 – Planos estaduais de superação da extrema pobreza

Acre	Plano Acre Sem Miséria
Amapá	Programa Família Cidadã
Bahia	Programa Vida Melhor
Distrito Federal	Plano DF Sem Miséria
Espírito Santo	Programa Incluir
Goiás	Programa Renda Cidadã

⁷ Sobre a estratégia de Busca Ativa ver, neste livro, os artigos “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”.

Maranhão	Programa Viva Oportunidades
Mato Grosso	Plano Mato Grosso sem Miséria
Minas Gerais	Programa Travessia
Paraíba	Plano Paraíba Sem Miséria
Paraná	Programa Família Paranaense
Piauí	Programa Mais Viver
Rio de Janeiro	Plano Rio Sem Miséria
Rio Grande do Norte	Programa RN Mais Justo
Rio Grande do Sul	Programa RS Mais Igual
Rondônia	Plano FutuRO
Santa Catarina	Plano Santa Catarina Sem Miséria
São Paulo	Programa São Paulo Solidário
Sergipe	Programa Sergipe Mais Justo
Tocantins	Plano Tocantins Sem Miséria

Fonte: Sesep/MDS

Os estados que não constam da lista acima não fizeram um lançamento oficial, mas ainda assim contam com estratégias de superação da extrema pobreza alinhadas com o Brasil Sem Miséria – incluindo a definição de instâncias designadas para a coordenação desses esforços, que são intersetoriais. Em geral essa coordenação estadual fica a cargo de secretarias de desenvolvimento social, assistência social, governo ou casa civil, mas há casos em que se criou uma instância destinada especificamente a cuidar do plano.

Ao longo do período em que foram lançados os planos estaduais, a ministra Tereza Campello e a equipe da Sesep reuniam-se com os governadores e secretários estaduais. Os profissionais da área de articulação federativa da Sesep subsidiavam essas reuniões, elaborando um relatório detalhado do Brasil sem Miséria em cada estado. Esse documento continha o diagnóstico da extrema pobreza no estado; a evolução das ações do Plano ofertadas pelo MDS e por parceiros nos três eixos; e uma proposta de agenda mínima a ser pactuada com o estado. Muitas das

informações já constavam de relatórios de monitoramento da Sesepe, mas várias outras eram coletadas caso a caso, junto aos órgãos federais executores das ações e com autoridades e técnicos do próprio estado em questão.

Essa experiência na elaboração de relatórios estaduais (e também municipais) acabou por se traduzir no desenvolvimento das ferramentas mais importantes na relação do governo federal com os demais entes federados no âmbito do Plano: os portais na internet “Brasil sem Miséria no seu Estado” e “Brasil sem Miséria no seu Município”, sobre os quais há mais informações adiante. O lançamento dessas ferramentas *online* não significa, contudo, que a equipe da Sesepe tenha deixado de atender estados e municípios que necessitaram de apoio mais próximo, seja indo até eles, recebendo seus representantes em Brasília ou por meio de telefonemas e de troca de *e-mails*.

Complementações estaduais do Bolsa Família

Outro movimento importante verificou-se nos 11 estados que adaptaram ou lançaram programas próprios de transferências de renda complementares ao Programa Bolsa Família. Essas iniciativas de complementação⁸ compunham o eixo de garantia de renda nos planos do Acre⁹, do Amapá, do Distrito Federal, do Espírito Santo, de Goiás, de Mato Grosso, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, de Santa Catarina e de São Paulo.

Nas complementações, os estados fecham Acordos de Cooperação Técnica com o MDS para uso do mesmo cartão magnético do Programa Bolsa Família para pagar

8 Também conhecidas como integração de programas de transferência de renda ou pactuações.

9 No caso do Acre, a complementação era anterior ao Brasil sem Miséria. As demais complementações foram pactuadas ou repactuadas na vigência do Plano.

uma complementação estadual¹⁰ aos benefícios de famílias do seu território. Esses acordos são negociados junto à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), estrutura do MDS responsável pela gestão nacional do Bolsa Família e do Cadastro Único. Além do acordo com o MDS, o estado também precisa firmar contrato com a Caixa Econômica Federal¹¹, que é o agente operador do Programa Bolsa Família.

É o estado que define o número de famílias a serem beneficiadas pela complementação financeira. Caso não seja possível atender de imediato todas as famílias elegíveis, o estado pode fazer a concessão em municípios selecionados segundo critérios como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal, número de famílias em extrema pobreza na cidade ou outros que julgue apropriados à sua realidade e que tornem o processo coerente e transparente.

Uma vez definido o número de famílias a serem incluídas, suas características, e os municípios a serem atendidos, as famílias são selecionadas dentro do universo da folha de pagamentos do Bolsa Família naquele estado. É importante lembrar que, no Bolsa Família, os participantes incluídos na folha de pagamentos a cada mês são selecionados de acordo com critérios impessoais, definidos nas normas do Programa. As famílias que porventura não sejam selecionadas para a complementação estadual continuam recebendo os valores transferidos pelo governo federal normalmente.

10 O beneficiário recebe o valor integral do Bolsa Família acrescido da complementação financeira estadual, na mesma operação de saque. Ambos os valores são discriminados separadamente no extrato entregue às famílias. Para sacar o benefício, o usuário recebe um novo cartão (o cartão “compartilhado”), com a logomarca do governo federal e do Bolsa Família e com a logomarca do governo e do programa estadual. Com isso, o beneficiário tem à disposição todos os canais de atendimento usados no Bolsa Família (agências, lotéricas, correspondentes bancários, terminais de autoatendimento).

11 O contrato vincula o estado e a Caixa em relação aos aspectos operacionais da complementação – disponibilização dos recursos para pagamento junto com os do Bolsa Família, disponibilização dos canais de atendimento, habilitação de público-alvo e geração da folha de pagamentos. O estado não paga tarifa por operações de pagamento se o benefício complementar estiver disponível na Caixa no mesmo dia do pagamento dos benefícios do Bolsa Família. Também não paga tarifa pela emissão de novos cartões magnéticos (o governo federal é que paga pelos cartões). O estado paga à Caixa apenas uma tarifa mensal por família, referente à geração da folha de pagamentos e a serviços correlatos.

Alguns estados já haviam tido experiências de pagar valores fixos a cada família participante de suas complementações, mas o modelo que prevaleceu após o lançamento do Brasil sem Miséria foi o do fechamento do hiato de extrema pobreza. Nesse modelo, o estado complementa o valor pago pela União de forma a zerar o hiato (a diferença) entre a renda mensal *per capita* da família – calculada após o recebimento do benefício do Bolsa Família – e o piso que o estado definiu como sua linha de extrema pobreza. Em vários casos foi estabelecida uma linha de extrema pobreza estadual ou distrital mais alta que os R\$ 70 da linha do Brasil sem Miséria (reajustados para R\$ 77 em junho de 2014)¹². Em outros casos, optou-se pela mesma linha do Plano.

A partir do momento em que o Brasil sem Miséria lançou a Ação Brasil Carinhoso, voltada à superação da extrema pobreza na primeira infância, o cenário mudou, porque o governo federal começou a pagar um novo benefício do Bolsa Família, que fecha o hiato de extrema pobreza¹³. Assim, as complementações estaduais estabelecidas com esse mesmo modelo (fechamento de hiato) e a mesma linha (R\$ 70 mensais *per capita*) deixaram de ter efeito, e começaram a ser repactuadas entre os governos estaduais e o governo federal.

Em agosto de 2014, sete estados mantinham complementações do Bolsa Família ativas: Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina¹⁴, conforme mostra o Quadro 1. Nos casos do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, o percentual de famílias do Bolsa Família atendidas pela complementação era alto. O percentual de desembolsos na comparação com o que é

12 Mais informações no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

13 Sobre o fechamento do hiato ver, neste livro, os artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”.

14 Os estados de Amapá, Goiás, Rondônia e São Paulo têm Acordos de Cooperação Técnica vigentes, contudo não existem operações de transferência complementar de renda em execução.

pago pelo governo federal também era significativo, ainda que os valores transferidos pela União continuassem sendo bem mais substanciais. O Distrito Federal inclusive elevou sua linha distrital para o patamar da pobreza (R\$ 140).

Quadro 1 – Pactuações para complementação do Bolsa Família (agosto de 2014)

Programa	UF	Público-alvo*	Referência de extrema pobreza usada para fechar o hiato	Cobertura das famílias do Bolsa Família na UF	Desembolso do ente em relação às transferências do governo federal (%)
DF sem Miséria	DF	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 140	Linha distrital de R\$ 140	67%	73%
Bolsa Capixaba	ES	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 97 que tenham criança de até 6 anos	Linha estadual de R\$ 97	11%	5%
Panela Cheia	MT	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 87 que tenham criança de até 6 anos	Linha estadual de R\$ 87	32%	12%
Família Paranaense	PR	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 87	Linha estadual de R\$ 87	16%	4%

15 O Renda Melhor não inclui famílias da capital do estado, que conta com um programa próprio, o Família Carioca. Esse programa não é pactuado com o governo federal, mas usa informações do Cadastro Único para Programas Sociais. O estado também opera o Programa “Aluguel Social” através de pactuação, com complementações fixas para famílias atingidas por enchentes.

Programa	UF	Público-alvo*	Referência de extrema pobreza usada para fechar o hiato	Cobertura das famílias do Bolsa Família na UF	Desembolso do ente em relação às transferências do governo federal (%)
Renda Melhor ¹⁵	RJ	Famílias com renda per capita presumida inferior a R\$ 100	Linha estadual de R\$ 100	58%	47%
RS Mais Igual	RS	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 100	Linha estadual de R\$ 100	24%	5%
Santa Renda	SC	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 87 que tenham criança ou adolescente de até 15 anos	Linha estadual de R\$ 87	30%	16%

* Consideram-se no cálculo da renda mensal os valores declarados ao Cadastro Único e as transferências Programa Bolsa Família. No caso do Rio de Janeiro, utiliza-se a renda presumida de acordo com análise de dados socioeconômicos do Cadastro Único.

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS). Elaboração: Seseq/MDS.

Em agosto de 2014 havia também dois municípios com complementação pactuada com o Programa Bolsa Família: Manaus (AM) e Nova Lima (MG).

O monitoramento e a avaliação das complementações são realizados por meio de indicadores, metas, ações e objetivos estabelecidos em Plano de Trabalho anual, acordado entre o MDS e o estado.

Seminários de pactuação federativa

Com o tempo, o alinhamento entre as ações dos estados e do governo federal por um Brasil sem Miséria e o surgimento de várias iniciativas estaduais específicas, voltadas a combater a extrema pobreza nas diversas formas em que ela se apresenta em cada parte do país, proporcionaram uma vasta gama de experiências de Norte a Sul. E, em suas interações com os estados, o MDS percebeu o interesse dos gestores em mostrar suas experiências e em conhecer o que estava sendo feito em outras unidades da federação.

O amadurecimento dessa ideia de compartilhar experiências estaduais de combate à extrema pobreza levou à realização do “Seminário Nacional Pactuação Federativa no Brasil sem Miséria”. O evento, ocorrido nos dias 4 e 5 de junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, foi promovido pelo MDS e pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.

Representantes do governo federal e de 22 estados e do Distrito Federal participaram de mesas de diálogo que trataram dos seguintes temas: a experiência de um ano do Brasil sem Miséria; garantia de renda; inclusão produtiva urbana; inclusão produtiva rural; acesso a serviços. Durante o evento foi lançado o portal “Rio sem Miséria”, com informações na forma de relatórios e gráficos gerenciais referentes às famílias beneficiárias do plano fluminense.

Os debates no seminário deixaram ainda mais claro o alinhamento das estratégias estaduais aos eixos do Plano Brasil sem Miséria, sem que tenha havido qualquer tipo de imposição por parte do governo federal. Secretários das áreas de assistência social, educação, trabalho, agricultura e reforma agrária apresentaram seus planos estaduais para superação da extrema pobreza, alinhados ao Brasil sem Miséria, e seus programas estaduais inovadores.

Um deles foi o Renda Melhor Jovem, do Rio de Janeiro. Trata-se de uma poupança vinculada à educação para os jovens matriculados na rede estadual de ensino médio que sejam das famílias do Programa Renda Melhor (um dos

programas de complementação das transferências do Bolsa Família, mencionados anteriormente). A cada ano do ensino médio em que o jovem é aprovado, são feitos depósitos em sua conta, que vão crescendo ano a ano (R\$ 700 no primeiro ano, R\$ 900 no segundo e R\$ 1.000 reais no terceiro). Caso tenha um bom resultado no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o jovem recebe R\$ 500 reais adicionais, levando o total a um máximo de R\$ 3.100.

Outro programa apresentado foi o Vida Melhor, da Bahia, voltado à inclusão socioprodutiva de microempreendedores em situação de pobreza, com vertentes rural e urbana. O Vida Melhor tornou-se uma referência em inclusão produtiva da população de baixíssima renda, e em 2013 venceu o Prêmio Rosani Cunha na categoria “Ações articuladas do Plano Brasil sem Miséria voltadas à inclusão produtiva das famílias beneficiárias do Bolsa Família”.

O Bolsa Guaporé, de Rondônia, inspirado no Programa Bolsa Verde, e o Programa Irrigação para Todos, de Pernambuco, foram algumas das demais iniciativas estaduais apresentadas durante o seminário.

O evento de compartilhamento de experiências deu tão certo que uma segunda edição foi realizada nos dias 16 e 17 de setembro de 2013, em Brasília. Promovido pelo MDS em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal, o encontro contou com a participação de 23 estados e do Distrito Federal, sendo que 12 deles contribuíram expondo suas experiências em mesas divididas de acordo com os três eixos do Brasil sem Miséria.

Secretários estaduais das áreas de assistência social, trabalho, habitação, agricultura familiar e reforma agrária compartilharam práticas como o Programa Creditar, do Espírito Santo, para estímulo ao empreendimento, inovação e formalização dos negócios de beneficiários do Bolsa Capixaba; o Cheque Moradia Especial, do Pará, um auxílio para a melhoria das condições de habitação; o Economia Verde Solidária, de Santa Catarina, para estímulo ao empreendedorismo em cooperativas de catadores de material reciclável; e o Papa DF, para compra de alimentos e produtos artesanais da agricultura familiar do Distrito Federal.

Na ocasião foi lançado o já mencionado portal “Brasil sem Miséria no seu Estado”, ferramenta *online* de acompanhamento das ações do Plano em nível estadual, criada a partir da referência e do sucesso de público alcançado com o portal “Brasil sem Miséria no seu Município”, sobre o qual se falará adiante. Vários gestores estaduais haviam demandado ao MDS uma ferramenta semelhante à dos municípios, com informações customizadas e atualizadas periodicamente sobre o andamento das principais ações do Plano e com um adicional: além das informações consolidadas para o estado, os gestores solicitaram que fossem incluídas tabelas desagregando os resultados cidade a cidade, o que facilita muito a gestão das ações de combate à pobreza no território. E assim foi feito.

Os estados no apoio aos municípios

Os estados também tiveram um papel extremamente relevante no Plano Brasil sem Miséria enquanto apoiadores dos municípios localizados em seu território, especialmente daqueles com maior incidência de extrema pobreza, recursos limitados e baixa capacidade de gestão. Os municípios têm papel central no Brasil sem Miséria, e os estados foram o ponto de apoio próximo e qualificado de que precisavam. Esse apoio já ocorria anteriormente, por exemplo, no que diz respeito a orientações aos municípios sobre a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família, e foi intensificado com o Plano.

OS MUNICÍPIOS E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O engajamento dos municípios

Os municípios estão no cerne da estratégia do Plano Brasil sem Miséria. E um dos grandes motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único,

porta de entrada para o Brasil sem Miséria¹⁶. Afinal, o poder público municipal é o responsável pelo registro das famílias no Cadastro e também pelo contato direto com elas por meio de suas redes de saúde, educação e assistência social, essenciais para a superação da extrema pobreza.

O Plano Brasil sem Miséria tem ações em todos os 5.570 municípios brasileiros. Uma das principais delas é o Programa Bolsa Família, que faz uso do Cadastro Único para a identificação e seleção de seu público. O reforço que o Bolsa Família teve no âmbito do Plano retirou 22 milhões de pessoas da extrema pobreza, do ponto de vista da renda, em todo o território nacional¹⁷. Isso envolveu o aumento de 95% nos repasses feitos de forma direta pelo governo federal aos cidadãos por meio do Programa Bolsa Família e de 70% naqueles feitos por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre 2010 e 2014¹⁸. Embora esses recursos não entrem nos cofres da prefeitura, têm grande impacto sobre a dinâmica econômica no município.

Os municípios que assim o desejaram lançaram estratégias próprias de superação da extrema pobreza, como foi o caso do “Anápolis sem Miséria” (GO), do “Aracaju sem Miséria” (SE), do “Cuiabá sem Miséria” (MT), do “Curitiba sem Miséria” (PR), do “Rio das Ostras sem Miséria” (RJ) e do “Valadares sem Miséria” (MG). Algumas cidades se inspiraram na Ação Brasil Carinhoso, uma iniciativa do Plano Brasil sem Miséria voltada ao atendimento de crianças de 0 a 48 meses, para lançar estratégias específicas para a redução da extrema pobreza na primeira infância, como a política São Paulo Carinhosa¹⁹ e o Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza.

16 Ver, neste livro, os artigos “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”.

17 Cálculo realizado com base na renda declarada no Cadastro Único e no valor dos benefícios do Bolsa Família.

18 Em ambos os casos os aumentos se referem a valores nominais.

19 Ver artigo “O Brasil Carinhoso e as políticas locais de desenvolvimento infantil – o caso do município de São Paulo com o Programa São Paulo Carinhosa”, neste livro.

O forte envolvimento municipal no Brasil sem Miséria se faz notar nos resultados que o Plano alcançou além dos 22 milhões de pessoas que superaram a extrema pobreza. A Busca Ativa encontrou mais de 1,35 milhão de famílias que foram imediatamente incluídas no Bolsa Família, e outras 1,2 milhão de famílias que foram localizadas, cadastradas e incorporadas ao Bolsa Família ao longo do período de execução do Plano, totalizando 2,5 milhões de famílias²⁰ que, além de receberem o benefício do programa de transferência de renda, tornaram-se visíveis para outros programas. Mais de 1,5 milhão de pessoas foram matriculadas em cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria²¹. A ação de creches do Brasil Carinhoso teve a adesão de 3.488 municípios, e 35,7 mil escolas com maioria de crianças do Bolsa Família aderiram ao ensino em tempo integral no Programa Mais Educação²², para citar apenas alguns dos principais resultados.

Sem o enorme esforço feito pelas administrações municipais, seja na área da assistência social, da educação, da saúde ou em tantas outras, nenhum desses marcos teria sido atingido. E os municípios não estiveram sozinhos nessa empreitada. Para apoiá-los, o Brasil sem Miséria tomou uma série de medidas, como o reforço das transferências de recursos financeiros, repassados às prefeituras de forma desburocratizada.

Entre 2010 e 2014, houve aumento real de 30,23% no orçamento federal para a assistência social. E as prefeituras receberam, de 2012 a 2014, repasses de R\$ 254,4 milhões do Programa Acessuas Trabalho²³ para as ações de inclusão produtiva

20 Resultado parcial, até setembro de 2014.

21 *Idem*.

22 A informação do Brasil Carinhoso refere-se ao resultado parcial da adesão em 2013 (dados disponíveis até setembro de 2014) e a do Mais Educação é relativa à adesão de 2014.

23 O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) transfere recursos do governo federal à área de assistência social dos municípios para que eles desenvolvam ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho. Mais informações no artigo "A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria".

de pessoas de baixa renda, além de repasses adicionais de R\$ 1,32 bilhão²⁴ do Brasil Carinhoso para investir em creches.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que baliza repasses federais aos municípios para reforçar ações de gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, teve seu valor de referência reajustado em 30% e sua base de cálculo aumentada²⁵, reforçando os recursos disponíveis aos municípios para atividades como a de Busca Ativa, e foi criado o IGD do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS).

A criação de novas ações, programas, serviços e equipamentos, como o próprio Acessuas Trabalho, as equipes volantes²⁶ e as lanchas da assistência social²⁷ (essas duas últimas importantíssimas para a Busca Ativa) também contribuíram muito para que os municípios tivessem o fôlego requerido na luta pela superação da extrema pobreza.

O desafio pós-eleições municipais de 2012

A opção por mecanismos simplificados de repasses aos municípios e as outras medidas mencionadas acima para facilitar e fortalecer a ação municipal foram muito importantes. Mas além disso era preciso manter contato qualificado e constante com

²⁴ Tanto no caso do Acessuas Trabalho quanto do Brasil Carinhoso, os valores referem-se ao que foi pago em 2012 e 2013 e ao empenhado em 2014 (ano em curso quando da produção deste texto).

²⁵ Quanto melhor a gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, maiores os repasses do IGD. Além de mudar o valor de referência, o Brasil Sem Miséria alterou os parâmetros de cálculo do repasse. Antes ele era feito com base no número de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Após o Brasil sem Miséria, passou a ser feito com base no número de famílias inscritas no Cadastro Único (que é um número maior), desde que os dados dessas famílias estejam atualizados.

²⁶ Equipes adicionais ligadas ao Cras para atender famílias que vivem em locais de difícil acesso ou que estão dispersas no território, com prioridade às famílias extremamente pobres. Criadas no âmbito do Brasil sem Miséria, contribuem de modo decisivo na Busca Ativa.

²⁷ Concebidas no Brasil sem Miséria para apoiar as equipes volantes, permitindo que cheguem a localidades onde o acesso só é viável por água.

as prefeituras, em função da pluralidade de ações do Plano e da centralidade do engajamento municipal para o seu sucesso. Essa articulação frequente com todos os municípios, contudo, não se configurava como tarefa viável no dia-a-dia da equipe de quatro pessoas à cargo das atividades de articulação federativa na Seseq, já envolvida no relacionamento com os governos estaduais. Dadas as restrições, num primeiro momento a articulação municipal se deu com muito mais intensidade em relação a prefeituras de capitais e de outras grandes cidades, e apenas eventualmente com municípios de menor porte.

As eleições municipais de 2012 representavam um desafio adicional nesse contexto, devido à possibilidade de grandes mudanças nas administrações municipais e, conseqüentemente, no corpo técnico que coordenava e executava as ações “na ponta” – o que efetivamente ocorreu, pois o índice de renovação nas prefeituras em todo o Brasil foi de 72%. O Brasil sem Miséria, contudo, viu nessa renovação uma oportunidade de buscar o engajamento das novas gestões municipais. O Plano e seus programas não eram de conhecimento amplo e irrestrito pelas administrações municipais, e a possibilidade de apresentá-los aos prefeitos e prefeitas logo no início do mandato, estimulando-os a traçar suas próprias estratégias de superação da extrema pobreza, configurava uma chance única.

Sabia-se que não seria possível a Seseq atender a todos os municípios de maneira individualizada. Era preciso aproveitar a capacidade mobilizadora dos estados, das associações municipalistas – em especial a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – e dos órgãos e entidades parceiros.

Traçou-se então um plano que incluía: a elaboração de material de divulgação que explicasse de forma simples, clara e objetiva os programas; a disponibilização periódica de relatórios *online*, customizados para cada município brasileiro, com informações sobre a situação dos programas do Brasil sem Miséria nas cidades; a realização de eventos para atendimento presencial aos prefeitos e demais gestores municipais nos estados; e o aproveitamento de eventos de parceiros para realizar atendimentos.

Cartilha Brasil sem Miséria no seu município

Para subsidiar o trabalho com as prefeituras, era necessário ter material que explicasse a estrutura do Plano e de seus principais programas, apontando como os municípios poderiam potencializá-los em seus territórios e dando dicas sobre a organização de estratégias municipais de superação da extrema pobreza. Assim surgiu a cartilha “Brasil sem Miséria no seu Município”, elaborada pela diretoria de relações institucionais da Sesep com a colaboração dos parceiros do Plano.

Além de explicar o que é, para que serve, qual o público, como acessar, quais os critérios de seleção dos municípios e qual o papel da prefeitura em cada uma das principais ações do Brasil sem Miséria, a cartilha trazia dicas sobre o plano de transição das administrações municipais, com as principais medidas para que a estratégia de superação da extrema pobreza efetividade no município já nos primeiros 100 dias da nova gestão.

Por ser muito didática, a cartilha permitiu tirar as primeiras dúvidas dos prefeitos e secretários municipais a respeito dos programas, abrindo caminho para que buscassem saber mais sobre eles e sobre a conformação de um plano municipal para a superação da extrema pobreza. O fato de ter linguagem simples, clara e direta, com capítulos curtos, visual leve e organização coerente tornou o material atraente e muito requisitado pelos gestores municipais, com pouco mais de 8 mil exemplares distribuídos em todo o país.

Relatórios Brasil sem Miséria no seu município²⁸

A ideia de disponibilizar uma ferramenta *online* que os gestores municipais pudessem usar em qualquer lugar e a qualquer tempo para obter informações atualizadas sobre a situação dos principais programas do Brasil sem Miséria em sua cidade tomou corpo ao longo do ano de 2012, mas sua implementação não era simples.

Se o relatório se resumisse a tabelas, muitos poderiam não entender o que estava por trás dos números. Decidiu-se então redigir textos curtos que deixassem claros os programas abordados e seus indicadores, e que permitissem, em vários casos, cotejar os resultados da cidade com médias nacionais, bem como saber as medidas a tomar caso os resultados estivessem aquém das expectativas.

Mas como juntar informações atualizadas periodicamente sobre tantos programas das mais diversas áreas em documentos com números diferentes para cada um dos municípios brasileiros? A solução veio do próprio MDS, por intermédio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). A capacidade da Sagi de operar enormes bancos de dados, agregando e desagregando informações de acordo com as necessidades da gestão do MDS, já era bem conhecida. Acontece que os relatórios em forma de texto customizado de que o Brasil sem Miséria precisava requeriam um grau de sofisticação ainda maior.

Felizmente a Sagi estava preparada para o desafio. Junto com a Sesep, desenvolveu os relatórios “Brasil sem Miséria no seu Município”, com informações sobre ferramentas, programas e ações que fazem parte do Plano, incluindo o Cadastro Único para Programas Sociais; o Programa Bolsa Família e suas condicionalidades de saúde e educação; serviços de assistência social, saúde e educação, incluindo a ação de creches do Brasil Carinhoso, a educação em tempo integral e o Pronatec Brasil

²⁸ Há um artigo neste livro dedicado exclusivamente a explicar como foi o processo de elaboração dos portais: “Os portais Brasil sem Miséria no seu estado e no seu município”.

sem Miséria, entre outros; e ações para o meio rural, como Bolsa Verde, Assistência Técnica e Extensão Rural, Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Programa Água para Todos. O resultado foi uma ferramenta que tornou mais acessíveis e transparentes as principais informações sobre as ações do Brasil sem Miséria em cada um dos municípios do país.

Atualizados bimestralmente, os Relatórios Brasil sem Miséria no seu Município dispõem de conteúdos analíticos textuais e gráficos, proporcionando um poderoso instrumento para retratar a realidade municipal. A consolidação de informações de diversas fontes num único relatório – simples, amigável, completo e acessível – favorece a gestão local, facilitando o planejamento de estratégias e ações de superação da extrema pobreza e o direcionamento de investimentos para áreas com mais carências. E, por ser de acesso livre, a ferramenta também contribuiu para a transparência das ações governamentais, permitindo ao cidadão conferir e fiscalizar o andamento das políticas.

Portal Brasil sem Miséria no seu município

Juntando as informações da cartilha com as do relatório num mesmo local, os gestores poderiam conhecer melhor os programas e serviços, seus objetivos, seu público-alvo, saber como potencializá-los em seu território e como tornar o acesso a eles ainda mais fácil para os seus cidadãos. Por isso a Sagi construiu um portal *web* – o portal “Brasil sem Miséria no seu Município”, hospedado no endereço eletrônico *www.brasilsemisERIA/municipios*, concentrando toda a documentação em um só ambiente.

Inicialmente, o portal também tinha dicas sobre a organização de estratégias municipais de superação da extrema pobreza. Posteriormente, foi desenvolvido e incluído no portal o “painel de monitoramento”, que permitiu não só observar os resultados atuais dos programas, mas também sua evolução ao longo do tempo. A visualização de séries históricas de indicadores do Plano abre espaço para

diagnósticos mais precisos, permitindo inclusive detectar eventuais empecilhos à evolução das ações, possibilitando o aprimoramento das iniciativas em nível local, o acompanhamento e o planejamento de melhor qualidade.

No intuito de facilitar a navegação, a cartilha foi disponibilizada em versão amigável para o internauta, com abas para acessar cada um dos programas e sub-abas para cada aspecto do programa escolhido. Já o acesso aos relatórios e ao painel de monitoramento foi disponibilizado a partir de um clique sobre um dos estados no mapa do Brasil, e posterior seleção da cidade na lista de municípios do estado escolhido.

Aspectos operacionais da construção do portal

Os dados e indicadores que compõem o relatório Brasil sem Miséria no seu Município e o painel de monitoramento do portal ficam armazenados em um amplo banco de dados da Sagi, chamado MI-BSM. Ele conta com informações de nível nacional, regional e municipal, e utiliza uma metodologia de extração, geração e carga de indicadores que permite interação acessível e amigável, facilitando as rotinas de alimentação do banco e tornando mais eficiente a análise de conteúdo.

O gerenciamento do banco de dados é feito por meio da aplicação de gestão e documentação de metadados e da carga de dados. Na aplicação, as variáveis estão distribuídas em tabelas, documentadas em formulários compostos por informações relativas a tema, periodicidade, unidade de análise, fonte, descrição, observações adicionais, agregações temporais e territoriais e categoria das variáveis.

Para a disponibilização das informações no portal Brasil sem Miséria no seu Município, o banco de dados conta com mais de 70 indicadores e variáveis provenientes de pelo menos 20 fontes oficiais diferentes, o que possibilita que os documentos sejam gerados com ampla gama de informações. Esse fluxo de

dados tem sua origem em diversas instituições públicas – como o MDS, a Caixa Econômica Federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e vários ministérios parceiros –, que os coletam e repassam à Sesep e à Sagi para sistematização e divulgação com atualizações bimestrais.

Após o lançamento do Portal Brasil sem Miséria no seu Município, secretários e outros gestores estaduais relataram a importância do instrumento para seu trabalho. Mas, especialmente nos casos de estados com um grande número de cidades, reclamavam da dificuldade de ter que consultar centenas de relatórios municipais. Daí a decisão de criar um portal para os estados, também desenvolvido em parceria pela Sesep e a Sagi. Nele, além das informações customizadas por estado, atualizadas bimestralmente, há planilhas com os dados dos principais programas desagregados município a município, permitindo cotejar resultados, elaborar diagnósticos regionalizados e planejar a gestão das ações no território. Assim, em setembro de 2013 nascia o portal “Brasil sem Miséria no seu Estado” (www.brasilsemmiseria.gov.br/estados), lançado durante a segunda edição do “Seminário Nacional sobre Pactuação Federativa no Brasil sem Miséria”.

Somados, os portais dos estados e dos municípios haviam tido mais de 150 mil visualizações até 5 de julho de 2014²⁹. Ambos mostraram sua relevância como instrumentos de apoio à tomada de decisão, ampliando o potencial e a capacidade da gestão pública para transformar a situação social no território ao municiar os gestores de informações fundamentais para o cumprimento dos compromissos de superação da extrema pobreza no país.

²⁹ Os portais ficaram indisponíveis até 26 de outubro de 2014 devido às restrições do período eleitoral.

Atendimentos presenciais a gestores municipais

As informações proporcionadas pela cartilha e pelos relatórios do portal não se prestaram apenas às consultas *online*: com base nesses dois instrumentos, a equipe do MDS realizou 3.430 atendimentos presenciais para falar sobre o Plano Brasil sem Miséria a gestores municipais ao longo do ano de 2013. Cerca de 1.000 atendimentos presenciais a prefeitos e secretários municipais ocorreram durante o “Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas”. Os demais foram feitos durante visitas técnicas aos estados, organizadas pela Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (SAF/SRI) da Presidência da República.

Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas

Em janeiro de 2013, logo após o início das novas administrações municipais, realizou-se em Brasília o “Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas – Municípios Fortes, Brasil Sustentável”. Foi nessa ocasião que o MDS lançou o portal “Brasil sem Miséria no seu Município”, criado para apoiar os gestores municipais nos esforços para a superação da extrema pobreza, como explicado acima.

Durante o encontro, que durou três dias, o MDS atendeu presencialmente cerca de 1.000 prefeitos e secretários municipais, apresentando a eles o Brasil sem Miséria e o portal, e comentando com cada um os resultados de seus relatórios municipais customizados. As cartilhas e os relatórios permitiram atendimento individualizado, didático, sucinto e preciso aos gestores municipais, ajudando a contextualizar muito rapidamente a situação das cidades e proporcionando os subsídios básicos para entabular o diálogo com os prefeitos. Vários técnicos do MDS – não só da Sesep, mas de todas as secretarias do ministério – foram especialmente treinados para realizar a análise dos dados dos relatórios junto com os prefeitos e secretários, o que facilitou seu entendimento sobre as opções mais simples e rápidas para redução da extrema pobreza já disponíveis em seus municípios.

Se por um lado o evento deixou claro que muitos prefeitos não tinham conhecimento sobre a maior parte dos programas da área social (o que já era esperado, afinal na maior parte eram novos prefeitos), por outro demonstrou que eles tinham enorme interesse em aprender e pôr em prática ações para a redução da miséria em seus municípios. O fato de o relatório ser customizado (um documento para cada município, atualizado bimestralmente) fez com que os prefeitos percebessem a importância das suas cidades no esforço nacional pela superação da extrema pobreza.

O sucesso dos instrumentos do Brasil sem Miséria levados ao evento tornou a sala de atendimento do MDS uma das mais disputadas durante todo o encontro. O maior foco de interesse dos prefeitos foram os recursos adicionais para creches da Ação Brasil Carinhoso e os cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria, bem como os saldos de transferências fundo a fundo disponíveis nas contas dos municípios.

Encontros nos estados

O sucesso do “Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas” fez com que a presidente Dilma Rousseff decidisse realizar eventos da mesma natureza em todos os estados do Brasil ao longo do ano de 2013, no ciclo de “Encontros Estaduais com Prefeitos e Prefeitas”, sob a coordenação da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (SAF/SRI) da Presidência da República, em parceria com governos estaduais e associações municipalistas.

Além da programação principal, com palestras de ministros e outras autoridades, os encontros estaduais contaram com espaços de atendimento onde os gestores municipais conversavam diretamente com técnicos dos ministérios para tirar dúvidas e buscar informações. Isso ajudou os gestores na execução de programas federais no primeiro ano de mandato, e permitiu que conhecessem oportunidades de financiamento para projetos municipais.

O MDS participou ativamente desses encontros, levando servidores públicos especializados e treinados para o atendimento presencial aos municípios que quisessem explorar possibilidades de desenho e implementação de planos municipais para a superação da extrema pobreza em seus territórios, ou simplesmente conhecer ou aprimorar programas do Brasil sem Miséria.

O perfil dos atendidos pela equipe do MDS era de prefeitos e prefeitas, secretários de assistência social, administração, educação e saúde, além de assessores municipais e consultores. Nos atendimentos, além do Brasil sem Miséria e seus programas, era mostrada a eventual existência de saldo nas transferências da assistência social realizadas para o município, com informações sobre como realizar os procedimentos para inclusão desses recursos no orçamento municipal e sobre as formalidades para a efetivação dos gastos.

Segundo a SAF/SRI, organizadora dos eventos, durante todo o ciclo houve 31 encontros (estados com maior número de municípios ou maior dispersão espacial das cidades tiveram mais de um evento), com a participação de 17 ministérios, que realizaram 28.990 atendimentos individualizados, sendo 3.835 a prefeitos e prefeitas. Do total de atendimentos individualizados, 2.430 foram feitos exclusivamente pelo MDS. Nesses atendimentos, foi confirmado o sucesso da cartilha e dos relatórios municipalizados do Brasil sem Miséria.

Os assuntos mais demandados ao MDS foram: Cadastro Único; cobertura cadastral; quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e sua evolução; acompanhamento das condicionalidades (educação e saúde) do Bolsa Família; creches no Brasil Carinhoso; Pronatec Brasil sem Miséria; Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), com destaque a perguntas sobre o público-alvo, incluindo populações específicas (quilombolas, mulheres e catadores); e Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Os encontros tiveram extensa cobertura na mídia local de todos os estados, e os governos estaduais aproveitaram a mobilização para também fazer seus próprios eventos com os prefeitos e secretários.

Outros eventos

Além do “Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas” e do ciclo de encontros estaduais, o Brasil sem Miséria aproveitou várias outras ocasiões para contatos com prefeitos, governadores e outros gestores municipais e estaduais. Os encontros nacionais do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Fórum Nacional de Secretarias Estaduais do Trabalho (Fonset), da FNP e da CNM foram apenas alguns daqueles em que o MDS fez palestras e atendimentos.

UM PAÍS SEM MISÉRIA SE FAZ EM CONJUNTO

Os ótimos resultados obtidos pelo Brasil sem Miséria³⁰, alguns deles já mencionados neste texto, atestam o sucesso da articulação federativa em torno do Plano. E isso tudo ocorreu, como já dito, sem que o governo federal interferisse na autonomia dos entes federativos. O Brasil sem Miséria não propôs estruturas de governança rígidas para a execução de planos estaduais ou municipais, até porque cada um deles conhece seus problemas e seus meios, e sabe a melhor forma de se organizar. Uma mostra disso foi que, como dito anteriormente, houve estados que criaram instâncias específicas para a coordenação de seus planos de superação da extrema pobreza, enquanto outros optaram por definir como instância de coordenação a secretária de assistência ou desenvolvimento social, ou então a Casa Civil – mas todos montaram estratégias alinhadas à nacional.

³⁰ Mais informações sobre resultados nos artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria” e “A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados”.

Muitas iniciativas inovadoras surgiram dessa experiência dos estados e dos municípios no Brasil sem Miséria. Algumas delas foram apresentadas nos seminários de pactuação federativa, outras no Prêmio Rosani Cunha, que teve em seu rol de vencedores, além do estado da Bahia com o Programa Vida Melhor, a iniciativa da prefeitura de São Paulo para inclusão social e produtiva de moradores de rua.

Essas e muitas outras realizações inspiradoras que não foram mencionadas aqui, mas nem por isso ajudaram menos a construir um país sem miséria, representam um alinhamento sem precedentes entre os governos federal, estaduais, distrital e municipais, num movimento em que os entes federativos convergem na estratégia sem prejuízo da diversidade nas soluções adotadas por cada um deles para tornar o Brasil um país sem miséria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem miséria no seu Município*. O que são, para que servem e como acessar os principais serviços do Brasil sem Miséria no seu Município. Brasília: 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Memória do I Seminário Nacional Pactuação Federativa no Brasil Sem Miséria*. Brasília: 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Memória do II Seminário Nacional Pactuação Federativa no Brasil Sem Miséria*. Brasília: 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portal Brasil sem Miséria no seu Município*. Disponível em: <www.brasilemmiseria.gov.br/municipios>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portal Brasil sem Miséria no seu Estado*. Disponível em: <www.brasilemmiseria.gov.br/municipios>. Acesso em: 15 out. 2014.

NERI, M. O novo federalismo social. *Folha de S. Paulo*, 4 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0409201113.htm>>. Acesso em 15 out. 2014.

ANEXO

Principais resultados do Plano Brasil sem Miséria por estado

Fonte: Sesp/MDS e parceiros do Plano Brasil sem Miséria

UF	Pessoas que superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família no Brasil sem Miséria	Busca Ativa	Garantia de Renda					Inclusão Produtiva	
			Bolsa Família			Urbana			
		Novas famílias extremamente pobres cadastradas e recebendo Bolsa Família (jun/11 a set/14)	Famílias atendidas no Bolsa Família (out/14)	Valor total pago pelo Bolsa Família (R\$) (out/14)	Benefício Variável Gestante (total de benefícios) (out/14)	Benefício Variável Nutriz (total de benefícios) (out/14)	Benefício para Superação da Extrema Pobreza (total de benefícios) (out/14)	Pronatec (total de matrículas) (30/out/14)	Crescer (total de operações com pessoas do Bolsa Família) (set/11 a ago/14)
RO	171.594	12.092	115.195	18.118.137	1.604	2.217	27.185	26.620	4.627
AC	165.472	7.522	78.679	18.659.389	1.564	2.281	43.018	25.125	5.407
AM	739.037	40.178	360.162	73.871.796	8.027	8.673	162.939	23.637	12.005
RR	92.104	3.417	48.232	9.175.645	632	607	19.553	15.262	2.347
PA	1.593.278	112.942	888.083	167.260.220	16.662	16.850	375.496	25.020	44.528
AP	107.405	4.544	55.519	11.218.086	887	1.028	20.574	15.354	2.734
TO	210.152	13.418	139.940	24.497.532	3.278	3.596	50.844	24.240	6.575
	3.079.042	194.113	1.685.810	322.800.805	32.654	35.252	699.609	155.258	78.223
MA	2.280.402	59.662	988.011	191.655.080	15.990	20.885	520.183	67.326	290.492
PI	1.048.101	24.099	458.157	87.078.345	7.866	8.679	271.690	38.341	349.554
CE	2.125.382	81.274	1.094.803	184.892.833	22.630	21.300	451.773	87.907	1.127.481
RN	620.221	24.070	364.480	60.966.612	7.011	7.033	144.760	84.140	161.392
PB	980.821	31.803	527.081	94.003.963	8.214	13.482	261.696	42.922	286.304
PE	2.012.019	59.000	1.154.718	190.570.038	14.693	22.399	446.270	93.224	232.142
AL	811.486	31.450	441.684	76.147.730	6.598	8.684	173.515	46.346	182.949
SE	434.664	18.588	281.993	45.282.715	4.654	6.422	95.384	37.000	146.094
BA	3.499.867	127.056	1.815.663	309.050.118	28.303	36.458	793.361	116.569	400.520

	Inclusão Produtiva						Acesso a Serviços					Minha Casa, Minha Vida
	Urbana	Rural			Água para Todos		Luz para Todos	Educação		Assistência Social		
	Micro-empendedor Individual (total de microempresendedores do Bolsa Família) (abr/14)	Bolsa Verde (famílias atendidas) (out/11 a out/14)	Assistência Técnica e Extensão Rural (famílias com ATER garantida) (jun/11 a set/14)	Fomento (famílias atendidas) (jan/12 a out/14)	Cisternas entregues - água para consumo (até out/14)	Cisternas entregues - água para produção (até out/14)	Famílias beneficiárias do Bolsa Família atendidas (ago/10 a set/14)	Mais Educação (escolas com maioria de alunos do Bolsa Família que aderiram em 2014)	Brasil Carinhoso (total de crianças do Bolsa Família em creches em 2013) (parcial em 01/ set/14)	Equipamentos para CRAS (2011-out/14)	Centro POP (centros para atendimento a pessoas em situação de rua) (2012/2013)	Total de famílias do Bolsa Família atendidas (Faixa 1, jul/14)
	2.990	139	6.667	2.701	0	0	4.848	183	1.791	21	2	4.607
	2.527	2.029	6.567	592	0	0	2.573	283	1.987	13	1	2.035
	9.745	6.404	10.028	0	0	0	19.415	876	4.063	50	2	9.523
	1.710	4	2.030	0	0	0	1.231	140	498	14	1	2.607
	16.126	43.015	27.651	6.167	0	0	27.800	3.437	8.398	85	7	22.534
	1.127	1.070	1.137	0	0	0	163	185	632	6	2	1.471
	5.120	1.801	5.100	3.643	0	0	7.964	545	8.733	39	2	9.143
	39.345	54.462	59.180	13.103	0	0	63.994	5.649	26.102	228	17	51.920
	11.758	2.020	25.340	13.377	5.225	0	30.756	4.233	23.086	114	10	30.964
	7.363	523	12.080	10.581	29.540	4.831	24.837	1.816	13.167	106	2	20.443
	27.131	148	39.640	31.237	183.933	13.135	6.687	3.472	44.889	52	11	15.850
	9.311	3	5.974	4.228	28.910	6.374	3.294	1.329	16.458	10	4	13.480
	11.987	768	17.630	7.755	40.864	4.236	1.070	1.730	9.249	6	6	13.425
	23.653	339	23.112	15.551	107.071	19.578	30.697	3.023	14.859	30	14	21.035
	11.759	1.469	9.824	1.280	43.738	4.271	5.584	1.128	8.066	0	4	15.771
	5.482	97	10.875	3.650	11.309	1.213	4.196	821	3.152	0	2	9.962
	46.627	6.206	49.869	12.033	224.382	30.023	68.374	6.111	34.634	177	21	60.553

		Garantia de Renda						Inclusão Produtiva		
		Busca Ativa	Bolsa Família				Urbana			
UF	Pessoas que superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família no Brasil sem Miséria	Novas famílias extremamente pobres cadastradas e recebendo Bolsa Família (jun/11 a set/14)	Famílias atendidas no Bolsa Família (out/14)	Valor total pago pelo Bolsa Família (R\$) (out/14)	Benefício Variável Gestante (total de benefícios) (out/14)	Benefício Variável Nutriz (total de benefícios) (out/14)	Benefício para Superação da Extrema Pobreza (total de benefícios) (out/14)	Pronatec (total de matrículas) (30/out/14)	Crescer (total de operações com pessoas do Bolsa Família) (set/11 a ago/14)	
	13.812.963	457.002	7.126.590	1.239.647.434	115.959	145.342	3.158.632	613.775	3.176.928	
MG	1.391.286	103.610	1.147.221	181.339.206	20.695	26.737	325.443	152.372	137.248	
ES	174.702	21.830	190.326	28.687.817	3.757	4.376	42.334	35.579	10.768	
RJ	932.257	136.478	829.246	134.279.313	12.910	14.878	289.606	34.861	41.923	
SP	1.046.377	238.551	1.270.203	198.062.636	30.947	27.811	380.361	88.325	57.848	
	3.544.622	500.469	3.436.996	542.368.972	68.309	73.802	1.037.744	311.137	247.787	
PR	368.981	44.051	405.905	59.800.576	9.654	10.325	79.977	38.758	12.930	
SC	131.898	18.811	135.817	21.344.897	2.917	3.349	31.998	70.014	7.944	
RS	526.128	54.689	435.103	68.201.462	9.550	9.943	130.265	160.719	21.958	
	1.027.007	117.551	976.825	149.346.935	22.121	23.617	242.240	269.491	42.832	
MS	151.139	19.536	146.103	23.893.728	2.836	3.987	44.567	32.909	4.789	
MT	164.304	22.640	186.579	29.645.295	3.738	4.805	47.659	58.368	8.619	
GO	301.770	31.541	336.764	51.959.038	5.507	7.676	75.248	64.682	15.261	
DF	87.622	11.096	86.369	12.622.220	1.392	1.143	18.209	6.381	9.246	
	704.835	84.813	755.815	118.120.281	13.473	17.611	185.683	162.340	37.915	
	22.168.469	1.353.948	13.982.036	2.372.284.427	252.516	295.624	5.323.908	1.512.001	3.583.685	

Fonte: Seseb/MDS e parceiros do Plano Brasil sem Miséria

Inclusão Produtiva							Acesso a Serviços				
Urbana	Rural			Água para Todos		Luz para Todos	Educação		Assistência Social		Minha Casa, Minha Vida
Microempreendedor Individual (total de microempreendedores do Bolsa Família) (abr/14)	Bolsa Verde (famílias atendidas) (out/11 a out/14)	Assistência Técnica e Extensão Rural (famílias com ATER garantida) (jun/11 a set/14)	Fomento (famílias atendidas) (jan/12 a out/14)	Cisternas entregues - água para consumo (até out/14)	Cisternas entregues - água para produção (até out/14)	Famílias beneficiárias do Bolsa Família atendidas (ago/10 a set/14)	Mais Educação (escolas com maioria de alunos do Bolsa Família que aderiram em 2014)	Brasil Carinhoso (total de crianças do Bolsa Família em creches em 2013) (parcial em 01/set/14)	Equipamentos volantes para CRAS (2011-out/14)	Centro POP (centros para atendimento a pessoas em situação de rua) (2012/2013)	Total de famílias do Bolsa Família atendidas (Faixa 1, jul/14)
155.071	11.573	194.344	99.692	674.972	83.661	175.495	23.663	167.560	495	74	201.483
39.034	2.147	10.094	5.773	75.593	4.449	10.993	2.122	47499	183	31	33.335
8.707	65	0	57	0	0	388	284	13.057	4	7	2.950
41.467	37	96	0	0	0	180	1.054	29.351	5	30	12.251
54.928	17	673	460	0	0	1.209	344	93.241	32	70	22.930
144.136	2.266	10.863	6.290	75.593	4.449	12.770	3.804	183.148	224	138	71.466
13.552	542	2.572	1.209	0	0	7.860	470	27.035	47	22	15.996
5.139	2	778	125	0	0	244	87	11.525	8	13	4.969
17.832	0	8.579	10.435	0	0	1.303	916	19.141	51	18	14.403
36.523	544	11.929	11.769	0	0	9.407	1.473	57.701	106	53	35.368
5.061	1	1.644	1	0	0	1.486	86	9.192	34	5	5.099
6.987	1	3.800	0	0	0	2.580	322	10.341	67	4	9.242
13.165	963	3.915	27	0	0	1.485	674	10.957	102	7	12.915
5.595	15	606	456	0	0	0	23	1.976	0	4	440
30.808	980	9.965	484	0	0	5.551	1.105	32.466	203	20	27.696
405.883	69.825	286.281	131.338	750.565	88.110	267.217	35.694	466.977	1.256	302	387.933

TRANSPARÊNCIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO, AGENDA INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

*Patricia Vieira da Costa, Isabel Costa
e Raphaella Bandeira*

A última década testemunhou transformações profundas que mudaram a cara do Brasil. São mudanças que colocaram a política social no centro da estratégia de desenvolvimento e combinaram, ao invés de dissociar, busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão.

Com o Plano Brasil sem Miséria, lançado em junho de 2011, o governo federal reforçou esse compromisso e ousou ir além, colocando ao Estado e a toda sociedade o desafio de superar a extrema pobreza no Brasil até o final de 2014.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Plano potencializou experiências e levou as políticas sociais para um novo patamar, articulando programas e ações de diversas áreas e promovendo uma grande concertação nacional, que envolve todos os entes federados e a sociedade civil. O Brasil sem Miséria aproveitou competências e sinergias para uma abordagem integral, lidando com as várias dimensões da pobreza e alcançando todo o país.

Em março de 2013, os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza do ponto de vista da renda. Com eles, foram 22 milhões de pessoas que superaram essa condição desde o lançamento do Plano Brasil sem Miséria. Um fato histórico, que ultrapassou prazos e metas. Mas ao mesmo tempo foi só um começo, porque era preciso fazer mais – e o Brasil está fazendo, já que o Plano não se restringiu à vertente de renda, pois envolveu dezenas de ações que estão melhorando a inserção produtiva da população mais pobre e seu acesso a serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de assistência social, saúde e educação.

O governo federal considera que a transparência é fundamental para garantir que a sociedade possa acompanhar de perto esses e outros avanços obtidos, bem como as dificuldades enfrentadas na implantação da estratégia brasileira de superação da extrema pobreza. Tanto é assim que o Decreto que criou o Plano Brasil sem Miséria estabelece como diretriz a “atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade”¹.

A redação do Decreto é sintomática pois, tendo em vista a meta ousada, a grande escala, a enorme dimensão territorial e o curto prazo de execução do Plano Brasil sem Miséria, era absolutamente fundamental contar com o apoio dos estados, dos municípios e da sociedade civil para que a estratégia funcionasse. Por isso mesmo, as ações de transparência, que normalmente são voltadas à prestação de informações à sociedade de um modo geral, no caso do Plano Brasil sem Miséria guardam a especificidade de serem direcionadas também, em muitos casos, aos gestores estaduais e municipais e a entidades da sociedade civil organizada, sem os quais o Plano jamais teria alcançado o sucesso que obteve.

1 Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011 (Art. 3º, IV).

Neste artigo, abordaremos alguns dos aspectos que conferem transparência ao Brasil sem Miséria: sua estratégia de comunicação social, que envolve portais na internet, publicações, redes sociais e atendimento à imprensa; suas relações com interlocutores internacionais, que incluem o atendimento às demandas de informações feitas por governos de diversos países e por pesquisadores, além do relacionamento com organizações internacionais; e a estratégia de participação social do Plano, desenvolvida em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República.

ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO

A estratégia de comunicação social do Brasil sem Miséria contempla vários públicos, incluindo os parceiros do Plano, a imprensa e a sociedade. Dada a necessidade de informar e apoiar estados e municípios na execução de ações, desde o início o Brasil sem Miséria prepara materiais de divulgação destinados aos gestores públicos estaduais e municipais. Mas também houve vários materiais destinados aos jornalistas e ao público em geral, de modo a conferir transparência a cada nova iniciativa. Quando houve divulgação de medidas de maior impacto – como o lançamento do Plano, o da Ação Brasil Carinhoso e o anúncio do fim da miséria no universo do Bolsa Família –, foram organizadas entrevistas coletivas e houve ações de divulgação por meio das diversas mídias à disposição do Poder Executivo Federal, de modo a permitir que as informações alcançassem o maior número possível de pessoas.

Prestação de contas

Um dos mais importantes instrumentos de comunicação do Plano é o portal Brasil sem Miséria (www.brasilsemmiseria.gov.br), que tem informações sobre a conformação e a gestão do Plano e também documentos e matérias sobre as principais novidades a seu respeito. Destinado a todos os públicos, o portal inclui tanto os mais

recentes resultados obtidos pelas ações do Plano, que interessam a todo cidadão, quanto informações aos gestores municipais e estaduais sobre implementação e fortalecimento de programas ligados à redução da extrema pobreza.

O Plano Brasil sem Miséria faz prestações de contas periódicas, com dados sobre a evolução quantitativa e qualitativa das ações que o compõem, a partir de informações declaradas pelos órgãos executores do Plano, coordenados pelo MDS. Para aumentar a transparência e facilitar o acompanhamento pelos setores público e privado e pela sociedade civil, os documentos de prestação de contas estão disponíveis no portal Brasil sem Miséria. O modelo de divulgação de resultados do Plano contempla três instâncias de prestação de contas:

- Dados nacionais, divulgados semestralmente na publicação “Caderno de Resultados”;
- Dados por estado, com atualização bimestral no portal “Brasil sem Miséria no seu Estado”;
- Dados municipalizados, com atualização bimestral no portal “Brasil sem Miséria no seu Município”.

Para facilitar a compreensão e ilustrar melhor as iniciativas e seus resultados, ao final do primeiro e do segundo ano de execução do Plano foram lançadas revistas com matérias que mostravam os avanços obtidos nas principais ações, incluindo casos de beneficiários dos programas mais importantes e avaliações feitas por gestores e especialistas.

Quadro 1 – Publicações feitas pelo Plano Brasil sem Miséria (2011-2014)

Publicação	Público
Caderno de Resultados (semestral)	População em geral
Cartilha Brasil sem Miséria no seu Município	Gestores municipais
Cartilha Pronatec Brasil sem Miséria	Gestores estaduais e municipais
Cartilha Intermediação de mão de obra	Gestores estaduais e municipais
Cartilha Pronatec Brasil sem Miséria e Brasil Sorridente	Gestores estaduais e municipais
Cartilha Pronatec Brasil sem Miséria e Projeto ViraVida	Gestores estaduais e municipais
Cartilha Pronatec Brasil sem Miséria Mulheres Mil	Gestores estaduais e municipais
Revista de 1 e 2 anos	População em geral
Boletim Brasil sem Miséria (mensal) (disponível apenas em versão eletrônica)	Sociedade civil organizada, estados, municípios

Fonte: Sesep/MDS.

Comunicação com gestores estaduais e municipais

Desde o início do Brasil sem Miséria, a equipe da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), que é a estrutura do MDS responsável pela coordenação do Plano, estabeleceu contato direto com os gestores das estratégias estaduais de superação da extrema pobreza. No caso dos municípios, contudo, o relacionamento se deu mais fortemente com as capitais e outras grandes cidades. Mas era preciso estabelecer uma via de comunicação que permitisse aos 5.570 municípios brasileiros ter informações completas e atualizadas sobre a implementação do Plano Brasil sem Miséria em seus territórios.

As eleições municipais de 2012 foram o mote para a elaboração de um plano de divulgação do Brasil sem Miséria aos municípios², que incluía: a elaboração

² Esse plano de divulgação é abordado em detalhes no artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

de material que explicasse de forma simples, clara e objetiva os programas; a disponibilização periódica de relatórios *online*, customizados para cada município brasileiro, com informações sobre a situação dos programas do Brasil sem Miséria nas cidades; e a realização de eventos para atendimento presencial aos prefeitos.

Para o trabalho de divulgação às prefeituras, era necessário ter material que explicasse a estrutura do Plano e de seus principais programas, apontando como os municípios poderiam potencializá-los em seus territórios e dando dicas sobre a organização de estratégias municipais de superação da extrema pobreza. Assim surgiu a cartilha “Brasil sem Miséria no seu Município”, elaborada pela Sesep com a colaboração dos parceiros do Plano. O fato de ter linguagem simples, clara e direta, com capítulos curtos, visual leve e organização coerente tornou o material atraente e muito requisitado pelos gestores municipais, com mais de 8 mil exemplares distribuídos em todo o país.

Já a ideia de disponibilizar uma ferramenta *online* que os gestores municipais pudessem usar em qualquer lugar e a qualquer tempo para obter informações atualizadas sobre a situação dos principais programas do Brasil sem Miséria em sua cidade requereu uma parceria interna no MDS. Era necessário redigir textos que deixassem claros os programas abordados e seus indicadores, e que permitissem, em vários casos, cotejar os resultados da cidade com médias nacionais, bem como saber as medidas a tomar caso os resultados estivessem aquém das expectativas. Tais textos precisavam ser “recheados” com dados atualizados periodicamente sobre vários programas das mais diversas áreas – e os números eram diferentes para cada um dos municípios brasileiros. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), que opera enormes bancos de dados, agregando e desagregando informações de acordo com as necessidades da gestão do MDS, foi a parceira da Sesep nesse desafio. Ambas desenvolveram em conjunto os relatórios “Brasil sem Miséria no seu Município”.

Juntando as informações da cartilha com as do relatório (atualizado bimestralmente) num mesmo portal, os gestores puderam conhecer melhor os programas e serviços, seus objetivos, seu público-alvo, saber como potencializá-los

em seu território e como tornar o acesso a eles ainda mais fácil para os seus cidadãos. Surgiu assim o portal “Brasil sem Miséria no seu Município”, hospedado no endereço eletrônico www.brasilsemisERIA/municipios, concentrando toda a documentação em um só ambiente. O portal municipal fez tanto sucesso que os gestores estaduais acabaram demandando uma ferramenta semelhante, também desenvolvida em parceria pela Sesepe e a Sagi (www.brasilsemisERIA/estados).

Mas as informações proporcionadas pela cartilha e pelos portais não se prestaram apenas às consultas *online*: com base nesses dois instrumentos, a equipe do MDS realizou 3.430 atendimentos presenciais para falar sobre o Plano Brasil sem Miséria a gestores municipais ao longo do ano de 2013.

Outras ações de comunicação

O Plano conta também com o “Boletim Brasil sem Miséria”, publicação eletrônica que traz notícias atualizadas e orientações a gestores estaduais e municipais. Criado a partir de uma demanda de movimentos sociais, o boletim conta com um *mailing* de mais de 30 mil endereços eletrônicos e é enviado mensalmente a entidades da sociedade civil, interlocutores do Brasil sem Miséria nos estados, secretarias municipais e estaduais de assistência social, Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e parceiros diversos do MDS. Os boletins podem ser acessados no portal Brasil sem Miséria.

No que diz respeito à imprensa, a assessoria de comunicação social do MDS atende em média 75 pedidos de jornalistas que buscam informações sobre o Brasil sem Miséria todos os meses. As respostas são dadas pela própria assessoria, por técnicos da Sesepe ou por autoridades do ministério. Os esclarecimentos podem ser feitos na forma de respostas por telefone ou e-mail (inclusive apontando para materiais de divulgação já existentes *online*), entrevistas e *releases*. A assessoria de comunicação também presta esclarecimentos sobre o Plano a internautas nas redes sociais (*Twitter* e *Facebook*).

Quadro 2 – O Plano Brasil sem Miséria na internet

Instrumento	Endereço	Acessos acumulados*
Portal Brasil sem Miséria	www.brasilsemmiseria.gov.br	informação indisponível
Portal Brasil sem Miséria no seu Estado	www.brasilsemmiseria/municipios	151.186 visualizações
Portal Brasil sem Miséria no seu Município	www.brasilsemmiseria/estados	somadas de ambos os portais
Facebook	www.facebook.com/PlanoBrasilSemMiseria	15.207 curtidas
Twitter	twitter.com/brasilsemiseria	22 mil seguidores
YouTube	www.youtube.com/user/brasilsemmiseria	113 mil visualizações (408 vídeos)

(*) Todos os instrumentos saíram do ar em 5 de julho de 2014 devido às restrições do período eleitoral, que se estendeu até 26 de outubro.

Fonte: SESEP/MDS, outubro de 2014.

RELAÇÕES COM INTERLOCUTORES INTERNACIONAIS

O sucesso das políticas nacionais de proteção social e o avanço dos indicadores sociais tornaram a estratégia de superação da extrema pobreza do Brasil alvo do interesse de autoridades e gestores públicos de vários países. Desde 2011, a equipe do Brasil sem Miséria já recebeu, em reuniões bilaterais, delegações provenientes de: China, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guatemala, Índia, México, Peru, Sudão, Uruguai e Zâmbia, entre outros países. Além disso, de 2012 a 2014, a Seseop participou de todas as edições do seminário internacional “Políticas Sociais para

o Desenvolvimento”³, evento realizado periodicamente pelo MDS. Nesses seminários, gestores de diversos programas sociais brasileiros fazem apresentações e esclarecem dúvidas a dezenas de delegações estrangeiras reunidas em Brasília.

Membros da equipe do Plano também foram convidados a proferir palestras em eventos sobre políticas de superação da miséria realizados em outros países, como Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, França, Guatemala, Honduras, Madagascar, Peru e Uruguai. Nessas viagens, geralmente os representantes do Brasil sem Miséria são convidados pelo governo do país que sedia o evento a participar de reuniões bilaterais para troca de experiências sobre políticas sociais.

O Brasil sem Miséria também recebe com frequência estudantes de pós-graduação que estão escrevendo monografias e teses sobre políticas de proteção social em universidades de todas as partes do mundo. Mas os contatos mais constantes na área internacional são com organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Centro Rio+⁴.

Foi justamente dessa relação com as organizações internacionais que surgiu o WWP – *Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza). Trata-se de uma parceria entre o MDS, o Banco Mundial, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o IPC-IG/PNUD .

3 Nesses eventos, a Sesepe fez palestras e respondeu perguntas de delegações provenientes de: África do Sul, Angola, Argélia, Argentina, Bahamas, Bangladesh, Belize, Bolívia, Botsuana, Cabo Verde, China, Colômbia, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guatemala, Guiana, Guiné, Haiti, Honduras, Iêmen, Índia, Indonésia, Itália, Jordânia, Kuwait, México, Níger, Nigéria, Palestina, Paquistão, Paraguai, Peru, Quênia, República do Congo, República Dominicana, Senegal, Suriname, Tanzânia, Tunísia, Uganda, Venezuela, Vietnã.

4 Outros interlocutores frequentes são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Na avaliação desses parceiros, o Brasil realizou avanços expressivos na redução da pobreza e da desigualdade ao longo da última década. A implementação do Programa Bolsa Família, bem como a experiência mais recente de reforçar as sinergias e a execução de um amplo conjunto de programas de redução da pobreza, sob a égide do Plano Brasil sem Miséria, geraram um grande volume de conhecimento.

Os parceiros levaram em conta que o Brasil tem recebido um fluxo cada vez maior de delegações estrangeiras interessadas em aprender com seu conhecimento nessa área, mas também que ainda há muito espaço para acelerar e expandir a aprendizagem com a experiência em política social do Brasil, incluindo lições sobre o que funcionou e a maneira como as reformas e soluções inovadoras foram implementadas.

O WWP (www.wwp.org.br) foi criado no intuito de apoiar a aprendizagem sistemática em relação ao desafios de implementação de iniciativas para redução da pobreza, como o Bolsa Família e o Brasil sem Miséria, permitindo o compartilhamento de lições extraídas da experiência brasileira. Os principais públicos da iniciativa são profissionais e tomadores de decisão na área de política social. Os pesquisadores e o público geral compõem o público secundário.

Os parceiros do WWP assinaram um memorando de entendimento em 2013, estabelecendo os seguintes objetivos para a iniciativa:

- (i) Aumentar o impacto das abordagens exitosas das políticas públicas implementadas no Brasil;
- (ii) Apoiar discussões sobre abordagens inovadoras para lidar com questões essenciais relacionadas à redução da pobreza, por meio de uma rede de profissionais;
- (iii) Ter uma abordagem rigorosa em relação ao desenvolvimento, implementação, monitoramento, avaliação e divulgação de políticas inovadoras;
- (iv) Facilitar o escalonamento e a provisão de políticas inovadoras, bem como a ampla divulgação de seus resultados por todo o país;

- (v) Facilitar o compartilhamento de conhecimentos e aprendizagem entre o Brasil e outros países, inclusive por meio de iniciativas internacionais de cooperação técnica;
- (vi) Utilizar e alavancar os recursos e estruturas já existentes, para proveito e benefício mútuos.

Tendo em vista a abrangência e complexidade do sistema de proteção social brasileiro, o WWP realizou pesquisas com participantes de três importantes eventos de aprendizagem Sul-Sul realizados no Brasil no início de 2014 para saber sobre quais iniciativas brasileiras haveria mais interesse internacional.

O primeiro dos três eventos foi a reunião especial da Comunidade de Aprendizagem da África (CAA) sobre programas de transferência de renda com e sem condicionalidades, realizada em Fortaleza em março. Participaram do evento 38 países africanos. O segundo evento foi a quinta edição do Fórum de Aprendizagem Sul-Sul sobre Proteção Social e Trabalho, organizado uma vez por ano pelo Banco Mundial, que ocorreu no Rio de Janeiro em março e reuniu 230 participantes de 70 países em desenvolvimento de todas as regiões do mundo. Finalmente, o terceiro evento foi o já citado seminário internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento, organizado pelo MDS em Brasília em abril, com a participação de delegações de 18 países.

Apesar de os participantes de cada evento representarem diferentes grupos de países e regiões, e de enfrentarem desafios distintos, a pesquisa mostrou resultados semelhantes com relação a interesses e demandas. O Cadastro Único para Programas Sociais – que tem informações completas sobre as famílias brasileiras de baixa renda e é o principal instrumento de seleção de beneficiários das ações do Brasil sem Miséria⁵ – foi o mais votado nos três eventos, seguido das condicionalidades do Bolsa

5 Mais informações sobre o Cadastro Único nos textos “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, neste livro.

Família e da coordenação federativa nas ações de redução da pobreza. Quanto aos instrumentos de aprendizagem e materiais preferidos, o maior interesse recai sobre vídeos curtos, estudos de caso e cursos *online*. Os materiais que já estão disponíveis no WWP refletem esses resultados.

Além dos textos e vídeos postados no *website*, o WWP também vem realizando eventos para discussão de diversos aspectos ligados a desenho, implementação, avaliação e monitoramento de ações para a superação da extrema pobreza e da pobreza. Um desses eventos foi a oficina técnica “Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas”, que reuniu especialistas e interessados em formas de mensuração da pobreza no dia 26 de agosto de 2014 no Rio de Janeiro.

Nos dias 18 e 19 de novembro de 2014 foi realizado, em Brasília, o “I Seminário Internacional WWP – Um Mundo sem Pobreza”, com a presença do vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial, Kaushik Basu; do diretor do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, Selim Jahan; do professor James Foster, da Universidade George Washington (EUA); do professor Murray Leibbrandt, da Universidade da Cidade do Cabo (África do Sul); entre muitos outros especialistas e autoridades. As discussões giraram em torno da conceituação da pobreza e da experiência brasileira com o Plano Brasil sem Miséria. Falou-se também da possibilidade de acabar com a extrema pobreza no mundo em uma geração, com os especialistas internacionais apontando o Brasil como exemplo de que isso é possível, e debateu-se a agenda de políticas pós-superação da extrema pobreza.

ESTRATÉGIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social foi fundamental para garantir a transparência e o controle social do Brasil sem Miséria, viabilizando o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação de seus programas e ações, e contribuindo também em termos de

desenho e execução de iniciativas do Plano. Entendendo que a participação social aprimora as políticas públicas no país, o governo federal vem buscando, desde antes do lançamento do Plano, várias formas diálogo, de escuta e de troca de opinião com os movimentos sociais.

Neste processo destacam-se os “Diálogos Governo – Sociedade Civil: Brasil sem Miséria”, encontros organizados em conjunto pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Por meio deles foi possível compartilhar as experiências adquiridas nos três anos e meio de atividades do Plano, debatendo os desafios da estratégia brasileira para avançar na superação da extrema pobreza e aprofundando o processo de participação social em torno do Plano.

De maio de 2011 a outubro de 2014 foram realizadas cinco grandes rodadas dos Diálogos. Os eventos ocorreram no Palácio do Planalto, com a presença de ministros das pastas que atuam no Brasil sem Miséria e de representantes de centenas de entidades da sociedade civil, das mais variadas áreas de atuação e de todas as partes do país, tendo em vista a intersectorialidade e a abrangência nacional do Plano.

São movimentos do campo e da cidade, incluindo organizações não governamentais, conselhos de políticas públicas, comissões, centrais sindicais, comunidades religiosas, confederações patronais, organizações de responsabilidade social e fóruns nacionais. Eles representam povos e comunidades tradicionais, populações específicas, LGBTQTTT⁶, primeira infância, trabalhadores e empresas, entre outros setores da sociedade civil. Em anexo a este texto há uma lista dos 282 movimentos sociais que participaram de pelo menos uma das cinco edições dos Diálogos realizadas até outubro de 2014.

Entre os dias 15 e 31 de maio de 2011, ainda antes do lançamento do Plano⁷, houve uma primeira edição dos Diálogos, com oito grandes rodadas de debates

6 *Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e Transgêneros.*

7 *No dia 2 de junho de 2011 foi lançado o Plano Brasil sem Miséria.*

envolvendo representantes de diversos segmentos da sociedade, para apresentar e discutir as propostas da estratégia de enfrentamento da extrema pobreza no Brasil. Esses oito encontros mobilizaram 452 pessoas de cerca de 80 organizações da sociedade civil de abrangência nacional e de 13 órgãos do governo federal.

Os questionamentos, preocupações e contribuições levantados pelos movimentos sociais naquela ocasião deram origem ao documento conhecido como “Devolutiva”. Além de apresentar a estratégia do Brasil sem Miséria, a Devolutiva relata as providências adotadas com base nas críticas e sugestões da sociedade civil, respondendo a todos os questionamentos que estavam dentro do escopo do Plano feitos pelos movimentos sociais.

O documento foi entregue aos participantes da segunda edição dos Diálogos, realizada no dia 8 de agosto de 2012, com a participação de cerca de 200 pessoas, sendo 112 representantes de organizações da sociedade civil. A ministra do MDS, Tereza Campello, apresentou o balanço de 1 ano do Brasil sem Miséria e, para aprofundar os debates em torno das realizações e desafios do Plano, os participantes se dividiram em quatro mesas de diálogo: Busca Ativa e garantia de renda; inclusão produtiva urbana; inclusão produtiva rural; e acesso a serviços. O encontro foi encerrado com uma reunião plenária conjunta dos ministros com todos os participantes.

Além da Devolutiva, outro documento foi apresentado na segunda edição dos Diálogos: a “Proposta de Mobilização e Participação Social no Brasil sem Miséria”, desenvolvida conjuntamente pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. A proposta contemplava, além dos Diálogos Governo – Sociedade Civil, diálogos em conselhos e conferências, diálogos regionais e outras formas de diálogo – todos realizados e detalhados adiante, neste texto. Para aumentar a transparência do Plano, o documento propunha também a revisão do portal Brasil sem Miséria (realizada pela equipe da Sese), a edição de um boletim eletrônico mensal (o “Boletim Brasil sem Miséria”, mencionado na seção sobre comunicação social) e o aperfeiçoamento dos mecanismos de interlocução nas redes sociais (mencionados na mesma seção). Todas as propostas foram concretizadas pelo Plano.

A pedido dos movimentos sociais, a partir de 2013 os Diálogos, que até então eram realizados anualmente, passaram a ser semestrais. Participaram da terceira edição, realizada no dia 7 de março de 2013, mais de 150 pessoas, sendo 71 representantes de diversos segmentos da sociedade.

Já a quarta edição, realizada em 19 de setembro de 2013, reuniu 176 pessoas, entre membros do governo e de 46 entidades representativas da diversidade social. Na ocasião, a ministra Tereza Campello, acompanhada de outros ministros, apresentou o balanço de 2 anos do Plano, com destaque para seus impactos junto a determinados públicos, como negros e mulheres, crianças, adolescentes e jovens.

No dia 7 de agosto de 2014 foi realizada a quinta edição dos Diálogos. Aproximadamente 160 pessoas participaram do encontro, com representação de 59 entidades da sociedade civil. Além dos Diálogos, em 2014 o MDS também convidou os movimentos sociais para debates nas sessões de abertura das “Oficinas Regionais de Inclusão Produtiva Urbana 2014 – Brasil sem Miséria”, eventos que aconteceram ao longo do primeiro semestre nas cinco regiões do país. Cumpriu-se, assim, um dos compromissos da Proposta de Mobilização e Participação Social no Brasil sem Miséria, o de realização de encontros regionais.

Quadro 1 – Resumo das cinco edições dos Diálogos

Edição	Ano	Data	Síntese e quantidade de participantes
1ª	2011	15 a 31 de maio	Foram realizadas oito grandes reuniões que mobilizaram 452 pessoas oriundas de cerca de 80 organizações de âmbito nacional: 15.05 - movimentos do campo 19.05 - movimentos urbanos 23.05 - redes de ONGs e conselhos de políticas sociais 25.05 - centrais sindicais 27.05 - comunidades religiosas 30.05 - Rede de Educação Cidadã 31.05 - confederações e entidades patronais e 13 órgãos do governo federal
2ª	2012	08 de agosto	Apresentação do documento “Devolutiva” e do balanço de 1 ano do Plano na abertura. Participaram dessa edição cerca de 200 pessoas (112 representantes dos movimentos), que se dividiram em quatro mesas, organizadas de acordo com os eixos do Plano. No encerramento foi realizada uma plenária reunindo o conjunto dos participantes.
3ª	2013	07 de março	A pedido dos movimentos, a partir de 2013 os encontros passaram a ser semestrais. Mais de 150 pessoas estiveram presentes na terceira edição, representando 71 movimentos sociais e o governo federal.
4ª	2013	19 de setembro	Reuniu 176 participantes, representantes 46 movimentos da sociedade civil e do governo federal. A prestação de contas sobre o Brasil sem Miséria destacou resultados do Plano para determinados públicos, como negros, mulheres, crianças, adolescentes e jovens.
5ª	2014	07 de agosto	Participaram do encontro cerca de 160 pessoas, representando 59 entidades da sociedade civil e o governo federal. Foram apresentados os resultados de 3 anos do Plano, destacando-se as metas cumpridas.

Fonte: Sesep/MDS.

Quando este texto foi concluído, o MDS estava planejando a sexta edição dos Diálogos, que seria realizada no dia 11 de dezembro de 2014.

Quadro 2 – Principais resultados do Brasil sem Miséria por público, apresentados na quinta edição dos Diálogos

Iniciativa	Públicos Específicos
Bolsa Família	93% das famílias têm mulheres como responsáveis 73% são famílias negras (pretas ou pardas) 68% das famílias têm mulheres negras como responsáveis
22 milhões saíram da extrema pobreza	39% das pessoas que saíram da extrema pobreza com o Brasil sem Miséria têm de 0 a 14 anos 29% são jovens de 15 a 29 anos 78% são negras ou negros 54% são mulheres
Busca Ativa	45 vezes mais famílias identificadas como público específico no Cadastro Único 259 vezes mais famílias extrativistas 160 vezes mais famílias ribeirinhas
Pronatec Brasil sem Miséria	48% têm entre 18 e 29 anos 67% são mulheres 68% são negras e pardas
Microempreendedor individual	55% são mulheres 68% são negras ou negros 24% são jovens de 15 a 29 anos
Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	73% das operações feitas por mulheres 77% por negras ou negros 27% por jovens de 15 a 29 anos
Água para Todos	73% dos responsáveis pelas cisternas são mulheres 80% dos responsáveis pelas cisternas são negras ou negros 4.956 famílias indígenas receberam cisternas 9.967 famílias quilombolas receberam cisternas
Brasil Carinhoso – creches	702 mil crianças do Bolsa Família matriculadas

Fonte: Sesepl/MDS, a partir de informações de parceiros do Brasil sem Miséria, outubro de 2014.

Cabe destacar que as políticas públicas que fazem parte do Plano Brasil sem Miséria contam com instâncias próprias de participação social, já consolidadas em fóruns constituídos pelos ministérios responsáveis, em parceria com a sociedade civil. A participação social no Plano não pretende replicar essas instâncias já existentes, mas fortalecê-las e complementá-las na esfera do amplo esforço nacional coordenado em torno de um objetivo comum, sem que se prescindia dos mecanismos já estabelecidos no âmbito de cada iniciativa ou instituição participante do Brasil sem Miséria.

Outras formas de participação

A participação social no Plano Brasil sem Miséria também se dá por outros canais, como reuniões bilaterais com setores da sociedade civil e participação em conferências e conselhos nacionais de políticas públicas. Também há diálogos em momentos de destaque na agenda nacional, como ocorreu com a “Arena Socioambiental” realizada durante a Rio+20, sobre a qual falaremos adiante.

No que diz respeito a diálogos em conselhos e conferências, os que têm maior interface com o Plano Brasil sem Miséria são:

- Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)
- Conselho Nacional de Saúde (CNS)
- Conselho Nacional de Educação (CNE)

O Brasil sem Miséria participou de reuniões e conferências realizadas pelos conselhos acima, durante todo o período do Plano. Também participou de reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e de todos os demais conselhos que convidaram ou abriram espaço para discussão sobre o Brasil sem Miséria, cumprindo assim outro compromisso da Proposta de Mobilização e Participação Social.

Além disso, sempre que instada, a equipe dirigente do Plano se fez presente em reuniões do Fórum Brasileiro de Redes, Organizações e Ativistas de Defesa de Direitos, de entidades empresariais como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), o Conselho Empresarial da América Latina (CEAL Brasil), o Instituto Ethos e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), e também na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, para citar apenas alguns exemplos.

O objetivo era pautar a discussão do Brasil sem Miséria enquanto estratégia abrangente para a superação da extrema pobreza e promover a articulação de políticas de forma transversal por meio do debate com a sociedade.

Outra importante forma de participação pode ser proporcionada pela realização de “megaeventos” no país. Aproveitando a mobilização gerada em torno desses acontecimentos, é possível organizar eventos paralelos que fomentem o diálogo com os movimentos sociais. O melhor exemplo disso foi dado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio +20, realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro.

Na ocasião, o MDS coordenou o espaço “Arena Socioambiental”, que viabilizou o diálogo direto entre o governo federal e os movimentos sociais que participaram da Cúpula dos Povos⁸. Cerca de 15 mil pessoas participaram presencialmente dos debates realizados na “Arena Socioambiental”, envolvendo 11 ministros, uma série de especialistas e de representantes de vários segmentos da sociedade civil. Os canais *online* disponibilizados ao longo do evento tiveram ampla participação: 458 mil pessoas visitaram a página do *Facebook* e o evento foi o item mais comentado no *Twitter* na semana, com mais de 50 mil menções. Houve 42 horas de transmissão de imagens ao vivo pela internet, com audiência diária média de 7 mil pessoas. Dentre os assuntos

8 A Cúpula dos Povos foi um evento paralelo à Rio+20, organizado por entidades da sociedade civil e movimentos sociais de vários países. Ocorreu entre os dias 15 e 23 de junho no Aterro do Flamengo, com o objetivo de discutir as causas da crise socioambiental, apresentar soluções práticas e fortalecer movimentos sociais do Brasil e do mundo.

debatidos, o Brasil sem Miséria foi um dos mais comentados pelos participantes, presencialmente ou nas redes sociais. Iniciativas como essa podem ser replicadas pelo governo federal em outros momentos considerados importantes na agenda nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito de ter um prazo de execução bastante restrito (de junho de 2011 a dezembro de 2014), o Plano Brasil sem Miséria foi capaz de desenvolver mecanismos eficientes de transparência e participação social.

A facilidade e simplicidade de acesso, a quantidade e qualidade das informações disponíveis e a sofisticação das ferramentas de busca dos portais “Brasil sem Miséria no seu estado” e “Brasil sem Miséria no seu município” renderam à estrutura de monitoramento do Plano Brasil sem Miséria o prêmio do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2013”. E, quando este artigo estava sendo inscrito, em outubro de 2014, o portal “Brasil sem Miséria no seu município” estava entre os finalistas do “II Concurso de Boas Práticas da Controladoria Geral da União”, na categoria “Promoção da transparência ativa e/ou passiva”.

Os “Diálogos Governo – Sociedade Civil: Brasil sem Miséria”, por sua vez, foram bem sucedidos em sua missão de aprofundar o debate, conhecer as percepções e receber as sugestões e críticas dos movimentos sociais sobre os avanços e desafios do Plano de superação da extrema pobreza, além de ampliar o engajamento da sociedade. Por isso, tornaram-se referência em participação social, tendo sido replicados pela Secretaria-Geral da Presidência da República em outras políticas. Houve Diálogos para mobilização social e debate sobre o Programa Mais Médicos, o enfrentamento à violência nas periferias dos centros urbanos, a Copa do Mundo e o Fundo Amazônia.

Deste modo, trabalhando e debatendo juntos as ações articuladas do Plano Brasil sem Miséria, governo e sociedade avançaram na reflexão, na construção e no aprimoramento de ações coletivas para o enfrentamento da pobreza e a promoção da inclusão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Devolutiva Diálogos Governo-Sociedade Civil: Brasil sem Miséria*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/dialogos-governo-sociedade-civil/dialogos-2012/Devolutiva.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição revisada. Brasília, 2013. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69>. Acesso em: 04 nov. 2014

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria-Geral da Presidência da República. *Mobilização e participação social no Plano Brasil sem Miséria*. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B7VSUSGkIS-zcV9CYU5kclI4YIU/edit>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

ANEXO

Lista das 282 entidades da sociedade civil que participaram de ao menos uma das edições dos “Diálogos Governo – Sociedade Civil: Brasil sem Miséria”

	Entidade	Sigla
1	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	ABGLT
2	Ação da Cidadania contra a Miséria, a Fome e Pela Vida	Ação da Cidadania
3	Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação	Ação Educativa
4	Ação Fome Zero	Ação Fome Zero
5	ActionAid	ActionAid
6	Ágere - Cooperação em Advocacy	Ágere
7	Articulação de Mulheres Brasileiras	AMB
8	Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras	AMNB
9	Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo	POINME
10	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Apib
11	Articulação Nacional de Agroecologia	ANA
12	Articulação Nacional de Travestis e Transexuais	Antra
13	Articulação no Semiárido Brasileiro	ASA
14	Assembleia de Deus	Assembleia de Deus
15	Associação Antônio Vieira	Associação Antonio Vieira
16	Associação Brasileira de Alzheimer	ABRAz
17	Associação Brasileira de Enfermagem	ABEn
18	Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Criança e do Adolescente	ABMP
19	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais	Abong
20	Associação Brasileira de Ostomizados	Abraso
21	Associação Brasileira de Supermercados	Abras
22	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos	Abrinq
23	Associação Centro de Cultura Negra e Religiosidade Afro-amazônica	ACCUNERAA
24	Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste	Assocene
25	Associação de Trabalhos Comunitários	STC
26	Associação Nacional de Comerciantes de Material de Construção	Anamaco
27	Associação Nacional de Gerontologia do Brasil	ANG Brasil
28	Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão	Anteag
29	Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária	Ancosol-DF
30	Associação Nacional dos Coletivos de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros	Anceabra
31	Aty-Guasú - Grande Assembleia dos Povos Guarani Kaiowa	Aty-Guasú
32	Banco Interamericano de Desenvolvimento	BID
33	Banco Mundial	BIRD

	Entidade	Sigla
34	Bernard van Leer Foundation	Bernard van Leer Foundation
35	Câmara Brasileira da Indústria da Construção	CBIC
36	Canto Jovem	Canto Jovem
37	Caritas Brasileira	Caritas Brasileira
38	Central de Movimentos Populares	CMP
39	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	CTB
40	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil	CGTB
41	Central Única das Favelas	Cufa
42	Central Única dos Trabalhadores	CUT
43	Centro Brasileiro de Estudos da Saúde	Cebes
44	Centro de Articulação de Populações Marginalizadas	Ceap
45	Centro de Assessoria e Apoio a Iniciativas Sociais	Cais
46	Centro de Educação Paulo Freire	Cepafre
47	Centro de Promoção da Saúde	Cedaps
48	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social	CENDHEC
49	Centro Feminista de Estudos e Assessoria	CFEMEA
50	Centros Familiares de Formação por Alternância	Ceffas
51	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social	Congemas
52	Coletivo de Entidades Negras	CEN
53	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	CNPCT
54	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Conaeti
55	Comissão Nacional de Política Indigenista	CNPI
56	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo	Conatrae
57	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida	Coep
58	Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis	CIISC
59	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua	Ciamp-Rua
60	Conectas Direitos Humanos	Conectas
61	Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos	Cobap
63	Confederação Brasileira de Fundações	Cebraf
64	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil	CACB
65	Confederação das Mulheres do Brasil	CMB
66	Confederação das Mulheres do Brasil	CMB
67	Confederação Israelita Brasileira	Conib
68	Confederação Nacional da Agricultura	CNA
69	Confederação Nacional da Indústria	CNI
70	Confederação Nacional das Associações de Moradores	Conam
71	Confederação Nacional das Instituições Financeiras	CNF
72	Confederação Nacional de Serviços	CNS
73	Confederação Nacional do Comércio	CNC
74	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	CNTE
75	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Contag
76	Conferência dos Religiosos do Brasil	CRB

	Entidade	Sigla
77	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	CNBB
78	Congresso Nacional Afro-Brasileiro	CNAB
79	Consejo Empresarial de América Latina	CEAL
80	Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo	CBMSP
81	Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço	Conselho Curador do FGTS
82	Conselho das Cidades	ConCidades
83	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	CDES
84	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	CTPCC
85	Conselho Federal de Psicologia	CFP
86	Conselho Latino Americano de Igrejas	CLAI Brasil
87	Conselho Nacional da Juventude	Conjuve
88	Conselho Nacional das Populações Extrativistas	CNS
89	Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca	Conape
90	Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS
91	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	CCT
92	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	CNCD/LGBT
93	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Condraf
94	Conselho Nacional de Direitos Humanos	CNDH
95	Conselho Nacional de Economia Solidária	CNES
96	Conselho Nacional de Educação	CNE
97	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil	Conic
98	Conselho Nacional de Imigração	CNIg
99	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	CNPPC
100	Conselho Nacional de Política Cultural	CNPC
101	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Conad
102	Conselho Nacional de Previdência Social	CNPS
103	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	CNPIR
104	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	CNRH
105	Conselho Nacional de Saúde	CNS
106	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Consea
107	Conselho Nacional de Segurança Pública	Conasp-MJ
108	Conselho Nacional de Turismo	CNT
109	Conselho Nacional do Esporte	CNE
110	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Conama
111	Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria	CN-SESI
112	Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente do Brasil	CVI Brasil
113	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Conanda
114	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	CNDM
115	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Conade
116	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	CNDI
117	Conselho Nacional Movimento Popular	CNMP
118	Conselho Tutelar	Conselho Tutelar
119	Convenção Batista Nacional e Aliança Evangélica Cristã	Convenção Batista Nacional e Aliança Evangélica Cristã

	Entidade	Sigla
120	Convenção de Igrejas e Ministros das Assembléias de Deus	Cimadec
121	Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares	COOPERHAF
122	Coordenação da Reforma Agrária	CRA
123	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Coiab
124	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas	Conaq
125	Coordenação Nacional de Entidades Negras	Conen
126	Departamento de Estudos Sócio- Econômicos Rurais	Deser
127	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos	Dieese
128	Escola de Gente	Escola de Gente
129	Evangélicos pela Justiça	EPJ
130	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional	Fase
131	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras	Fasubra
132	Federação de Umbanda e Candomblé	Federação de Umbanda e Candomblé
133	Federação dos Bandeirantes do Brasil	Federação dos Bandeirantes do Brasil
134	Federação Espírita Brasileira	FEB
135	Federação Israelita	Federação Israelita
136	Federação Nacional das APAEs	Fenapaes
137	Federação Nacional das Associações de Pessoas com Doenças Falciformes	Fenafal
138	Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal	Fenae
139	Federação Nacional de Ação Social e Política Cristã	Fenasp
140	Federação Nacional de Integração e Educação de Surdos	Feneis
141	Federação Nacional dos Assistentes Sociais	Fenas
142	Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas	Fenatribef
143	Federação Nacional dos Médicos	Fenam
144	Federação Nacional dos Psicólogos	Fenapsi
145	Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e do Setor Público Agrícola do Brasil	Fazer
146	Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar	Fetraf
147	Força Sindical	Força Sindical
148	Fórum Brasileiro de Economia Solidária	FBES
149	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	FBOMS
150	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	FBSSAN
151	Fórum Brasileiro do Orçamento	FBO
152	Fórum da Amazônia Oriental	FAOR
153	Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos	FENDH
154	Fórum Nacional DCA – Direito das Crianças e Adolescentes	FNDCA
155	Fórum Nacional de Assistência Social	FNAS
156	Fórum Nacional de Mulheres Negras	FNMN
157	Fórum Nacional de Reforma Urbana	FNRU
158	Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho	Fonset

	Entidade	Sigla
159	Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social	Fonseas
160	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social	Fonaceas
161	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS	FNTSUAS
162	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação	FNDC
163	Frente Evangélica por um Brasil Melhor	Frente Evangélica por um Brasil Melhor
164	Frente Parlamentar Evangélica	Frente Parlamentar Evangélica
165	Fundação Gol de Letra	Fundação Gol de Letra
166	Fundação Grupo Esquel Brasil	FGEB
167	Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho	UNITRABALHO
168	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	FMCSV
169	Fundação ORSA	Fundação ORSA
170	Fundação Perseu Abramo	Fundação Perseu Abramo
171	Fundação Roberto Marinho	Fundação Roberto Marinho
172	Fundo das Nações Unidas para a Infância	Unicef
173	Grupo Cultural AfroReggae	AfroReggae
174	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas	Gife
175	Grupo de Trabalho Amazônico	GTA
176	Igreja Apostólica Renascer em Cristo	Igreja Apostólica Renascer em Cristo
177	Igreja Episcopal Anglicana do Brasil	IEAB
178	Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil	IELCB
179	Igreja Metodista do Brasil	Igreja Metodista do Brasil
180	Igreja Presbiteriana Unida do Brasil	IPU
181	Instituto Acácia de Responsabilidade Social	Instituto Acácia
182	Instituto Alana	Instituto Alana
183	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	Ibase
184	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	Idec
185	Instituto Crescer	Instituto Crescer
186	Instituto da Infância	Ifan
187	Instituto de Desenvolvimento Sustentável	Idest
188	Instituto de Estudos da Religião	ISER
189	Instituto de Estudos Socioeconômicos	Inesc
190	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	Polis
191	Instituto de Imagem e Cidadania do Rio de Janeiro	Instituto de Imagem e Cidadania do Rio de Janeiro
192	Instituto EcoFuturo	Instituto EcoFuturo
193	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	Instituto Ethos
194	Instituto H2O	Instituto H2O
195	Instituto Legislativo Brasileiro	ILB-SF
196	Instituto Razão Social	Instituto Razão Social
197	Instituto Socioambiental	ISA
198	Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social	Intervozes
199	Legião da Boa Vontade	LBV
200	Liga Brasileira das Lésbicas	LBL
201	Marcha Mundial das Mulheres	MMM

	Entidade	Sigla
202	Memorial Lélia Gonzales	Memorial Lélia Gonzales
203	Ministério Madureira - Convenção Nacional das Assembleias de Deus no Brasil	Convenção Nacional da Assembléia de Deus no Brasil
204	Movimento Camponês Popular	MCP
205	Movimento de Educação de Base	MEB
206	Movimento de Mulheres Camponesas	MMC
207	Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase	MORHAN
208	Movimento dos Atingidos por Barragens	MAB
209	Movimento dos Pequenos Agricultores	MPA
210	Movimento dos Trabalhadores Desempregados	MTD
211	Movimento dos Trabalhadores sem Terra	MST
212	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu	MIQCB
213	Movimento Nacional da População de Rua	MNPR
214	Movimento Nacional de Direitos Humanos	MNDH
215	Movimento Nacional de Luta contra a Aids	Movimento Nacional de Luta contra a Aids
216	Movimento Nacional de Luta pela Moradia	MNLM
217	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis	MNCR
218	Movimento Nacional dos Pescadores	Monape
219	Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade	MNCS
220	Movimento Negro Unificado	MNU
221	Movimento Popular de Saúde	MOPS
222	Nação HIP HOP	Nação HIP HOP
223	Nova Central Sindical dos Trabalhadores	NCST
224	Ordem dos Advogados do Brasil	OAB
225	Ordem dos Ministros Evangélicos no Brasil e no Exterior	Omebe
226	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura	Unesco
227	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura	FAO
228	Organização Internacional do Trabalho	OIT
229	Organização Nacional dos Cegos do Brasil	ONCB
230	OXFAM Internacional	OXFAM
231	Parceiros Voluntários	Parceiros Voluntários
232	Pastoral Carcerária	Pastoral Carcerária
233	Pastoral da Criança	Pastoral da Criança
234	Pastoral da Juventude	Pastoral da Juventude
235	Pastoral da Juventude Rural	PJR
236	Pastoral dos Nômades do Brasil	Pastoral dos Nômades do Brasil
237	Pastoral Nacional do Povo de Rua	Pastoral Nacional do Povo de Rua
238	Pastoral Social	Pastoral Social
239	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	PNUD
240	Projeto OCA	Projeto OCA
241	Rede Amazônia Negra	RAN
242	Rede Brasileira pela Integração dos Povos	Rebrip
243	Rede Cerrado	Rede Cerrado

	Entidade	Sigla
244	Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade	Rejuma
245	Rede de Educação Cidadã	Recid
246	Rede de Tecnologia Social	RTS
247	Rede Jubileu Sul Brasil	Rede Jubileu Sul Brasil
248	Rede Latino Americana de Organizações Não Governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias	Riadis
249	Rede Nacional de Adolescentes e Jovens Comunicadores	Renajoc
250	Rede Nacional de Colegiados Territoriais	RNCT
251	Rede Nacional de Negros e Negras LGBT	Rede Afro LGBT
252	Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	RNFS
253	Rede Nacional Primeira Infância	RNPI
254	Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares	Rede de ITCPs
255	Sara Nossa Terra	Sara Nossa Terra
256	Sempre Viva Organização Feminista	SOF
257	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	Sebrae
258	Serviço de Tecnologia Alternativa	Serta
259	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	Senac
260	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	Senai
261	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural	Senar
262	Serviço Social da Indústria	Sesi
263	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia	SBGG
264	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	SBPC
265	Terra de Direitos - Organização de Direitos Humanos	Terra de Direitos
266	Terreiros Matriz Afro	Terreiros Matriz Afro
267	Todos pela Educação	Todos pela Educação
268	Transparência Brasil	Transparência Brasil
269	União Brasileira de Mulheres	UBM
270	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	Ubes
271	União de Negros pela Igualdade	Unegro
272	União dos Dirigentes Municipais de Educação	Undime
273	União dos Escoteiros do Brasil	UEB
274	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social	Unisol
275	União Geral dos Trabalhadores	UGT
276	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária	Unicafes
277	União Nacional dos Estudantes	UNE
278	União Nacional Por Moradia Popular	UNMP
279	União Planetária	UP
280	Via Campesina	Via Campesina
281	Visão Mundial	VM
282	Viva Rio	Viva Rio

O EIXO DE GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Patricia Vieira da Costa e Tiago Falcão

O eixo de garantia de renda é um dos pilares que sustentam o Plano Brasil sem Miséria, ao lado dos eixos de inclusão produtiva (urbana e rural) e de acesso a serviços públicos – todos fortalecidos pela estratégia de Busca Ativa¹. Os expoentes do eixo de garantia de renda são o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que também é o coordenador do Plano Brasil sem Miséria.

Criado em junho de 2011 com o ousado objetivo de levar o país a superar a extrema pobreza até o final de 2014, o Brasil sem Miséria considera a pobreza como um fenômeno multidimensional e multifacetado, que se manifesta de diferentes maneiras em cada região, em cada localidade e para cada público do país. Por isso,

¹ O eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda ao público-alvo do Plano, com estratégias específicas para o campo e a cidade. O eixo de acesso a serviços tem como meta levar os serviços públicos – especialmente os de saúde, educação e assistência social – às pessoas e localidades mais pobres do país, ampliando a oferta e melhorando a qualidade dos serviços prestados à população mais vulnerável. Há artigos sobre ambos os eixos e textos que explicam a Busca Ativa (os que falam sobre o Cadastro Único e sobre o eixo de acesso a serviços) neste livro.

o Plano é composto de ações intersetoriais (executadas por 22 ministérios e demais parceiros), articuladas e integradas, desenvolvidas de forma pactuada entre União, estados e municípios. Considerando-se essas características das ações do Brasil sem Miséria, fica fácil entender o quanto o Bolsa Família foi paradigmático na concepção do Plano. São três os motivos principais.

Em primeiro lugar, o Bolsa Família articula ações de diversas áreas, especialmente assistência social, saúde e educação, em razão do acompanhamento de condicionalidades previsto para as famílias do Programa. Para citar apenas dois exemplos dessa articulação, destacamos as transferências do Bolsa Família a gestantes, uma iniciativa do Plano Brasil sem Miséria (a ser detalhada adiante neste texto) que só foi possível graças à parceria com o Ministério da Saúde; e a priorização de escolas com maioria de alunos do Bolsa Família no início da expansão do Programa Mais Educação, resultado de uma parceria do Ministério da Educação (MEC) com o MDS².

O segundo motivo é o caráter estruturante do Bolsa Família, que funciona numa perspectiva de gestão compartilhada entre os entes federados. Todos os estados e municípios do país participam de atividades do Programa que vão do cadastramento e acompanhamento das famílias ao treinamento dos trabalhadores da assistência social.

Por fim, é importante lembrar que foram a expansão e o fortalecimento do Bolsa Família que proporcionaram o desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais³, ferramenta que serve vários programas e foi designada “instrumento básico

2 Informações completas sobre essa parceria entre MEC e MDS nos artigos “Reflexões acerca da educação para a superação da extrema pobreza: desafios da escola de tempo completo e de formação integral”, “Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem Miséria” e “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

3 Para mais informações sobre o Cadastro Único, ver os artigos “O papel do Cadastro Único no Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil sem Miséria”, de acordo com o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Plano.

Não é demais frisar também que, independentemente das condicionalidades do Bolsa Família, a renda proporcionada pelo Programa e pelo BPC, além de promover o alívio imediato da situação de pobreza, traz para as famílias a segurança de que terão, todo mês, os recursos mínimos necessários para sua subsistência, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e nutricional. Isso abre espaço que elas possam lidar com outras questões para além da subsistência, como a frequência das crianças, dos adolescentes e jovens à escola e seu desempenho nos estudos; os cuidados com a saúde da família; o acesso de jovens e adultos a cursos de qualificação profissional; entre outros aspectos de uma vida melhor e mais digna⁴.

Tudo isso fez com que o eixo de garantia de renda contribuísse de maneira decisiva para o cumprimento das metas do Brasil sem Miséria, não só no que diz respeito à renda, mas em várias dimensões da pobreza. Neste texto, falaremos sobre as inovações e o fortalecimento que o Plano trouxe para o Bolsa Família e o BPC.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O principal componente do Plano Brasil sem Miséria no que diz respeito ao eixo de garantia de renda é o Programa Bolsa Família. Criado em 2003, o Bolsa Família mudou o sistema de proteção social no país, que era profundamente marcado por sua origem de natureza contributiva, ligada ao trabalho formal. Após a Constituição de 1988, o sistema evoluiu para a oferta de um regime

4 Mais informações sobre os impactos positivos do Bolsa Família em várias dimensões da vida dos brasileiros mais pobres nos artigos “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

previdenciário diferenciado para trabalhadores rurais e de benefícios assistenciais para quem não tinha capacidade produtiva – idosos e pessoas com deficiência de baixa renda. Ainda assim, a proteção social orbitava a pobreza mais severa, sem realmente tê-la como alvo. Foi só com o Bolsa Família que o sistema passou a olhar para a população pobre em idade ativa e, conseqüentemente, para suas crianças, que anteriormente estavam descobertas⁵.

Sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 77 por pessoa) ou pobres (com renda mensal de até R\$ 154 por pessoa) registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁶. Em outubro de 2014, o Programa atendia 13,98 milhões de famílias em todo o país.

Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa⁷. O dinheiro é sacado por meio de um cartão magnético cuja titularidade é preferencialmente da mulher. O valor depositado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda – os tipos de benefícios pagos pelo Programa estão listados adiante, no Quadro 1.

5 PAIVA et al. (2013).

6 O registro das famílias no Cadastro Único é feito pelos municípios, geralmente nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). A partir daí, a seleção das famílias incluídas no Programa a cada mês é feita no âmbito federal de forma automatizada, completamente impessoal. Têm prioridade as famílias de menor renda. Para permanecer no programa, além de cumprir as condicionalidades e não superar o limite de renda previsto na regra de permanência (de até meio salário mínimo por pessoa), a família precisa atualizar seu cadastro sempre que houver mudança nas informações ou, no máximo, a cada dois anos.

7 O benefício médio era de R\$ 170 em outubro de 2014.

A família assume alguns compromissos ao entrar no Bolsa Família: as crianças devem ser vacinadas e ter acompanhamento nutricional; as gestantes precisam fazer o pré-natal; e as crianças e os jovens devem frequentar a escola. Assim, se por um lado o dinheiro traz alívio imediato à situação de pobreza, por outro lado os compromissos, também chamados de condicionalidades, complementam os efeitos da renda para ajudar a romper o ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações, o que significa que as crianças e os jovens passam a ter perspectivas melhores que as de seus pais⁸.

Extensamente debatido, o Bolsa Família é objeto de inúmeras teses, pesquisas, estudos e avaliações⁹. Seus resultados em termos de redução da pobreza, nas múltiplas formas em que ela se manifesta, hoje são reconhecidos nacional e internacionalmente. O MDS recebe com frequência delegações de países do mundo todo para conhecer o Bolsa Família, o Cadastro Único e o Brasil sem Miséria. Isso levou o Banco Mundial a propor uma parceria envolvendo o próprio Banco, o MDS, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no intuito de divulgar a experiência brasileira em políticas para redução da pobreza e das desigualdades. A iniciativa chama-se WWP – *Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza)¹⁰.

8 Para mais informações sobre as condicionalidades e outros aspectos do Programa Bolsa Família, ver o artigo “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”, neste livro.

9 Uma amostra significativa desses estudos está reunida em CAMPELLO e NERI (2013).

10 O endereço do WWP é www.wwp.org.br. Mais informações no artigo “Transparência e participação social no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Tendo se consolidado como um caso de sucesso, as oportunidades para inovação no Programa pareciam reduzidas. Ainda assim, o Bolsa Família precisou ser repensado para fazer frente às metas e aos prazos estabelecidos no Plano Brasil sem Miséria¹¹.

Dois desafios estavam colocados. Em primeiro lugar, era necessário reconhecer a existência de beneficiários do Bolsa Família que, mesmo recebendo as transferências monetárias do Programa, permaneciam na miséria. Os valores recebidos, somados à renda original das famílias, ainda eram insuficientes para que elas ultrapassassem a linha de extrema pobreza estabelecida pelo Plano, que inicialmente era de R\$ 70 e, em junho de 2014, foi reajustada para R\$ 77¹². Em segundo lugar, era preciso fazer ajustes em termos da cobertura do Programa com o objetivo de reduzir os erros de exclusão, como se verá adiante.

O ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família

A resposta ao primeiro desafio veio com um ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família. Em 2011, antes de entrarem em vigor as primeiras iniciativas do Plano Brasil sem Miséria, havia 36 milhões de pessoas, beneficiárias do Programa, que estariam na miséria caso sobrevivessem apenas com sua renda familiar. Graças ao Bolsa Família, 14 milhões escapavam dessa condição. Mas ainda restavam 22 milhões que, mesmo recebendo os benefícios do Bolsa Família, continuavam na extrema pobreza¹³.

11 Especialmente a meta de superação da extrema pobreza em termos monetários em todo o país.

12 Para mais informações sobre a linha e seu reajuste, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

13 Cálculo realizado com base na renda declarada no Cadastro Único e no valor dos benefícios do Bolsa Família.

O Brasil sem Miséria iniciou então os aperfeiçoamentos, norteados pelo diagnóstico que mostrava que, na época do lançamento do Plano, aproximadamente 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade¹⁴, ou seja, a incidência de extrema pobreza era bem maior entre crianças e adolescentes – o que representava uma das faces mais cruéis da miséria no país.

2011: reajuste de valores, mais benefícios para crianças e adolescentes, início do pagamento a gestantes e nutrizes

A primeira medida do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, foi também a primeira etapa do ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família: um reajuste dos benefícios do Programa que favoreceu especialmente crianças e adolescentes. Os benefícios destinados a famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos tiveram aumento de 45,5%. No caso dos benefícios relativos aos jovens de 16 e 17 anos, o reajuste também foi substancial, de 15,2%.

Ainda em 2011, pouco depois do reajuste do Bolsa Família, o Brasil sem Miséria ampliou de três para cinco o número de benefícios destinados a crianças e adolescentes que cada família pode receber, gerando, assim, 1,3 milhão de novos benefícios na faixa de 0 a 15 anos. O impacto financeiro dessa medida foi relativamente baixo¹⁵, tendo em vista que a quantidade de

¹⁴ Esse diagnóstico foi feito com base em dados preliminares do Censo 2010. Mais informações no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

¹⁵ Antes dessa medida, o Bolsa Família já pagava mensalmente cerca de 20 milhões de benefícios relativos a crianças e adolescentes na faixa de 0 a 15 anos em todo o país. Com a medida, passaram a ser pagos mais 1,3 milhões desses benefícios.

famílias do Programa com mais de três filhos é pequena (a média do programa era de 1,69 filhos por família em 2014)¹⁶. Mas a diferença que os benefícios adicionais fazem na vida das famílias que o recebem é muito grande, pois são justamente as famílias maiores e que mais precisam de apoio.

Foi também em 2011 que teve início o pagamento de benefícios para famílias com gestantes ou com bebês em fase de amamentação. No caso das gestantes, como dito no início deste texto, o pagamento foi possível graças à estreita colaboração entre o Ministério da Saúde e o MDS, pois o benefício só é depositado após a notificação, feita pela saúde ao MDS, de que a beneficiária está grávida. O benefício, pago por nove meses a partir da notificação, tem por objetivo melhorar a nutrição da mãe (e, conseqüentemente, a do bebê) e ajudar nos preparativos para a chegada da criança.

Os resultados foram animadores: de acordo com o Ministério da Saúde, a taxa de identificação precoce de gravidez (até a décima segunda semana de gestação) entre as beneficiárias do Bolsa Família aumentou 60%¹⁷ após o início do pagamento do benefício, o que é uma boa notícia tanto em termos de saúde materna quanto do bebê.

No caso do benefício “nutriz”, o objetivo é reforçar a renda da família durante os primeiros meses de vida do bebê. Nesse caso, o pagamento começa a ser feito assim que a família notifica área de assistência social do município de que houve o nascimento de um novo membro. Com a entrada do bebê no Cadastro Único, o pagamento se inicia, permanecendo por seis meses (sem

16 O declínio da fecundidade no Brasil tem sido maior entre os mais pobres. Mais informações em ALVES e CAVENAGHI (2013), “O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil”.

17 A taxa de identificação precoce subiu de 14,3% para 22,9%, segundo dados do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde.

prejuízo do benefício relacionado a crianças e adolescentes de até 15 anos a que a família passa a fazer jus com a chegada do bebê¹⁸).

Retorno garantido

Outra medida adotada em 2011 foi o retorno garantido, com o objetivo de dar às famílias que melhoraram seu patamar de renda a segurança para sair do Bolsa Família sabendo que poderão voltar caso sua renda volte a cair. Para fazer uso dessa opção, as famílias devem solicitar à gestão municipal do Programa seu desligamento voluntário. Elas permanecem registradas no Cadastro Único e, caso precisem novamente do benefício em algum momento, durante um período de até três anos, terão a garantia de retorno imediato ao Bolsa Família, sem a necessidade de passarem novamente pelos processos de habilitação, seleção e concessão dos benefícios.

Todas essas medidas tomadas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria em 2011 diminuíram o total de pessoas extremamente pobres no universo do Bolsa Família de 22 milhões para 19 milhões.

2012: o Brasil Carinhoso e a mudança da lógica de cálculo dos benefícios

Foi em 2012, contudo, que veio a principal inovação do Brasil sem Miséria na atenção às crianças, com o lançamento da Ação Brasil Carinhoso¹⁹. Trata-se de uma estratégia desenhada para retirar da miséria todas as famílias beneficiárias do Bolsa

¹⁸ Permanece, contudo o limite de cinco benefícios variáveis por família, que incluem os benefícios relacionados a crianças e adolescentes de até 15 anos e os benefícios à gestante e nutriz.

¹⁹ Informações sobre as vertentes de saúde e educação do Brasil Carinhoso adiante, neste mesmo artigo.

Família com filhos na primeira infância²⁰ – fase crucial do desenvolvimento físico, intelectual e emocional, que influencia o resto da vida, provendo os alicerces para todas as etapas posteriores.

Estudos recentes têm ressaltado a importância de investimentos em políticas públicas que visem à atenção integral à criança nos primeiros anos de sua vida, garantindo não só que tenha os cuidados nutricionais necessários, mas que cresça em um ambiente tranquilo, saudável e seguro²¹.

Tendo isso em vista, a Ação Brasil Carinhoso foi concebida numa perspectiva de atenção integral que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde. Por seu caráter intersetorial, o Brasil Carinhoso envolveu, além do MDS, também o Ministério da Saúde e o MEC, com papel de destaque aos municípios e aos estados na sua implementação. Trataremos aqui da vertente de renda dessa iniciativa²².

Para fazer frente ao desafio colocado pelo Brasil sem Miséria com a Ação Brasil Carinhoso, o Bolsa Família teve que, de certa forma, se reinventar. Após anos trabalhando com benefícios de valores fixos²³, lançou o benefício de superação da extrema pobreza, que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família, modificando a lógica de cálculo de benefícios do Programa.

O novo benefício fecha o hiato de extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal por pessoa da família (considerando a renda própria mais a renda dos benefícios tradicionais do Bolsa Família) e a linha de extrema pobreza do

20 Aqui entendida como o período que vai de zero a 6 anos de idade.

21 Mais informações no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

22 As demais vertentes são detalhadas no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

23 Ver tabela com os tipos e valores dos benefícios adiante, neste texto.

Plano Brasil sem Miséria e do Bolsa Família (de R\$ 77 *per capita* mensais a partir de junho de 2014).

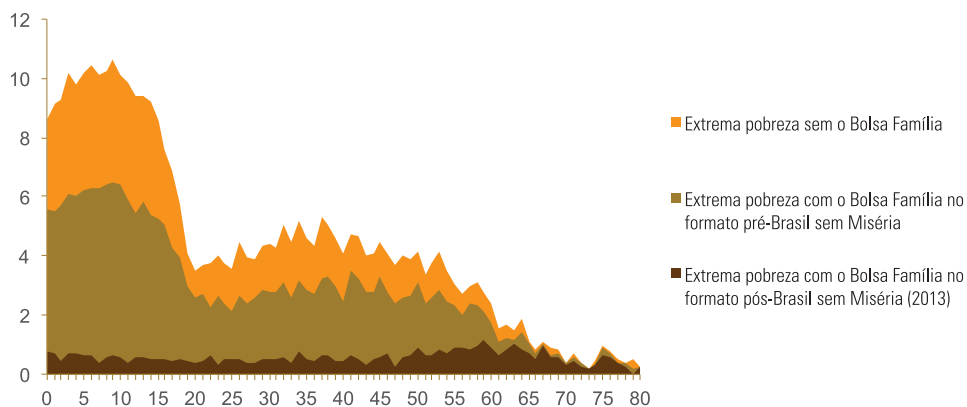
Isso significa que cada família recebe a quantia necessária para cobrir essa diferença, de modo a permitir que todos os seus membros superem o patamar da extrema pobreza. Assim, foi possível amplificar os efeitos do Bolsa Família ao menor custo possível – se fosse mantida a lógica anterior, de pagar benefícios de valores fixos, seria inviável tirar todos da extrema pobreza²⁴.

O novo benefício, um dos pilares da Ação Brasil Carinhoso, começou a ser pago às famílias com crianças de até 6 anos em maio de 2012. Deu tão certo que posteriormente, em novembro de 2012, ele foi estendido às famílias com crianças de até 15 anos.

O novo benefício do Brasil Carinhoso retirou mais 16,4 milhões de pessoas da miséria, e acabou com o abismo que separava as crianças e os adolescentes das demais faixas etárias, em termos de incidência de extrema pobreza, como mostra o Gráfico 1.

²⁴ Sobre esse assunto, ver o artigo “O Plano Brasil Sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família”, neste livro.

Gráfico 1 – Simulação do potencial de redução da taxa de pobreza extrema por idade no novo desenho de benefícios do Programa Bolsa Família



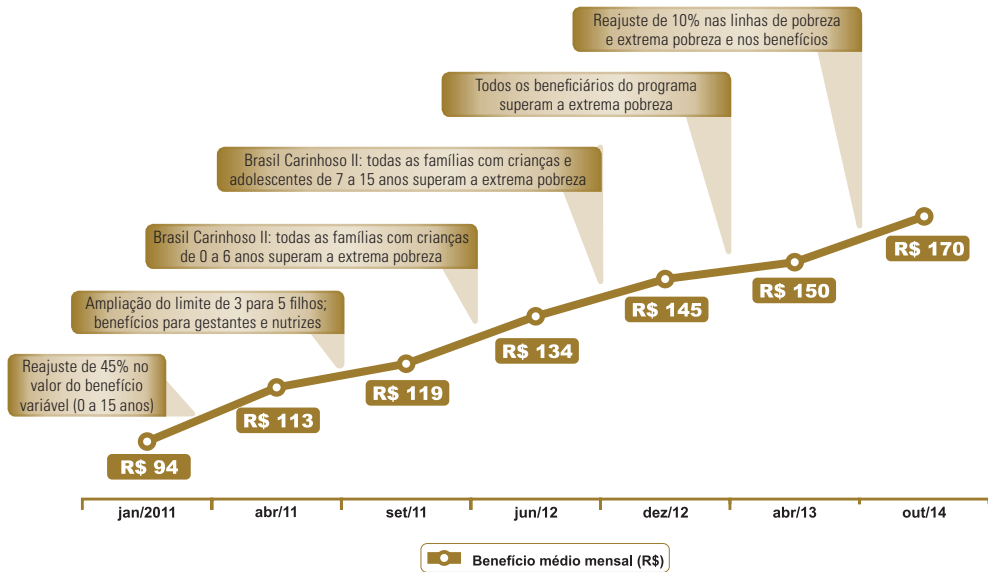
Fonte: Disoc/Ipea, a partir da PNAD/IBGE de 2011.

2013: O fim da miséria no universo do Bolsa Família

Em março de 2013, o benefício de superação da extrema pobreza foi concedido a todas as famílias do Bolsa Família que ainda não haviam superado a miséria, independentemente da composição familiar. Essa e as demais medidas tomadas no âmbito do Brasil sem Miséria tiveram como resultado retirar 22 milhões de pessoas da extrema pobreza desde o início do Plano²⁵. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo de beneficiários do Programa Bolsa Família.

²⁵ Recapitulando, segundo os dados do Cadastro Único, seriam 36 milhões de extremamente pobres no Brasil se não houvesse o Bolsa Família. Graças ao Programa, em 2010 o número já caía para 22 milhões. Com as medidas do Brasil sem Miséria em 2011, a quantidade recuou para 19 milhões de pessoas. Com os benefícios do Carinhoso em 2012, o número caiu para 2,5 milhões. E, no início de 2014, todos os beneficiários do Bolsa Família saíram da extrema pobreza, com extensão do benefício que fecha o hiato de extrema pobreza a todas as famílias com perfil.

Gráfico 2 – Ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família (2011-2014)
(valor médio dos benefícios após cada medida)



Fonte: MDS, Cadastro Único e folhas de pagamento do Bolsa Família.

Dos 22 milhões de brasileiros que superaram a extrema pobreza com o Plano Brasil sem Miséria, 39% têm até 14 anos, 29% são jovens de 15 a 29 anos, 78% são negros e 54% são do sexo feminino.

2014: Reajuste da linha de extrema pobreza e dos benefícios

Em 2014, uma nova medida complementou o ciclo de aperfeiçoamentos no Bolsa Família. Os benefícios do Programa tiveram um reajuste de 10%, acompanhando o reajuste da linha de extrema pobreza do Brasil sem Miséria e das linhas de pobreza

e extrema pobreza do próprio Bolsa Família²⁶. O Quadro abaixo mostra os tipos de benefícios do Bolsa Família e seus valores após o reajuste de 2014.

Quadro 2 – Tipos, valores e públicos dos benefícios do Bolsa Família

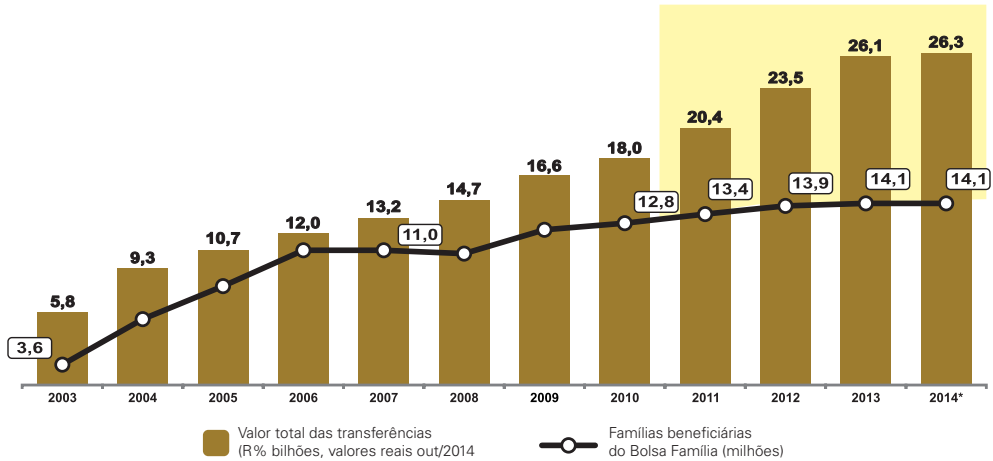
Tipo de Benefício	Valor	Público do Bolsa Família atendido	Quantidade
Benefício Básico	R\$ 77	Famílias em extrema pobreza, independentemente de sua composição.	1 por família
Benefício Variável (BV)	R\$ 35	Famílias com crianças e/ou adolescentes de até 15 anos.	Até 5 por família
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35	Famílias com gestantes. Pago em nove parcelas mensais consecutivas, ainda que o prazo termine após o nascimento (só é pago se a gestação for detectada até o nono mês).	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35	Famílias com bebês de até 6 meses. Pago em seis parcelas mensais consecutivas (só é pago se o nascimento for informado até o sexto mês de vida).	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 42	Famílias com jovens de 16 e 17 anos. Pago até o mês de dezembro do ano em que o jovem completa 18 anos.	Até 2 por família
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Calculado caso a caso	Famílias que mesmo após o recebimento dos benefícios a que faz jus dentre os listados acima continuam na extrema pobreza. Recebem a quantia que falta para superarem a extrema pobreza.	1 benefício que leva em conta todos os membros da família

Fonte: Senarc/MDS, setembro de 2014. Elaboração: Sesej/MDS.

²⁶ Para mais informações sobre linha e reajuste, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Para viabilizar o ciclo de aperfeiçoamentos, houve forte aumento no orçamento de benefícios do Programa, que saltou de R\$ 18,0 bilhões em 2010²⁷ para R\$ 26,3 bilhões em 2014, mantendo o tamanho relativo do Programa em 0,5% do PIB, e uma ótima relação custo/benefício²⁸. O benefício médio por família, no mesmo período, passou de R\$ 94 para R\$ 170²⁹ – alcançando R\$ 242 para as famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza.

Gráfico 3 – Quantidade de famílias beneficiárias e valor total das transferências do Bolsa Família (2003-1014)



Fonte: Senarc/MDS. Elaboração: Seseq/MDS.

²⁷ Valor atualizado para outubro de 2014.

²⁸ Segundo cálculos de Marcelo Neri (Ipea/SAE, a partir dos microdados da PNAD, período 2002-2012), cada real adicional gasto no Bolsa Família impacta a desigualdade 369% mais que na Previdência Social em geral e 86% mais que no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

²⁹ De acordo com a folha de pagamentos do programa em outubro de 2014.

Complementações estaduais do Bolsa Família³⁰

Um movimento importante verificado no âmbito do Plano Brasil sem Miséria referiu-se aos 11 estados que adaptaram ou lançaram programas próprios de transferências de renda complementares ao Programa Bolsa Família. Essas iniciativas³¹ compunham o eixo de garantia de renda nos planos de superação da pobreza lançados no Acre³², no Amapá, no Distrito Federal, no Espírito Santo, em Goiás, no Mato Grosso, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul, em Rondônia, em Santa Catarina e em São Paulo.

Com as complementações, os entes federativos que tiveram espaço fiscal para tanto acrescentaram esse importante componente às suas estratégias estaduais e distrital, usando linhas de extrema pobreza adaptadas às suas realidades e buscando em seus territórios as famílias que mais precisavam de apoio.

Para pagar suas complementações, os estados usam o mesmo cartão magnético do Bolsa Família³³ – o que requer a assinatura de acordo com o MDS e de contrato com a Caixa Econômica Federal³⁴, agente operador do

30 Informações mais completas sobre as complementações estão disponíveis no artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

31 Também conhecidas como integração de programas de transferência de renda ou pactuações.

32 No caso do Acre, a complementação era anterior ao Brasil sem Miséria. As demais complementações foram pactuadas ou repactuadas na vigência do Plano.

33 O beneficiário recebe o valor integral do Bolsa Família acrescido da complementação financeira estadual, na mesma operação de saque. Para sacar o benefício, o usuário recebe um novo cartão (o cartão “compartilhado”), com a logomarca do governo federal e do Bolsa Família e com a logomarca do governo e do programa estadual. Assim, o beneficiário tem à disposição todos os canais de atendimento usados no Bolsa Família (agências, lotéricas, correspondentes bancários, terminais de autoatendimento).

34 O estado não paga tarifa por operações de pagamento se o benefício complementar estiver disponível na Caixa no mesmo dia do pagamento dos benefícios do Bolsa Família. Também não paga tarifa pela emissão de novos cartões magnéticos (o governo federal é que paga pelos cartões). O estado paga à Caixa apenas uma tarifa mensal por família, referente à geração da folha de pagamentos e a serviços correlatos.

Programa. É o estado que define o número de famílias a serem beneficiadas pela complementação financeira.

Alguns estados já haviam tido experiências de pagar valores fixos a cada família participante de suas complementações, mas o modelo que prevaleceu após o lançamento do Brasil sem Miséria foi o do fechamento do hiato de extrema pobreza. Em vários casos foi estabelecida uma linha de extrema pobreza estadual ou distrital mais alta que a do Brasil sem Miséria.

A partir do momento em que o Brasil sem Miséria lançou a Ação Brasil Carinhoso o cenário mudou, porque o governo federal começou a pagar o novo benefício que fecha o hiato de extrema pobreza. Assim, as complementações estaduais estabelecidas com esses mesmos modelos (fechamento de hiato) e essa linha (que era de R\$ 70 mensais *per capita*) deixaram de ter efeito, e por isso começaram a ser repactuadas entre os estados e o governo federal.

Em agosto de 2014, sete estados ainda tinham complementações do Bolsa Família ativas: Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina³⁵, conforme mostra o Quadro 3. Embora houvesse casos em que o percentual de famílias do Bolsa Família atendidas pela complementação era alto e os desembolsos na comparação com o que é pago pelo governo federal eram significativos, os valores transferidos pela União continuavam sendo bem mais substanciais.

35 Amapá, Goiás, Rondônia e São Paulo tinham Acordos de Cooperação Técnica vigentes em agosto de 2014, contudo não existiam operações de transferência complementar de renda em execução.

Quadro 3 – Pactuações para complementação do Bolsa Família (agosto de 2014)

Programa	UF	Público-alvo*	Referência de extrema pobreza usada para fechar o hiato	Cobertura das famílias do Bolsa Família na UF	Desembolso do ente em relação às transferências do governo federal (%)
DF sem Miséria	DF	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 140	Linha distrital de R\$ 140	67%	73%
Bolsa Capixaba	ES	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 97 que tenham criança de até 6 anos	Linha estadual de R\$ 97	11%	5%
Panela Cheia	MT	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 87 que tenham criança de até 6 anos	Linha estadual de R\$ 87	32%	12%
Família Paranaense	PR	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 87	Linha estadual de R\$ 87	16%	4%
Renda Melhor ¹	RJ	Famílias com renda <i>per capita</i> presumida inferior a R\$ 100	Linha estadual de R\$ 100	58%	47%
RS Mais Igual	RS	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 100	Linha estadual de R\$ 100	24%	5%
Santa Renda	SC	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 87 que tenham criança ou adolescente de até 15 anos	Linha estadual de R\$ 87	30%	16%

* Consideram-se no cálculo da renda mensal os valores declarados ao Cadastro Único e as transferências do Programa Bolsa Família. No caso do Rio de Janeiro, utiliza-se a renda presumida de acordo com análise de dados socioeconômicos do Cadastro Único.

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS). Elaboração: Seseq/MDS.

36 O Renda Melhor não inclui famílias da capital do estado, que conta com um programa próprio, o Família Carioca. Esse programa não é pactuado com o governo federal, mas usa informações do Cadastro Único para Programas Sociais. O estado também opera o Programa “Aluguel Social” através de pactuação, com complementações fixas para famílias atingidas por enchentes.

Em agosto de 2014 havia também dois municípios com complementação pactuada com o Programa Bolsa Família: Manaus (AM) e Nova Lima (MG).

Cobertura do Bolsa Família e Busca Ativa

Em relação ao desafio de melhoria da cobertura do Bolsa Família para redução dos erros de exclusão (ou seja, para não deixar de fora as famílias com perfil), destaca-se o aumento da estimativa de atendimento do Programa, que era de 12,9 milhões de famílias no início do Plano e passou para 14,1 milhões em 2011.

O cálculo da estimativa de atendimento é feito com base em informações do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e serve para balizar o trabalho da área de assistência social nos municípios, dando uma indicação da quantidade de famílias a serem cadastradas (ou a terem seus cadastros atualizados) e atendidas. Serve também como mecanismo de controle, desestimulando o cadastramento de muito mais ou muito menos famílias do que o previsto nas estimativas³⁷.

É claro que a dinâmica populacional deve ser levada em conta (há famílias chegando e saindo das cidades o tempo todo), de modo que o parâmetro proporcionado pelas estimativas seja usado com a flexibilidade necessária para não deixar de fora famílias que têm perfil e precisam do Programa, mas excedem o limite das estimativas.

Em outubro de 2014, o Bolsa Família efetivamente atendia 13,98 milhões de famílias em todo o país, comparadas a 12,8 milhões em 2010, antes do lançamento do Brasil sem Miséria.

³⁷ Mais informações sobre as estimativas na Nota Técnica n° 152 Senarc/MDS, “Atualização das estimativas municipais de atendimento do Programa Bolsa Família, a partir dos dados da amostra do Censo 2010”, de 23 de maio de 2012.

O aumento da quantidade de famílias atendidas foi possível por causa da estratégia de Busca Ativa, esforço compartilhado pelos governos federal, estaduais e municipais³⁸. A Busca Ativa modifica a atuação do poder público, que, de forma inovadora, ao invés de esperar que os vulneráveis venham em busca do que precisam, passa a buscar os pobres, onde quer que estejam, para incluí-los em uma série de serviços e programas que vão melhorar suas vidas. Desde o lançamento do Brasil sem Miséria, em junho de 2011, até setembro de 2014, a Busca Ativa havia cadastrado 1,35 milhão de famílias extremamente pobres, inserindo-as imediatamente no Bolsa Família. Outras 1,2 milhão de famílias foram localizadas, cadastradas e incorporadas ao Bolsa Família ao longo do período de execução do Plano. Assim, ao todo, 2,5 milhões de famílias passaram a ser visíveis a todos os programas que utilizam o Cadastro Único como ferramenta de seleção de público.

Resta o desafio de buscar as famílias ainda invisíveis aos olhos do poder público, de modo a conhecê-las e assisti-las, também por meio da estratégia de Busca Ativa.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) garante o pagamento mensal de um salário mínimo ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa de qualquer idade com deficiência de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Para receber o BPC, a renda familiar por pessoa antes

³⁸ Mais informações sobre a Busca Ativa – inclusive sobre as formas de apoio do governo federal aos municípios e estados para realizá-la, como Índice de Gestão Descentralizada (IGD), as equipes volantes e as lanchas da assistência social – nos artigos “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas”, neste livro.

do benefício deve ser inferior a um quarto do salário mínimo³⁹. O MDS é responsável pela gestão do BPC, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) faz a operacionalização do benefício⁴⁰.

A quantidade de beneficiários do BPC teve aumento expressivo desde o início do Brasil sem Miséria. Em 2010, antes do lançamento do Plano, eram 3,4 milhões de pessoas, que receberam R\$ 20,4 bilhões de reais naquele ano. Em agosto de 2014 havia mais de 4,0 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 1.856.874 eram idosos e 2.212.614 pessoas com deficiência. O orçamento de 2014 chegou a R\$ 34,7 bilhões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família, como dito neste texto, já era uma iniciativa consolidada, com excelentes resultados, antes mesmo do início do Brasil sem Miséria. Mas ainda que o Programa já tivesse alcançado um patamar elevado de aprovação nacional e de reconhecimento internacional, não houve acomodação. Pelo contrário, houve coragem para inovar: diante dos enormes desafios colocados pelo Plano, o Bolsa Família se reinventou, dando a medida da disposição do governo para buscar a melhoria contínua no atendimento aos brasileiros de mais baixa renda.

O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria retirou 22 milhões de brasileiros da extrema pobreza. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

39 O benefício é pessoal, intransferível e não vitalício. Não é necessário ter contribuído para a Previdência Social para receber o BPC.

40 Recebe solicitações, faz concessões, pagamentos e reavaliações.

Mas o impacto do ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família descrito neste texto foi muito além do reforço financeiro a quem mais precisa. Ele significou, também, mais crianças e adolescentes indo para a escola, bem alimentados, com roupas adequadas, com melhores condições para se dedicar aos estudos. Traduziu-se em pessoas mais saudáveis, correndo menos riscos de sucumbir a doenças perpetuadoras da pobreza. Resultou em menor incidência de trabalho infantil. Ampliou a possibilidade de que jovens e adultos se inscrevessem em cursos de qualificação profissional. Empoderou mais e mais mulheres. Foi a porta de entrada para uma vida mais digna.

O legado dos aprimoramentos do Brasil sem Miséria no Bolsa Família e no BPC é um sistema de proteção social capaz de resgatar rapidamente qualquer cidadão brasileiro que caia na extrema pobreza, por meio do trabalho da rede socioassistencial, da inserção das pessoas no Cadastro Único e do uso das informações do Cadastro para a inclusão no Bolsa Família e em uma série de outros programas que, de modo articulado, ajudam as pessoas e as famílias a superarem a miséria e a pobreza.

O grande desafio, como explicitado neste artigo, é reduzir os erros de inclusão e exclusão, para que o sistema funcione com a maior eficiência possível e atenda todos que precisam dele. Por isso o trabalho continua. É preciso encontrar as famílias que ainda não foram alcançadas pela Busca Ativa e melhorar ainda mais a vida das que já foram. Essa busca, na verdade, é por um país cada vez menos desigual e melhor para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. E. D.;CAVENAGHI, S. O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição revisada. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Atualização das estimativas municipais de atendimento do Programa Bolsa Família, a partir dos dados da amostra do Censo 2010*. . Brasília: Senarc/MDS, 23 de maio de 2012. (Nota Técnica n° 152).

CAMPELLO, T.;NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.;NERI, M. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

O EIXO DE ACESSO A SERVIÇOS E A AÇÃO BRASIL CARINHOSO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Patricia Vieira da Costa, Rafael d' Aquino Mafra
e Isabele Villwock Bachtold*

O Plano Brasil sem Miséria foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza em todo o país até 2014. Tendo em vista que a miséria se manifesta de múltiplas formas, o Plano envolve ações de diferentes áreas, executadas pelos 22 ministérios e demais órgãos e entidades participantes, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹. As ações organizam-se em torno de três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços². Neste terceiro eixo, o Brasil sem Miséria estabeleceu como meta levar os serviços públicos – especialmente os de saúde, educação e assistência social – às pessoas

1 Para a lista completa dos parceiros do Plano, ver o artigo “A coordenação intersetorial no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

2 O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza, complementando a renda das famílias. O eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda ao público-alvo do Plano, com estratégias específicas para o campo e a cidade. Há artigos sobre ambos os eixos neste livro.

e localidades mais pobres do país. Além de garantir o acesso, o objetivo era ampliar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população mais vulnerável, de modo a melhorar suas condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Essa postura não deve ser confundida com uma negação da agenda universalista; trata-se, na verdade, de tornar os serviços efetivamente universais, disponíveis a todos, incluindo os mais pobres³.

Para que a inclusão dos mais pobres realmente ocorresse, foi preciso agir em duas frentes. Numa delas, expandindo e redirecionando serviços, e alterando critérios de alocação de novos equipamentos e profissionais, de modo a priorizar municípios e localidades com alta concentração de extrema pobreza. Na outra, garantindo cuidados e atenção diferenciados para esse público, de modo a evitar seu afastamento caso os serviços não estivessem adaptados à sua realidade, promovendo sua inclusão e evitando a todo custo a marginalização decorrente dos estigmas sociais associados à pobreza.

Neste artigo, abordamos a estratégia do Plano Brasil sem Miséria no que diz respeito aos serviços de assistência social, saúde e educação, bem como a Ação Brasil Carinhoso, que envolve iniciativas desses três campos de atuação governamental. Ao final, trazemos também um conjunto dos resultados obtidos em termos de habitação para as famílias de mais baixa renda do país.

3 Mais informações sobre esse tema nos artigos “Coordenação intersetorial no Plano Brasil sem Miséria” e “Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade”, neste livro.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social e a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são elementos centrais do Plano Brasil sem Miséria, por vários motivos⁴. Em primeiro lugar, a assistência social é o serviço público mais claramente dedicado ao atendimento dos brasileiros pobres e vulneráveis, o que corresponde ao público do Brasil sem Miséria. Outro motivo é o fato de os serviços terem hoje a escala nacional e a capilaridade necessárias às ações de superação da extrema pobreza em todo o país⁵. Um terceiro motivo é o caráter de pactuação federativa na oferta dos serviços socioassistenciais, também fundamental no Plano⁶. O quarto é que o representante da União na gestão do SUAS é o MDS, que coordena o Brasil sem Miséria. E o quinto é que a rede de assistência social é a responsável pela operação do Cadastro Único para Programas Sociais em nível municipal. Ou seja, são os profissionais da rede SUAS que realizam os procedimentos para inserção das famílias no sistema do Cadastro, com o apoio dos estados. E o Cadastro Único, como se sabe, é a porta de entrada para grande parte das ações que compõem o Brasil sem Miséria⁷.

Mas, em que pese o esforço de inclusão da população de baixa renda no Cadastro Único nos últimos anos, quando o Plano Brasil sem Miséria foi lançado persistia um percentual de exclusão. Muitas das pessoas que ainda não faziam parte

4 *Mais detalhes sobre a assistência social e seu papel no Brasil sem Miséria no artigo “O Plano Brasil sem Miséria e contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas”, nesta obra.*

5 *Em outubro de 2014, a rede contava com 10.724 centros de atendimento da proteção básica e da especial em todo o país, tendo se expandido fortemente no período de vigência do Plano Brasil sem Miséria, como será detalhado adiante.*

6 *Para mais informações, ver o artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.*

7 *O Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Brasil sem Miséria, definiu o Cadastro Único como “instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil sem Miséria”. Sobre a importância do Cadastro no combate à pobreza, ver os artigos “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria” e “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria”.*

do Cadastro viviam em áreas isoladas, ou nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos, ou em outras áreas nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público.

Tais famílias dificilmente teriam as informações ou os meios para buscar esses programas e serviços, e por isso o Estado não poderia esperar que elas tomassem a iniciativa de buscar os seus direitos. O poder público é que precisava ir aonde a extrema pobreza estava.

Essa inversão representou uma importante mudança de paradigma de gestão pública. E foi justamente para ir aonde seu público-alvo estava que o Brasil sem Miséria desenvolveu as ações conhecidas como Busca Ativa⁸, cuja meta é encontrar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres ainda não localizadas para incluí-las no Programa Bolsa Família e em outras iniciativas destinadas ao público mais pobre do país.

Para apoiar a área de assistência social dos municípios na estratégia de Busca Ativa, o Brasil sem Miséria criou as equipes volantes e as lanchas da assistência social⁹, proporcionando mais mobilidade e facilitando o trabalho dos profissionais envolvidos. Além disso, houve aumento significativo nos repasses de recursos do governo federal para as prefeituras desenvolverem ações ligadas à gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família¹⁰, incluindo a Busca Ativa para o cadastramento de famílias.

8 *Mais informações sobre a Busca Ativa nos artigos “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, “O Plano Brasil sem Miséria e a política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas” e “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.*

9 *Quando um município concorda em receber a lancha, passa a receber também R\$ 7 mil por mês para sua manutenção, compra de combustível e pagamento de pessoal, entre outras despesas. Isso significa que a chegada do novo equipamento não representa ônus adicional às prefeituras.*

10 *Para informações sobre essa e outras formas de apoio financeiro aos municípios, ver os artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, “Articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, neste livro.*

Entre 2010 e 2014, houve aumento real de 30% no orçamento federal para a assistência social¹¹. Tanto os centros de atendimento quanto os serviços oferecidos foram ampliados em todo o território nacional. Desde o início do Plano, em junho de 2011, até outubro de 2014, foram aprovadas propostas para a construção de 609 Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que prestam os serviços de proteção social básica às famílias. No mesmo período, foram criadas 1.256 equipes volantes, voltadas ao atendimento em localidades dispersas e rurais de todo o país, e entregues 116 lanchas para atendimento remoto na Amazônia e no Pantanal, ajudando o poder público a chegar aonde a pobreza está.

O Cras é o local onde se realiza o trabalho de proteção social básica junto a famílias. Cada Cras é responsável por organizar o atendimento às famílias de uma área específica. Assim, as equipes dos Cras (compostas por assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais) têm condições de conhecer mais de perto a comunidade e os problemas mais frequentemente enfrentados pelas famílias.

A equipe volante é uma equipe adicional ligada ao Cras para atender famílias que vivem em locais de difícil acesso ou que estão dispersas no território – com prioridade às famílias extremamente pobres. Por levar o atendimento às áreas mais remotas dos municípios, a equipe volante contribui de modo decisivo na Busca Ativa. A presença de equipes volantes é indicada nos municípios de grande extensão, com comunidades rurais ou comunidades tradicionais, especialmente se houver comunidades isoladas.

¹¹ Percentual calculado sobre a soma do orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social com o orçamento da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS.

No que diz respeito à proteção especial, entre 2011 e 2012 foram implantados 288 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além de um novo tipo de equipamento, criado no âmbito do Brasil sem Miséria: os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), que somam 302 implantados no país entre 2012 e 2014, e atendem um público que é muito importante para o Plano. Por isso mesmo, foram criadas 24.975 vagas em serviços de acolhimento para pessoas em situação de rua, uma iniciativa do Brasil sem Miséria.

O Creas é o local onde se realiza o acompanhamento de pessoas e famílias que tiveram seus direitos violados ou ameaçados por violência física, psicológica, sexual, trabalho infantil, trabalho escravo, dentre outras situações. Alguns Creas também trabalham com pessoas em situação de rua e acompanhamento de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas.

O Centro POP é um espaço que permite o convívio social e o desenvolvimento de relações para as pessoas que usam as ruas para morar ou para sobreviver. É uma unidade estratégica para auxiliar na identificação desse público prioritário do Brasil sem Miséria e ofertar a essas pessoas os serviços de assistência social. O Centro POP pode ser utilizado como endereço de referência, inclusive para fins de inclusão no Cadastro Único. Há casos em que a inclusão pode ser realizada no próprio Centro POP.

Outra inovação do Brasil sem Miséria na área de assistência social foi a criação do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), que transfere recursos do governo federal à área de assistência social dos municípios para que eles desenvolvam ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho. Por meio do Acessuas Trabalho, as prefeituras receberam repasses de

R\$ 254,4 milhões entre 2012 e 2014 para apoiá-las em seu importante papel nas ações de inclusão produtiva de pessoas de baixa renda, como por exemplo realizar as pré-matrículas de pessoas que vão aos Cras nos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria e encaminhar egressos dos cursos de qualificação profissional a serviços de intermediação de mão de obra¹².

Todo esse reforço que a assistência social teve durante a vigência do Plano Brasil sem Miséria fez com que, em outubro de 2014, a rede SUAS tivesse sido ampliada para um total de 8.107 Cras e 2.315 Creas em todo o território nacional, além de 302 Centros POP.

Essa rede é operada, “na ponta”, pelas equipes da assistência social nos estados e municípios – entes que, junto à União, são cogestores do SUAS. São esses profissionais que alcançam as pessoas mais pobres do país, onde quer que elas estejam, para iniciar o trabalho de inclusão social, dialogando com as famílias para entendê-las e prestar-lhes assistência. É por isso que, sem o empenho dos municípios e dos estados, o Brasil sem Miséria jamais teria alcançado seus principais resultados: 1,35 milhão de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família de junho de 2011 a setembro de 2014 e 22 milhões de brasileiros que superaram a extrema pobreza do ponto de vista da renda, o que representou o fim da miséria no universo do Bolsa Família.

SAÚDE¹³

A saúde é uma das dimensões mais importantes na luta pelo fim da extrema pobreza. O acesso a serviços e a informações nessa área é fundamental para que cada um,

¹² Mais informações no artigo “A estratégia de inclusão produtiva no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

¹³ Mais informações sobre os avanços do Brasil sem Miséria nessa área no artigo “Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades”, neste livro.

de acordo com seus interesses e sua faixa etária, possa estudar, brincar, praticar esportes e atividades culturais, qualificar-se, trabalhar – enfim, ter uma vida plena e digna.

A expansão da rede e dos serviços de atenção básica nos locais com maior incidência de pobreza foi um dos principais desafios na saúde. O Brasil sem Miséria avançou muito nessa área graças ao forte envolvimento do Ministério da Saúde no Plano. A construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS) foi direcionada pelo ministério às localidades com maior concentração de extrema pobreza¹⁴. Em 2012, foram feitos repasses federais para a construção de 2.105 UBS, sendo que 690 delas já haviam sido concluídas em outubro de 2014.

A Unidade Básica de Saúde (UBS), popularmente conhecida como posto de saúde, é a porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS). Na UBS o cidadão recebe, gratuitamente, atendimentos essenciais em saúde da criança, da mulher, do homem, da pessoa idosa e em odontologia, além de ações gerais de prevenção, promoção e proteção à saúde de toda a família. Há também fornecimento de medicamento básico e encaminhamentos para especialidades, dependendo do quadro que o paciente apresentar.

A Equipe de saúde da Família (ESF) é composta por, no mínimo, um médico, um enfermeiro, um auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Quando ampliada, conta ainda com um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico em higiene dental. Cada equipe é responsável pelo acompanhamento de até quatro mil habitantes de uma determinada área.

A ESF atua não só na UBS à qual é vinculada, mas também nas residências das famílias ou junto à comunidade, realizando, além dos procedimentos típicos

¹⁴ Com o objetivo de focalizar as ações de saúde do Plano Brasil sem Miséria, o Ministério da Saúde faz uso de um “mapa da pobreza” para definir as áreas mais vulneráveis, com base em conceitos de iniquidade no acesso a saúde e vulnerabilidade social.

da UBS, atividades de educação e promoção da saúde. O fato de acompanhar um número definido de famílias localizadas em uma área geográfica delimitada permite à ESF estabelecer vínculos com a população, facilitando a identificação de fatores de risco aos quais a comunidade está exposta.

O agente comunitário de saúde é um profissional que atua na promoção e prevenção na saúde, realizando trabalho de mapeamento e encaminhamento de pessoas ao serviço de saúde.

Outro aspecto fundamental nas ações de saúde do Brasil sem Miséria é o papel dos agentes comunitários de saúde e das Equipes de Saúde da Família. Um estudo publicado pelo periódico da área médica *The Lancet*¹⁵ mostrou que os efeitos das transferências do Programa Bolsa Família, associados ao acompanhamento da condicionalidade de saúde do Programa¹⁶ e ao trabalho feito pelo Programa Saúde da Família, reduziram a mortalidade infantil em 19,3% entre os anos de 2004 e 2009. Ao analisar em separado as causas, constatou-se que a queda de mortalidade por doenças relacionadas à pobreza foi ainda maior: 46,3% de redução da mortalidade por doenças diarreicas e 58,2% de queda na mortalidade por desnutrição.

Esse é um dos motivos pelos quais, desde o início do Plano Brasil sem Miséria, o Bolsa Família foi reforçado¹⁷ e a cobertura das Equipes de Saúde da Família também. A ampliação das Equipes de Saúde da Família beneficiou mais de 4,88 milhões de pessoas em municípios considerados prioritários com base em critérios de iniquidade no acesso à saúde, vulnerabilidade social e concentração de pobreza.

15 RASELLA *et al.* (2013).

16 Para mais informações sobre as condicionalidades de saúde do Bolsa Família, ver SOUSA, 2014.

17 Ver o artigo “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Outra importante contribuição do Bolsa Família para a saúde infantil foi o início do pagamento, em 2011, de benefícios para famílias com gestantes ou com bebês em fase de amamentação. Ambos os benefícios fazem parte do ciclo de aperfeiçoamentos que o Plano Brasil sem Miséria proporcionou no Bolsa Família¹⁸. No caso das gestantes, o pagamento foi possível graças à estreita colaboração entre o Ministério da Saúde e o MDS, pois o benefício só é depositado após a notificação, feita pela saúde ao MDS, de que a beneficiária está grávida.

O benefício, pago por nove meses a partir da notificação, tem por objetivo melhorar a nutrição da mãe (e, conseqüentemente, a do bebê), estimular a realização do pré-natal e ajudar nos preparativos para a chegada da criança. Os resultados foram animadores: de acordo com o Ministério da Saúde, a taxa de identificação precoce de gravidez (até a décima segunda semana de gestação) entre as beneficiárias do Bolsa Família aumentou 60%¹⁹ após o início do pagamento do benefício, o que é uma boa notícia tanto em termos de saúde materna quanto do bebê.

No caso do benefício “nutriz”, para os bebês em fase de amamentação, o objetivo é reforçar a renda da família durante os primeiros meses de vida da criança. Nesse caso, o pagamento, que se estende por seis meses, começa a ser feito assim que a família notifica área de assistência social do município de que houve o nascimento de um novo membro.

Assim como houve uma queda na mortalidade de crianças como consequência da elevação da renda e do acompanhamento da condicionalidade de saúde do Bolsa Família, o mesmo efeito pode ser observado em outros indicadores da área de saúde, como a incidência de doenças relacionadas à pobreza. A tuberculose, por exemplo, é uma doença associada a condições precárias de moradia e acesso à saúde.

¹⁸ Sobre esse ciclo, ver o artigo “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

¹⁹ A taxa de identificação precoce subiu de 14,3% para 22,9%, segundo dados do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) ressalta que o aumento do número de casos de tuberculose é desigual no mundo, concentrando-se entre populações em situação de pobreza e fome. Observou-se que quanto maior a cobertura do Bolsa Família dentro de um determinado município, menor o coeficiente de incidência da tuberculose. Entre 2004 e 2013, a incidência caiu de 46 a cada 100 mil habitantes para 37,9 por 100 mil habitantes, uma redução de 17,6%²⁰.

Uma das populações mais atingidas pela tuberculose no Brasil é a indígena, na qual também se observaram diferenças relevantes em termos de redução da incidência, de aumento do percentual de cura e de redução da mortalidade a partir das ações de garantia de renda do Programa Bolsa Família. Considerando-se os novos casos diagnosticados de tuberculose em indígenas em 2010, a proporção de cura entre beneficiários do Bolsa Família foi de 82,1%, enquanto entre os não beneficiários ficou em 73,6%. Os óbitos decorrentes da doença atingiram apenas 1,3% dos indígenas beneficiários do Bolsa Família, comparados a 6% entre os não beneficiários²¹.

Tendo em vista que a relação entre a miséria e a incidência de determinadas doenças é comprovada e que as ações de combate à pobreza, especialmente quando associadas a iniciativas da saúde, apresentam resultados significativos, o MDS firmou acordo com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para conceder bolsas para o estudo das relações entre a saúde e a extrema pobreza, aproximando o governo e a academia e abrindo caminho para adotar novas ações nesse campo no futuro²².

Nesse mesmo sentido, o MDS, a Fiocruz, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade de Brasília (UnB) firmaram em 2014 um acordo de cooperação que dará aos pesquisadores dessas instituições de ensino e pesquisa acesso

20 Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2013: uma análise da situação de saúde e das doenças transmissíveis associadas à pobreza e às desigualdades regionais (no prelo)*.

21 *Boletim Epidemiológico*, volume 45, n° 18 (2014).

22 Mais informações no artigo “Doenças negligenciadas, erradicação da pobreza e o Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O acordo possibilitará o desenvolvimento, a institucionalização e a operação de uma plataforma de estudos e avaliações contínuas dos impactos e efeitos de políticas públicas sociais nos campos de saúde, educação, trabalho e outros, tendo por referência os dados do Cadastro Único.

Outro exemplo importantíssimo da busca da efetiva universalidade na área da saúde vem do Programa Mais Médicos, que leva médicos para os territórios com maior carência desses profissionais e com grande incidência de pobreza²³, proporcionando ou facilitando aos mais vulneráveis o acesso aos serviços a que têm direito. O aumento do Piso da Atenção Básica equitativo, com reajuste 96% maior para os municípios prioritários (aqueles com alta concentração de extrema pobreza e baixa cobertura de serviços de saúde), segue a mesma lógica, bem como a expansão do Programa Farmácia Popular do Brasil²⁴, com suas 11.844 farmácias credenciadas no “Aqui tem Farmácia Popular” e 262 unidades próprias (Farmácias Populares) em 1.503 municípios prioritários²⁵.

EDUCAÇÃO

Na educação, forma mais definitiva de superação da pobreza por romper o ciclo intergeracional que a reproduz – e por isso mesmo uma das dimensões de maior relevância no Plano –, o Brasil sem Miséria teve ótimos resultados, desde a educação infantil²⁶ até a

23 Mais informações no artigo “Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades”, neste livro.

24 O governo federal criou o Programa Farmácia Popular do Brasil para ampliar o acesso aos medicamentos para as doenças mais comuns entre os cidadãos. O Programa possui rede própria de Farmácias Populares e parceria com farmácias e drogarias da rede privada, chamada de “Aqui tem Farmácia Popular”.

25 Mais informações sobre todos esses temas no artigo “Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades”.

26 Para informações sobre a educação infantil, ler neste texto o tópico sobre a Ação Brasil Carinhoso.

qualificação profissional²⁷, passando pelos avanços na oferta de educação integral, graças à atuação coordenada com o Ministério da Educação (MEC).

O Brasil sem Miséria ampliou a oferta de educação em tempo integral para o ensino fundamental nas escolas públicas onde a maioria dos alunos é beneficiária do Programa Bolsa Família, por meio do Programa Mais Educação, do MEC. Em 2014, do total de 58,3 mil escolas que aderiram à educação em tempo integral, 35,7 mil tinham maioria de estudantes do Bolsa Família²⁸.

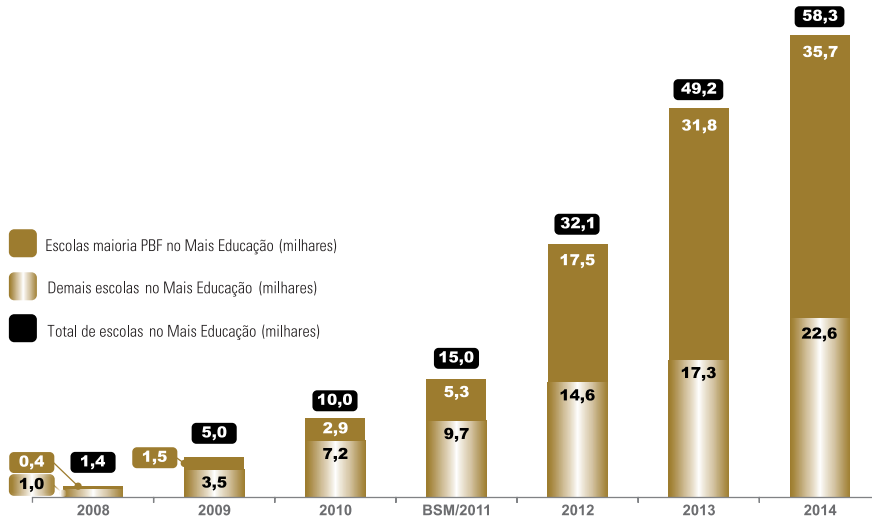
O Mais Educação é um programa que estimula a ampliação da jornada nas escolas públicas para, no mínimo, sete horas diárias. Para tanto, acrescentam-se às atividades curriculares já existentes outras como reforço escolar, educação ambiental, esporte e artes. Na jornada ampliada, as escolas formam turmas de 30 estudantes cada, que podem ser de idades e séries variadas, conforme as características da atividade desenvolvida.

As turmas são acompanhadas por monitores voluntários, preferencialmente universitários ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas. O governo federal, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, repassa recursos para ressarcir a escola pelo pagamento de alimentação e transporte dos monitores, pela compra de materiais permanentes e de consumo, pela contratação de serviços e pela aquisição de kits pedagógicos. Os recursos para a alimentação estão garantidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

27 Sobre a qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria, ver os artigos “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria” e “Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

28 Sobre este assunto, ver o artigo “Reflexões acerca da educação para a superação da extrema pobreza: desafios da escola de tempo completo e de formação integral”, neste livro.

Gráfico 1 – Evolução da oferta de educação integral em escolas com maioria de alunos do Bolsa Família 2008-2014 (milhares de escolas atendidas)



Fonte: Simec/MEC e MDS, outubro de 2014.

Tudo isso, somado à condicionalidade de educação do Bolsa Família – o acompanhamento da frequência escolar de 16 milhões de estudantes do Programa, que apresentam evasão menor e desempenho equiparado à média dos estudantes do ensino público brasileiro²⁹ – conduz as crianças e os adolescentes mais pobres do Brasil a romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.

Uma pesquisa sobre os efeitos educacionais do Bolsa Família concluída na Universidade de Sussex, na Inglaterra, sugere que o tempo de participação no Programa, associado ao valor *per capita* da transferência paga às famílias, concorre para a melhora dos resultados escolares dos estudantes beneficiários³⁰.

²⁹ Para mais informações sobre as condicionalidades de saúde do Bolsa Família, ver XIMENES, 2014.

³⁰ SIMÕES, 2012 e 2013.

AÇÃO BRASIL CARINHOSO

Quando o Brasil sem Miséria foi lançado, uma das faces mais cruéis da miséria em nosso país era sua forte concentração entre crianças e adolescentes de até 14 anos – um em cada quatro brasileiros extremamente pobres estava nessa faixa etária, o que representava uma incidência quatro vezes maior do que aquela observada entre pessoas com mais de 60 anos, de acordo com o Censo 2010. Foi com base nesse diagnóstico que o Plano Brasil sem Miséria definiu, em 2011, um aumento do valor e da quantidade de benefícios do Bolsa Família destinados a crianças e adolescentes³¹.

No grupo dos mais jovens, os mais vulneráveis têm até 6 anos de idade, fase crucial do desenvolvimento físico, intelectual e emocional, que influencia o resto de suas vidas, proporcionando os alicerces para todas as etapas posteriores. Estudos recentes têm ressaltado a importância de investimentos em políticas públicas que visem ao cuidado integral da criança nos primeiros anos de sua vida³². É durante esse período que são formadas as conexões neurais, processo que sofre significativo impacto das condições do ambiente e das experiências pessoais. Eventuais experiências negativas durante essa fase podem ter consequências irreversíveis, para toda a vida, tanto no que diz respeito ao bem-estar físico quanto ao bem-estar mental³³. Dessa forma, é de vital importância garantir não apenas que a criança tenha os cuidados nutricionais necessários, mas que cresça em um ambiente tranquilo, saudável e seguro.

Dada a necessidade de criação de políticas para a redução da extrema pobreza na primeira infância, foi lançada, em maio de 2012, a mais importante inovação do

31 Sobre o ciclo de aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família com foco nas crianças, ver os artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, neste livro.

32 SHONKOFF, 2010a (pp. 357-367) e 2010b (pp. 1-5).

33 NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD, 2007.

Plano Brasil sem Miséria: a Ação Brasil Carinhoso, concebida numa perspectiva de atenção integral que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados a renda, educação e saúde. Por seu caráter intersectorial, o Brasil Carinhoso envolveu, além do MDS, também o Ministério da Saúde e o MEC, com papel de destaque aos municípios e aos estados na sua implementação.

No que diz respeito à renda, a Ação Brasil Carinhoso modificou a lógica de cálculo de benefícios do Programa Bolsa Família. Após anos trabalhando com benefícios de valores fixos, o Programa lançou o benefício de superação da extrema pobreza, que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família. Ele fecha o hiato de extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal por pessoa da família e a linha de extrema pobreza (de R\$ 77 *per capita* mensais). Cada família recebe a quantia necessária para cobrir essa diferença, de modo a permitir que todos os seus membros superem o patamar da extrema pobreza³⁴.

O novo benefício começou a ser pago às famílias com crianças de até seis anos em maio de 2012, quando a Ação Brasil Carinhoso foi lançada. Deu tão certo que posteriormente, em novembro de 2012, ele foi estendido às famílias com crianças de até 15 anos. Com isso, acabou o abismo que separava as crianças e os adolescentes das demais faixas etárias em termos de incidência de extrema pobreza.

34 Os aspectos ligados à renda estão descritos nos artigos “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, neste livro.

Iniciativas do eixo de garantia de renda do Brasil sem Miséria que beneficiaram a primeira infância, além do benefício do Brasil Carinhoso³⁵

- *reajuste do Bolsa Família concentrado nos benefícios relacionados a crianças e adolescentes de até 15 anos (aumento de 45%);*
- *aumento de 3 para 5 na quantidade de benefícios por família relacionados a crianças e adolescentes;*
- *início do pagamento de benefício destinado a famílias com gestantes;*
- *início do pagamento de benefício destinado a famílias com bebês de até 6 meses.*

A gestão de iniciativas intersetoriais e interfederativas da Ação Brasil Carinhoso permitiu que as famílias de crianças e adolescentes superassem a miséria do ponto de vista da renda e tivessem acesso ampliado à creche e a ações de saúde que potencializam o desenvolvimento na primeira infância.

A saúde na Ação Brasil Carinhoso

Na área da saúde, o Brasil Carinhoso previne e trata alguns dos problemas que mais prejudicam o desenvolvimento na primeira infância.

O Ministério da Saúde expandiu a distribuição de doses de vitamina A para crianças entre 6 meses e 5 anos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e em campanhas

³⁵ Mais informações nos mesmos artigos citados na nota anterior.

de vacinação. A medida previne a deficiência dessa vitamina, que acomete 20% das crianças menores de 5 anos e, quando severa, provoca deficiência visual (cegueira noturna) e aumenta o risco de morbidades, mortalidade e anemia. Foram atendidas 9,1 milhões de crianças entre 2012 e outubro de 2014.

O Brasil Carinhoso também aumentou a oferta de sulfato ferroso na Rede de Atenção Básica de Saúde, tendo em vista que a necessidade de ferro entre as crianças menores de 24 meses é muito elevada e dificilmente provida apenas por alimentos. Se essa necessidade não for suprida, pode levar à deficiência de ferro e à anemia, que prejudica o desenvolvimento infantil. Em 2012 e 2013, foram distribuídos 3,8 milhão de frascos de sulfato ferroso. Para 2014, a previsão é de que 5,7 milhões de frascos sejam distribuídos.

A distribuição gratuita, nas unidades do “Aqui Tem Farmácia Popular”, de medicamentos para asma – a segunda maior causa de internação e óbito de crianças – completa o pacote do Brasil Carinhoso na área da saúde. Entre junho de 2012 e setembro de 2014, a distribuição gratuita desses medicamentos beneficiou 1,9 milhão pessoas.

O NutriSUS, outra ação do Brasil Carinhoso, visa à prevenção e ao controle das deficiências de vitaminas e minerais na infância. Consiste na distribuição de sachês nutricionais para as creches que fazem parte do Programa Saúde na Escola e que optaram pela ação. Os sachês devem ser adicionados a uma refeição diária das crianças, durante dois meses por ano. Em 2014, 6.864 creches aderiram à ação, contemplando 330.376 crianças em 1.717 municípios³⁶.

36 Mais informações no artigo “Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades”, neste livro.

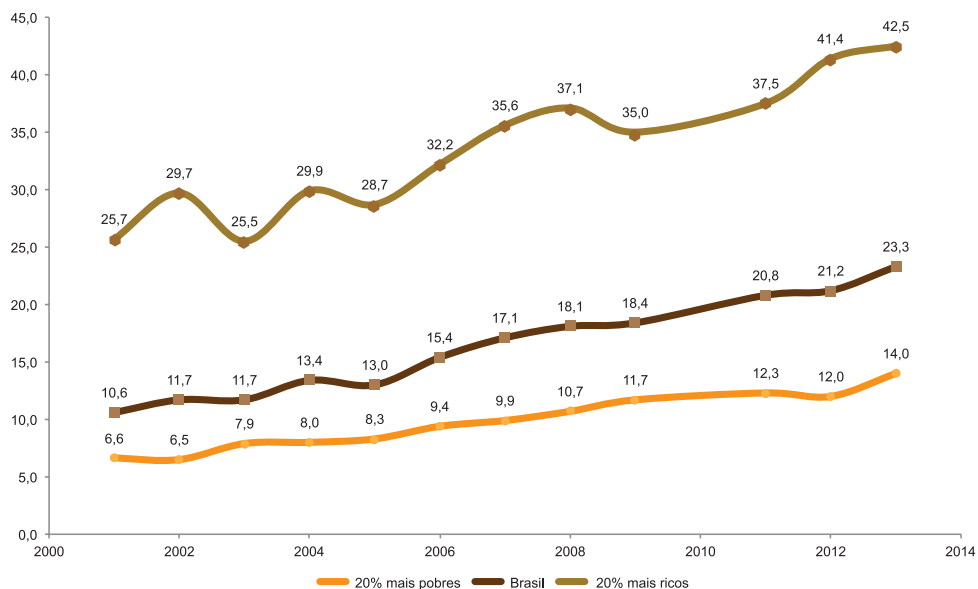
A educação na Ação Brasil Carinhoso

Em termos de educação, o Brasil atingiu a universalização do atendimento das crianças a partir dos 6 anos; mas na educação infantil ainda há déficit, especialmente para as crianças de até 48 meses. O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabelece como objetivo a universalização do acesso à pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos até 2016 e o atendimento de ao menos 50% das crianças de até 3 anos em creches até 2022. Com a Ação Brasil Carinhoso, MEC e MDS dedicaram-se à ampliação do acesso à creche, por meio do estímulo financeiro às prefeituras e ao Distrito Federal para a abertura de vagas, especialmente para a população mais pobre.

No século XXI houve aumento da cobertura de creches para a população de 0 a 3 anos. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), a cobertura passou de 9% no início do Plano Nacional de Educação 2001-2010 para 23,3% em 2013, como mostra o gráfico abaixo. No entanto, ao olhar os dados com cuidado, observa-se que os números globais embutem uma grande iniquidade no acesso a creches por faixa de renda.

Em 2012, 41,4% dos filhos dos 20% mais ricos da população tinham acesso à creche. No ano seguinte, esse percentual atingiu 42,5%. Por outro lado, apenas 12% dos filhos dos 20% mais pobres da população conseguiam vagas na educação infantil para suas crianças de até 3 anos em 2012, ano de lançamento da Ação Brasil Carinhoso. Em 2013, observou-se uma significativa aceleração no acesso das crianças das famílias mais pobres à creche, com o percentual atingindo 14%.

Gráfico 2 – Evolução do porcentual de matrículas de crianças de 0 a 48 meses em creches por faixa de renda



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração Sagi/MDS.

Embora se observe um aumento generalizado na taxa de matrículas, a situação permanece melhor entre os 20% mais ricos, que partiram de um patamar muito superior em 2001 (quatro vezes o dos 20% mais pobres).

O objetivo da Ação Brasil Carinhoso, em termos de educação, foi de incentivar o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses nas creches públicas ou conveniadas com o poder público, especialmente para a inclusão das crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família. E, com mais recursos injetados nas creches, induzir a melhora do atendimento às crianças e suas famílias. Isso foi feito em duas frentes.

Em uma delas, o Brasil sem Miséria suplementou em 50% os recursos transferidos pelo governo federal via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) por aluno às prefeituras, a cada vaga ocupada por crianças do Bolsa Família nas creches. Esse adicional de 50% poderia ser utilizado para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças, incluindo itens que não podem ser adquiridos com recursos oriundos da educação, como fraldas e pomadas para assaduras. Isso viabilizou o cuidado integral das crianças em creches, pois seu desenvolvimento e bem estar dependem também de produtos que atualmente não podem ser adquiridos com recursos do Fundeb.

Inicialmente, para receber esses recursos, as prefeituras precisavam informar, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do MEC, a quantidade de crianças do Bolsa Família que já eram atendidas em creches públicas ou conveniadas. A articulação entre o gestor municipal do Bolsa Família e a área de Educação foi fundamental para que as crianças fossem identificadas e os municípios recebessem o apoio financeiro adicional para as creches em 2012 e 2013.

A partir de 2014, esse procedimento conjunto de identificação deixou de ser necessário, pois os recursos passaram a ser transferidos com base nas informações do Censo Escolar do ano anterior. Cerca de R\$ 1,48 bilhão foram transferidos pelo governo aos municípios por meio dessa ação entre 2012 e 2014, estimulando as prefeituras a ampliar o atendimento às crianças mais pobres e melhorando a qualidade da educação de maneira geral.

Os resultados preliminares do Censo Educacional de 2014 apresentam dados muito positivos: 3,1 milhões de crianças de 0 a 48 meses na educação infantil, dentre as quais 702,8 mil são de famílias beneficiárias do Bolsa Família³⁷, o representa 19,6% do total de crianças beneficiárias do Bolsa Família nessa faixa etária.

³⁷ Dados preliminares do Censo Educacional de 2014.

Em outra frente de atuação, o MEC passou a custear os valores do Fundeb para as vagas em novas turmas de educação infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal previamente à realização do Censo Escolar da Educação Básica. Com isso, os municípios não precisaram mais de esperar pela divulgação dos resultados do Censo Escolar (que é quando as novas vagas abertas são oficialmente detectadas para fins de repasses do governo federal), deixando de arcar com ônus adicionais pela abertura de novas turmas.

Para pleitear os recursos referentes a novas turmas, os municípios inserem no Simec o endereço da creche com a nova turma de educação infantil, incluindo fotos do local em funcionamento, a data de início da turma e a quantidade de crianças atendidas, especificando matrículas em creche e em pré-escola, tanto em período integral quanto parcial. De 2013 a outubro de 2014, foram criadas mais de 1.187 novas turmas em 303 municípios. Neste período, o valor total repassado às prefeituras foi de R\$ 27,3 milhões.

Essas duas medidas somaram-se ao financiamento para a construção de novas creches que o MEC já proporcionava por meio do programa ProInfância. Assim, além de aumentar a oferta de infraestrutura para o atendimento das crianças na educação infantil, com o Brasil Carinhoso o governo federal também avança por colaborar com o custeio de vagas adicionais.

Articulando educação, alimentação e saúde na Ação Brasil Carinhoso

A Ação Brasil Carinhoso também incluiu um aumento de 66% no valor repassado pelo MEC para a alimentação escolar de todas as crianças matriculadas em creches públicas e conveniadas com o poder público.

Complementarmente, o MDS, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), passou a destinar recursos para aquisição de equipamentos e utensílios (kits) para cozinhas de creches. Esta ação qualifica e

fomenta a oferta de uma alimentação saudável nas creches públicas, pois estimula o uso de alimentos *in natura* no preparo das refeições oferecidas às crianças³⁸. Em 2012, foram repassados cerca de R\$ 25 milhões a 63 municípios para a adequação das cozinhas de 1.000 creches. Em 2013 e 2014, a ação abrangeu creches onde mais de 50% dos alunos matriculados eram do Programa Bolsa Família, repassando R\$ 33 milhões, com atendimento a 5.758 creches em 583 municípios.

Por fim, o Programa Saúde na Escola, do Ministério da Saúde, que anteriormente atendia escolas a partir do ensino fundamental, foi estendido às creches e pré-escolas. Em 2013, houve adesão de 4.864 municípios, para a participação de 17.748 creches no Programa, com atendimento a 964.078 crianças matriculadas em creches e 1.972.066 alunos de pré-escolas. Em 2014, foram pactuadas 19.999 creches, contemplando 1.127.837 crianças em creches e 2.028.266 em pré-escolas de 4.787 municípios.

O Programa Saúde na Escola realiza ações de promoção da saúde, prevenção de doenças e agravos à saúde e atenção à saúde, visando o enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens da rede pública de ensino.

³⁸ Os kits são compostos por até 22 equipamentos e têm como finalidade adequar as cozinhas das creches para receberem e processarem os produtos da agricultura familiar, que em sua grande maioria são alimentos *in natura*. Isso porque, a partir da Lei da Alimentação Escolar, foi determinada a aplicação de pelo menos 30% dos recursos da alimentação escolar na compra de produtos da agricultura familiar. Cada município definiu quais equipamentos eram necessários para a adequação das cozinhas, por meio do Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação.

HABITAÇÃO

O acesso à habitação adequada é outro importante aspecto da garantia de bens e serviços para superação da extrema pobreza. Sair de uma condição precária de habitação para uma moradia digna é, em si, um grande avanço para a condição de vida do indivíduo, e ainda tem reflexos sobre aspectos como a saúde e até mesmo a própria renda disponível, pois deixa de ser necessário pagar aluguel.

O Programa Minha Casa Minha Vida tem por objetivo aumentar o acesso à casa própria para as famílias de baixa renda por meio do incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, e ao mesmo tempo gerar emprego e renda, por meio da ampliação do investimento no setor da construção civil.

Lançado pelo governo federal em 2009, o Minha Casa Minha Vida pode ser dividido em duas fases. Na primeira fase foram contratadas 1.005.128 unidades habitacionais, com investimento de R\$ 53,3 bilhões. Uma vez atingida a meta inicial, a segunda fase do Programa foi lançada, em 2011, com o desafio de contratar mais 2 milhões de moradias até dezembro de 2014, com um investimento de R\$ 125,7 bilhões – sendo 1,2 milhão de unidades para a população de mais baixa renda.

Posteriormente, foram agregadas 400 mil unidades à meta inicialmente prevista para a segunda fase. Essas casas serão construídas como parte das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que demandam produção habitacional vinculada. Dessa forma, a meta para construção de unidades destinadas às famílias de mais baixa renda foi ampliada para 1,6 milhão de unidades na segunda fase.

No intuito de compatibilizar o valor da prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família, o Minha Casa Minha Vida: i) subsidia a aquisição da moradia para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600; ii) facilita o financiamento por meio de subsídios e redução de taxas de juros para famílias com

renda mensal de até R\$ 3.275 e iii) melhora as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000³⁹.

Na modalidade destinada ao público de mais baixa renda (até R\$ 1.600 mensais), foram entregues 755,8 mil unidades de 2009 a junho de 2014. Desse total, 388 mil (51%) foram adquiridas por pessoas que são beneficiárias do Programa Bolsa Família⁴⁰. Isso significa que, embora a modalidade do Minha Casa Minha Vida possa atender famílias com renda de até R\$1.600, na maioria dos casos ela chega às famílias com perfil de renda para receber o Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços descritos neste artigo são fruto do aperfeiçoamento de programas já existentes, com melhorias na efetividade e na eficácia de ações em curso, e da criação de novos programas, a partir da identificação de gargalos e de públicos não atendidos. A imposição de um forte ritmo de execução, a utilização intensiva de instrumentos desburocratizados e o aprimoramento das estruturas de incentivos tiveram grande impacto nos resultados. A articulação intersetorial e federativa sem precedentes obtida no Plano Brasil sem Miséria também foi fundamental.

O maior destaque fica com as ações voltadas às crianças. Uma das faces mais nocivas e injustas da miséria era afetar de maneira desigual as famílias com crianças de até 6 anos. Com vistas a dar especial atenção ao desenvolvimento nos primeiros anos de vida e a proporcionar às crianças brasileiras condições adequadas de alimentação, aprendizagem e crescimento, a Ação Brasil Carinhoso foi concebida em uma perspectiva integrada e multidimensional. As políticas de renda, saúde e educação

39 O Programa Minha Casa Minha Vida conta com diferentes modalidades de financiamento e subsídio. Para conhecer as modalidades e suas características, acesse www.caixa.gov.br.

40 De acordo com informações do Ministério das Cidades e do MDS, de setembro de 2014.

do Brasil Carinhoso permitem que as crianças rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza e aproveitem as oportunidades que o país lhes oferece para um futuro melhor e mais justo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados 3 anos – Plano Brasil sem Miséria*. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição revisada. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza. *Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2013: uma análise da situação de saúde e das doenças transmissíveis associadas à pobreza e às desigualdades regionais*. Brasília (no prelo).

_____. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico*, volume 45, n. 18. Brasília: 2014.

CAMPELLO, T.;NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Plano Brasil sem Miséria*. In: PEREIRA, F. S. (Org.). *Ações premiadas no 18º concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2013*. Brasília, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, 2014.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.) *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania – Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição*

demográfica.. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 2, 2013.

NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD. *O período e a qualidade das experiências da primeira infância se combinam para moldar a arquitetura do cérebro*. Documento de Trabalho n° 5. Harvard: 2007. Disponível em <<http://www.developingchild.net>>. Acesso: 05 nov. 2014.

RASELLA, D. et al.. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet* (www.thelancet.com), 15 de maio de 2013. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1)>. Acesso em: 17 out. 2014.

SHONKOFF, J. P. Building a new biodevelopmental framework to guide the future of early childhood policy. *Child development*, volume 81, n. 1. Blackwell Publishing, 2010a.

SHONKOFF, J. P. O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. In: ENCICLOPÉDIA sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância. Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development, 2010b.

SIMÕES, A. A. *O tempo no Bolsa Família e os resultados na educação*. Artigo publicado no jornal Valor Econômico em 15 de maio de 2013.

SIMÕES, A. A. *The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil*. Tese de doutorado. Sussex: Universidade de Sussex, 2012.

SOUSA, M. F., XIMENES, D. A. e JAIME, P. C. (Orgs.) Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília: MDS, n. 17,, 2014.

XIMENES, D. (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília: MDS, n. 18, 2014.

A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Patricia Vieira da Costa, Luiz Herberto Müller, Margarida Munguba Cardoso
Marcelo de Sousa e Luciano Maduro Alves de Lima*

A maior parte da população pobre em idade adulta do Brasil é economicamente ativa¹. Contudo, sua inserção no mundo do trabalho em geral é precária, com renda baixa e instável. Em larga medida, isso se deve ao fato de não terem tido acesso à educação e a bons cursos de qualificação profissional. A estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria, que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e visa à superação da extrema pobreza em todo o país até o final de 2014², trouxe novas perspectivas a esse público.

O objetivo da estratégia é aproveitar a comprovada disposição dessas pessoas para o trabalho e promover a melhora da sua inserção no mercado, seja por meio do trabalho assalariado, autônomo ou associado. Qualificação profissional, intermediação

1 A participação dos beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho está em linha com a das demais faixas de renda. E, segundo uma extensa revisão da literatura a esse respeito feita por Oliveira e Soares (2013), não existe confirmação empírica que sustente com embasamento a hipótese de que transferências de renda desestimulem o trabalho.

2 Instituído pelo Decreto n° 7.492, de 2 de junho de 2011, o Plano Brasil sem Miséria organiza suas ações em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, com vertentes rural e urbana.

de mão-de-obra, incentivo e apoio ao empreendedorismo e à organização coletiva de empreendimentos solidários são algumas das políticas de inclusão produtiva urbana, sobre as quais discorreremos a seguir.

QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

O Pronatec Brasil sem Miséria

O carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva urbana é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego³, que oferece cursos gratuitos de qualidade reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC, responsável pelo programa) e pelo mercado. Em sua vertente voltada às pessoas de baixa renda, o Programa é conhecido como Pronatec Brasil sem Miséria.

Os cursos são ministrados por entidades do “Sistema S” – Senai, Senac, Senat e Senar⁴ –, pela rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e por redes estaduais e municipais de educação técnica e tecnológica credenciadas pelo MEC.

Para oferta da qualificação profissional, as prefeituras precisam aderir ao Programa⁵. A adesão não requer a assinatura de convênio entre os governos federal

3 Criado pela Lei n° 12.513, de 26 de outubro de 2011, o Pronatec é constituído por: Bolsa-Formação Estudante, para cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente e cursos de formação inicial e continuada; e Bolsa-Formação Trabalhador, destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional. O Pronatec Brasil sem Miséria refere-se especialmente à Bolsa-Formação Trabalhador.

4 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

5 Há informações às prefeituras sobre a adesão nos sítios pronatec.mec.gov.br e www.brasilsemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/pronatec.

e municipal, tampouco exige contrapartidas financeiras da prefeitura. O MEC paga pelos cursos diretamente às instituições que os ministram (conhecidas no Programa como “ofertantes”).

A adesão municipal ao Pronatec Brasil sem Miséria é realizada por meio de um sistema informatizado da rede da assistência social, o que privilegia a designação de um interlocutor na prefeitura que seja integrante dessa área. O interlocutor é responsável pela mobilização e inscrição do público nos cursos de qualificação, pelo acompanhamento dos beneficiários e pela articulação com todos os parceiros do Programa.

Com duração mínima de 160 horas, e caracterizados como de formação inicial e continuada (FIC)⁶, os cursos do Pronatec Brasil sem Miséria são oferecidos gratuitamente a pessoas maiores de 16 anos, prioritariamente para as registradas ou em processo de inserção no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁷. Não há limite de matrículas por família.

O catálogo do Pronatec relaciona 644 modalidades de cursos FIC, tais como operador de computador, recepcionista, auxiliar administrativo, eletricista e pedreiro. Há vagas para pessoas com diversos níveis de escolaridade, desde quem tem letramento inicial até alunos com ensino médio, a depender do curso. Isso significa que mesmo quem tem baixa escolaridade ou está há muito tempo fora da escola tem oportunidade de se matricular.

6 Os cursos FIC são voltados à formação de trabalhadores nas áreas da educação profissional e tecnológica, desenvolvendo suas aptidões para a vida produtiva e social, de modo a promover sua inserção ou reinserção no mundo do trabalho.

7 Informações sobre o Cadastro Único nos artigos “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e em vários outros neste livro.

Quadro 1 – Áreas em que há oferta de cursos do Pronatec Brasil sem Miséria

EIXO TECNOLÓGICOS
Produção Alimentícia
Produção Industrial
Recursos Naturais
Ambiente e Saúde
Produção Artística, Cultural e Design
Desenvolvimento Educacional e Social
Informação e Comunicação
Produção Cultural e Design
Infraestrutura
Gestão e Negócios
Turismo, Hospitalidade e Lazer
Segurança
Controle e Processos Industriais
Saúde e Estética

Fonte: Guia Pronatec de Cursos FIC (MEC), 2014.

Diferencial: adaptação ao público-alvo

Tentativas anteriores de conferir escala a programas de qualificação profissional sem abrir mão da qualidade e incorporando a população mais pobre não prosperaram por não terem sido desenhadas sob medida para esse grupo, cujas especificidades é preciso levar em conta. Baixa escolaridade, falta de acesso a informações sobre os cursos, ausência de oferta em pequenas e médias cidades, jornada de trabalho de várias horas ao dia, longas distâncias a percorrer até a escola, turno inadequado das aulas e custos indiretos de participação (como os de transporte e alimentação) são apenas alguns dos obstáculos que, somados à baixa renda, dificultavam a participação desse público.

Buscando contornar tais entraves, o governo federal, além de cobrir os custos dos cursos, viabilizando a gratuidade, também disponibilizou recursos para que as escolas providenciassem para todos os alunos do Pronatec Brasil sem Miséria o material escolar⁸ e didático usado nos cursos, bem como a “assistência estudantil”, que consiste de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los.

Entretanto, existiam ainda três grandes desafios a serem superados. Primeiro, havia dificuldades para divulgar os cursos e sensibilizar o público de mais baixa renda quanto à importância da qualificação profissional. Muitos sequer se viam como destinatários da política. E havia quem pensasse que a matrícula nos cursos de qualificação profissional implicaria perda de benefícios como o do Bolsa Família, o que é infundado⁹.

A entrada da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na estratégia foi decisiva para mudar essa situação. Sua experiência no atendimento às famílias mais vulneráveis, sua abrangência nacional e sua capilaridade fizeram da rede SUAS o parceiro ideal para o Ministério da Educação no Programa, levando as informações sobre o Pronatec Brasil sem Miséria até o público-alvo e acompanhando a sua trajetória durante o curso. Além disso, a área da assistência social vem sendo fundamental para encaminhar os formados aos serviços de intermediação de mão de obra e de apoio ao microempreendedorismo e a iniciativas de economia solidária.

Outro desafio era o de adaptar os cursos ao público. Para tanto, foram realizadas oficinas com as ofertantes. Nesses encontros, foi elaborado o “Documento

8 Incluindo lápis, canetas, cadernos e uniforme, quando exigido pela instituição.

9 Não faria sentido privar do benefício quem ainda não teve acesso à qualificação e a melhores oportunidades no mundo do trabalho. Isso só limitaria suas chances de qualificação e os manteria presos na armadilha da pobreza. Destaque-se que, mesmo após ingresso em uma oportunidade de trabalho que melhore a renda, o desligamento do Bolsa Família não é automático. A depender da renda per capita, a família pode permanecer indefinidamente ou por mais algum tempo no Programa, e só virá a perder o benefício caso não mais se enquadre nos critérios previstos nas regras do Bolsa Família, conforme explicado no artigo “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

de Referência para a Bolsa Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec”, com o objetivo de nortear os parceiros estaduais, municipais, federais e unidades ofertantes sobre a especificidade do público e a melhor forma de incluí-lo nos processos de aprendizagem profissional.

Assim, os professores foram orientados e o material didático foi revisto sob a ótica do público-alvo de baixa renda e baixa escolaridade, o que requereu um grande esforço de adaptação das instituições que ministram os cursos. O início das novas turmas passou a observar uma metodologia de recepção e acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social. O objetivo era que os alunos se sentissem bem-vindos e à vontade, e também que fosse possível equalizar conhecimentos, permitindo que todos os alunos soubessem o que é necessário para acompanhar os cursos – iniciativa que ajudou a reduzir a evasão. Essa também foi uma grande mudança para as ofertantes.

Por orientação do MDS, os cursos do Pronatec Brasil sem Miséria devem ser precedidos de uma aula inaugural, oportunidade em que a prefeitura e a instituição ofertante falam sobre a importância da formação profissional para a trajetória ocupacional dos alunos, além de divulgarem ações complementares à qualificação, como a intermediação de mão de obra.

Outro avanço no sentido da adaptação ao público-alvo foi que, ao contrário de iniciativas anteriores na área de qualificação profissional, no Pronatec Brasil sem Miséria a maior parte das vagas (45%) são para o período noturno, de modo a conciliar trabalho e estudo – o que também requereu a adaptação das instituições que ministram os cursos. Inicialmente predominava a oferta de cursos diurnos, e aos poucos as escolas foram se adaptando a mais essa necessidade dos alunos do Pronatec Brasil sem Miséria.

Os pré-requisitos de escolaridade também foram reavaliados, pois muitos cursos tinham exigência de escolaridade desnecessariamente elevada, cerceando o acesso da população com menos anos de estudo. A comprovação de escolaridade tornou-se auto-declaratória, o que favoreceu o acesso dos indivíduos sem documentação escolar, seja por estarem há muitos anos fora da escola ou por residirem em local

distinto daquele onde estudaram. A redução de exigências de escolaridade permitiu que, desde o início do Pronatec até setembro de 2014, 57% das matrículas foram feitas em cursos que exigem apenas o ensino fundamental incompleto.

Diferencial: adaptação ao mercado de trabalho

O terceiro desafio relacionava-se à tendência natural das instituições que ministram os cursos de oferecer modalidades que fizessem parte de sua “carteira” habitual de qualificação profissional – para as quais já havia professores, equipamentos e instalações disponíveis. O problema é que nem sempre esses cursos (comumente denominados “de prateleira”), embora respeitem os requisitos de qualidade do MEC, respondem às demandas colocadas pela dinâmica do mercado de trabalho local, o que gera descompasso entre o tipo de mão de obra formada e o tipo de mão de obra requerida na região, diminuindo assim as oportunidades de entrada dos egressos do Pronatec Brasil sem Miséria no mercado.

É por isso que a quantidade de vagas e os cursos oferecidos em cada cidade que adere ao Pronatec Brasil sem Miséria são negociados entre o poder público, as instituições que ministram os cursos, os trabalhadores e o empresariado. A decisão deve levar em consideração a vocação econômica e os déficits de mão de obra da região, de modo a aumentar as chances de contratação dos formados.

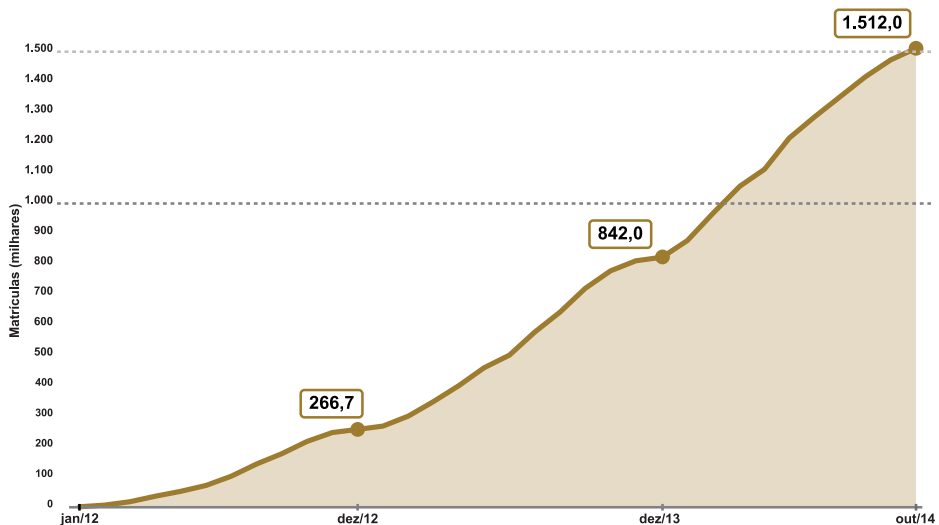
O MDS atuou na capacitação dos interlocutores do Pronatec Brasil sem Miséria nas prefeituras para essa tarefa de negociação. Isso foi feito em encontros presenciais ou com ferramentas que sintetizam e facilitam a leitura de indicadores do mercado de trabalho local, a exemplo do boletim eletrônico “Mercado de Trabalho no seu Município”, disponível no portal do Brasil sem Miséria¹⁰.

¹⁰ Disponível em: www.brasilsemiseria.gov.br/mercado-de-trabalho.

Resultados

Os resultados de todos esses esforços são animadores. De janeiro de 2012 a outubro de 2014, o Pronatec Brasil Sem Miséria teve, como mostra o gráfico abaixo, 1,5 milhão de matrículas – 67% delas, de mulheres. Os jovens de 18 a 29 anos respondiam por 48% das matrículas.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas no Pronatec Brasil Sem Miséria (acumulado 2012-2014)

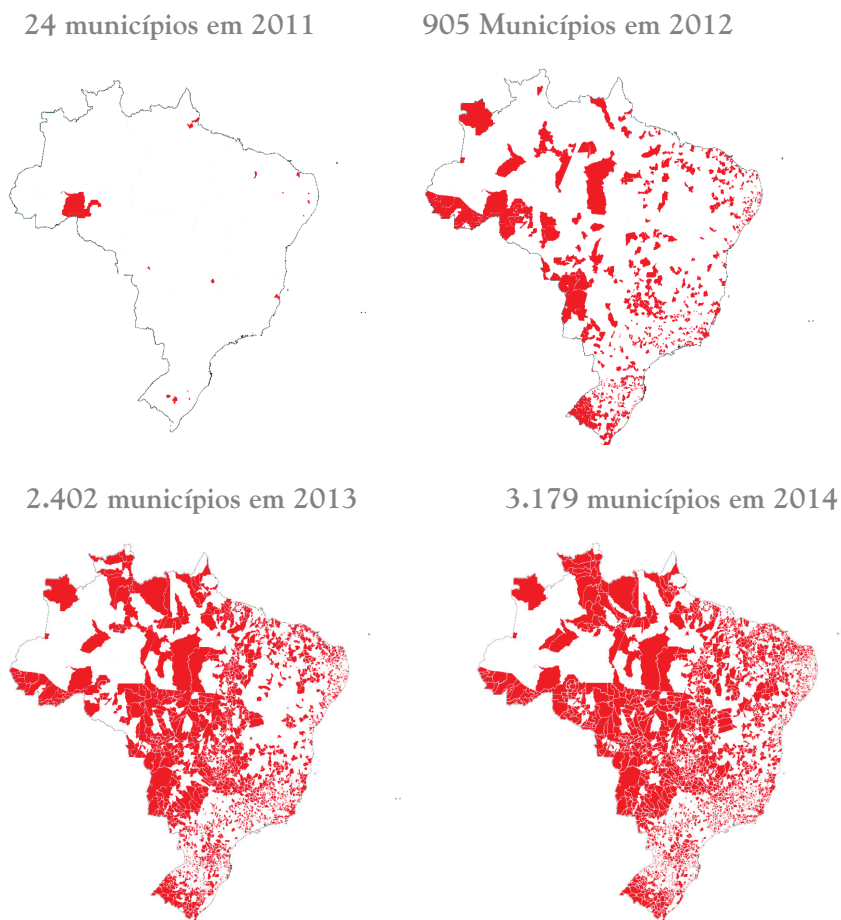


Fonte: Sistec/MEC.

Ressalte-se que, mesmo oferecendo cursos de instituições de excelência em ensino profissional, cuja oferta tende a se concentrar em grandes centros, o Pronatec Brasil sem Miséria não ficou restrito às capitais e às grandes cidades: em novembro de 2014, 3.966 municípios de todos os portes tinham oferta de cursos. Um feito inédito, que foi possível graças à capilaridade combinada da rede socioassistencial, das entidades do Sistema S e das redes federal, estaduais e municipais.

Essa interiorização foi viabilizada, em grande medida, por “unidades móveis” de ensino ou pela “oferta remota”, que consiste na disponibilização, pelas prefeituras, de espaços adequados às atividades pedagógicas das ofertantes.

Figura 1 – Distribuição territorial Pronatec Brasil sem Miséria (2011-2014)



Fonte: Sistec/MEC. Elaboração: Sagi/MDS.

A maior parte das matrículas do Pronatec Brasil sem Miséria em 2014 foram feitas na região Nordeste (32%), seguida por Sudeste (24,1%), Sul (23,6%), Centro-Oeste (11,6%) e Norte (8,6%).

O fato de o MEC pagar pelos cursos diretamente às instituições de ensino desburocratiza sobremaneira o Programa, evitando a necessidade de procedimentos muitas vezes complexos de repasses de verbas a estados e municípios. Isso facilita o trabalho das prefeituras e dos governos estaduais, que podem centrar esforços na mobilização de público e em seu encaminhamento para ações de intermediação de mão de obra ou de apoio ao empreendedorismo.

Iniciativas anteriores de qualificação profissional, em que os recursos para pagamento dos cursos eram repassados pelo governo federal aos municípios (que então selecionavam e pagavam as ofertantes localmente selecionadas), embutiam o risco de que os cursos tivessem qualidade inferior, especialmente nos locais aos quais as redes de ensino profissional de excelência não chegavam. Esse risco era potencializado pelo fato de os cursos passíveis de serem ofertados não estarem relacionados em um guia oficial e tampouco terem de observar grade curricular e carga horária previamente definidas.

Inserção no mercado de trabalho

Com o objetivo de monitorar a efetividade do Pronatec Brasil sem Miséria, o MDS realizou cruzamentos entre as bases de dados do Cadastro Único, da folha de pagamento do Programa Bolsa Família, do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)¹¹, da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)¹², abrangendo o período 2012-2014 (até o mês de junho).

¹¹ Sistema de gestão eletrônica do Pronatec, mantido pelo MEC.

¹² A Rais e o Caged são registros administrativos coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Empresas privadas, empresas públicas e órgãos governamentais têm a obrigação de preencher a Rais anualmente, fornecendo informações sobre seu quadro de empregados. O Caged é preenchido apenas pelas empresas privadas, mensalmente e sem caráter obrigatório, fornecendo informações sobre o fluxo de contratação e desligamento de pessoal.

Esse procedimento permitiu identificar o quantitativo de pessoas¹³ inscritas no Cadastro Único e de beneficiários do Bolsa Família que concluíram cursos FIC do Pronatec Brasil sem Miséria e que passaram pelo mercado de trabalho formal. Com isso, tem-se um indicador que sinaliza o potencial de empregabilidade proporcionado por esses cursos para o público do Brasil sem Miséria.

De um total de 1,1 milhão de pessoas matriculadas no Pronatec Brasil sem Miséria (acumulado até junho de 2014), 430,4 mil tiveram vínculo empregatício formal entre 2012-2014. Isso significa que 37,6% do público inscrito no Pronatec Brasil sem Miséria esteve no mercado de trabalho formal no período. A maior parte é constituída por jovens entre 18 e 24 anos (135,2 mil), seguida por adultos na faixa etária 30 a 39 anos (125,4 mil). Um achado importante foi que, dentre aqueles que transitaram no mercado formal de trabalho, 183,7 mil (42,7%) obtiveram o emprego após a matrícula em um curso do Pronatec Brasil sem Miséria.

Quando se considera a totalidade dos cursos FIC do Pronatec¹⁴, o total de pessoas matriculadas alcançou 2,5 milhões (acumulado até junho de 2014) – sendo 800 mil beneficiários do Bolsa Família. Desse universo de 2,5 milhões, 996,7 mil pessoas tiveram acesso ao emprego no período analisado. Dentre elas, 525 mil são pessoas inscritas no Cadastro Único (52,7% do total que teve vínculo empregatício formal). E, do conjunto de pessoas que fazem parte do Cadastro Único, 197,2 mil são beneficiários do Programa Bolsa Família, dos quais 106,4 mil (54%) obtiveram emprego após se matricular nos cursos do Pronatec¹⁵.

13 A quantidade de pessoas matriculadas é maior que a de matrículas, pois cada pessoa pode se matricular em até três cursos (não concomitantes) por ano.

14 Incluindo as modalidades que fazem parte da Bolsa Formação Trabalhador e da Bolsa Formação Estudante. Não inclui as iniciativas Brasil Profissionalizado, Acordo de Gratuidade com o Sistema “S” e E-TEC.

15 Os dados relativos ao cruzamento entre Cadastro Único, folha do Bolsa Família, Sistec, Rais e Caged serão objeto de análise aprofundada em artigo a ser publicado na série “Estudos Técnicos SAGI”, uma publicação do MDS (no prelo).

A participação da equipe de inclusão produtiva urbana da Sesepe

A implementação da estratégia do Pronatec Brasil sem Miséria requereu intensas negociações entre o MEC, o MDS e as instituições ofertantes. A equipe de inclusão produtiva urbana da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesepe), órgão do MDS responsável pela coordenação do Plano Brasil sem Miséria, participou de todo esse processo, desde a criação do Pronatec, tornando-se um ator reconhecido pelo MEC e por seus parceiros como imprescindível para o sucesso do Programa.

No início do Pronatec Brasil sem Miséria, eram elegíveis apenas as cidades com mais de 100 mil habitantes e com unidades do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Em novembro de 2011 (a Lei que criou o Pronatec foi sancionada em 26 de outubro de 2011), a Sesepe organizou um evento em Brasília tendo como convidados os prefeitos, secretários de assistência social e do trabalho dos estados e de municípios com mais de 100 mil habitantes, além de representantes do sistema nacional de aprendizagem e dos institutos federais de cada cidade. Também participaram a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os ministros da Educação e do Trabalho Emprego.

O objetivo era apresentar a proposta do Pronatec Brasil sem Miséria e firmar o acordo de cooperação entre o MEC e o MDS para a realização do Programa junto à rede SUAS. Depois disso, foram constituídas 27 mesas de negociação (uma para cada estado e para o Distrito Federal), coordenadas pelo MDS e compostas por representantes de cada uma das entidades elencadas acima. O intuito foi de adequar as ofertas de cursos à dinâmica econômica de cada cidade.

Além da articulação em nível federal, a equipe da Sesepe estabeleceu contato telefônico diuturno com os 100 primeiros municípios que aderiram ao Programa, para identificação dos responsáveis pela execução no âmbito municipal. Também realizou inúmeras reuniões nos estados, para que eles assumissem a coordenação estadual da iniciativa. E prestou apoio técnico, disponibilizando as orientações necessárias para

a implantação do Programa, além de exercer o papel de mobilizadora e articuladora entre as instituições ofertantes, as áreas de educação, assistência social e trabalho, os trabalhadores e as empresas. Esse trabalho da Sesep ajudou muito a dar voz aos municípios de menor porte em todo o processo.

Os resultados não teriam sido tão positivos sem o engajamento e a receptividade à inovação demonstrados por todos os parceiros. Afinal, o formato encontrado para a qualificação profissional dos brasileiros mais pobres representa uma verdadeira mudança de paradigma nessa área – o que só se faz com muito esforço e disposição para trabalhar de maneira articulada. E, é claro, com o empenho do público-alvo em se qualificar para melhorar suas vidas e a de suas famílias.

Brasil Sorridente e Pronatec Brasil sem Miséria

O Ministério da Saúde (MS) e o MDS firmaram parceria para articular o programa Brasil Sorridente e o Pronatec Brasil sem Miséria, criando oportunidades para o atendimento odontológico do público matriculado nos cursos. A saúde bucal – com a colocação de próteses dentárias, por exemplo – contribui para a eliminação de barreiras impostas pelo mercado. Por isso, o encontro dessas políticas aumenta as chances de inserção qualificada no mundo do trabalho para o público mais vulnerável.

Para participar, o município precisa ter no mínimo 200 vagas ofertadas no Pronatec Brasil sem Miséria e infraestrutura que inclua equipe de saúde bucal, Centro de Especialidades Odontológicas e Laboratório Regional de Prótese Dentária, além de participar do Acessuas Trabalho¹⁶.

O provimento dos serviços odontológicos deve se realizar no decorrer dos cursos. Para que isso seja possível, é necessária a formulação de estratégias de

¹⁶ Informações sobre o Acessuas Trabalho adiante, neste mesmo texto.

execução entre as secretarias municipais de assistência social e de saúde e a unidade ofertante do curso de qualificação profissional. O desafio é integrar os serviços.

O interlocutor titular do Pronatec Brasil sem Miséria no município notifica o coordenador municipal de saúde bucal sobre início das aulas, a localidade da unidade de ensino, o quantitativo de alunos e o período do curso. O coordenador de saúde bucal é quem organiza, executa e gerencia os serviços e as ações da saúde bucal no município, e sua articulação com o interlocutor do Pronatec Brasil sem Miséria é fundamental para o bom funcionamento da parceria.

Já na aula inaugural pode ser realizada a avaliação clínica da saúde bucal dos alunos, para posterior agendamento do atendimento. A prioridade é dada de acordo com avaliação de risco para a saúde bucal. O governo federal sugere concentrar o atendimento em uma unidade de saúde próxima do local do curso, ou na Unidade Básica de Saúde (UBS) mais próxima da residência de cada aluno. O coordenador de equipe de saúde bucal ou o interlocutor do Pronatec Brasil sem Miséria informa ao aluno o horário e o local da consulta¹⁷, certificando-se de que o agendamento não coincida com o horário de aula.

A meta é atender pelo menos 60% dos alunos nos primeiros três meses de execução da parceria, e 100% a partir dos seis meses, sempre ofertando próteses aos alunos que necessitam, pois elas favorecem o acesso da população pobre a oportunidades de inserção no mercado formal de trabalho. Em setembro de 2014, a parceria era executada em 276 municípios que tinham cursos do Pronatec Brasil sem Miséria.

¹⁷ Os serviços odontológicos que poderão ser prestados envolvem restaurações, profilaxia, tratamento periodontal, tratamento endodôntico (conforme disponibilidade técnica e de equipamento), exodontias de decíduos e permanentes, diagnóstico precoce de patologias em tecido duro ou mole e reabilitação protética. Há também atendimento especializado nas áreas de endodontia, periodontia, cirurgia oral menor, prótese dentária e estomatologia, com ênfase no diagnóstico de câncer bucal.

O Pronatec Brasil sem Miséria e alguns dos seus públicos específicos

O alto grau de vulnerabilidade de alguns públicos exigiu atendimento diferenciado no Pronatec Brasil sem Miséria. É o caso de mulheres, adolescentes e jovens em situação de abuso e/ou exploração sexual e da população em situação de rua, para os quais foram desenvolvidas as iniciativas abordadas a seguir.

Os múltiplos saberes das mulheres, suas histórias, seu aprendizado e sua vivência são todos aproveitados no Programa Mulheres Mil, que potencializa essa bagagem e a transforma em qualificação profissional com vistas à adequada inserção no mundo do trabalho. Para tanto, o Programa Mulheres Mil utiliza uma metodologia específica, que privilegia temas transversais organizados em três eixos – educação, cidadania e desenvolvimento sustentável.

Os cursos são ministrados a mulheres de um mesmo território, com histórias de vida e identidades comuns, permitindo identificar grupos que trabalham sem relação com o mercado formal, mas têm potencial para se organizar em coletivos integrados aos arranjos produtivos sociais e culturais locais, ou para se estabelecer como microempreendedoras individuais.

O Programa Mulheres Mil começou a ser implantado em 2007, em cooperação com o governo do Canadá, inicialmente nas regiões Norte e Nordeste. No início de 2014, o MDS e o MEC firmaram parceria para integrá-lo ao Pronatec Brasil sem Miséria, ampliando a oferta de qualificação profissional às mulheres mais pobres, em especial às beneficiárias do Programa Bolsa Família que não acessavam os cursos do Pronatec, em virtude da baixa escolaridade, situação de vulnerabilidade e violência.

O Pronatec Mulheres Mil é executado em parceria com os Institutos Federais

de Educação, Ciência e Tecnologia¹⁸ e tem carga horária média de 200 horas. Em 2014 foram ofertadas 81.521 vagas em 694 municípios de todos os estados do país. Havia 176 tipos de cursos disponíveis.

O Pronatec Brasil Sem Miséria também fechou parceria, no início de 2014, com o ViraVida, projeto do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) voltado a adolescentes e jovens em situação de abuso e/ou exploração sexual.

A partir dessa parceria, o público atendido pelo Projeto ViraVida do Sesi passou a se beneficiar de cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria. Isso possibilitou que adolescentes e jovens elevassem sua autoestima, descobrissem novos potenciais, resgatassem valores pessoais, fortalecessem os vínculos familiares e comunitários e aumentassem sua capacidade profissional, com maiores chances de inserção digna no mundo do trabalho.

Os adolescentes e jovens em situação de exploração sexual são matriculados em turmas exclusivas, devido à necessidade de acompanhamento diferenciado durante o ciclo inicial de atendimento psicossocial do Sesi, que dura 12 meses. Em 2014 foram ofertadas 1.549 vagas em 116 turmas, distribuídas em 27 municípios.

Ainda no que diz respeito a públicos específicos, uma experiência importante foi desenvolvida na cidade de São Paulo, com vistas à inclusão produtiva de pessoas em situação de rua por meio do Pronatec Brasil sem Miséria. Os cursos – de marceneiro, pedreiro, padeiro, eletricista, entre outros – geralmente são oferecidos em turmas exclusivas, de modo a contemplar a formação e necessidades específicas desse público.

A iniciativa é fruto de uma parceria da prefeitura com o Senai e o Movimento Nacional de População de Rua. Atuando em conjunto, os parceiros têm mais condições de lidar com as particularidades da população em situação de rua, cujo

¹⁸ Para poder implementar o Programa Mulheres Mil, é preciso que o município tenha aderido ao Pronatec Brasil sem Miséria.

índice de evasão tende a ser mais alto que o de outros públicos. Os alunos contam com o acompanhamento da rede socioassistencial do município, que trabalha em estreita cooperação com a equipe do Senai para lidar da melhor forma e com a maior rapidez possível com eventuais dificuldades que os alunos enfrentem.

Para incentivar a participação nos cursos, a iniciativa oferece uma bolsa presença no valor de R\$ 2 por hora/aula, que se somam aos R\$ 2 por hora/aula já pagos a título de assistência estudantil pelo Pronatec.

Iniciada em abril de 2013, a experiência paulistana teve 363 inscritos, sendo 144 beneficiários do Programa Bolsa Família. Na primeira etapa, 171 alunos se formaram, e parte deles foi encaminhada a processos seletivos de empresas parceiras.

O caráter inovador dessa prática deu ao município de São Paulo o primeiro lugar no Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social: Edição Especial – Bolsa Família 10 Anos em 2013, na categoria “Ações articuladas do Plano Brasil sem Miséria voltadas à inclusão produtiva das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”.

APOIO AOS MUNICÍPIOS COM O ACESSO AO TRABALHO

Para apoiar os municípios nas atividades relacionadas à inclusão produtiva dos beneficiários da assistência social, o Plano Brasil sem Miséria criou o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Ele transfere recursos do governo federal aos municípios para a execução de ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho – seja por meio do emprego formal, do empreendedorismo individual ou de empreendimentos de economia solidária.

Trata-se de um programa de fortalecimento institucional, que contribui para ampliar a capacidade dos municípios de desenvolver iniciativas de articulação com políticas que promovam a inclusão produtiva, como as do campo do trabalho,

emprego e renda – incluindo a mobilização para cursos do Pronatec Brasil sem Miséria, o acompanhamento dos alunos, o monitoramento de sua trajetória e o encaminhamento a ações de intermediação de mão de obra.

Os recursos são transferidos do governo federal para o municipal por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dispensando a celebração de convênio ou a apresentação de contrapartida municipal. Os critérios e o prazo para a adesão dos municípios ao programa são definidos anualmente por resolução da comissão intergestores tripartite (CIT), formada por representantes da assistência social nos níveis federal, estadual e municipal.

De 2012 a 2014, as prefeituras que aderiram ao Programa Acessuas Trabalho receberam repasses de R\$ 254,4 milhões (para o ano de 2014, há previsão de repasse adicional de R\$ 97,6 milhões). O Programa teve a adesão de 292 municípios em 2012, 739 municípios em 2013 e 1.379 municípios em 2014¹⁹. A participação dos municípios de pequeno porte teve crescimento considerável no período, passando de 20% em 2012 para 71% em 2014.

O município que adere ao Acessuas Trabalho se compromete com ações e metas estabelecidas anualmente em resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e monitoradas pelo MDS. As secretarias municipais de assistência social ficam responsáveis pela mobilização e encaminhamento ao Pronatec Brasil Sem Miséria (e para outras iniciativas de inclusão produtiva) e pelo acompanhamento da permanência dos alunos nos cursos.

¹⁹ A Resolução 27/2014 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estendeu o prazo de vigência do programa, que iria até o final de 2014, quando termina o Plano Brasil sem Miséria, para até 2018.

INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

Caso queiram se inserir no mercado de trabalho como assalariados, os egressos dos cursos de qualificação profissional contam com serviços para intermediação de mão-de-obra. As ações de intermediação do Plano Brasil sem Miséria são executadas pela rede do Sistema Nacional de Emprego (Sine), coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Intensificar a prestação de serviços de intermediação aos usuários da assistência social é um desafio colocado ao Plano desde o seu lançamento.

Um cruzamento feito em setembro de 2012 entre as bases de dados do Cadastro Único e do Programa Mais Emprego mostrou que 27,3% das pessoas (5.625.620 indivíduos) com mais de 16 anos inscritas no Cadastro e residentes no meio urbano em todo o país haviam sido atendidas com ação de intermediação de mão de obra pelo Sine (por meio do Programa Mais Emprego) nos cinco anos anteriores.

O resultado desse estudo preliminar deixou claro não só que a intermediação atendia ao público do Cadastro Único, mas também que existia potencial para ampliar seu alcance junto aos beneficiários do Brasil sem Miséria.

Cientes desse resultado, e no intuito de organizar os esforços intersetoriais necessários para articular ações de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra, ampliando as probabilidades de o público do Plano Brasil sem Miséria ingressar no mercado de trabalho na condição de assalariado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) firmaram um termo de cooperação em dezembro de 2012.

O objetivo era ampliar a oferta de serviços de intermediação de mão de obra no âmbito do Sine para o público inscrito no Cadastro Único, com prioridade para os concluintes de cursos do Pronatec Brasil sem Miséria. O acordo, com vigência de um ano, contemplou os nove estados da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e o estado de Minas Gerais²⁰.

O acordo previa a descentralização de R\$ 20,9 milhões do MDS ao MTE, para custeio e investimento na rede do Sine dos estados participantes. Os recursos podiam ser usados em despesas que aumentassem a capacidade de atendimento dos postos, como: aquisição de equipamentos de informática, mobiliário, ampliação da capacidade de transmissão de dados, reforço nos serviços e treinamento das equipes das unidades de atendimento, aumento da estrutura de captação de vagas e melhoria física dos postos.

Para alcançar os egressos do Pronatec Brasil sem Miséria, foi colocada em prática, em parceria com os governos estaduais, uma metodologia de trabalho conjunto para oferta dos serviços de intermediação das agências do Sine ao público-alvo.

A meta da parceria era a inscrição de 654.294 trabalhadores do Cadastro Único no sistema Mais Emprego (o que implicaria passarem por

20 A região Nordeste foi escolhida porque concentrava 53% das pessoas extremamente pobres com mais de 18 anos de idade e habitando o meio urbano, e respondia por 40% das matrículas do Pronatec Brasil sem Miséria. Além disso, entre 2010 e 2011, foi a região com segundo maior crescimento de empregos formais no país, de 5,87% (o que representou 470,2 mil novos empregos formais), ficando acima do crescimento nacional, de 5,09%. O estado de Minas Gerais foi incluído porque os municípios do norte do estado estão na área de jurisdição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

procedimento de intermediação de mão de obra)²¹ e a colocação de 105.937 pessoas do Cadastro Único no mercado de trabalho²² no período de vigência da cooperação (dezembro de 2012 a dezembro de 2013).

Foram prestados serviços de intermediação a 2.186.914 trabalhadores por meio do Programa Mais Emprego nos estados participantes da parceria entre dezembro de 2012 e outubro de 2013. Desse total, 945.647 trabalhadores eram do Cadastro Único (43%), superando com folga a meta do acordo, e 487.402 (22%) eram beneficiários do Programa Bolsa Família. No que tange aos colocados no mercado de trabalho, o total do período foi de 269.514 trabalhadores, dos quais 124.956 integravam o Cadastro Único (46%), o que também ficou acima da meta prevista, e 65.970 eram beneficiários do Programa Bolsa Família (25%). Desse modo, ambas as metas do acordo foram superadas no agregado, como mostra a Tabela 1.

21 Para estabelecer as metas, os ministérios apuraram a média anual de cidadãos inscritos no Cadastro Único atendidos no Sine nos cinco anos anteriores à cooperação. As metas representam essa média acrescida de 50%, como esforço suplementar.

22 As metas representam a média anual de cidadãos inscritos no Cadastro Único atendidos e colocados no mercado de trabalho pela rede Sine na região de execução do acordo, acrescida de 50% como esforço complementar.

Tabela 1 – Trabalhadores do Cadastro Único e do Bolsa Família inscritos no Mais Emprego e colocados no mercado de trabalho nos estados participantes da parceria (dez/2012 a dez/2013)

	TOTAL	CADASTRO ÚNICO	% CADASTRO ÚNICO	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	% BOLSA FAMÍLIA
Pessoas inscritas no Mais Emprego	2.186.914	945.647	43%	487.402	22%
Pessoas colocadas no mercado de trabalho	269.514	124.956	46%	65.970	25%

Fonte: Cruzamento de bases de dados do Sistema Mais Emprego (MTE) e do Cadastro Único (MDS)

Nota-se, contudo, que os resultados não foram uniformes entre os estados participantes, como mostra a Tabela 2. Todos os estados cumpriram a meta de inscrição no sistema Mais Emprego, com a exceção do Ceará. Mas apenas três alcançaram a meta de colocação do mercado de trabalho – só que com enorme folga, o que compensou o resultado dos demais estados e permitiu cumprir a meta global do acordo. Entre esses três está justamente o Ceará, que teve o segundo melhor resultado em termos de colocação no mercado.

Tabela 2 – Execução (trabalhadores do Cadastro Único inscritos no Mais Emprego e colocados no mercado de trabalho) por estado participante da parceria (dez/2012 a dez/2013)

UF	META		EXECUÇÃO			
	Inscritos	Colocados	Inscritos	%	Colocados	%
AL	17.244	2.792	41.950	243%	10.659	382%
BA	97.943	15.858	195.545	200%	29.845	188%
CE	138.317	22.395	116.332	84%	43.221	193%

UF	META		EXECUÇÃO			
	Inscritos	Colocados	Inscritos	%	Colocados	%
MA	28.478	4.611	52.478	184%	2.424	53%
MG	192.089	31.101	284.218	148%	24.486	79%
PB	25.624	4.149	41.760	163%	2.411	58%
PE	103.643	16.781	105.689	102%	9.304	55%
PI	16.292	2.638	37.149	228%	970	37%
RN	26.349	4.266	37.448	142%	973	23%
SE	8.315	1.346	33.078	398%	663	49%
TOTAL	654.294	105.937	945.647	145%	124.956	118%

Fonte: Cruzamento de bases de dados do Sistema Mais Emprego (MTE) e do Cadastro Único (MDS).

Quanto à efetividade da iniciativa, a taxa de colocação²³ média global observada no período foi de 12,3% nos estados participantes do acordo. Considerado apenas o público do Cadastro Único, a taxa de colocação foi ligeiramente superior, de 13,2%. Se o recorte de público considerar apenas os beneficiários do Programa Bolsa Família, a taxa foi de 13,5%. Os resultados sugerem que, quando o público mais vulnerável tem acesso a serviços de intermediação de mão de obra, suas chances de ingressarem no mercado de trabalho são similares às dos demais públicos.

Houve variações expressivas na taxa de colocação entre os estados participantes do acordo. Enquanto no Ceará a taxa para o público do Cadastro Único foi 37,1% de colocação no mercado, a maior registrada, os estados do Maranhão (4,6%), Piauí (2,6%), Rio Grande do Norte (2,5%) e Sergipe (2%) registraram taxas muito baixas. Os motivos para a heterogeneidade de desempenho entre os estados merecem uma avaliação mais aprofundada. Mas é certo que as diferenças apontam para oportunidades de compartilhamento de experiências e boas práticas.

²³ Percentual de colocados no mercado de trabalho sobre o total de inscritos no sistema Mais Emprego.

Não menos importante que a intermediação pela rede Sine são as parcerias do Brasil sem Miséria com as empresas responsáveis por grandes obras de infraestrutura. As parcerias envolvem a oferta de cursos de qualificação profissional do Pronatec de acordo com a demanda dos empreendimentos, nos municípios onde estão localizadas as obras. Em contrapartida, as empresas se comprometem a flexibilizar as exigências feitas nos processos seletivos, sobretudo aquelas relacionadas à experiência profissional. Assim, os parceiros promovem a qualificação e ampliam a contratação do público da região dos empreendimentos, reduzindo a migração de trabalhadores e mitigando problemas sociais decorrentes dessas movimentações.

MICROEMPREENDEDORISMO, MICROCRÉDITO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

O emprego formal com carteira assinada em uma empresa não é a única via para a inserção do público-alvo da estratégia de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria no mundo do trabalho. Muitos têm encontrado no microempreendedorismo e na economia solidária uma alternativa promissora de trabalho e renda.

Tendo ou não passado pelos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria, o público de baixa renda que trabalha por conta própria tem acesso à formalização como microempreendedores individuais, de maneira simplificada e a custo reduzido, passando a contar com os benefícios previdenciários e as demais vantagens da formalização.

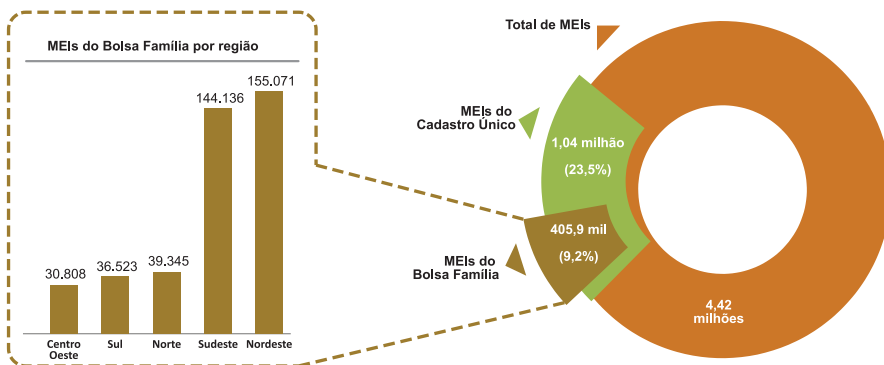
A formalização do microempreendedor individual pode ser feita de forma gratuita no Portal do Empreendedor²⁴ na internet. O Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e o número de inscrição na Junta Comercial são obtidos imediatamente, não sendo necessário encaminhar nenhum documento (ou cópia anexada) à Junta.

²⁴ Disponível em: www.portaldoempreendedor.gov.br

O custo mensal da formalização para o microempreendedor corresponde a 5% do salário mínimo²⁵. O pagamento é feito por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), que pode ser gerado por qualquer pessoa com acesso à internet. Além da cobertura previdenciária, a formalização apresenta diversas vantagens para o empreendedor, como o acesso a linhas de financiamento com custos reduzidos, a possibilidade de aquisição de insumos a preços praticados para produtores e a comprovação da origem da sua renda junto ao comércio em geral, aos bancos e aos órgãos de fiscalização.

Em abril de 2014, havia 4,4 milhões de pessoas formalizadas como microempreendedores individuais. Mais de 1 milhão delas eram pessoas inscritas no Cadastro Único, dentre as quais 406 mil eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. As regiões com maior quantidade de microempreendedores formalizados eram o Nordeste e o Sudeste.

Gráfico 2 – Quantidade de microempreendedores individuais formalizados (Total, Cadastro Único e Bolsa Família)



Fonte: MDS e Sebrae, abril de 2014.

25 O equivalente a R\$ 36,20 em outubro de 2014.

Ressalte-se que, como já explicado anteriormente para o caso da matrícula no Pronatec Brasil sem Miséria, a formalização não leva à perda imediata do benefício do Bolsa Família²⁶.

Os microempreendedores também podem se beneficiar de serviços gratuitos de assistência técnica e gerencial coordenados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)²⁷. Em 2011, o Sebrae e o MDS assinaram um acordo de cooperação técnica, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de adaptar metodologias de assessoramento técnico-empresarial às características e necessidades do público de baixa renda, além de ampliar a oferta desses serviços em localidades com muitas famílias em situação de vulnerabilidade²⁸ e com forte presença de microempreendedores da economia popular e de empreendedores em potencial.

O acordo previa que o Sebrae atendesse 120 mil microempreendedores individuais inscritos no Cadastro Único, mediante a realização de seis visitas de um assessor técnico a cada um dos empreendimentos atendidos. A partir do diagnóstico das fragilidades observadas na atividade produtiva, o assessor técnico pode encaminhar o microempreendedor a cursos gratuitos do próprio Sebrae, que abordam diversos aspectos da gestão de negócios, ou a entidades que operam o microcrédito produtivo orientado. Ao todo, o Sebrae realizou 120.621 atendimentos no âmbito do acordo.

O microempreendedor também pode participar de um dos 15 cursos formação inicial e continuada do Pronatec que oferecem módulos com conteúdos da área de empreendedorismo (o chamado “Pronatec Empreendedor”). O conteúdo de empreendedorismo é ministrado em carga horária que varia de 24 a 52 horas.

²⁶ Mas as famílias que decidem abrir mão do benefício têm prioridade no retorno ao Programa, caso voltem a precisar dele.

²⁷ Mais informações sobre microempreendedorismo e serviços do Sebrae para empreendedores de baixa renda no artigo “O empreendedorismo como promotor da inclusão social”, neste livro.

²⁸ O Sebrae busca atuar em comunidades com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

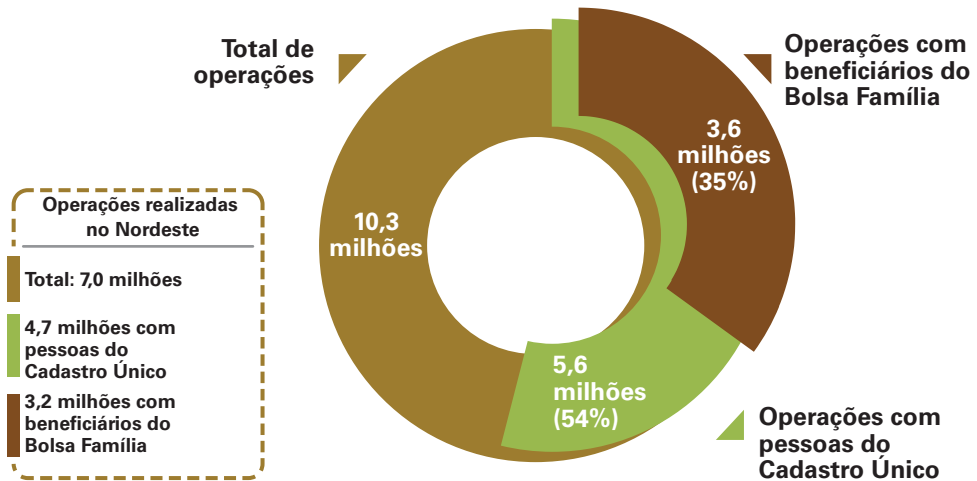
Para ajudar a estruturar e expandir os negócios, os microempreendedores, mesmo que ainda não estejam formalizados, têm acesso ao microcrédito produtivo orientado dos bancos públicos federais no Programa Crescer, uma iniciativa do Brasil sem Miséria para oferecer financiamento e orientação personalizada de agentes de crédito aos negócios dos microempreendedores de baixa renda.

No Crescer, que é operado de maneira desburocratizada para atender às necessidades dos empreendedores de baixa renda, a taxa de juros foi reduzida de 60% para apenas 5% ao ano, e taxa de abertura de crédito foi diminuída de 3% para 1%²⁹. Fazem parte do Programa o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco da Amazônia.

Das 10,3 milhões de operações feitas pelo Crescer de setembro de 2011 a agosto de 2014, 5,6 milhões (54% do total) foram empréstimos a pessoas do Cadastro Único, dentre os quais 3,6 milhões (35%) foram destinados a beneficiários do Bolsa Família.

²⁹ Mais informações sobre microcrédito produtivo orientado no artigo “Atuação de um banco de desenvolvimento para a superação da pobreza: o exemplo do Banco do Nordeste do Brasil”, neste livro.

Gráfico 3 – Quantidade de operações do Crescer
(Total, Cadastro Único e Bolsa Família)



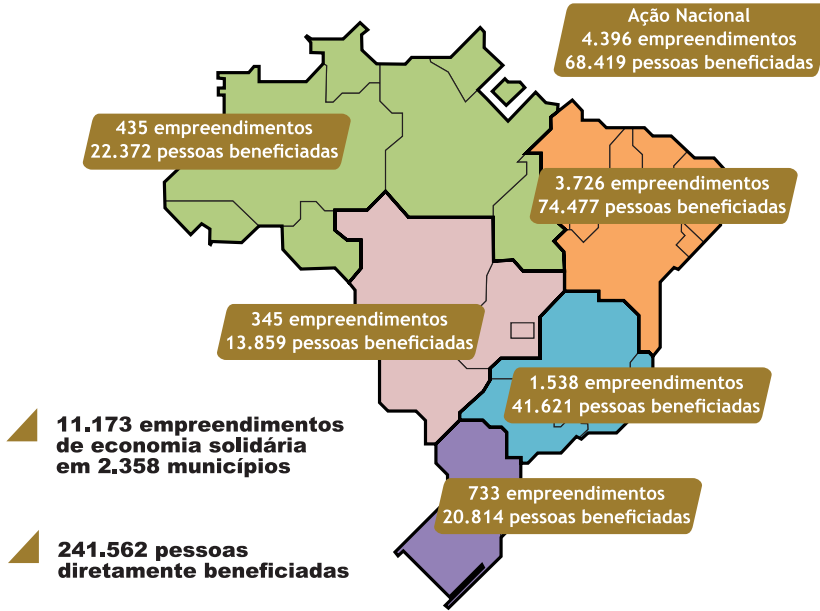
(*) Operações realizadas por pessoas físicas e microempreendedores individuais.

Fonte: MF e MDS, agosto de 2014.

Quem trabalha coletivamente também tem apoio do Brasil sem Miséria, no processo de organização, produção, comercialização e acesso a crédito³⁰. O Plano, por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, apoia 11,2 mil empreendimentos de economia solidária em todo o país, beneficiando diretamente mais de 240 mil pessoas.

³⁰ Mais informações sobre as iniciativas de economia solidária no artigo “Economia solidária e os desafios da superação da extrema pobreza no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Figura 2 – Apoio do Brasil sem Miséria à economia solidária por região



Fonte: Senaes/MTE, 2014.

AVANÇOS, PROPOSTAS E DESAFIOS

A construção da estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria permitiu que pela primeira vez cursos de qualificação profissional de excelência para as pessoas de mais baixa renda ganhassem escala e capilaridade no país. Como abordado neste texto, isso requereu uma série de modificações – e a disposição dos atores envolvidos em trabalhar de um modo novo. Muitas dessas transformações ainda vão requerer um período de maturação, pois o trabalho de grande escala voltado para o público do Cadastro Único e do Bolsa Família de certa maneira ainda é uma novidade nessa área. Mas já avançamos muito, e é importante consolidar as conquistas e seguir aprimorando o atendimento a essas pessoas.

O empenho do MEC em aglutinar vários parceiros em torno do Pronatec tem sido fundamental, bem como a disposição das entidades que ministram os cursos em adaptar seus procedimentos ao público de mais baixa renda. Mas é certo que jamais se teria chegado até essas pessoas não fossem a entrada da rede de assistência social no processo e o apoio dado pelo Brasil sem Miséria aos municípios para participarem desse esforço.

É preciso evoluir no estudo das informações sobre conclusão, evasão e repetência, aprofundando o conhecimento sobre suas causas com vistas à adoção de novas medidas para que cada vez mais alunos se formem.

Também é importante investigar mais a fundo as informações sobre colocação dos egressos no mercado de trabalho proporcionadas pelos resultados dos cruzamentos entre as bases de dados do Pronatec, do Cadastro Único, do Bolsa Família, da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

O trabalho de identificação de oportunidades junto ao empresariado, para adequação das ofertas do Pronatec (tipos de cursos e quantidade de vagas), deve ser reforçado, de modo a aumentar as oportunidades de absorção dos egressos pelo mercado formal.

Tudo isso permitirá melhorar ainda mais o trabalho que já vem sendo feito no sentido de adaptação dos cursos do Pronatec em termos de período (matutino, vespertino, noturno), carga horária, pré-requisitos de escolaridade, aulas de reforço prévio, material didático etc.

É primordial que haja avanço no desenvolvimento do sistema de intermediação de mão de obra (banco de vagas e candidatos), com mecanismo automático de inserção de informações das pessoas formadas pelo Pronatec e por outras iniciativas de qualificação profissional. O sistema já contempla a inserção de oportunidades de emprego pelas empresas e possibilita que elas visualizem as informações dos profissionais que possam vir a ser entrevistados e eventualmente contratados. Agora

é necessário progredir na articulação com os gestores locais, o empresariado e os trabalhadores, para divulgar a ferramenta e estimular seu uso.

A inserção do Pronatec na estratégia de estímulo ao aumento da escolaridade de jovens de baixíssima renda, com oferta de qualificação profissional concomitante ao ensino médio, é outra fronteira que oferece oportunidades para evolução. O papel dos governos estaduais será crucial nesse esforço. Fazer com que os cursos de formação inicial e continuada cheguem cada vez mais aos jovens pobres, de baixa escolaridade e moradores de áreas carentes, também deve ser objetivo buscado constantemente pelas três esferas de governo.

Com acesso em larga escala à formação profissional de qualidade e a serviços de intermediação de mão de obra, estímulo ao empreendedorismo, à economia solidária, e crédito facilitado, diminuem as desigualdades no mercado de trabalho. Ganham os trabalhadores de baixa renda, cujo empenho em se qualificar está melhorando a sua vida, e a de suas famílias. Ganha o Brasil, que caminha a passos firmes rumo a um futuro sem pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil sem Miséria no seu município*. Edição revisada. Brasília: 2013. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil Sorridente e Pronatec Brasil sem Miséria*. Brasília, 2014. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho*. Brasília, 2012. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2014. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil sem Miséria Mulheres Mil*. Brasília, 2014. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil sem Miséria e Projeto ViraVida*. Brasília, 2014. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação. *Sítio Institucional do Pronatec*. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

COSTA, P. V.; MÜLLER, L. H. *Professional qualification in the urban productive inclusion strategy of Plano Brasil sem Miséria*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2014. (One Pager número 254).

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. D. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda?. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *O empreendedor individual e o Programa Bolsa Família*. Brasília, 2012.

_____. *Portal do empreendedor*. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATÉGIAS E PRIMEIROS RESULTADOS

*Janine Mello, Bruno Teixeira Andrade,
Cíntia Ebner Melchiori e Ysrael Rodrigues de Oliveira*

A alta incidência de pobreza no meio rural¹ exigiu do governo federal estratégias específicas capazes de reconhecer e incorporar em suas ações a diversidade social e econômica existente no campo. Para isso, o Plano Brasil sem Miséria articulou, de forma inédita, as informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal² com as bases de dados de outros programas voltados ao atendimento da população rural, permitindo ao poder público conhecer as famílias mais pobres do país e reorientar a ação dos programas de apoio à estruturação produtiva dos agricultores familiares³.

1 Dados do Censo de 2010 indicaram que 1 em cada 4 pessoas que viviam no meio rural estava em situação de extrema pobreza, ou seja, 25% da população do meio rural vivia com menos de R\$ 70 reais per capita por mês, enquanto na área urbana esse percentual chegava a 5%.

2 Para mais informações sobre o Cadastro Único, ver os artigos “O papel do Cadastro Único no Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta pela superação da extrema pobreza no Brasil”, ambos neste livro.

3 Conforme a Lei n° 11.326/2006.

Assim, foi possível direcionar esses programas de maneira focalizada, levando ao público do Plano, em uma perspectiva sistêmica, uma ou mais ações do “pacote” de inclusão produtiva rural, constituído por assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à água e energia elétrica, e apoio à comercialização da produção, por meio de compras públicas e privadas. A seguir serão apresentadas as estratégias e os resultados alcançados entre os anos de 2011 e 2014 para as principais ações que compuseram o eixo de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria.

PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS

As principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão centradas, de um lado, na falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo dar início a suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção.

Dessa forma, para aprimorar o processo produtivo das famílias mais pobres, foi criado no âmbito do Brasil sem Miséria o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, em que os agricultores recebem acompanhamento individualizado e continuado de técnicos agrícolas, que compartilham seus conhecimentos sobre formas de aumentar a produção, a qualidade e o valor dos produtos. O Programa também disponibiliza recursos não reembolsáveis para serem investidos na estruturação de suas atividades produtivas.

No início do Brasil sem Miséria, foi apontada como uma necessidade a readequação da assistência técnica e extensão rural (Ater), atividade até então mais voltada aos setores mais estruturados da agricultura familiar, para o atendimento dos agricultores mais pobres, caracterizados, em sua maioria, pelo baixo aporte tecnológico, pela falta de insumos produtivos, pela pouca diversificação de sua

produção e pelo baixo grau de associativismo e cooperativismo. Partindo desse diagnóstico, foi constituído um modelo diferenciado em que passaram a caminhar juntas a assistência técnica e a disponibilização de recursos não reembolsáveis para apoiar as atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores mais pobres.

A assistência técnica e extensão rural (Ater) é um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais para que melhorem suas atividades produtivas⁴. No âmbito do Brasil sem Miséria, o trabalho ocorre em etapas. Na primeira, o agente de Ater faz um diagnóstico sobre as condições iniciais da produção, junto com a família, identificando pontos fortes e possibilidades. Na segunda, com base no diagnóstico, a família e o técnico elaboram conjuntamente um projeto detalhado para organizar e/ou ampliar a produção, com estabelecimento de etapas para a estruturação produtiva da família. Por fim, o agente de Ater acompanha a família durante a implementação do projeto, para que ele seja executado da melhor forma possível, podendo orientá-la inclusive quanto a formas de comercializar os excedentes. No âmbito do trabalho de extensão rural, os agentes de Ater contribuem para articular localmente outras políticas públicas para essas famílias (como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a habitação rural, entre outros).

As chamadas públicas para contratação de instituições prestadoras de serviços assistência técnica são feitas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) dentro da estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria. Os editais para seleção das instituições foram elaborados seguindo algumas diretrizes definidas como essenciais para a garantia de que a ação fosse bem sucedida junto ao público em extrema pobreza:

1. previsão de acompanhamento individualizado e continuado por, no mínimo, dois anos. Esse acompanhamento é constituído por visitas

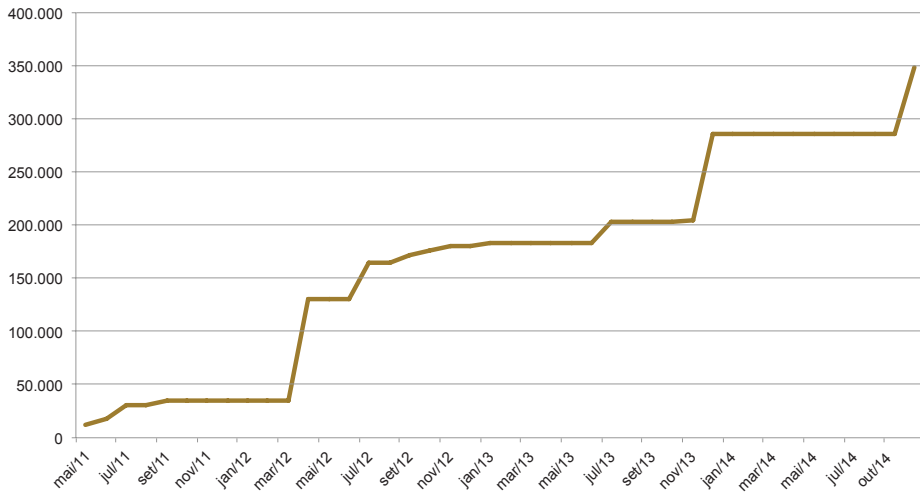
4 Para mais informações, consultar a Lei Geral de Ater (Lei n° 12.188/2010).

- individuais e atividades coletivas visando ampliar os canais de integração e troca dentro das comunidades;
2. elaboração de projetos produtivos considerando não apenas a rentabilidade da atividade produtiva, mas a vontade e experiência produtiva das famílias atendidas e a promoção da segurança alimentar;
 3. atendimento feito por equipes multidisciplinares, compostas por 30% de mulheres e por técnicos oriundos da região atendida, que compartilhem dos saberes e especificidades locais;
 4. realização de chamadas específicas para atender mulheres, povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, entre outros) e chamadas específicas por região (semiárido, Norte e Centro-Oeste);
 5. formação específica dos técnicos de Ater centrada na discussão sobre as diferenças de abordagem dos públicos do Brasil sem Miséria e das políticas e programas sociais sobre os quais as famílias poderiam ser orientadas.

A meta firmada em 2011 previa o atendimento de 253 mil famílias de agricultores. Até outubro de 2014, já haviam sido contratados serviços de assistência técnica⁵ para atender 349 mil famílias de agricultores no semiárido e já haviam sido investidos mais de R\$ 608 milhões.

5 Para essas contratações, nas regiões Norte, Nordeste (incluindo o norte de Minas Gerais, região semiárida) e Centro-Oeste, e nas chamadas para públicos específicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) publica editais (também conhecidos como chamadas públicas) para selecionar entidades interessadas em prestar os serviços de assistência técnica. A escolha da vencedora leva em conta sua experiência e a qualidade da sua proposta técnica e da sua equipe. Podem concorrer tanto entidades públicas quanto não públicas. Já nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal, o Governo Federal tem feito acordos para a prestação de serviços de Ater diretamente pelas empresas estaduais (ou distrital).

Gráfico 1 – Evolução da oferta de serviços de Ater (famílias atendidas – acumulado 2011-2014)

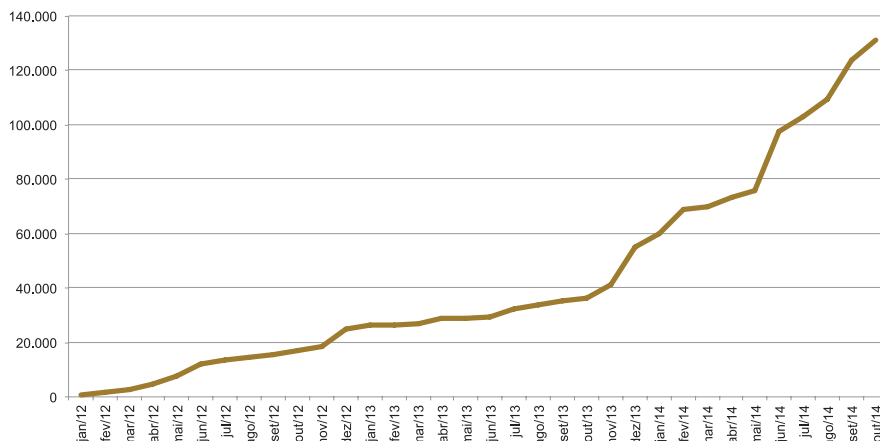


Fonte: Sesp/MDS (maio de 2011 a outubro de 2014).

Com os recursos do Programa de Fomento, cada família recebe R\$ 2,4 mil, divididos em duas parcelas. Diferente do crédito, os recursos são não reembolsáveis e as famílias só recebem a segunda parcela quando cumprem as etapas de desenvolvimento previstas no projeto. Os recursos podem ser usados na compra de insumos e equipamentos (como sementes, adubos, ferramentas e matrizes de animais) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto. O pagamento é feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) diretamente aos agricultores, por meio do cartão do Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão. Até outubro de 2014, 131 mil famílias já haviam começado a receber recursos de fomento e mais de R\$ 344 milhões de reais haviam sido empenhados⁶.

⁶ Consulta ao Siafi gerencial em Sispoad em 15/10/2014.

Gráfico 2 – Evolução do pagamento de recursos de Fomento (famílias atendidas – acumulado 2011-2014)



Fonte: Seseq/MDS (janeiro de 2012 a outubro de 2014).

Para além dos resultados de execução física e financeira do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, é importante ressaltar a mudança significativa na atuação das entidades de Ater e a melhoria das condições de vida das famílias atendidas pelo programa. Parte dos resultados qualitativos alcançados com a ação, segundo o relatório “A inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: primeiros apontamentos”⁷, elaborado em conjunto pelo MDA e pelo MDS, estão listados abaixo:

1. A maior parte das famílias atendidas pelo Programa nunca havia recebido serviços de Ater e era a primeira vez que as entidades de Ater chegavam a famílias com o perfil do Plano;
2. Houve aumento da renda e do patrimônio das famílias atendidas e

7 BRASIL, 2014.

melhoria da situação de segurança alimentar e nutricional, com a ampliação e diversificação da produção de alimentos;

3. Ocorreram mudanças nas formas de produzir das famílias através da diversificação das atividades produtivas, da implantação de atividades não agrícolas e da estruturação da criação de pequenos animais;
4. Houve participação importante das mulheres, como titulares do cartão do Bolsa Família, nas decisões e na implantação dos projetos produtivos;
5. É necessário desenvolver novas estratégias e formas de abordagem por parte das entidades contratadas para lidar com as diferentes demandas das famílias mais pobres. Um exemplo foi a atuação bem sucedida de equipes multidisciplinares que contaram com profissionais de assistência social e pedagogia na resolução e tratamento de questões que extrapolavam o viés produtivo do acompanhamento.

Segundo a percepção dos técnicos e das famílias envolvidas, o sucesso do programa se deve à articulação entre Ater e recursos a fundo perdido e ao envolvimento das famílias no processo. Isso se deu, em grande medida, porque as famílias perceberam que seus conhecimentos e experiências foram reconhecidos e aproveitados no desenvolvimento do projeto e suas etapas. Outro fator decisivo para o sucesso da ação foi a estratégia de diversificação das atividades, o que, no caso da estiagem prolongada ocorrida no semiárido durante o período, foi essencial para garantir o retorno financeiro das famílias em parte das atividades produtivas desenvolvidas.

“(...) o Programa de Fomento permitiu a implantação e a melhoria da estrutura produtiva e o acúmulo do patrimônio produtivo, ampliou a produção de alimentos e permitiu uma fonte de renda às famílias beneficiárias, ao comercializarem o excedente de produtos (com melhor qualidade, inclusive) nos mercados locais”⁸.

8 BRASIL, 2014b.

Quadro 1 – Descrição dos projetos e investimentos produtivos apoiados no âmbito do Programa de Fomento

Principais projetos produtivos desenvolvidos pelas famílias no âmbito do Programa de Fomento	Criação de pequenos animais, (suinocultura, caprinocultura e avicultura caipira), bovinocultura, lavouras de milho e feijão, horticultura, recuperação dos solos associada à implantação de pequenas áreas de policultivos, artesanato e outras atividades não agrícolas (salão de beleza, lanchonete, padaria, mercadinho, fábrica de churros, fábrica de blocos de cimento, entre outros).
Principais investimentos feitos pelas famílias com os recursos do Programa de Fomento	Aquisição de matrizes e reprodutores para iniciar ou ampliar a criação de pequenos animais.
	Aquisição e formação de estoques para a alimentação desses rebanhos (incluindo a implantação ou a reforma das áreas de pastagem e a aquisição de equipamentos, como uma máquina cortadeira de palma).
	Ampliação das instalações para acomodar os animais (bebedouros, cercas, curral, galinheiro, chiqueiro, etc.).
	Aquisição de insumos e equipamentos para a produção agrícola (telas, adubos e sementes para as hortas ou mudas de frutíferas, canos, mangueiras e torneiras para a instalação de sistema de irrigação por gotejamento, no caso dos agricultores com acesso à água para produção).
	Aquisição de materiais para desenvolver atividade artesanal (artesanato como alternativa de renda no período da estiagem).
	Aquisição de matérias primas e máquinas e equipamentos para outras atividades não agrícolas: areia, brita, cimento, formas de blocos, máquina betoneira e pequeno caminhão usado; prateleiras, cadeiras, secador, prancha, lavatório, espelho, esmaltes, cremes e shampoos; produtos não perecíveis, prateleiras para o estoque dos mercadinhos e freezer para produtos perecíveis, entre outros.
Principais orientações técnicas recebidas pelas famílias beneficiárias do Programa de Fomento	Sobre a poda e os tratos culturais das frutíferas, o manejo alimentar, sanitário e reprodutivo dos animais, a suplementação da alimentação animal e as técnicas de irrigação, entre outras.

Fonte: Sesan/MDS.

Em 2011, os agricultores do semiárido contaram ainda com a ação de distribuição de sementes adaptadas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). No entanto, em função da estiagem prolongada, o plantio de hortaliças e grãos acabou sendo substituído por outras atividades com melhor resistência aos períodos de seca, como a criação de animais. Além disso, a Embrapa foi responsável por um esforço de disseminação de tecnologias voltado para os agricultores mais pobres através das unidades de aprendizagem. Ao todo foram implantadas 317 unidades, distribuídas em 126 municípios do Nordeste, promovendo atividades de qualificação tecnológica em mais de 200 comunidades⁹.

Para além das ações do Brasil sem Miséria, como parte das ações mais gerais de apoio à agricultura familiar, os produtores também podem acessar linhas de crédito e microcrédito orientado rural através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Crescer. Se considerarmos apenas as operações do Agroamigo, linha de crédito do Pronaf operada pelo Bando do Nordeste do Brasil, entre 2011 e 2013 foram feitos mais de 834 mil empréstimos a pessoas inscritas no Cadastro Único, o que representa 75% das operações do programa. Dentre esses empréstimos, 655 mil foram feitos a beneficiários do Bolsa Família, representando 59% das operações do Agroamigo no período¹⁰.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), iniciativa do MDS e MDA que, desde 2003, compra a produção de agricultores familiares sem necessidade de licitação.

⁹ Relatório enviado pela Embrapa, com posição de dezembro de 2013.

¹⁰ Operações realizadas de 2011 a 2013. Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), MDS e MDA.

Ao considerarmos os produtores com mais vulnerabilidades do ponto de vista econômico e produtivo, um dos maiores desafios enfrentados pela estratégia de inclusão produtiva rural era fazer com que parte de seu excedente pudesse ser comercializado. Para que isso fosse possível, o PAA, mesmo sendo um programa já consolidado, passou por uma série de alterações visando seu aperfeiçoamento¹¹.

Analisando o percurso do PAA no âmbito do Brasil sem Miséria podemos ressaltar três principais resultados. O primeiro deles foi a ampliação do percentual de participação dos mais pobres nas vendas ao PAA. De 2011 a 2013, cerca da metade (50%) dos produtos do PAA eram comprados de agricultores familiares registrados no Cadastro Único. Em 2010, essa taxa era de 32%.

O segundo resultado relevante foi que a região Nordeste apareceu como a principal fornecedora de produtos para o PAA, com 45% do total de agricultores beneficiados no período de 2011 a 2014. E o terceiro resultado importante foi que, o percentual de mulheres no PAA passou de 26% em 2011 para 36% em 2014.

Para aperfeiçoar ainda mais o PAA, em 2012 foi criada uma nova modalidade chamada Compra Institucional, que ampliou as possibilidades de mercado para a agricultura familiar ao permitir que governo federal, estados e municípios comprassem sem a necessidade de licitação a produção dos pequenos produtores para abastecer equipamentos públicos como universidades, hospitais, quartéis e penitenciárias.

Só nesta modalidade já foram investidos, em menos de dois anos, cerca de R\$ 41 milhões, distribuídos entre União, estados e municípios. Já fazem uso desta modalidade os ministérios da Educação, da Saúde, da Defesa e o próprio MDS; os estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, o Distrito Federal e alguns municípios como Erechim (RS) e Viçosa (AL). Os principais produtos adquiridos são itens de hortifruti, grãos, laticínios e orgânicos¹².

11 Mais informações no artigo “Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: uma síntese da experiência recente de formulação e execução de políticas públicas articuladas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro”, disponível nesta publicação.

12 Em fase experimental.

Todas essas iniciativas, somadas à experiência já consolidada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), melhoram a qualidade da alimentação nas escolas e nos demais equipamentos públicos que recebem os alimentos comprados pelo PAA, e ainda promovem a diversificação e qualificação da oferta de produtos da agricultura familiar. Isso viabiliza o acesso desses agricultores ao mercado institucional e privado, cujas compras o Brasil sem Miséria estimulou.

ÁGUA E LUZ PARA TODOS

Considerando o foco da estratégia de inclusão produtiva rural no semiárido, região marcada pela vulnerabilidade hídrica, era preciso contemplar também o acesso das famílias à água para consumo doméstico e para viabilizar a produção, potencializando os investimentos feitos em assistência técnica e fomento.

Desde 2003, o MDS já possuía uma ação de construção de cisternas em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), com estados e municípios, que resultou na construção de quase 330 mil cisternas para armazenamento de água para consumo humano. Com o Brasil sem Miséria, a ação ganhou uma nova perspectiva, para além da questão da segurança alimentar e nutricional, fortalecendo seu papel na superação da pobreza extrema e na inclusão produtiva da população rural do semiárido. Assim, também na questão da água, o Brasil sem Miséria inovou ao criar o Água para Todos, que integrou e potencializou ações vinculadas à questão do acesso à água em andamento em diversos órgãos, além de criar novas ações e parcerias¹³.

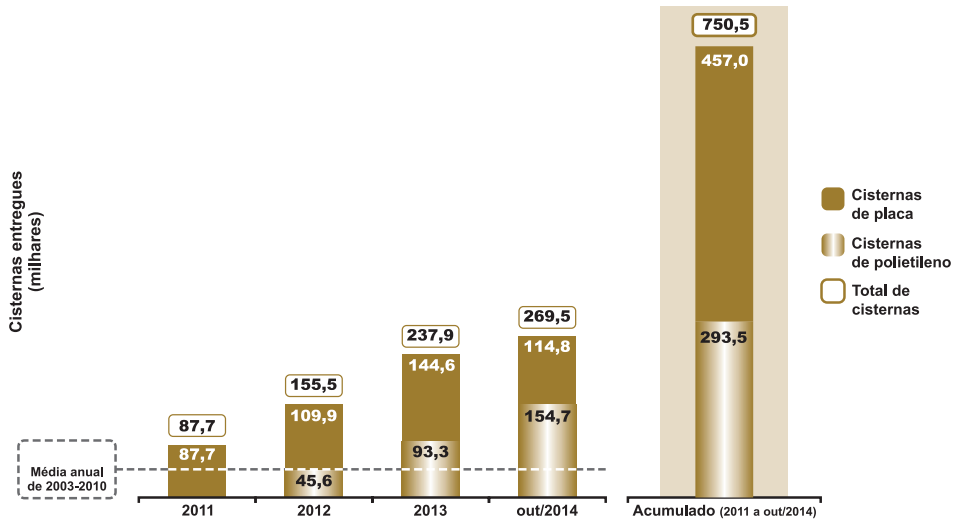
¹³ O Água para Todos é uma parceria do Ministério da Integração Nacional (MI), que o coordena; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelo Programa Cisternas; da Fundação Nacional de Saúde (Funasa); do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o Programa Água Doce; da Fundação Banco do Brasil (FBB); da Petrobrás e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); que executam suas ações em parceria com estados, consórcio públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e bancos públicos, como o Banco do Nordeste.

As cisternas de água para consumo humano garantem água para beber, cozinhar e para a higiene pessoal, enquanto as tecnologias de água para produção possibilitam a produção de alimentos e a criação de animais, que podem ser consumidos e gerar excedentes a serem comercializados, propiciando renda e melhorando a vida das famílias¹⁴.

Para o período de 2011 a 2014, foram estabelecidas metas ambiciosas de entrega de 750 mil cisternas de água para consumo humano e 76 mil tecnologias de água para produção, das quais foram executadas, até outubro de 2014, 750 mil e 88 mil, respectivamente. Somente as cisternas de água para consumo humano representam uma capacidade de armazenamento de mais de 12 bilhões de litros de água nos estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais, com mais de três milhões de pessoas diretamente beneficiadas. A contar desde 2003, são mais de um milhão de cisternas de água para consumo humano e 95,7 mil tecnologias de água para produção.

¹⁴ A cisterna é um tipo de reservatório de água cilíndrico, coberto, que permite a captação e o armazenamento da água da chuva que escoia dos telhados das casas. Tem capacidade para armazenar 16 mil litros de água, o suficiente para atender uma família de cinco pessoas num período de estiagem de até oito meses. O reservatório, fechado, é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e dejetos trazidos pelas enxurradas. No Água para Todos, há dois tipos de cisternas para consumo humano: a cisterna de placa, feita de placas de concreto fabricadas no local de construção, e a cisterna de polietileno, um tipo de plástico resistente e que suporta altas temperaturas, além de ser leve e atóxico. Já as tecnologias sociais de água para produção incluem as cisternas calçadão, cisternas enxurrada, os barreiros trincheira, as barragens subterrâneas, os tanques de pedra e os kits de irrigação.

Gráfico 3 – Evolução da quantidade de cisternas de consumo entregues (2011-2014)



Fonte: Sesep/MDS.

Outras ações do Água para Todos incluem a implantação de cisternas em escolas rurais, sistemas coletivos de abastecimento e dessalinizadores. Já foram atendidas mais de 600 escolas rurais e mais de 1.300 comunidades receberam sistemas coletivos de abastecimento implementados pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Outras 2.700 comunidades tiveram diagnósticos para a implantação de dessalinizadores concluídos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O Água para Todos privilegia o uso de mão de obra e materiais locais, movimentando a economia do semiárido. Entre o início de 2011 e outubro de 2014, os investimentos realizados pelo governo federal no programa chegaram a mais de

R\$ 5,9 bilhões¹⁵. O programa realiza ainda a capacitação de pedreiros e das famílias; no caso das famílias a capacitação é voltada ao uso adequado da água das cisternas, tanto para consumo quanto para produção, e para técnicas de manutenção dos reservatórios.

Antes de receberem as cisternas, 89% das famílias¹⁶ tinham de percorrer cerca de 2 quilômetros por dia para buscar água, em um trajeto que durava em média 50 minutos. A maioria buscava água cinco vezes ou mais por semana. Com as cisternas, 87% das famílias não precisam mais buscar água e têm mais de cinco horas livres por semana para se dedicar a outras atividades. Além disso, as cisternas propiciaram ganho de cerca de R\$ 100 mensais para as famílias, que economizam na compra de água e alimentos e ainda lucram com a venda de excedentes.

Esses resultados foram possíveis em função da ampliação dos parceiros e da articulação com todos os órgãos do governo federal envolvidos com a pauta da água, unindo diferentes opções tecnológicas, e também em razão de melhorias na gestão do programa, com o estabelecimento de metas claras e o monitoramento constante em salas de situação¹⁷, realizados no âmbito do arranjo de gestão do Brasil sem Miséria.

Ainda do ponto de vista da gestão, o aperfeiçoamento dos modelos de contratação do MDS e do MI resultaram em uma aceleração considerável na entrega das cisternas, criando um cadastro prévio de entidades habilitadas para firmar termos de parceria, no caso do MDS, e integrando os processos de fabricação e instalação das cisternas, no caso do MI.

A ampliação da velocidade de entrega de cisternas evidencia os ganhos

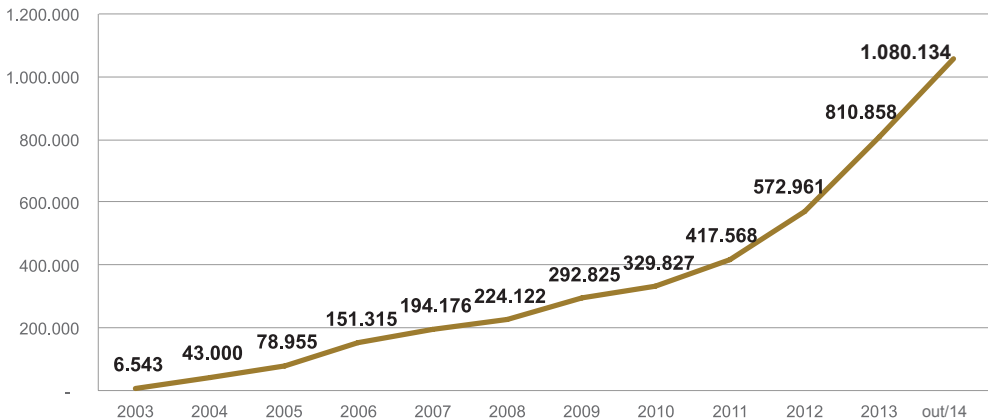
15 Empenho realizado pelo MDS, MI e MMA. Fonte: Siafi Gerencial em Sispoad. Consulta em 15/10/14, com posição em 08/10/14.

16 Pesquisa quantitativa realizada pelo Instituto Vox Populi no primeiro semestre de 2014, ouvindo 586 beneficiados por cisternas e 95 não beneficiados que vivem no semiárido de Alagoas, Pernambuco e Piauí

17 Para mais informações sobre as salas de situação, ver artigo “Coordenação Intersetorial das Ações do Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

proporcionados pelo novo modelo de atuação: entre 2003 e 2010, a média anual de cisternas entregues em ações do governo federal era de 41 mil unidades; em outubro de 2014, com pouco mais de três anos de Brasil sem Miséria, já haviam sido entregues 750 mil cisternas, multiplicando por mais de cinco a média anterior ao Plano. Ao longo de 2014, foram entregues mais de mil cisternas por dia, em média, considerando as tecnologias de 1ª e 2ª água.

Gráfico 4 – Evolução da quantidade de cisternas de consumo entregues (acumulado 2003-2014)



Fonte: Sesep/MDS (janeiro de 2003 a outubro de 2014).

O uso do Cadastro Único foi fundamental para que as cisternas e as outras tecnologias de abastecimento chegassem ao público-alvo do Brasil sem Miséria com acesso precário à água, garantindo assim a focalização do Programa Água para Todos. Um estudo do perfil dos beneficiários¹⁸, realizado em julho de 2014, revelou que

¹⁸ Sesep/MDS, com base nominal de beneficiários de 1ª e 2ª água e extração do Cadastro Único de fevereiro de 2014.

82% dos beneficiários do Água para Todos estão inscritos no Cadastro Único, dos quais 71% recebem o Bolsa Família. De acordo com a declaração de renda antes do recebimento de transferências do Bolsa Família, 68% eram extremamente pobres e a renda média mensal *per capita* era de R\$ 110,85. As mulheres eram as responsáveis pelas cisternas em 73% dos casos. Negras e negros são os responsáveis em 80% dos casos. Em relação à localização dos domicílios que receberam cisternas, 83% estão na área rural e 94% no semiárido brasileiro.

Além do acesso à água, o Brasil sem Miséria também continuou a promover o acesso à energia elétrica, por meio do Programa Luz para Todos. Na parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME), o Brasil sem Miséria contribuiu na localização do público rural em extrema pobreza, apontando quais deveriam ser os focos de atuação para garantir luz aos brasileiros mais pobres e contribuir para o trabalho de campo das concessionárias de energia elétrica.

Ao todo, 369 mil famílias do Cadastro Único foram atendidas com ligações de energia elétrica desde o início do Plano até junho de 2014, sendo 267 mil delas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Dentre elas, 262 mil estavam situação de extrema pobreza antes do Plano¹⁹. Além da melhoria na condição geral de vida das famílias, o acesso à energia elétrica também propicia o uso de tecnologias que auxiliam na produção, como bombas de água elétricas para irrigação, por exemplo.

Com esses programas, o Brasil sem Miséria garantiu a infraestrutura necessária para que as famílias rurais do semiárido brasileiro potencializem os resultados de outros programas sociais, como Ater e Fomento, permitindo o salto de estruturação produtiva necessário para fortalecer a autonomia das famílias.

¹⁹ A meta de atendimento do Luz para Todos no Brasil Sem Miséria era de 257 mil famílias extremamente pobres.

PROGRAMA BOLSA VERDE

Uma das maiores inovações do Plano Brasil sem Miséria foi a criação do Bolsa Verde, programa que atende famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos que desenvolvem atividades sustentáveis em áreas com relevantes ativos ambientais²⁰ e que estariam em extrema pobreza se não participassem do Bolsa Família. Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, o Bolsa Verde promove a melhoria das condições de vida e a elevação de renda dessas populações, ao mesmo tempo em que incentiva a conservação dos ecossistemas.

As famílias que fazem parte do Programa Bolsa Verde recebem transferências trimestrais no valor de R\$ 300 por um período de dois anos, que pode ser prorrogado. A maioria das famílias saca o benefício financeiro através do cartão do Bolsa Família, mas também existe a possibilidade de saques através do Cartão Cidadão. Como contrapartida ao recebimento do benefício do Bolsa Verde, as famílias se comprometem a manter a cobertura vegetal e a fazer uso sustentável dos recursos naturais das áreas onde vivem.

O Bolsa Verde beneficia famílias em praticamente todos os biomas e estados brasileiros, tendo atendido, até novembro de 2014, 69,7 mil famílias distribuídas em 68 Unidades de Conservação, 876 Projetos de Assentamento e 64 municípios com áreas ribeirinhas. A meta do programa é beneficiar 73 mil famílias até o final de 2014.

Para fazer o Programa chegar até as famílias extrativistas, assentadas e ribeirinhas que vivem em áreas isoladas e remotas, várias estratégias foram elaboradas, envolvendo órgãos públicos federais, secretarias de estado, prefeituras, associações

²⁰ Atualmente o Programa Bolsa Verde atende as seguintes áreas: Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais, gerenciadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Projetos de Assentamentos ambientalmente diferenciados, gerenciados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); áreas onde vivem ribeirinhos, gerenciadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

comunitárias, entidades da sociedade civil, entre outros. Dentre as estratégias, cabe destacar os mutirões de Busca Ativa²¹. No total, 27 municípios paraenses foram contemplados com a ação e 38.000 famílias foram atendidas, dentre as quais mais de 15.500 já se tornaram beneficiárias do Programa Bolsa Verde.

Outra importante ação favorecida e impulsionada pelo Programa Bolsa Verde foi a iniciativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de realizar um cadastramento específico em registro do Instituto de todas as famílias habitantes das 77 Unidades de Conservação de Uso Sustentável geridas pelo órgão. A iniciativa permitirá ao governo federal conhecer a fundo a realidade das famílias moradoras, tanto do ponto de vista do acesso aos serviços públicos, quanto em relação a suas capacidades produtivas.

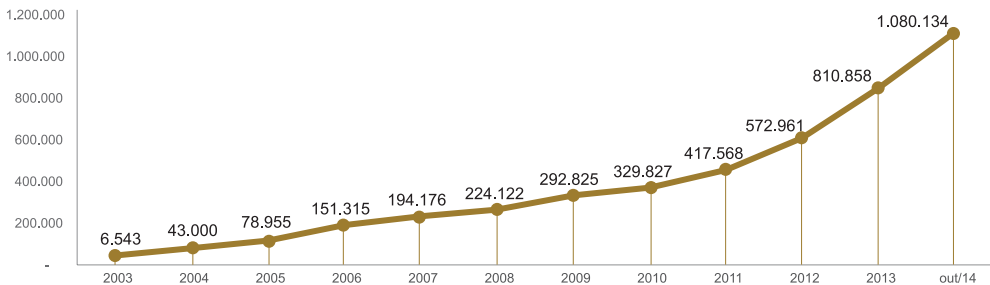
De posse das informações sobre as famílias, proporcionadas pelos mecanismos de registro dos programas, o governo federal foi induzido a planejar e executar ações complementares e inéditas para os beneficiários, que se tornaram, assim, público-alvo de outros programas voltados para a inclusão produtiva (assistência técnica e extensão rural), acesso à água e luz (Água e Luz para Todos) e programas de habitação (Minha Casa Minha Vida).

O Bolsa Verde desempenha, nesse sentido, um duplo papel. Além de remunerar as famílias mais pobres pelos serviços de conservação dos recursos naturais, elevando a renda e melhorando suas condições de vida, o programa funciona como

21 Os mutirões foram uma iniciativa para ampliar a cobertura do Cadastro Único nas áreas do Bolsa Verde e elevar o número de famílias beneficiárias tanto do Programa Bolsa Família quanto do Bolsa Verde. A ação ofereceu, além do cadastramento no Cadastro Único e assinatura do Termo de Adesão ao Bolsa Verde, a emissão de documentação – CPF, RG e Carteira de Trabalho – e contou com outras atividades diversas incluídas pelos municípios durante o atendimento das famílias. Além de expandir a cobertura do Cadastro Único e aumentar as famílias beneficiárias das transferências de renda, os mutirões contribuíram para reduzir potenciais conflitos nas áreas do Programa Bolsa Verde ao buscar nivelar e tornar mais igualitária a situação das famílias. Os mutirões concentraram-se em municípios do estado do Pará, em razão de essa Unidade da Federação abrigar o maior número de famílias e áreas com perfil do Bolsa Verde, assim como por questões logísticas e orçamentárias.

um catalisador para a chegada de outras políticas voltadas para o atendimento das demandas e vulnerabilidades das populações que vivem nessas áreas e contribuem para a preservação dos seus ativos ambientais.

Gráfico 5 – Evolução da quantidade de famílias atendidas pelo Bolsa Verde (acumulado 2011-2014)



Fonte: Sítio www.mma.gov.br. Elaboração: Seseq/MDS.

ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA E ACAMPADOS

Uma frente importante do Plano Brasil sem Miséria foi direcionada aos assentados e assentadas da reforma agrária e às famílias acampadas que demandam atendimento pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

No contexto da estratégia de superação da extrema pobreza, mostrou-se essencial pensar de forma diferenciada as ações voltadas para o público de assentados e acampados que, historicamente, sempre estiveram às margens dos processos de desenvolvimento social e econômico. No caso dos acampados, as ações estiveram centradas no eixo garantia de renda, com a inclusão das famílias no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família, além de ações voltadas para a segurança alimentar

e nutricional, como a distribuição de alimentos. Já em relação aos assentados e assentadas, em função de serem detentores de terras para produzir, a lógica das ações guardava semelhança com as ações de inclusão produtiva voltada para o público tradicional da agricultura familiar, embora com algumas especificidades.

A Busca Ativa foi, desde o começo, um dos grandes desafios e avanços do Brasil sem Miséria, e o públicos da reforma agrária e os acampados fizeram parte das prioridades do MDS e do Incra para garantir que a inclusão no Cadastro Único e os cruzamentos com a base do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) viabilizassem a construção de um diagnóstico sobre a situação socioeconômica dessas famílias. Para isso, diferentes estratégias de Busca Ativa foram pensadas e implementadas²² e os resultados dessa parceria puderam ser verificados através do aumento de assentados, assentadas e acampados inscritos no Cadastro Único, em especial nos anos de 2013 e 2014.

Em 2014, mais de 630 mil famílias acampadas e assentadas faziam parte do Cadastro Único e quase 400 mil recebiam o Bolsa Família. Programas como o Mais Médicos, o Minha Casa Minha Vida e o Água para Todos também incorporaram entre suas prioridades os beneficiários da reforma agrária: 20 mil famílias estão com processos em andamento para receberem suas moradias; 350 assentamentos receberam médicos e 30 mil famílias do semiárido serão atendidas com sistemas coletivos de abastecimento.

Da meta de 253 mil atendimentos previstos para o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais de 2011 a 2014, 50 mil famílias eram de assentados e assentadas beneficiários do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates) e recebiam créditos de fomento. Em um primeiro momento, os créditos de fomento foram pagos pela estrutura de créditos do Programa Nacional de Reforma

²² Para maiores detalhes sobre a estratégia, ver nesta publicação o artigo “Brasil sem Miséria na Reforma Agrária: avanços na inclusão social e produtiva”.

Agrária por meio do crédito instalação e, em momento posterior, parte do atendimento a assentados e assentadas foi incluído na estrutura de pagamento do Programa de Fomento.

No total, foram atendidos com assistência técnica 350 mil famílias através de contratos existentes ou da adequação ou celebração de novos contratos com a metodologia própria do Brasil sem Miséria no âmbito das ações do Incra. O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais apoia com recursos financeiros 12,6 mil famílias e o Bolsa Verde apoia mais 40,6 mil famílias de assentados. Além disso, o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) compram produtos de mais de 30 mil famílias da reforma agrária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideradas todas as ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria, foram investidos R\$ 10 bilhões de reais desde 2011 nas regiões e na produção dos agricultores familiares mais pobres, impactando não só as condições de vida dessas famílias, mas também a economia de regiões de baixo dinamismo.

A combinação de assistência técnica, insumos, recursos de fomento, crédito, apoio à comercialização, acesso à água e energia elétrica foi especialmente importante para que as famílias do semiárido atravessassem com mais segurança um dos períodos mais prolongados de seca da história do semiárido. Ações como o Garantia Safra e o Bolsa Estiagem, entre outras implementadas pelo governo federal, foram essenciais para disponibilizar o apoio necessário aos sertanejos, contribuindo para o enfrentamento do período de estiagem de forma mais digna.

As condições meteorológicas, de certo modo, afetaram os resultados dos investimentos feitos na inclusão produtiva de agricultores familiares vulneráveis do semiárido. Por outro lado, cabe ressaltar que as privações sofridas nesta seca não tiveram a intensidade de estiagens passadas, o que permitiu aos agricultores familiares viver com mais dignidade na terra que escolheram para morar e produzir.

Em situação tão adversa, isso aponta indícios de que a estratégia de inclusão produtiva rural e as ações de proteção social existentes na região contribuíram para evitar a pauperização da população sertaneja.

Apesar dos avanços, existem desafios que se apresentam como possibilidades de aprimoramento e novos caminhos para o atendimento de um número cada vez maior de famílias com ações de melhor qualidade. Em primeiro lugar, o Brasil sem Miséria abriu espaço para um campo de experimentação, essencial para a renovação das políticas públicas. Foi possível testar novas formas de operacionalização baseadas em novos conceitos e abordagens que, hoje, nos permitem afirmar que o caminho construído foi acertado e pode ser ampliado e qualificado visando o fortalecimento das estratégias de atuação junto à parcela mais pobre do meio rural.

Um dos desafios diz respeito à ampliação da escala. Mesmo considerando os resultados positivos em termos de redução da pobreza rural, o percentual de pobres ainda é maior no campo, o que aponta para a necessidade de ampliação das estratégias voltadas para a superação da pobreza rural.

Cabe destacar ainda a necessidade de intensificar as ações de apoio à estruturação produtiva de povos e comunidades tradicionais, respeitando suas especificidades culturais, produtivas e sociais.

Outro desafio que tem um forte impacto sobre o sucesso das políticas voltadas para esse público, embora não seja exclusivo das ações voltadas ao rural, é a integração e articulação entre os tempos e as lógicas das ações implementadas, permitindo, assim, a criação de um ambiente de complementariedade e fortalecimento dos resultados obtidos e, por consequência, uma vida mais justa e digna para as mulheres e homens que vivem no meio rural brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUALIMP. *Semiárido brasileiro. Mais água, saneamento e saúde*. Material de divulgação da pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi “Impacto socioeconômico das cisternas no semiárido” sobre o Programa Água para Todos, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cartilha Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição Revisada. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados*. Brasília, 2014a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário. *A Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil Sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: Primeiros Apontamentos*. Brasília, 2014b (mimeo).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 11326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

PARTE
2



Na Parte 2, alguns dos principais parceiros executores de ações do Plano Brasil sem Miséria falam sobre sua experiência na implementação de programas e serviços de grande escala que compõem o Plano, organizados de maneira articulada e adaptados às necessidades da população mais pobre do país.

Assistência social, transferência de renda, microempreendedorismo e microcrédito, economia solidária, ações de inclusão produtiva para o campo, acesso à água no semiárido, conservação ambiental, reforma agrária, educação, ações para a primeira infância e saúde são os assuntos abordados.

Os temas não esgotam as áreas de atuação do Brasil sem Miséria, mas dão a medida da complexidade de sua estratégia multidimensional – e de como as ações se interligam em torno do objetivo comum de superar a extrema pobreza.

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA OFERTA DE SERVIÇOS PARA A GARANTIA DE NECESSIDADES SOCIAIS BÁSICAS

*Denise Ratmann Arruda Colin, Valéria Maria de Massarani Gonelli
e Ana Heloísa Viana Silva Moreno*

O presente artigo se propõe a analisar o Plano Brasil sem Miséria a partir da contribuição aportada pela política de assistência social. O Plano foi lançado no ano de 2011¹ com o objetivo de articular políticas públicas voltadas para o combate à desigualdade social e à pobreza, dando nova configuração às ações já existentes no âmbito federal e adicionando novas soluções.

O Brasil sem Miséria foi organizado em torno de três eixos: a garantia de renda para superação imediata da situação de extrema pobreza; o acesso a serviços públicos para melhorar as condições de educação, saúde, proteção social; e a inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

¹ O Plano Brasil sem Miséria foi instituído por meio do Decreto n° 7492, com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014.

O Plano estruturou suas ações a partir do reconhecimento de que políticas sociais precisam ofertar um olhar integral para as demandas e necessidades dos sujeitos e para as distintas expressões da questão social. Por isso, adotou como estratégia principal a atuação intersetorial. Isso significa que as políticas públicas passaram a ser direcionadas de maneira integrada e em conformidade com determinado patamar de civilidade, a partir do reconhecimento da sua história de vida e do território onde o cidadão está inserido.

O formato de execução de políticas adotado superou o *modus operandi* tradicional em que predominava a oferta fragmentada das intervenções públicas. O Brasil sem Miséria articulou serviços sociais com ações de inclusão produtiva e ações de combate à insuficiência alimentar, nutricional e de renda. Para tanto, construiu estratégias para a superação da baixa escolaridade e qualificação profissional, de modo a lidar com a fragilidade de inserção no mundo do trabalho, ao tempo em que fortaleceu a proteção social e implementou ações para lidar com o acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia.

Nessa perspectiva, o Plano envolveu 22 ministérios, além de articular parceria com estados e municípios e estabelecer interação com bancos públicos, setor privado e terceiro setor. Todos foram envolvidos de forma orgânica dentro da proposta de estruturação dos três eixos do Plano.

A coordenação do Brasil sem Miséria ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Plano adotou como critério para o acesso aos programas a inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais, reconhecendo-o como ferramenta chave para identificar a realidade socioeconômica das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou com renda mensal total de até três salários mínimos. A partir das informações presentes no Cadastro Único, cada política setorial adequa suas ofertas de acordo com as necessidades regionais identificadas.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O EIXO ACESSO A SERVIÇOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A assistência social foi chamada a contribuir com o Brasil sem Miséria desenvolvendo ações nos eixos: i) garantia de acesso à renda, ii) acesso a serviços, e iii) inclusão produtiva. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) integra o eixo acesso a serviços ofertando benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Especial. Os serviços da Proteção Social Básica (PSB) estão voltados para o desenvolvimento da proteção proativa, o fortalecimento das relações familiares e comunitárias, a prevenção das situações de risco e de vulnerabilidade, e a ampliação de acesso à informação, direitos e serviços sociais. A Proteção Social Básica também é responsável pela provisão da segurança de sobrevivência (renda e autonomia), hoje materializada via Programa Bolsa Família, Benefícios Eventuais² e Benefício de Prestação Continuada (BPC); pela segurança de acolhida e pela segurança de convívio ou vivência familiar.

Fazem parte do escopo de ofertas da Proteção Social Básica: i) Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif)³, que tem como objetivo fortalecer a função protetiva da família e prevenir a ruptura de seus vínculos familiares e comunitários; ii) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos⁴, organizado para ampliar trocas culturais, desenvolver o sentimento de pertencimento, de identidade, fortalecer vínculos e incentivar a socialização e a convivência comunitária.

2 Informações sobre esses benefícios adiante, neste artigo.

3 No período de 2003 a 2013, o cofinanciamento federal para oferta do Paif pelo Cras aumentou de 454 unidades para 7.507 em 5.527 municípios, o que permitiu o atendimento de 1,8 milhão de famílias em serviços intergeracionais e por ciclo de vida.

4 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos está presente em 5.036 municípios.

Com o Brasil sem Miséria, os serviços do Paif e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foram fortalecidos com a constituição de equipes que se deslocam no território. A oferta do serviço volante faz parte da estratégia de Busca Ativa, instituída pelo Plano. No campo da política de assistência social, a Busca Ativa comporta a identificação no território de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos para a viabilização do acesso a serviços socioassistenciais. A Busca Ativa é uma ação que faz parte da função de Vigilância Social prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). As informações coletadas no território servem para subsidiar um melhor planejamento das ações da assistência social.

Em 2012, o MDS iniciou o cofinanciamento das Equipes Volantes, como forma de facilitar a Busca Ativa. As Equipes Volantes realizam a Busca Ativa a partir de seu território com o objetivo de localizar, cadastrar e de identificar as demandas da população, principalmente daquelas pessoas que são mais difíceis de serem encontradas no território e aquelas que são de comunidades tradicionais, ou que vivem em regiões isoladas⁵. Para todas essas pessoas a Busca Ativa facilita o acesso a serviços socioassistenciais e a benefícios de renda. Complementando as ações de Busca Ativa, a mobilização da população também é realizada por meio de campanhas, palestras, atividades socioeducativas, visitas domiciliares e cruzamentos de bases cadastrais.

Para facilitar o acesso das Equipes Volantes às regiões ribeirinhas da Amazônia Legal e do Pantanal, o governo federal estabeleceu parceria com a Marinha do Brasil para a construção de lanchas⁶ e posterior oferta dessas aos municípios. Como forma de apoiar o processo de compra e de manutenção das lanchas, o governo federal oferta cofinanciamento.

5 O resultado do fortalecimento da estratégia da Busca Ativa fez com que a quantidade de famílias extremamente pobres identificadas aumentasse de 407 mil para 1,1 milhão de famílias incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família. Dados de fevereiro de 2014.

6 Até outubro de 2014 foram entregues 116 lanchas, de um total de 123 previstas para entrega. Atualmente já existem 1.195 Serviços de Equipes Volantes.

Complementando os serviços socioassistenciais ofertados no âmbito do SUAS, a Proteção Social Especial (PSE)⁷ oferece um conjunto de serviços, programas e projetos de caráter especializado, voltados ao atendimento das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social. A Proteção Social Especial foi organizada em dois tipos de proteção social, a de média complexidade e a de alta complexidade, esta última com serviços que requerem maior estruturação técnica e operativa. A proteção social de média complexidade oferta os seguintes serviços: i) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); ii) Serviço Especializado em Abordagem Social; iii) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade; iv) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e v) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Proteção Social Especial de alta complexidade, por sua vez, oferta diversas modalidades de acolhimento⁸ com vistas a garantir proteção integral a indivíduos ou famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, que demandem atendimento ou acolhida provisória.

No que diz respeito à relação dos serviços ofertados na Proteção Especial com o Plano Brasil sem Miséria, merece destaque a ampliação da rede de serviços socioassistenciais voltada ao atendimento à população em situação de rua. Em 2010, o MDS deu início ao cofinanciamento federal do Serviço Especializado para População em Situação de Rua, ofertado pelo Centro POP, com o objetivo de promover a expansão e o reordenamento dos serviços de acolhimento, estabelecendo parâmetros de atendimento. Em 2012 passou a ampliar e a cofinanciar o Serviço Especializado em

7 O Centro de Referência Especializada em Assistência Social (Creas), é o equipamento público-estatal, de base municipal ou regional, de referência para a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) com direitos violados. Em 2005 havia 314 Creas no país, em 2014 este número atingiu 2.318.

8 São modalidades de acolhimento da Proteção Social Especial de alta complexidade: o acolhimento institucional; em república e em família acolhedora. A alta complexidade também abarca o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Abordagem Social, com equipes que se deslocam no território para o atendimento da população em situação de rua e a identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e de usuário de substâncias psicoativas, entre outros.

Em 2013, para avançar na cobertura dos serviços socioassistenciais especializados em municípios de pequeno porte I e II⁹, cuja demanda não comporta a implantação de equipamento próprio ou a capacidade de gestão é baixa, foi adotada a estratégia de regionalização. Estão passando por este processo os Serviços de Acolhimento a Crianças e Adolescentes e o Paefi.

O processo de regionalização envolveu a elaboração de um diagnóstico das violações de direitos presentes no território e a adequação das responsabilidades da intervenção cooperada entre os entes envolvidos, sendo fortalecido o papel da coordenação da esfera estadual. A oferta de Creas/Paefi Regional foi direcionada a municípios com menos de 20 mil habitantes e a oferta dos Serviços de Acolhimento a Crianças, Adolescentes e jovens foi direcionada para municípios com população inferior a 50 mil habitantes¹⁰.

Outra estratégia importante de melhoria da qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais foi a alteração no desenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Diante do reconhecimento da necessidade de melhoria do desenho da oferta do Peti para potencializar o combate ao trabalho infantil, o programa abandonou a antiga estratégia, pautada na oferta de prestação de serviço exclusivo da assistência social, e passou atuar tendo como objetivo principal a articulação de ações voltadas a este público.

9 Municípios de pequeno porte I são aqueles que apresentam população de até 20 mil habitantes e municípios de pequeno porte II são aqueles com população entre 20 e 50 mil habitantes.

10 Estão abarcados neste processo os Serviços de Acolhimento Institucional (abrigo e casa lar), Acolhimento em Família Acolhedora e Acolhimento em República. Atualmente, o Serviço de Acolhimento destinado a crianças e adolescentes, mulheres e idosos está presente em 828 municípios e em 20 estados e no DF, ofertando 40.520 vagas; os Serviços de Acolhimento para a População de Rua estão presentes em 257 municípios, com 24.975 vagas ao final de setembro de 2014.

As crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, que antes eram atendidas em um serviço exclusivo para esse público, foram incorporadas ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Essa mudança significou a incorporação do atendimento deste público específico juntamente a grupos com pessoas de outros perfis, ou seja, eles passaram a ser atendidos em grupos intergeracionais, permitindo, assim, a superação da segregação de segmentos sociais e a superação da estigmatização.

Na mesma esteira de integração das áreas, a atenção às pessoas com deficiência foi ampliada com o Plano Viver sem Limite¹¹, criado com a finalidade de promover o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência por meio da articulação de políticas, programas e ações. No âmbito da assistência social foram reordenados os serviços de acolhimento em Residências Inclusivas e instituídos equipamentos públicos denominados Centros-Dia, em parceria com a política de saúde. O Centro-Dia tem como objetivos promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida dos usuários e familiares; contribuir para superar as situações violadoras de direitos; prevenir o isolamento e a segregação dos usuários; além de fortalecer a convivência familiar e comunitária e promover o acesso a benefícios e serviços. As Residências Inclusivas destinam-se ao acolhimento de jovens e adultos com deficiência em situação de dependência que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar.

Com o propósito de responder qualitativamente às demandas dos territórios mais vulneráveis, foi implementado o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, que organiza serviços de acolhimento em caráter emergencial nos territórios atingidos por essas situações.

As mudanças realizadas nos últimos anos no tocante à oferta de serviços socioassistenciais representam um grande avanço e reforçam a capacidade do Estado de atender pessoas mais vulneráveis em suas necessidades específicas. O

¹¹ Plano Viver sem Limite, lançado em 2012.

desenvolvimento da política de assistência social significa a elevação da oferta de serviços socioassistenciais, mas também o aumento do acesso dos cidadãos aos demais serviços, porque a assistência social também tem como função a responsabilidade pela identificação de demandas e a articulação com as demais políticas para facilitar o acesso e garantir proteção social.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O EIXO ACESSO À RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A assistência social também compõe o eixo de garantia de renda do Brasil sem Miséria, ofertando benefícios socioassistenciais, tais como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais.

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda voltado a pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Ele faz parte das ofertas da política de assistência social compondo parte da segurança de renda, uma das funções previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O Brasil sem Miséria deu impulso às melhorias no Bolsa Família: i) houve o reajuste de 45% do valor do benefício variável para crianças entre 0 e 15 anos; ii) foi ampliado o limite do número de benefícios por filhos, de 3 para 5; iii) foram incluídos no público alvo do Bolsa Família as gestantes e as nutrizes; iv) os valores ofertados pelo Programa foram complementados, o que assegurou renda mínima de 77,00 *per capita* para todos os beneficiários; v) e, por fim, a linha da extrema pobreza foi reajustada de 70,00 para 77,00 *per capita*. Todas essas melhorias relacionadas à oferta de renda foram articuladas com a elevação da oferta de serviços sociais a essa população. No campo específico da política de assistência social, o Brasil sem Miséria melhorou o desenho das ofertas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por meio da integração com o Programa Mais Educação.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício não contributivo no valor de um salário mínimo, que está previsto na Constituição Federal de 1988, e é destinado às pessoas com deficiência e aos idosos que não possuam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A institucionalidade e a consistência do benefício denotam sua grande importância no sistema de proteção social brasileiro¹². Além da oferta de benefícios monetários, o BPC também fortalece o acesso à educação e à inclusão produtiva, por meio do BPC Escola e do BPC Trabalho. O BPC Escola é um programa voltado para a identificação de crianças e jovens com deficiência que estão fora escola. Ao localizá-las, o programa desenvolve ações articuladas com outras políticas sociais para a superação das barreiras encontradas pelo público em questão para o acesso à educação¹³.

O BPC Trabalho tem por objetivo a viabilização de oportunidades de acesso a programas de aprendizagem e de qualificação profissional, o desenvolvimento do trabalho autônomo e do empreendedorismo, o desenvolvimento de cooperativas, a facilitação do acesso ao microcrédito e aos serviços de intermediação de mão de obra. Além da facilitação do acesso ao mundo do trabalho, o BPC Trabalho¹⁴ estimula a convivência familiar e comunitária, orienta o encaminhamento para o acesso às demais políticas públicas e cria espaços de participação social.

12 Dados de julho de 2014 mostram a presença de mais de 4 milhões de beneficiários do BPC, sendo 1.846.994 idosos e 2.186.900 pessoas com deficiência.

13 Em julho de 2014, 4.323 (77,6%) dos municípios brasileiros já haviam aderido ao BPC Escola, alcançando como resultado a inserção na escola de 329.801 (70,16%) dos beneficiários identificados.

14 Até julho de 2014, 4 mil beneficiários haviam sido inseridos em cursos de qualificação profissional e 1.027 beneficiários haviam sido matriculados no Pronatec. Cabe ressaltar que 50 mil beneficiários foram inseridos na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas.

Compõem ainda o eixo da garantia de renda os benefícios eventuais, de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. A prestação e o financiamento dos benefícios eventuais são de competência dos municípios e do Distrito Federal, sendo os estados responsáveis pelo cofinanciamento.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O EIXO INCLUSÃO PRODUTIVA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O eixo de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria tem por objetivo ofertar serviços que viabilizam a estratégia de ampliação do acesso da população ao mundo do trabalho. Para tanto, reúne ações específicas para o estímulo à geração de renda e à ocupação, oferta ações de orientação, qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Neste eixo, a política de assistência social assumiu o papel de mobilização da população e de articulação com as demais políticas e com a sociedade.

Os instrumentos político-jurídicos que orientam a concepção da assistência social consagram-na como direito de proteção social que tem interface com a inclusão produtiva. A própria Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em seu art. 2º, indica que a assistência social tem por objetivo “a promoção da integração ao mercado de trabalho”, e em seu art. 25 declara a necessidade de investimentos econômico-sociais nos grupos populares, buscando subsidiar iniciativas que lhes garantam meios para a capacidade produtiva e o alcance de melhoria nas condições de vida. Contudo, em seu art. 26 explica que tarefa tão complexa não pode ser exclusiva da assistência social. Por isso, a assistência social assume no eixo de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria o papel de facilitadora e de articuladora das ofertas públicas, apoiando o acesso da população aos serviços desse eixo.

O principal programa do governo federal para qualificação profissional e técnica é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec),

que oferta cursos gratuitos de formação inicial e continuada voltados para a inserção no mercado de trabalho. Parte das vagas nesses cursos são destinadas a pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, público prioritário da assistência social e do Brasil sem Miséria, tratando-se do Pronatec Brasil sem Miséria¹⁵. A assistência social participa do Pronatec Brasil sem Miséria¹⁶ por meio do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho).

O Acessuas promove, a partir do conhecimento do território, o acesso da população em situação de vulnerabilidade social aos cursos existentes, mas não executa diretamente ações ou cursos de capacitação e qualificação profissional. Ele estrutura suas ações em torno das seguintes etapas: articulação, mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória. No processo de articulação, diferentes ações são organizadas e coordenadas para o atendimento de um público em comum. Assim, são definidas responsabilidades de acordo com as finalidades de cada ação. O processo de mobilização envolve a identificação prévia do público-alvo e o planejamento das atividades de mobilização social frente à demanda identificada. Nessa etapa, são realizadas parcerias com órgãos governamentais e não governamentais. No processo de articulação e de mobilização são realizados encaminhamentos para as vagas disponíveis nos cursos de capacitação profissional no território. A quarta etapa realizada pelo Acessuas é o monitoramento da trajetória, que consiste no acompanhamento dos usuários no acesso, permanência e conclusão dos cursos. O Acessuas prevê apoio socioassistencial aos usuários de forma integral.

15 Esta é a ação estruturante das ações do eixo inclusão produtiva.

16 Desde 2012, quando da sua implantação, o Pronatec atingiu mais de um milhão e quatrocentas mil matrículas nos cursos voltados ao público do Brasil sem Miséria.

Além das ações desenvolvidas que têm interface direta com a inclusão produtiva, o Acessuas executa ações que visam ao desenvolvimento da emancipação e empoderamento dos sujeitos. Para tanto, trabalha na identificação dos desafios enfrentados pelos usuários da assistência social, visando a construção de estratégias coletivas para garantia da permanência desses usuários nos processos de qualificação profissional¹⁷.

O Acessuas revolucionou a forma de atenção conferida pela política de assistência social no campo da inclusão produtiva ao assumir a atribuição de apoiar o público que necessita de inserção produtiva em suas necessidades básicas, o que tem conferido as condições para a manutenção dessas pessoas nos cursos de profissionalização até a sua finalização.

Essa forma de estruturação do desenho das ofertas dos serviços sociais públicos baseada na articulação intersetorial foi o maior ganho trazido pelo Brasil sem Miséria. O Plano estruturou as ofertas sociais de modo que cada política pública foi potencializada em sua ação. Esse avanço no modelo gerencial da política social tem contribuído de forma vigorosa para garantir o acesso aos direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A oferta de todo este conjunto de equipamentos e de serviços públicos foi capaz de retirar da extrema pobreza 22 milhões de pessoas desde o início do Plano Brasil sem Miséria. Esse resultado demonstra a importância que a esfera federal vem conferindo ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade. E, nesse processo, a política de assistência social tem sido fundamental ao prestar atendimento à população que até

¹⁷ Resolução CNAS n° 33/2011, que define que “a Promoção à integração ao mercado de trabalho se dá por meio de um conjunto integrado de ações das diversas políticas públicas, cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para construção de estratégias coletivas”.

então não tinha acesso a serviços sociais públicos. Essa população, antes invisível ao Estado, pode ter acesso continuado e de qualidade aos serviços públicos.

Esse processo é fruto da consolidação do *status* de política pública conferido à assistência social. O seu ganho de robustez foi intensificado a partir de 2004, e nesse curto período foi montado um forte arranjo institucional, com estruturação de um corpo normativo próprio e especificação de suas atribuições.

Esse processo representou um divisor de águas na história ao referendar o rompimento com o modelo assistencialista, fragmentado e desarticulado que era marca da assistência social. O avanço é percebido não só pela institucionalidade alcançada pela área, mas também pelo avanço orçamentário¹⁸. Considerando-se os dados orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), entre os anos de 2002 e 2012, a elevação foi de R\$ 24,5 bilhões, subindo de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 32,9 bilhões. E quando se analisam os gastos, excetuando-se as transferências de renda, o crescimento de recursos foi da ordem de R\$ 6,5 bilhões, aumentando de R\$ 1,7 bilhão em 2002 para R\$ 8,2 bilhões em 2012. Quando se analisam os dados orçamentários da Seguridade Social, percebe-se elevação da representatividade dos gastos da assistência social, passando de 4% para 10% entre 2002 e 2012. Essa elevação ocorreu em um cenário de ampliação dos recursos da Seguridade Social, que saiu de R\$ 398 bilhões em 2004 para R\$ 715 bilhões em 2013.

Apesar do avanço da assistência social, ainda há desafios postos. O primeiro, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, é a melhoria dos processos de articulação intersetorial com as demais políticas públicas por meio da criação de mecanismos institucionalizados, tais como fluxos operacionais e protocolos de atendimento conjunto, assegurando sinergias potencializadoras. O segundo desafio a ser enfrentado diz respeito à melhoria da qualidade e da capilaridade

18 A rubrica da Função 08 passou de 11,5 bilhões de reais em 2002 para 56,6 bilhões de reais no ano de 2012. Na Função 08 estão alocados recursos de serviços da assistência social, benefícios de transferência de renda e demais ações de assistência social.

dos serviços socioassistenciais. O terceiro é a implementação da Vigilância Social, função obrigatória aos entes federados, responsável pelos mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento das ações realizadas no âmbito da política de assistência social. O enfrentamento desses pontos nevrálgicos demarca o próximo estágio a ser superado pelo SUAS.

Os resultados apresentados foram alcançados graças à prioridade dada ao desenvolvimento social no Brasil na última década, com primazia da responsabilidade do Estado no apoio às famílias, disponibilizando segurança de renda e uma rede de serviços. Esses serviços têm possibilitado avanços na gestão integrada, com utilização de instrumentos e estratégias que permitem a construção da convergência entre demandas da população brasileira e investimentos públicos. Mais do que a racionalização e a otimização de recursos públicos, a experiência brasileira nos últimos anos tem assegurado o acesso aos direitos sociais, tal como prevê a Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto n. 7492*, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução n. 33, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. *Diário Oficial da União*, n. 228 de 29 novembro de 2011.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A LUTA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL

Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Joana Mostafa, Juliana Picoli Agatte, Celso Lourenço Moreira Corrêa e Walter Shigueru Emura

O CADASTRO ÚNICO COMO BASE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) estruturou-se em três eixos. O primeiro eixo voltou-se para garantir à população em extrema pobreza o acesso à renda, por meio, especialmente, das transferências do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. O segundo buscou garantir a esse mesmo público o acesso a serviços essenciais de saúde, educação e assistência social, entre outros. Finalmente, o terceiro eixo procurou definir estratégias claras para melhorar a inserção produtiva dos adultos das famílias extremamente pobres. O Brasil sem Miséria não apenas se estruturou ao longo das três dimensões que já haviam guiado a criação do Programa Bolsa Família anos antes (acesso à renda; aos serviços de educação e saúde, por meio das condicionalidades; e ações complementares, voltadas para melhorar as perspectivas de curto prazo dessas famílias no mercado produtivo), ele reforçou tremendamente essas dimensões, tanto por meio do redesenho do Bolsa Família

quanto pela incorporação, articulação e mesmo criação de uma série de ações e programas de governo voltados para esse público.

Um plano arrojado como o Brasil sem Miséria precisaria se assentar em uma estratégia também ousada: a chamada Busca Ativa, entendida como uma mudança estrutural na postura do Estado – de um Estado reativo, que espera as demandas da população, a um poder público ativo, que busca entender e atender as necessidades dos mais vulneráveis.

A ferramenta fundamental para esta mudança de postura foi o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único sempre teve como objetivos permitir a convergência de ações para os mais pobres, diminuir a fragmentação histórica na condução das políticas sociais e ser um instrumento de vocalização das demandas daqueles com maiores dificuldades de expressá-las e exigí-las do poder público, possibilitando ao Estado agir com base nessas informações.

Não por outro motivo, a frase “Conhecer para Incluir” marcou o desenvolvimento da versão 7 do Cadastro Único, ainda em fins de 2010, implantada ao longo de 2011. Também por esse motivo a Busca Ativa e o Cadastro Único se encaixaram perfeitamente na perspectiva de promover a coordenação das políticas públicas para os mais vulneráveis, funcionando como esteio de todo o Plano Brasil sem Miséria.

No seu lançamento, o Plano encontrou o Cadastro Único em condições de ser seu alicerce: a nova versão do formulário e do sistema, de funcionamento *online*, já havia sido lançada em dezembro de 2010 e estava em condições mínimas de ser implantada em todos os municípios brasileiros. Isso foi feito majoritariamente em 2011. Esta nova versão contou com uma ampla estratégia de formação para o treinamento dos responsáveis pela coleta de informações e digitação dos dados, ampliando a fidedignidade das informações. Inaugurava-se também a possibilidade de identificar de forma mais precisa alguns segmentos de população que enfrentam condições específicas de vulnerabilidade.

O Brasil sem Miséria trouxe ao Cadastro, portanto, a possibilidade de efetivamente concretizar seus objetivos. A Busca Ativa significava refletir o esforço do Estado em levar o Cadastro Único e os programas que o utilizam ao cidadão, o que requer necessariamente garantir que as famílias extremamente pobres estejam inscritas no Cadastro Único, com informações atualizadas.

Um dos mecanismos para viabilizar esse objetivo foi a alteração nos repasses de recursos de apoio a municípios e estados para gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Houve, primeiramente, uma forte ampliação do volume de recursos repassados. Mas também houve mudanças na fórmula de cálculo dos repasses, que passou a considerar não somente as famílias beneficiárias do Programa, mas todas aquelas inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo mensal *per capita*¹.

Os repasses dos recursos do IGD são feitos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social. O Índice mede o despenho dos municípios, estados e do Distrito Federal no alcance dos resultados relativos às atividades de cadastramento e atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do Programa Bolsa Família. O resultado alcançado pelos entes federados determina o montante de recursos a ser transferido mensalmente.

Todos os 5.570 municípios e os 26 estados brasileiros, assim como o Distrito Federal, podem receber apoio financeiro, desde que alcancem índices mínimos de desempenho na gestão descentralizada do Cadastro Único e do Bolsa Família, medidos pelo IGD.

O mecanismo foi criado ainda em 2006, em razão da necessidade de a União apoiar os entes federados para a assunção de novas atribuições essenciais ao alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, fortalecendo as relações

1 Portaria GM/MDS n° 319, de 29 de novembro de 2011.

interfederativa e intersetorial que garantem o sucesso dessas políticas públicas. Sem o apoio financeiro da União aos entes federados, haveria maiores limitações para que eles fizessem frente às responsabilidades assumidas quando da adesão ao Programa.

Até o final de 2011, o cálculo dos recursos a serem repassados aos municípios e ao Distrito Federal levava em conta o índice alcançado pelo ente federado (o IGD propriamente dito), o multiplicador financeiro, cujo valor era de R\$ 2,50, e o número de famílias beneficiárias incluídas na folha de pagamento do Bolsa Família do mês anterior ao mês de referência do cálculo, até o limite da estimativa de famílias pobres no município, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, viu-se a oportunidade de aperfeiçoar o mecanismo de cálculo dos recursos a serem repassados, fazendo repercutir de forma mais contundente o esforço dos municípios na realização daquelas atividades que foram colocadas como desafio à gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único. O aperfeiçoamento consistiu na correção do multiplicador financeiro, que passou de R\$ 2,50 para R\$ 3,25 e na substituição do número pelo qual ele era multiplicado, que passou a ser o número de famílias inscritas no Cadastro Único com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, e com dados atualizados nos últimos dois anos, até o limite da estimativa do número de famílias identificadas como público-alvo no município.

A valorização do trabalho dos municípios realizada por tais aperfeiçoamentos no modelo de apoio financeiro aos entes federados resultou na ampliação dos recursos totais a serem repassados da ordem de 75% a partir de 2012. O montante de recursos transferidos aos entes federados aumentou de R\$ 288,5 milhões em 2011 para R\$ 507 milhões em 2012.

Tal modificação tornou o apoio da União muito mais robusto e em consonância com os novos esforços e ações dirigidas à superação da extrema pobreza em todo o território nacional, valorizando o trabalho de Busca Ativa de famílias pobres nos

municípios para sua inclusão no Cadastro Único. Com isso, o número de cadastros² de famílias de baixa renda passou de 18,5 milhões em junho de 2011 para 24,0 milhões em junho de 2014.³ Considerando todos os cadastros, tem-se cerca de 40% da população brasileira identificada, com possibilidade de acessar mais de 20 programas sociais somente no nível federal.

Houve também um esforço detido na identificação⁴ de famílias de segmentos tradicionais ou populações específicas, que vivenciam condições mais vulneráveis, marcadas pela vivência de preconceitos variados, dissonâncias linguísticas, culturais e políticas em relação aos equipamentos e agentes públicos (e, tantas vezes, também em relação a outros membros da sociedade). Esse trabalho se iniciou ainda em 2004, com a possibilidade de identificação de indígenas e quilombolas, mas a consolidação de seus instrumentos, estratégias e normas ocorreu após a entrada da Versão 7 do Cadastro Único. A implantação dessa versão, num contexto de intenso diálogo com a sociedade, foi fundamental para a mobilização e coleta adequada das informações que permitem hoje, ao Estado brasileiro, identificar 15 grupos tradicionais ou específicos de população e agir para melhorar suas condições de vida.

Além dos grupos tradicionais, como indígenas, quilombolas, ciganos e ribeirinhos, também são identificadas as famílias que estão em situações específicas, muitas vezes transitórias, mas que constituem uma forma particular de viver ou que são alvo de preconceitos ou vulnerabilidades em função de determinada conjuntura. Nessa categoria estão, por exemplo, a população em situação de rua, os catadores de materiais recicláveis e as famílias com pessoas presas no sistema carcerário. Havia,

2 Refere-se somente aos cadastros atualizados nos últimos 48 meses, visto que os demais são desconsiderados para fins de implementação de políticas públicas. E somente àqueles de famílias com renda mensal de até meio salário mínimo.

3 Incluindo-se todas as faixas de renda e apenas os registros que foram atualizados pelo menos uma vez nos últimos 4 anos.

4 Refere-se a uma marcação feita em campo específico do formulário do Cadastro Único, deixando claro ao poder público que determinada família faz parte de um segmento tradicional ou população específica.

em junho de 2014, 1,27 milhão de famílias de 15 grupos populacionais tradicionais e específicos registradas no Cadastro Único (pouco mais de 5% do total de 24 milhões de famílias registradas⁵). Cerca de 90% dessas 1,27 milhão de famílias (mais precisamente 1,15 milhão) foram identificadas entre junho de 2011 e junho de 2014, isto é, nos três anos após o início do Brasil sem Miséria. Esse crescimento revela também o esforço contínuo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em qualificar as informações do Cadastro Único por meio da descentralização e do espraiamento dos equipamentos da assistência social no território, conhecendo melhor as situações vividas pela população, bem como possibilitando maior acesso das pessoas com dificuldade de deslocamento.

Para além dos avanços na identificação de grupos e populações tradicionais e específicas, a nova versão do formulário do Cadastro Único também inaugurou o cadastramento de pessoas sem documentação civil, melhorou substancialmente a identificação de pessoas com deficiência e padronizou o endereço das famílias. Ainda, em 2014 foi dado um passo de grande importância para o georreferenciamento das informações do Cadastro Único a partir das informações dos setores censitários, conforme definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso potencializa significativamente os usos do Cadastro Único em nível intramunicipal, para o planejamento e a gestão de políticas públicas.

A variedade de informações socioeconômicas do Cadastro Único permitiu ao Brasil sem Miséria agir sobre a pobreza não só em sua dimensão de insuficiência de renda, mas em suas várias dimensões. Permitiu fazer chegar educação integral às escolas onde a maior parte das crianças é beneficiária do Programa Bolsa Família; possibilitou adequar os cursos de formação técnica ao perfil dos mais pobres e mobilizá-los para a matrícula; levou cisternas a quem ainda não tinha água limpa para beber e energia elétrica às crianças que estudavam ainda sob a luz de lâmpadas.

5 Contadas apenas as famílias com até 48 meses de desatualização cadastral.

E, ao mesmo tempo, se o Cadastro Único forneceu todo este esteio ao Brasil sem Miséria, foi somente porque o Plano o acolheu e apostou em seu potencial, numa perfeita simbiose de combate à pobreza.

A SEGURANÇA DE RENDA E AS MUDANÇAS NOS BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA

Também o desenho dos benefícios do Bolsa Família sofreu alterações em decorrência do Brasil sem Miséria. A meta de superação da extrema pobreza em um período curto ensejou, em primeiro lugar, o reconhecimento da existência de famílias extremamente pobres que ainda não estavam no Programa. Também foi preciso reconhecer que muitos beneficiários do Programa, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam na extrema pobreza, isto é, que os valores transferidos somados à renda original das famílias ainda eram insuficientes para que essas ultrapassassem a linha estabelecida pelo Plano, à época de R\$ 70 *per capita* mensais.

Se o primeiro reconhecimento levou à estratégia de Busca Ativa para cadastramento e atualização cadastral, o segundo gerou mudanças importantes nos benefícios pagos pelo Bolsa Família. Assim, a primeira medida em face aos novos desafios antecedeu o lançamento oficial do Plano: o anúncio, ainda no primeiro semestre de 2011, do reajuste dos benefícios. Avaliações realizadas à época sinalizaram que a extrema pobreza brasileira estava concentrada nas crianças e nos jovens. Os reajustes instituídos pelo Decreto nº 7.447, de março de 2011, elevaram os valores do Benefício Básico de R\$ 68 para R\$ 70, do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$ 33 para R\$ 38 e, notadamente, dos Benefícios Variáveis, voltados para as crianças e os adolescentes de até 15 anos, de R\$ 22 para R\$ 32. O reajuste nominal dos benefícios variáveis foi superior a 45%, na perspectiva de atender esse segmento, haja vista a constatação de sua importância para a superação da extrema pobreza.

Tais reajustes elevaram as transferências do Bolsa Família dos R\$ 1,22 bilhão em março de 2011 para R\$ 1,46 bilhão em abril de 2011. Os benefícios médios recebidos pelas famílias do Programa cresceram 19%, passando de R\$ 95 para R\$ 113 nos meses mencionados.

No segundo semestre de 2011, foram anunciados: o aumento no número máximo de benefícios variáveis por famílias, que passou de três para cinco; e a implementação do Benefício Variável Nutriz (BVN) e Benefício Variável à Gestante (BVG), direcionados às famílias beneficiárias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre 0 e 6 meses e/ou gestantes entre 14 e 44 anos. Tais benefícios foram instituídos com o objetivo de aumentar a proteção à mãe e ao recém-nascido durante a gestação e nos primeiros meses de vida da criança.

Uma medida na direção da consolidação do Bolsa Família como elemento relevante do sistema de proteção social brasileiro foi a criação do chamado “retorno garantido”, que garante às famílias beneficiárias que se desligarem do Programa de forma voluntária o direito de retorno imediato ao Bolsa Família, caso voltem a ter perfil para o Programa num prazo de até 36 meses. Com essa medida, buscou-se dar à família a segurança necessária para aproveitar as oportunidades para melhorar de vida, sem o receio de que, em um eventual regresso à situação de pobreza ou extrema pobreza, elas tenham que passar pelo ciclo normal de concessão dos benefícios, que leva um pouco mais de tempo.

O “retorno garantido” complementa, dessa forma, outra medida, adotada desde 2009, que procurou assegurar a continuidade do recebimento dos benefícios às famílias que conquistam renda maior do que a renda de elegibilidade. Trata-se da “regra de permanência”, que garante à família beneficiária cerca de dois anos de recebimento de benefícios na hipótese de a renda *per capita* da família ultrapassar a renda de elegibilidade, até o limite de meio salário mínimo. Essa medida criou garantias de proteção aos beneficiários do Programa frente à instabilidade de seu rendimento enquanto se consolida sua situação de melhoria de renda. De acordo

com dados de abril de 2014, 1,27 milhão de famílias do Bolsa Família estavam usufruindo da regra de permanência, das quais 936,5 mil há mais de 6 meses.

Mas a principal mudança nos benefícios do Bolsa Família na rota de erradicação da pobreza extrema foi a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), no centro da Ação Brasil Carinhoso⁶, lançada em maio de 2012. Trata-se de benefício destinado às famílias que, somando os rendimentos próprios e os benefícios tradicionais do Bolsa Família, continuavam com renda familiar *per capita* igual ou inferior à linha oficial de extrema pobreza. Assim, o novo benefício assumiu valor complementar para que as famílias beneficiárias ultrapassassem a linha de extrema pobreza, que atualmente é de R\$ 77 mensais por pessoa⁷.

O pagamento do Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi implementado em três fases, e a primeira começou em junho de 2012, alcançando famílias com crianças de até 6 anos. Em dezembro de 2012, o benefício passou a atender famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos. E em março de 2013, ampliou-se a cobertura para todas as famílias que permaneciam em situação de extrema pobreza após o recebimento dos benefícios do Bolsa Família, independente de sua composição.

Em sua primeira fase, logo no primeiro mês o Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi concedido a 1,97 milhão de famílias, com destinação de cerca de R\$ 170 milhões ao seu pagamento. Após a primeira expansão, o benefício passou a atender 2,18 milhões de famílias, ao custo de R\$ 330 milhões por mês. A partir de março de 2013, quando o novo benefício foi estendido a todos que ainda estavam em situação de extrema pobreza, ele passou a ser pago a 4,79 milhões famílias, com transferências de R\$ 400,2 milhões por mês, o que representou a última expansão expressiva do benefício.

6 Para mais informações, consultar texto deste volume que trata dos resultados dos eixos do Brasil sem Miséria.

7 Quando o Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi lançado, a referência monetária para a linha de extrema pobreza era de R\$ 70. O reajuste para R\$ 77 ocorreu em junho de 2014. Para mais informações sobre a definição da linha de extrema pobreza, consultar texto “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Brasil sem Miséria” neste volume.

As medidas apresentadas foram complementadas, recentemente, com o reajuste de benefícios instituído pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. O benefício básico aumentou de R\$ 70 para R\$ 77; os benefícios variáveis⁸, de R\$ 32 para R\$ 35; e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, de R\$ 38 para R\$ 42. Nessa ocasião, alterou-se também o patamar de renda *per capita* considerado para a definição das linhas de pobreza e de extrema pobreza do Programa, que passam a ser, respectivamente, de R\$ 154,00 e R\$ 77,00. O comparativo entre a folha de pagamento do mês de maio de 2014, que registrou R\$ 2,08 bilhões, e a de junho de 2014, com R\$ 2,36 bilhões, indicou um crescimento de 13,4%, mostrando uma vez mais os esforços de superação da extrema pobreza brasileira. O benefício médio subiu de R\$ 150 para R\$ 168, aumento de 12,3%.

Se por um lado os desafios para a evolução e consolidação do Programa Bolsa Família seguem sendo imensos, em especial nos aspectos concernentes à sua operacionalização, por outro o conjunto das medidas adotadas no período em questão contribuiu para o fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro ao sinalizar um piso de proteção social, em nível nacional, alcançando grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, em especial crianças e jovens, resultante de políticas públicas que visam à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

8 Pagos a crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes.

AMPLIANDO O ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS: O APRIMORAMENTO DAS CONDICIONALIDADES E DO CADASTRO ÚNICO

O eixo de acesso a serviços do Brasil sem Miséria também reforçou a esfera de atuação do Bolsa Família e do Cadastro Único, tal como foi por eles reforçado. Primeiro, desafiou o Bolsa Família a aumentar o número de famílias acompanhadas pelas condicionalidades do Programa; segundo, possibilitou a ampliação da perspectiva de direitos no âmbito das condicionalidades; por fim, tornou o Programa útil ao direcionamento dos serviços de saúde, educação e assistência social, efetivando o Cadastro Único como instrumento de coordenação de políticas públicas e de combate à pobreza em suas múltiplas dimensões.

O reforço da perspectiva de direitos nas condicionalidades do Bolsa Família

As condicionalidades do Programa Bolsa Família devem ser compreendidas como compromissos assumidos entre o poder público e as famílias. Há condicionalidades nas áreas de educação e saúde: as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos precisam estar na escola com frequência mínima de 85%, e os jovens de 16 e 17 anos com o mínimo de 75% de comparecimento aos dias letivos. As crianças de até 6 anos devem estar com o calendário vacinal e a agenda de saúde em dia e as gestantes precisam ter o acompanhamento pré-natal. O principal objetivo das condicionalidades é estimular o acesso dos mais pobres aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social e contribuir para a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações.

Monitorar o acesso dos beneficiários do Bolsa Família aos seus direitos básicos de saúde e educação é algo que só se justifica pelo contexto histórico de desigualdades vivenciadas pelas famílias em situação de pobreza. A necessidade de

reforçar o acesso a essas políticas vem, portanto, da clareza de que os problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza não estão apenas na insuficiência de renda e que, historicamente, elas têm mais dificuldade em acessar esses serviços, seja por inadequação na oferta ou por situação de vulnerabilidade e risco social.

No senso comum, as condicionalidades são entendidas apenas como compromissos assumidos pelas famílias. Na gestão do Programa, são entendidas principalmente como compromissos assumidos pelo poder público, a fim de garantir o direito dos mais pobres à educação e à saúde. Cada família que deixa o Programa porque não conseguiu manter as crianças e os adolescentes na escola ou cumprir a agenda de saúde revela, antes de tudo, um fracasso do Estado brasileiro.

Desde o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, o público acompanhado a partir do monitoramento das condicionalidades aumentou: de 14,9 milhões em 2010 para 16 milhões em 2014. Essa ampliação expressiva do acompanhamento na área de educação deriva não só da melhoria na articulação entre as redes educacionais, mas também de um esforço técnico conjunto da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/ Ministério da Educação).

A cada ano as informações das escolas das crianças e dos adolescentes constantes do Cadastro Único do sistema de acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sistema Presença/MEC) são cruzadas com as do Censo Escolar mais atual, a fim de identificar a informação da escola em que o estudante está e viabilizar o acompanhamento das condicionalidades. Informações incompletas ou desatualizadas sobre as escolas fazem com que os estudantes não sejam encontrados e, portanto, não tenham a frequência acompanhada – esse grupo de alunos é chamado de “não-localizados”. Em geral, os “não-localizados” refletem situações transitórias de mudança de endereço e de escola que os sistemas, por sua temporalidade, não conseguem captar. Parcela deles reflete, porém, somente as limitações do cruzamento das bases.

Por isso, em 2013, num esforço operacional conjunto, Senarc, Inep e Secadi melhoraram as formas de cruzamento das informações, incluindo um algoritmo que codifica as palavras de acordo com seus fonemas para que elas possam ser comparadas não na escrita, mas sim na fonética. Ou seja: se antes Michele, Michelle e Michelly dificilmente seriam identificadas como uma só pessoa, o novo algoritmo permite esta identificação, pois compara os sons do nome e não as letras.

Com esse aprimoramento, o percentual de acompanhamento na educação aumentou e alcançou, pela primeira vez, resultados superiores a 90%. Enquanto em outubro/novembro de 2012 o acompanhamento foi de 87,3%, esse percentual subiu para 92,0% no mesmo período de 2013.

Assim, a melhoria incremental na operação do Bolsa Família permitiu que se chegasse a 16 milhões de crianças e adolescentes com frequência escolar monitorada e, portanto, podendo ser acompanhadas pelos serviços socioassistenciais em caso de dificuldades no cumprimento de condicionalidades.

A garantia de acesso ao serviço de acompanhamento familiar desenvolvido pelas equipes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades foi outra mudança realizada no contexto do Brasil sem Miséria, que ampliou a perspectiva de exercício de direitos presente nas condicionalidades.

Os efeitos do descumprimento de condicionalidades sobre o pagamento dos benefícios das famílias sempre foram gradativos, variando desde uma advertência até o cancelamento do benefício (a saída da família do Programa), passando por ações de bloqueio e suspensão de benefícios (que impedem temporariamente a família de sacar o benefício). Porém, segundo as regras vigentes até 2012, descumprimentos reiterados de condicionalidades poderiam culminar no cancelamento do benefício, ainda que a família sequer tivesse acesso aos serviços de assistência social. Essa lógica de cancelamento acabava por se contrapor ao propósito das condicionalidades de identificar os reais motivos que impossibilitam o acesso à educação e à saúde e de reforçar a capacidade da família para exercer seus direitos básicos. Isso porque o

cancelamento provocava a exclusão da família do Programa sem que, necessariamente, as causas que o geraram tivessem sido identificadas e sanadas. Conseqüentemente, o poder público muitas vezes deixava de acompanhar famílias que necessitavam de maior amparo para superarem suas dificuldades.

Com a modificação da norma em 2012 o cenário mudou, reforçando o pressuposto de que as famílias que descumprem reiteradamente as condicionalidades do Programa – ou seja, que não conseguem acesso regular aos serviços de educação e de saúde – podem estar vivenciando uma situação grave de vulnerabilidade social, exigindo atenção prioritária por parte do poder público⁹.

Procurando garantir que, de fato, as famílias que descumprem condicionalidades obtenham atenção prioritária por parte do poder público, a nova regra para o cancelamento dos benefícios do Bolsa Família por descumprimento de condicionalidades foi alterada de maneira a fazer com que nenhuma família do Programa tenha o benefício cancelado sem antes ser acompanhada pelo poder público. O cancelamento só poderá ocorrer se a família com benefício suspenso for acompanhada pela assistência social e se, decorridos 12 meses do início do acompanhamento registrado no Sistema de Condicionalidades (Sicon), continuar a descumprir as condicionalidades. Com a nova medida, a queda no número de famílias que saem do Programa pelo descumprimento de condicionalidades foi brutal: de 17.573 em maio de 2012 para apenas 241 famílias em maio de 2014.

Outra importante inovação trazida pela nova norma foi a possibilidade de assegurar o benefício do Bolsa Família quando a família estiver em acompanhamento pela assistência social. No momento em que ocorre o registro do acompanhamento familiar, o técnico da assistência social que desenvolve o trabalho social com a família pode decidir pela manutenção dos benefícios financeiros transferidos pelo Programa. A área de assistência social municipal, ao conhecer a realidade da família

9 Portaria GM/MDS n° 251, de 12 de dezembro de 2012.

e incluí-la nos serviços, passa a ter autonomia para decidir sobre a manutenção do benefício, evitando circunstâncias em que a interrupção do pagamento leva ao reforço das dificuldades atravessadas pela família.

O Programa Bolsa Família como promotor da universalização dos serviços públicos

A articulação do Bolsa Família com as áreas de educação e saúde permite o acompanhamento da frequência escolar de mais de 16 milhões de estudantes e da agenda de saúde de 8,7 milhões de famílias, numa orquestrada e periódica ação intersetorial com vistas ao rompimento do ciclo de pobreza entre gerações. Mas tal articulação não se resume à gestão de condicionalidades: ela também proporciona que o Bolsa Família funcione como agente de equidade, que direciona a cobertura dos serviços no caminho do atendimento universal. Saúde e educação, sabemos, são direitos de todos. E o Bolsa Família faz com que cheguem efetivamente aos que mais precisam.

O acompanhamento da frequência escolar nominal dos estudantes beneficiários do Bolsa Família, realizada mensalmente, torna possível a identificação das escolas e dos territórios onde estão os estudantes em situação de maior vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza) no país. Esse mapeamento tem funcionado como um instrumento estratégico de orientação de políticas públicas para esse público. Assim, MDS e MEC estabeleceram parceria a fim de garantir que as escolas onde a maior parte dos estudantes é do Bolsa sejam priorizadas na adesão ao Programa Mais Educação (PME), voltado ao aumento de oferta da educação integral.

Iniciada em 2011, essa parceria atingiu resultados expressivos em 2013: mais de 49 mil escolas públicas no país aderiram ao Programa Mais Educação naquele ano, entre as quais 65% (ou seja, 32 mil escolas) são escolas nas quais os beneficiários são maioria dos estudantes. Isso significa que os estudantes do Bolsa Família dessas 32 mil escolas têm acesso potencial à educação integral com jornada ampliada, de no mínimo sete horas diárias.

Já em relação à área de saúde, foi fixada parceria com o Programa Saúde na Escola (PSE), que se destaca pela prevenção de agravos e pela promoção da saúde com uma perspectiva mais ampla, que vai além da avaliação clínica dos estudantes e vê a escola como território de produção de saúde com qualidade e com capacidade de alcance e multiplicação. Como resultado da parceria estabelecida entre o Programa Bolsa Família e o Programa Saúde na Escola, em 2013, 44 mil escolas com maioria de estudantes beneficiários do Bolsa integraram o Programa Saúde na Escola, das quais 22 mil foram contempladas simultaneamente pelo PME e pelo PSE.

Tanto o Programa Saúde na Escola quanto o Programa Mais Educação promovem ações estruturantes em saúde e educação para as crianças e adolescentes, priorizando aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza, público beneficiário do Bolsa Família. O objetivo maior das parcerias, no longo prazo, é contribuir para a consolidação da garantia de acesso às políticas públicas por parte daqueles que mais precisam delas.

Essa parceria interministerial não se encerra na contemplação das escolas com maioria de estudantes beneficiários do Bolsa Família na educação integral. Levando em conta as questões afetas à multidimensionalidade da pobreza, propõe desenvolver uma agenda articulada, por meio de ações intersetoriais, sobretudo entre assistência social, educação, cultura e esporte. O objetivo é de que a plataforma construída para o acompanhamento de condicionalidades permita jogar luz sobre a desigualdade no acesso aos serviços de educação e saúde, a fim de que o poder público, atuando de forma intersetorial, priorize os esforços para que as famílias mais pobres efetivem seus direitos, potencializando seu desenvolvimento e contribuindo para ruptura do ciclo de pobreza entre gerações.

Tudo isso mostra a característica de atuação multidimensional no combate à pobreza presente no Bolsa Família, que se intensificou com o Brasil sem Miséria e que tem na atual utilização do Cadastro Único seu expoente maior.

ACESSO A OPORTUNIDADES: O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NA COORDENAÇÃO DAS AÇÕES SOCIAIS, NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

O Brasil sem Miséria aprofundou o processo de intenso uso do Cadastro Único como elemento articulador da oferta de serviços e programas para as famílias de baixa renda. A estratégia do Plano articulou a oferta de programas e serviços para além da transferência de renda e do reforço aos direitos universais básicos de educação e saúde, que as condicionalidades do Programa Bolsa Família já realizava, dando visibilidade, para dentro e para fora do governo federal, às demandas dessa população.

Com sua variedade de informações socioeconômicas e concretizando seu maior objetivo, o Cadastro Único foi o instrumento capaz de tornar visíveis essas demandas, permitindo ao Brasil sem Miséria agir sobre as várias faces da pobreza: a baixa cobertura de cuidados à primeira infância, a exígua formação profissional e técnica, a falta de habitação digna, a falta de acesso à água potável para consumo e para o plantio, dentre tantas outras ausências.

Com esse olhar multidimensional, a estratégia do Brasil Sem Miséria aumentou, de um lado, o leque das políticas ofertadas às famílias extremamente pobres ao promover uma ampla negociação de expansão da oferta ou priorização desses serviços e programas; de outro, trabalhou no lado da demanda, ao impulsionar a Busca Ativa das famílias ainda não alcançadas pelo Cadastro Único. Em ambas as dimensões, a estratégia avançou em relação ao papel que o Cadastro Único cumpria até então, alçando-o à condição de ferramenta de coordenação de ações do Estado para um público específico.

Claro, o Cadastro Único é somente um instrumento, e não a coordenação em si, de maneira que não se pode atribuir a ele a coordenação de políticas verificada no Plano Brasil sem Miséria. Mas a existência desse instrumento viabilizou a articulação entre as diversas políticas públicas, na medida em que tornou possível realizar os objetivos do Plano. Seja na demanda por cadastramento e por

atualização cadastral, seja em sua utilização para a oferta de serviços, o Cadastro Único induziu negociações e articulações entre as áreas de governo envolvidas no Brasil sem Miséria. Mais ainda, apesar de liderada pelo governo federal, essa articulação envolveu os três níveis de governo.

De um lado, as ações de Busca Ativa mencionadas na seção 1 requereram articulações entre diversas áreas e estabelecimento de parcerias nas localidades em que havia a identificação das famílias ou dos segmentos de população ainda não cadastrados. Assim, órgãos federais que possuem unidades descentralizadas foram mobilizados pela Busca Ativa, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Fundação Nacional do Índio (Funai), nos casos de acampados, assentados e indígenas. Também foi o caso das secretarias de diversidade ou direitos humanos seja em nível estadual ou municipal, com as quais intensos debates e planos de ação foram desenhados em conjunto para atacar o preconceito institucional e receios relativos à auto declaração de grupos como quilombolas, comunidades de terreiro, ciganos, dentre outros.

De outro lado, a oferta de serviços precisou refinar a relação do Cadastro Único com seus programas usuários nos vários níveis da federação, como demonstra o exemplo da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, direcionada a famílias de baixa renda. Sua viabilização requereu intensa articulação das secretarias municipais de habitação com as secretarias de assistência. O mesmo ocorre com órgãos federais com atendimento ao cidadão, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso da oferta de previdência social para as donas de casa de baixa renda. Nesse caso, a necessidade de estar no Cadastro Único implicou o estabelecimento de um fluxo de informações e entendimentos entre a gestão do Cadastro Único e os funcionários das agências do INSS.

A simples inclusão e atualização cadastral não garante uma visão integrada dos beneficiários de um pacote de políticas públicas. É preciso construir *expertise* e articulações com suficiente poder para promover o efetivo retorno das informações dos programas usuários do Cadastro Único, de modo a identificar os beneficiários dos

programas e serviços. Ou seja, mesmo que o Cadastro Único tenha se constituído como a principal porta de entrada para o pacote de ações do Brasil sem Miséria, somente a gestão de tais serviços e programas, executados por diversos ministérios, detém a informação final dos cidadãos que efetivamente tiveram acesso a eles. Essa informação de acesso à oferta pública precisa ser colhida, conferida, transferida e então comparada com o Cadastro Único para que se possa contrastar as demandas da população pobre com as entregas das políticas sociais para esse público.

Abre-se então uma seara de avaliação da adequação dessa oferta e de seu impacto. Em outros termos, a inclusão e atualização do público beneficiário do Brasil sem Miséria no Cadastro Único permitiu monitorar a extensão e avaliar os efeitos dessa oferta integrada, de forma sistemática e segura.

Em suma, o Cadastro Único forneceu ao País não só uma tecnologia ímpar de identificação da parcela mais vulnerável de sua população, mas também um instrumento de superação da fragmentação histórica que marcou o desenvolvimento de nossas políticas sociais. O êxito da estratégia requer articulações em nível federal, estadual e municipal que exigem normatização, instrumentos técnicos, recursos humanos capacitados e, principalmente, força e intenção política para ocorrer. Por isso mesmo, a articulação das diversas políticas em torno de um objetivo comum não ocorre sem inúmeros conflitos e embates. Obstáculos que vêm sendo vencidos pelo aumento constante, ainda que lento, das capacidades institucionais nos três níveis de governo, mas também pelo amplo compromisso desta rede de políticas sociais com um objetivo simples e inadiável: a superação da extrema pobreza e a redução da desigualdade em nossa sociedade.

O EMPREENDEDORISMO COMO PROMOTOR DA INCLUSÃO PRODUTIVA

Luiz Barretto

Um dos eixos centrais do Plano Brasil sem Miséria é a inclusão produtiva. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) atua em parceria com o governo federal para dinamizar a economia por meio do apoio ao empreendedorismo. O incentivo aos pequenos negócios, que representam 99% das empresas brasileiras, é estratégico nesse contexto. O Sebrae possui diversas frentes de atuação para aumentar as oportunidades de trabalho e de renda em todas as regiões, em especial nas áreas menos desenvolvidas, rurais ou urbanas. Estão contidos nesse esforço a capacitação de Microempreendedores Individuais (MEI), com atenção especial àqueles que estão inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, beneficiários do Programa Bolsa Família ou não; o Programa Sebrae nos Territórios da Cidadania; o suporte à formalização e qualificação de empreendedores nas favelas; e orientações quanto ao acesso a crédito.

Crescimento econômico sustentável com redução das desigualdades sociais: a combinação dessas duas necessidades históricas brasileiras tem sido o ponto central da agenda pública dos últimos anos. Os muitos avanços, dentre os quais deve ser ressaltada a inclusão recente de mais de 40 milhões de pessoas na classe média, traduzem o empenho e a estreita parceria entre os setores público e privado para eliminar a extrema pobreza, base da motivação do Plano Brasil sem Miséria, a partir de três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva.

É neste terceiro eixo que o Sebrae vem atuando como parceiro do governo federal nas metas do Plano. O empreendedorismo, base essencial da economia em qualquer país desenvolvido, possui um papel protagonista na inclusão produtiva no Brasil. É uma atividade que vai além das exigências de qualificação profissional para quem já é empresário: trata-se de uma alternativa importante de carreira para quem deseja entrar no mercado. É um caminho estratégico para gerar oportunidades de trabalho e de renda no campo e nas cidades, especialmente quando falamos de pequenos negócios – que representam a quase totalidade das empresas brasileiras (99%).

Pequenos negócios são aqueles com faturamento anual de no máximo R\$ 3,6 milhões. Abrangem micro e pequenas empresas e uma categoria mais recente, a do Microempreendedor Individual (MEI), criada em uma atualização da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Hoje, cerca de 10% dos MEI são beneficiários do Programa Bolsa Família, o que mostra que esse grupo procura uma alternativa para geração de renda, desfazendo preconceitos sobre uma suposta acomodação em face da ação do governo.

Presentes em todas as regiões, os pequenos negócios geraram 85% da expansão dos postos de trabalho formal na última década e já respondem por mais de um quarto da geração de riquezas no Brasil. A missão institucional do Sebrae é promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios, bem como fomentar o empreendedorismo, de maneira a fortalecer a economia nacional.

Assim, o Sebrae não poderia deixar de se engajar na força-tarefa organizada em torno da execução do Plano Brasil sem Miséria. O Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, foi apontado no Decreto 7.492, de 2011, que cria o Brasil sem Miséria, como “instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano”. O Cadastro é utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do governo federal, entre eles o Bolsa Família.

Acabar com a extrema pobreza não é algo que se resolva por inércia. É necessário muito empenho coletivo e em várias frentes de atuação. O Brasil, país de dimensões continentais, possui realidades muito díspares. Há muitas áreas que necessitam de atenção especial para criar e fortalecer alternativas produtivas e, assim, dinamizar a economia nessas localidades.

Todos sabem que há muitos “brasis” dentro do Brasil. Há o Brasil das belas praias, o da economia mais forte da América Latina, o dos grandes centros urbanos, o do circuito internacional de shows e eventos esportivos. E também há o Brasil do interior e o da periferia dos centros urbanos onde há muitas carências – mas também muito potencial de crescimento.

Exemplo disso é o que revelou a pesquisa “Economia do Interior”¹, realizada pelo Instituto Data Popular para o Sebrae, divulgada em maio de 2014. O consumo fora das capitais e regiões metropolitanas já representa 38% do consumo total do país. Estamos falando de uma área predominantemente urbana com 94,3 milhões de habitantes, que representam 49% da população, com um consumo anual de R\$ 827 bilhões.

Se fosse um país, o interior do Brasil seria o 12º do mundo em população, com economia maior que a de Portugal ou Chile. O estudo considera como interior 4.619 cidades, das quais cerca de 4.000 têm até 50 mil habitantes. Apenas 0,3% delas têm mais de 200 mil habitantes.

¹ A pesquisa “Economia do Interior” está disponível no endereço <http://www.territorioemrede.com.br/wp-content/uploads/2014/07/dossie-interior-do-brasil.pdf>.

É nesse Brasil menos favorecido e de grande potencial de consumo e de desenvolvimento que o Sebrae enxerga uma grande oportunidade: a de identificar pessoas com perfil empreendedor, orientá-las e capacitá-las para que possam abrir um negócio próprio. E, com isso, viabilizar a realização pessoal e profissional em sua própria localidade, na sua própria comunidade.

APOIO EM ÁREAS RURAIS E URBANAS DE BAIXA RENDA

Uma das principais frentes de ação do Sebrae nesse contexto é voltada para as áreas mais carentes de infraestrutura e de perspectiva de desenvolvimento. Um exemplo é o trabalho realizado junto a um público com enorme potencial consumidor: os 11,7 milhões de moradores das favelas brasileiras, concentradas nas regiões metropolitanas.

Desse total, cerca de 20% vivem de pequenos negócios, segundo revelou pesquisa do Instituto Data Popular, com apoio do Sebrae, realizada em 63 comunidades e divulgada em novembro de 2013. Quase a metade desses empreendedores iniciou a atividade há menos de três anos, em sintonia com o incremento do poder de consumo registrado no país nos últimos anos.

O estudo ouviu 2 mil pessoas e revelou avanços do empreendedorismo nas favelas: 64% dos donos de pequenos negócios entrevistados informaram que estão indo bem ou muito bem na atividade. Outros 30% avaliaram o andamento dos negócios como estável e 90% dos empreendedores nas favelas esperam manter ou expandir os negócios nos próximos 12 meses.

Os pequenos negócios encontram grande potencial de consumidores. A pesquisa indicou que 65% dos moradores das comunidades entrevistadas são da classe média. O poder de consumo desse público está estruturado mais no aumento do trabalho formal e menos nas políticas de transferência de renda. Os moradores

das favelas possuem renda anual superior a R\$ 63 bilhões, valor próximo ao Produto Interno Bruto (PIB) da Bolívia, por exemplo.

O Sebrae trabalha diretamente com esses empreendedores para aumentar a riqueza. Um exemplo são as ações executadas no Rio de Janeiro, onde a coleta de dados e os atendimentos empresariais foram viabilizados com o trabalho de pacificação em favelas antes dominadas pelo tráfico de drogas. A instituição está presente nas comunidades para orientar quanto à formalização, à capacitação, ao acesso a mercados e a crédito, à inovação e ao fortalecimento de cadeias produtivas. Além do Rio, o Sebrae atuou, em 2014, em favelas de Santa Catarina, Maranhão, Sergipe e Minas Gerais. Projetos semelhantes serão iniciados em outros estados em 2015.

No interior do país, estamos presentes nos municípios menos desenvolvidos por meio do Programa Sebrae nos Territórios da Cidadania. Lançado em 2008 pelo governo federal, o Territórios da Cidadania visa a promover o crescimento econômico e a universalizar programas básicos de cidadania, a partir de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Hoje, o programa abrange 1.851 municípios em todos os estados brasileiros. O Sebrae já orientou, nesse programa, mais de 680 mil pequenos negócios. Até setembro de 2014, foram contabilizados mais de 1,6 milhão de atendimentos a empreendedores, potenciais ou já atuando no mercado.

Não importa se o município possui difícil acesso, como é o caso de locais na Amazônia em que são necessários três dias de viagem de barco: as instituições engajadas no programa Territórios da Cidadania, dentre as quais está o Sebrae, têm por princípio a busca ativa, ou seja, não esperar o empreendedor ou potencial empreendedor procurar informações, e sim promover a ida de representantes da instituição até onde é necessário para orientar e estimular o crescimento de áreas mais remotas e menos desenvolvidas.

APOIO NAS ÁREAS MAIS CARENTES

O empreendedorismo é estratégico para elevar a renda *per capita* e oferecer alternativas produtivas à população. Na maior parte das cidades brasileiras, os pequenos empreendimentos urbanos e rurais representam de 99 a 100% das atividades empresariais. Esta realidade é ainda mais presente nas cidades com menos de 20 mil habitantes (72% dos municípios brasileiros).

Nas cidades onde os empreendedores são estimulados a abrir e formalizar o seu negócio, o resultado natural é o aumento da base de contribuintes, levando ao aumento da arrecadação de impostos diretos e indiretos. Portanto, são as microempresas e os pequenos negócios que movimentam a economia local. Sendo assim, criar condições para que se fortaleçam e gerem mais emprego e renda é o melhor caminho para gerar um ciclo de prosperidade no município.

Nos municípios integrantes do Programa Territórios da Cidadania, o Sebrae trabalha para ampliar o atendimento aos micro e pequenos negócios nas áreas urbanas e rurais, atuantes nos mais diversos segmentos econômicos, como agronegócio, indústria, comércio e serviços.

O Sebrae está presente nos Territórios da Cidadania para estimular o empreendedorismo, promovendo assistência técnica e gerencial. Nessas regiões, existe grande concentração de agricultores familiares e empresas optantes pelo Simples Nacional, além de muitos negócios informais. A estratégia é orientar sobre a formalização, levar produtos e serviços para municípios ainda não atendidos pela instituição e reforçar o atendimento nas localidades onde o Sebrae já atua.

No programa, o Sebrae trabalha também para ajudar o município a implementar a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123, de 2006). A Lei Geral proporcionou mudanças muito positivas para os pequenos negócios no Brasil, como a desburocratização e a redução da carga tributária. A abrangência de temas e a estrutura federativa do país, porém, tornam complexa a implementação da Lei Geral nos 5.570 municípios brasileiros.

Oito anos depois de sua sanção, em agosto de 2014 cerca de dois mil municípios praticavam uma das determinações mais importantes da Lei Geral: o acesso a compras governamentais, mercado que movimenta cerca de R\$ 500 bilhões por ano.

A implementação da Lei Geral é um grande desafio, porque os gestores públicos tendem a concentrar seus esforços nos temas clássicos de gestão: saúde, educação, infraestrutura e segurança. O estímulo ao desenvolvimento vira, em muitos casos, uma prioridade menor diante de situações emergenciais, como a iminência de uma epidemia. Solucionar problemas como esse, claro, é urgente e essencial. Mas nenhum governo pode prescindir de suas atribuições no apoio ao desenvolvimento, cenário em que os pequenos negócios são peça-chave, e o Sebrae oferece apoio aos gestores para a implementação da Lei Geral.

ALTERNATIVA DE TRABALHO E RENDA

A inclusão produtiva por meio do empreendedorismo é uma alternativa real de trabalho e renda. Em nenhuma economia do mundo imagina-se o emprego com carteira assinada como única opção de trabalho. Não seria diferente em um país de dimensões continentais e tamanha diversidade como o Brasil. Ainda mais considerando a criatividade do brasileiro e sua reconhecida capacidade de encontrar soluções mesmo nas situações mais complicadas. Características como essas são muito bem-vindas no mundo dos negócios.

Pesquisas recentes nos mostram o interesse do brasileiro em seguir o caminho do empreendedorismo, como é o caso da Global Entrepreneurship Monitor (GEM)², patrocinada no Brasil pelo Sebrae e realizada pelo Instituto Brasileiro de Qualidade

² Mais informações sobre a pesquisa GEM podem ser acessadas no endereço http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos_pesquisas/Pesquisa-GEM:-empreendedorismo-no-Brasil-e-no-mundo,destaque,9.

e Produtividade (IBQP), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Essa pesquisa é a maior iniciativa internacional para analisar a propensão a empreender e as condições que aumentam iniciativas de empreendedorismo. A edição de 2013 entrevistou 10 mil pessoas de 18 a 64 anos, de todas as regiões, e 85 especialistas em empreendedorismo. Mais de 80% dos entrevistados consideraram o empreendedorismo uma boa opção de carreira.

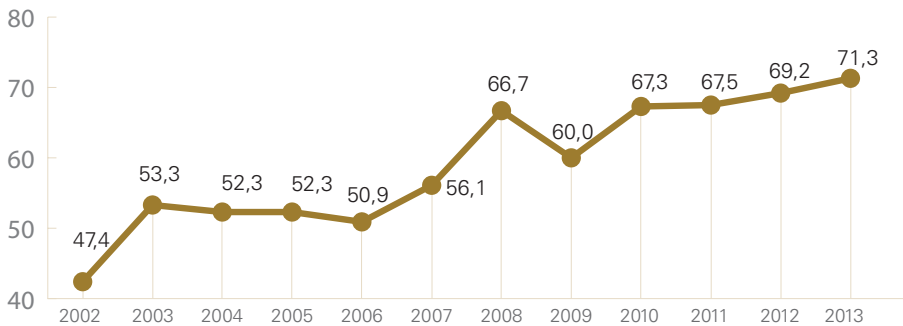
O levantamento mostrou que a maioria dos empreendedores decide abrir uma empresa por oportunidade – mais de 70% das novas empresas são abertas justamente por uma oportunidade de mercado³. É o melhor índice da série de pesquisas. Contexto bem diferente de uma década atrás, quando a maioria das pessoas abria uma empresa por necessidade. Esse percentual coloca o Brasil na liderança do *ranking* de empreendedorismo por oportunidade, entre os cinco países do grupo dos BRICS, onde a proporção de empreendedores por oportunidade chegou a 65% na Rússia, 61% na Índia, 66% na China e 70% na África do Sul.

Essa é uma ótima notícia que denota maiores qualidade e perspectiva de sustentabilidade no empreendedorismo, pois quando o empreendedor segue esse caminho por escolha, ele tende a mirar no longo prazo. Não se preocupa apenas com o lucro imediato, como quem empreende por falta de alternativa, e tende a planejar e se preparar para o crescimento e a sustentabilidade do negócio.

3 Empreendedores por oportunidade são os que identificaram uma chance de negócio e decidiram empreender, mesmo possuindo alternativas de emprego e renda.

Empreendedorismo por oportunidade atinge maior índice em 2013

Gráfico 1 – Proporção de empreendedorismo por oportunidade em relação ao total de empreendedores iniciais no Brasil (%)



Fonte: Sebrae, a partir da Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2013.

A pesquisa também revelou que o empreendedorismo é opção de carreira em todo o Brasil, tendo as regiões Norte e Nordeste registrado os percentuais de interesse mais elevados. O desafio é preparar esse público interessado para entrar no mercado e permanecer nele de forma sustentável. Há quem possua habilidades naturais relacionadas ao empreendedorismo, mas apostar apenas na sorte é uma péssima escolha para quem quer conquistar clientes, superar a concorrência e aumentar a renda.

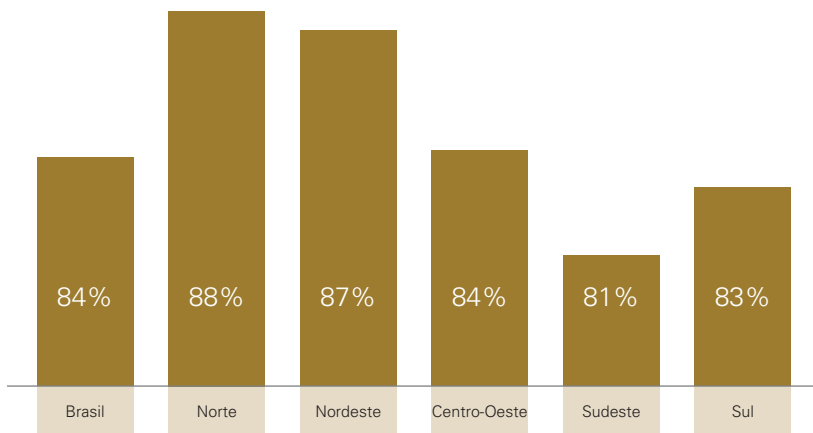
É preciso investir em muita capacitação empresarial. Sem planejamento, negócio algum tem chance de sobreviver muito tempo. O empreendedor rural ou urbano precisa identificar a oportunidade de negócio, realizar estudos de viabilidade, respeitar sua capacidade financeira, não misturar as finanças da empresa com finanças pessoais, ficar atento à concorrência, prospectar novos fornecedores, ter controle do estoque, investir em estratégias de marketing, inovar e ser fiel aos seus valores e aos do seu negócio.

O Sebrae está à disposição para contribuir nesse processo e, alinhado às estratégias do Brasil sem Miséria, investe na busca ativa de empreendedores – potenciais ou já em atividade – para oferecer o apoio necessário à sustentabilidade do empreendimento.

Quanto mais capacitado e melhor orientado o empreendedor, maior a perspectiva de faturamento. Esse cenário não interessa apenas aos empreendedores, mas a toda a economia. A multiplicação de empreendedores qualificados e formalizados é condição indispensável para incentivar a inclusão produtiva e gerar mais renda no país.

Empreendedorismo é opção de carreira em todas as regiões

Gráfico 2 – Entrevistados que consideram o empreendedorismo como opção de carreira

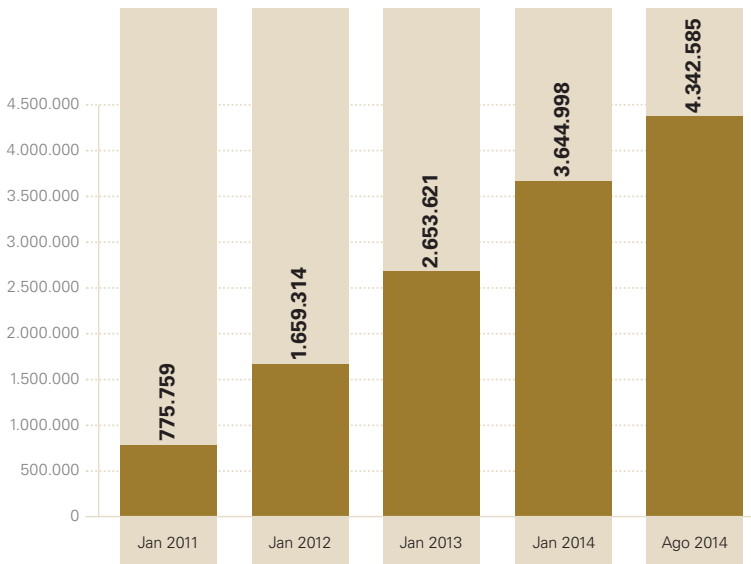


Fonte: Sebrae, a partir da GEM 2013.

No que se refere ao estímulo à formalização, é preciso destacar a importância de um processo que tem sido estratégico para fortalecer o desenvolvimento local – a evolução do Microempreendedor Individual (MEI), que promoveu no Brasil um movimento de formalização, sem precedentes no mundo, para quem fatura até R\$ 60 mil por ano, ou cerca de R\$ 5 mil por mês.

Os resultados são tão expressivos que chamaram a atenção internacional. Em junho de 2014, essa experiência brasileira de estímulo à formalização foi apresentada em conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Suíça. O combate à informalidade é uma das maiores prioridades da entidade.

Gráfico 3 – Evolução da quantidade de Microempreendedores Individuais no Brasil



Fonte: Sebrae.

Em julho de 2014, essa nova figura jurídica – experiência pioneira do Brasil, criada graças a uma atualização da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – completou cinco anos com a marca de mais de 4 milhões de pessoas que se formalizaram no mercado como MEI. Mais da metade desse total estava na informalidade havia mais de cinco anos. Essa evolução do MEI é um bom exemplo do que acontece quando uma política pública atende às necessidades de milhões de pessoas.

A criação do Microempreendedor Individual representou a conquista do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e de direitos previdenciários como aposentadoria e licença-maternidade para milhões de brasileiros. Ao se formalizar, eles também passam a ter acesso a linhas de crédito e a licitações, pois, como dito anteriormente, a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas facilita a participação de pequenos negócios em compras governamentais.

Das mais de 470 atividades permitidas para o Microempreendedor Individual, três acumulam juntas mais de 900 mil formalizações. Vendedores de roupas, cabeleireiros e pedreiros representam 22% do total de pessoas que optaram pela formalização como MEI.

Em poucos minutos, profissionais como vendedores de confecções, cabeleireiros e manicures podem se tornar MEI, formalizando-se gratuitamente pela Internet, no Portal do Empreendedor (www.portaldoempreendedor.gov.br). A acelerada multiplicação dos MEI mostra o potencial dos pequenos negócios como um vetor de desenvolvimento econômico em todas as regiões e todos os municípios do país.

Tabela 1 – Evolução da quantidade de Microempreendedores Individuais por Unidade da Federação

1º JANEIRO 2011		1º JANEIRO 2012		1º JANEIRO 2013		1º JANEIRO 2014		30 AGOSTO 2014	
UF	JAN 2011	UF	JAN 2012	UF	JAN 2013	UF	JAN 2014	UF	AGO 2014
AC	3.446	AC	6.459	AC	8.996	AC	11.286	AC	12.703
AL	10.157	AL	22.156	AL	35.310	AL	45.942	AL	52.624
AM	10.938	AM	19.109	AM	28.771	AM	37.200	AM	42.775
AP	2.879	AP	5.840	AP	7.741	AP	9.183	AP	10.121
BA	74.246	BA	134.475	BA	192.223	BA	245.952	BA	282.297
CE	20.820	CE	48.266	CE	82.622	CE	119.878	CE	144.037
DF	15.032	DF	30.949	DF	50.511	DF	68.257	DF	81.361
ES	20.284	ES	42.823	ES	68.622	ES	94.827	ES	112.810
GO	29.905	GO	61.742	GO	98.287	GO	138.000	GO	165.145
MA	12.861	MA	25.342	MA	37.637	MA	51.296	MA	61.188
MG	73.545	MG	163.297	MG	273.527	MG	386.051	MG	467.844
MS	14.637	MS	27.906	MS	42.736	MS	55.983	MS	65.606
MT	15.352	MT	33.791	MT	52.490	MT	71.459	MT	84.060
PA	21.670	PA	45.405	PA	73.200	PA	97.305	PA	113.749
PB	10.789	PB	22.937	PB	36.708	PB	49.524	PB	60.316
PE	28.701	PE	58.124	PE	90.285	PE	123.722	PE	145.763
PI	5.408	PI	14.028	PI	23.203	PI	32.073	PI	38.020
PR	39.972	PR	83.376	PR	136.121	PR	192.984	PR	234.854
RJ	105.024	RJ	214.240	RJ	326.322	RJ	437.629	RJ	515.515
RN	10.623	RN	23.851	RN	37.045	RN	49.932	RN	58.651
RO	7.235	RO	13.754	RO	21.155	RO	27.620	RO	31.680
RR	1.763	RR	3.780	RR	5.790	RR	7.659	RR	8.757
RS	42.398	RS	91.464	RS	151.735	RS	211.929	RS	252.064
SC	25.215	SC	52.569	SC	87.609	SC	123.179	SC	148.655
SE	6.890	SE	12.784	SE	19.139	SE	24.810	SE	28.883
SP	156.702	SP	385.385	SP	644.062	SP	901.527	SP	1.088.054
TO	9.267	TO	15.462	TO	21.774	TO	29.791	TO	35.053
	775.759		1.659.314		2.653.621		3.644.998		4.342.585

Fonte: Sebrae.

Esse intenso processo de formalização significa muita coisa positiva. A criação da figura do MEI gerou uma revolução silenciosa, que está transformando a vida de milhões de pessoas, não somente daquelas que empreendem, mas de suas famílias e da economia local, em especial nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A participação dessas regiões no número total de microempreendedores individuais no país chega a ser o dobro da participação no total de micro e pequenas empresas registradas. Ou seja, a formalização dos MEI tornou a economia dessas regiões menos informal, ampliou significativamente a contribuição previdenciária, fez crescer a arrecadação de impostos e, principalmente, trouxe cidadania.

Tabela 2 – Evolução da quantidade de Microempreendedores Individuais por região

	1º JANEIRO 2011		1º JANEIRO 2012		1º JANEIRO 2013		1º JANEIRO 2014		30 AGOSTO 2014	
	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo
NORTE	57.198	7,4%	109.809	6,6%	167.427	6,3%	220.044	6,0%	254.838	5,9%
NORDESTE	180.495	23,3%	361.963	21,8%	554.172	20,9%	743.129	20,4%	871.779	20,1%
SUL	107.585	13,9%	227.409	13,7%	375.465	14,1%	528.092	14,5%	635.573	14,6%
SUDESTE	355.555	45,8%	805.745	48,6%	1.312.533	49,5%	1.820.034	49,9%	2.184.223	50,3%
CENTRO-OESTE	74.926	9,7%	154.388	9,3%	244.024	9,2%	333.699	9,2%	396.172	9,1%
BRASIL	775.759	100%	1.659.314	100%	2.653.621	100%	3.644.998	100%	4.342.585	100%

Fonte: Sebrae.

Sendo uma categoria de pequeno negócio, o Microempreendedor Individual integra o público-alvo a diversas soluções e programas do Sebrae. O MEI não surgiu apenas para facilitar a formalização de mais atividades produtivas. Sua criação teve como importante motivação a inclusão produtiva. Essa categoria é a porta de entrada do empreendedorismo.

No Sebrae, oferecemos diversos cursos e soluções de capacitação para auxiliar o fortalecimento dos pequenos negócios. A inspiração maior do nosso trabalho de orientar a qualificação dos pequenos negócios é contribuir para que o MEI possa se transformar em microempresário, assim como a micro e a pequena empresa possam evoluir para negócios de maior proporção.

Há duas situações em que o MEI vira uma categoria empreendedora ainda mais relevante quando falamos de inclusão produtiva. A primeira é quando o microempreendedor está inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais governamentais, dentre os quais o Bolsa Família, programa do governo federal de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país.

A segunda situação em que o MEI se torna uma categoria ainda mais relevante é justamente quando o empreendedor é do Bolsa Família. Nesse caso, cabe frisar que empreender pressupõe um certo grau de risco, e certamente há receio entre os beneficiários do Bolsa Família de iniciar um negócio próprio, não ter sucesso e ficar sem nenhuma renda. Daí a importância de frisar que quem se formaliza não é excluído do Bolsa Família por isso.

Entre janeiro de 2011 e abril de 2014, mais de um milhão de pessoas que estão no Cadastro Único se formalizaram como Microempreendedores Individuais. Deste total, 628.206 estão no Cadastro Único, mas não recebem recursos do Bolsa Família. Outras 403.557 pessoas que se formalizaram como MEI nesse período são beneficiários do Bolsa Família. A quantidade expressiva de formalizações mostra que quem recebe o Bolsa Família quer crescer. Esse empenho ajuda a retirar a fama injusta de que o beneficiário não quer trabalhar.

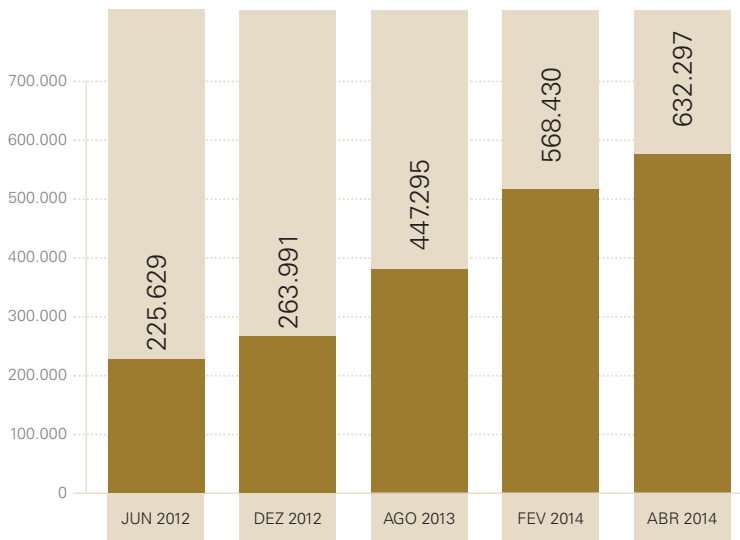
Entre MEIs inscritos no Cadastro Único, beneficiários ou não do Programa Bolsa Família, o Sebrae atendeu cerca de 425 mil pessoas, por meio de ações e programas como o Negócio a Negócio, que oferece atendimento especializado de forma presencial, gratuita e continuada.

O Negócio a Negócio começou no segundo semestre de 2009 e hoje é um dos instrumentos mais importantes do Sebrae para o atendimento presencial. Por meio do programa, um agente de orientação empresarial realiza visitas ao empreendimento

e aplica um diagnóstico de gestão básica, que abrange questões de mercado, finanças e operação. Em seguida, sugere soluções para melhoria do negócio.

A busca ativa fundamenta o programa. Esse atendimento individualizado é especialmente dedicado aos empreendedores que não buscam o Sebrae e suas soluções de capacitação, seja por dificuldade de acesso, falta de informação ou por causa do excessivo compromisso com sua empresa, o que dificulta o deslocamento e o contato. Por isso, por meio do programa, o conhecimento acumulado e oferecido pelo Sebrae chega a um grande número de empresários que, de outra forma, não teriam acesso à solução.

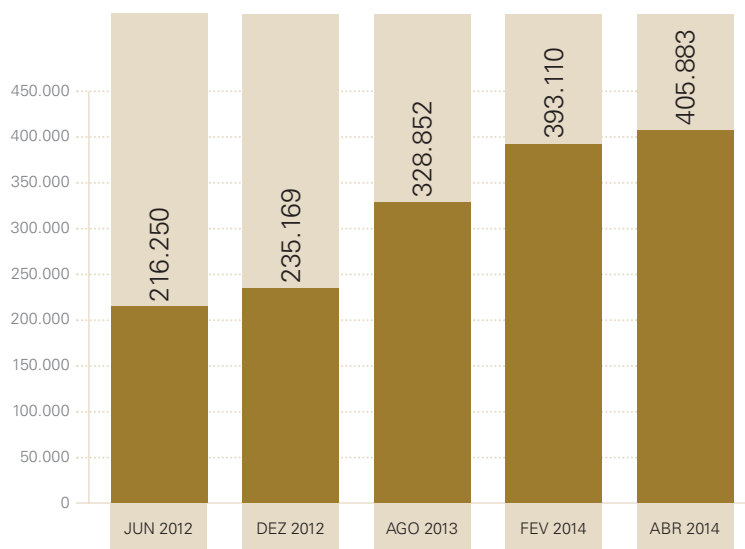
Gráfico 4 – Evolução da quantidade de Microempreendedores Individuais do Cadastro Único, excluídos os beneficiários do Bolsa Família (2012 a 2014)



Fonte: Sebrae.

Do total de Microempreendedores Individuais inscritos no Cadastro Único e que não recebem o Bolsa Família, 38,6% residem no Sudeste, e 31,9% no Nordeste. Já no total de MEIs que recebiam benefício do Programa Bolsa Família, os papéis se invertem: 38,2% residem no Nordeste e 35,5% no Sudeste.

Gráfico 5 – Evolução da quantidade de Microempreendedores Individuais beneficiários do Bolsa Família (2012 a 2014)



Fonte: Sebrae.

Cinco Estados – São Paulo, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará – concentram 51,5% do total de Microempreendedores Individuais que recebiam benefício do Programa Bolsa Família entre junho de 2012 e abril de 2014.

Em termos proporcionais, nove estados das regiões Norte e Nordeste se destacam pela presença de Microempreendedores Individuais que também são beneficiários do Bolsa Família. Nesses estados, a proporção de MEIs beneficiários

do programa em relação ao total de MEIs é superior a 20%: Amazonas, Alagoas, Paraíba, Piauí, Maranhão, Roraima, Acre, Ceará e Sergipe.

Ainda em termos relativos, Santa Catarina, São Paulo, Paraná, Distrito Federal e Rio Grande do Sul são os cinco estados com a menor proporção de MEI beneficiário do Bolsa Família sobre o total de Microempreendedores Individuais.

Brasília e as 26 capitais estaduais concentram 22% do total de MEI que recebiam benefícios do Programa Bolsa Família no período avaliado, o que indica a necessidade de ações e investimentos no interior para dinamizar mais a geração de emprego e de renda.

Tabela 3 – Número de Microempreendedores Individuais beneficiários do Bolsa Família por Unidade da Federação

JUNHO 2012		DEZEMBRO 2012		AGOSTO 2013		FEVEREIRO 2014		ABRIL 2014	
UF	JUN 2012	UF	DEZ 2012	UF	AGO 2013	UF	FEV 2014	UF	ABR 2014
AC	1.367	AC	1.545	AC	2.086	AC	2.362	AC	2.527
AL	6.542	AL	7.938	AL	9.715	AL	11.111	AL	11.759
AM	789	AM	883	AM	1.058	AM	1.131	AM	1.127
AP	4.785	AP	5.802	AP	7.864	AP	9.290	AP	9.745
BA	28.579	BA	34.000	BA	40.308	BA	45.148	BA	46.627
CE	13.444	CE	16.130	CE	21.496	CE	25.679	CE	27.131
DF	3.059	DF	3.862	DF	4.392	DF	5.292	DF	5.595
ES	4.781	ES	5.625	ES	6.921	ES	8.653	ES	8.707
GO	7.107	GO	8.453	GO	10.994	GO	12.767	GO	13.165
MA	6.492	MA	7.690	MA	9.841	MA	11.229	MA	11.758
MG	3.722	MG	4.467	MG	5.686	MG	6.736	MG	6.987
MS	2.551	MS	3.446	MS	4.093	MS	4.902	MS	5.061
MT	20.173	MT	24.009	MT	30.987	MT	37.631	MT	39.034
PA	8.016	PA	9.910	PA	12.981	PA	15.487	PA	16.126
PB	5.987	PB	7.356	PB	9.109	PB	11.155	PB	11.987
PE	7.744	PE	9.232	PE	10.903	PE	13.108	PE	13.552
PI	12.981	PI	15.519	PI	19.388	PI	22.364	PI	23.653

JUNHO 2012		DEZEMBRO 2012		AGOSTO 2013		FEVEREIRO 2014		ABRIL 2014	
UF	JUN 2012	UF	DEZ 2012	UF	AGO 2013	UF	FEV 2014	UF	ABR 2014
PR	3.495	PR	4.493	PR	6.115	PR	7.124	PR	7.363
RJ	21.066	RJ	294	RJ	32.918	RJ	40.830	RJ	41.467
RN	5.035	RN	6.075	RN	7.663	RN	8.954	RN	9.311
RO	10.172	RO	12.053	RO	15.024	RO	17.375	RO	17.832
RR	1.798	RR	2.173	RR	2.668	RR	2.968	RR	2.990
RS	951	RS	1.183	RS	1.504	RS	1.716	RS	1.710
SC	2.781	SC	3.358	SC	4.166	SC	4.940	SC	5.139
SE	27.155	SE	32.946	SE	42.603	SE	55.196	SE	54.928
SP	2.855	SP	3.486	SP	4.349	SP	5.071	SP	5.482
TO	2.788	TO	3.241	TO	4.020	TO	4.891	TO	5.120
216.215		235.169		328.852		393.110		405.883	

Fonte: Sebrae.

Em 2011, o Sebrae firmou um acordo de cooperação técnica com o MDS para a análise de dados estratégicos com a intenção de reforçar a atuação contra a extrema pobreza. A partir das bases de dados das duas instituições, mais de 120 mil empreendedores individuais inscritos no Cadastro Único foram identificados e atendidos pelo programa Negócio a Negócio, atendendo à meta estabelecida.

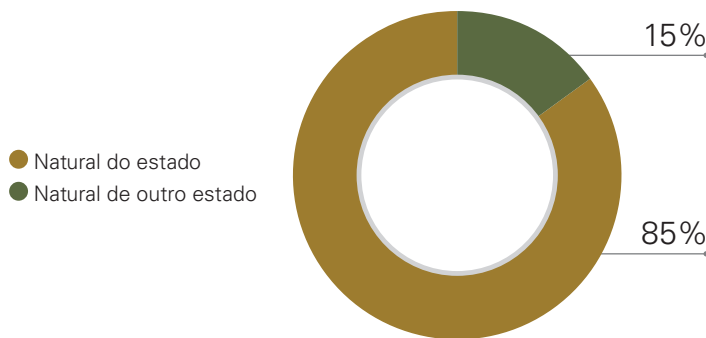
Ao incentivar a formalização e a qualificação desses empreendedores, eles ficam mais aptos a se manter e a crescer no mercado, reduzindo cada vez mais a necessidade de repasses de programas sociais.

CRÉDITO PARA QUEM MAIS PRECISA

O esforço multilateral dos setores público e privado, combinado com a iniciativa dos empreendedores pela contínua capacitação, oferece muitas condições para dinamizar as economias locais e aumentar as oportunidades de emprego e de renda. A última pesquisa GEM apontou o interesse dos brasileiros em empreender em

seu estado. A abertura de cada nova empresa é um excelente dado para a economia regional. Ainda mais quando ela se sustenta e cresce ao longo do tempo.

Brasileiro prefere empreender em seu estado
Gráfico 6 – Proporção de empreendedores naturais do estado onde atuam e naturais de outros estados



Fonte: Sebrae, a partir da GEM 2013.

Números como esses revelam o grande potencial do empreendedorismo como alavanca para o desenvolvimento local. É necessário, porém, incentivar o microempreendedor com o acesso ao crédito, o que nos leva a outra frente de ação decisiva para a inclusão produtiva.

O Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado foi criado pelo governo federal em 2011 para ajudar os micro e pequenos negócios a terem acesso a uma linha de crédito com menos burocracia e reduzidas taxas de juros (5% ao ano). O Sebrae entra como parceiro com ações de inclusão financeira dos pequenos negócios e apoio técnico às equipes das instituições que operam o programa: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

Entre nossas prioridades de atuação estão atividades de orientação aos empreendedores sobre finanças, assistência técnica pós-crédito e serviços de garantia. Nesse esforço, temos parcerias com as mais diversas instituições financeiras, como bancos públicos e privados, agências de fomento, cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e Organizações Não Governamentais (ONGs) de microcrédito.

Mais crédito para quem mais precisa é uma ótima notícia, assim como este outro marco de 2014: a ampliação do Supersimples. No início de agosto, a presidente Dilma sancionou, com a Lei Complementar n° 147/2014, a quinta atualização do Supersimples, beneficiando aproximadamente meio milhão de micro e pequenas empresas.

O ponto central das mudanças é que a adesão ao Supersimples fica condicionada ao porte e ao faturamento da empresa, não mais dependendo da atividade. Mais empreendedores terão acesso a um regime tributário que reduz a burocracia para a formalização e facilita a vida do empreendedor, unificando oito tipos de impostos, bem como reduzindo a carga tributária, na média, em 40%.

A partir de 1° de janeiro de 2015, quando a Lei entra em vigor, as categorias do setor de serviços e profissionais liberais passam a se beneficiar desse regime fiscal. Referência positiva de reforma tributária, o Supersimples é um sucesso inquestionável. Desde sua criação pela Lei Complementar n° 123/2006, mais de 9 milhões de empresas aderiram a esse modelo tributário e pagaram aos governos federal, estaduais e municipais, até julho de 2014, um acumulado de R\$ 272 bilhões. Para se ter uma ideia, em 2006 havia apenas 1,3 milhão de micro e pequenas empresas formais no Brasil.

Os números são expressivos, sem dúvida. Ressalte-se que por trás de cada número existem pessoas, em todas as regiões do país, que tiveram a vida transformada graças a incentivos como todos esses mencionados. Educação empreendedora, acesso ao crédito, ambiente legal favorável são fatores que viabilizam não apenas a inclusão social, mas também a cidadania empresarial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação e a consolidação de negócios representam aspectos fundamentais para a economia de qualquer país. No Brasil, o empreendedorismo possui um papel transformador que transcende a análise meramente econômica. Há nele um viés cidadão, uma vez que impulsiona o forte processo de inclusão social em curso no nosso país nos últimos anos.

O Sebrae é uma instituição brasileira que há mais de 40 anos apoia o empreendedorismo. Se no passado abrir um negócio próprio era uma necessidade, em razão da instabilidade econômica e do desemprego, no atual momento do país é cada vez mais uma oportunidade. Isso vale para os grandes centros urbanos e também para os municípios do interior.

Queremos ver os Microempreendedores Individuais se tornarem micro e pequenas empresas, o que terá um enorme impacto na massa salarial e na geração de vagas de trabalho. Precisamos ajudá-los a crescer, simplificando e desburocratizando cada vez mais o caminho do empreendedor. O Brasil não pode prescindir de uma base de desenvolvimento como essa. O MEI é o exemplo para todas as mudanças que queremos realizar em nosso complexo, burocrático e oneroso sistema tributário.

Sigamos empenhados no apoio ao crescimento econômico aliado à inclusão produtiva e à ascensão social de milhões de brasileiros. O Sebrae tem sido parceiro do governo federal nesse empenho de traduzir as metas de políticas públicas em realidade, visando ao aumento de oportunidades de trabalho e de qualidade de vida para os brasileiros. O empreendedorismo sempre será peça estratégica nesse desafio.

ATUAÇÃO DE UM BANCO DE DESENVOLVIMENTO PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA: O EXEMPLO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

Nelson Antônio de Souza

Discutir o tema inclusão produtiva no Brasil remete, necessariamente, ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a seus programas de microfinanças urbana e rural. Instituição financeira múltipla criada em 1952, o Banco contribui de forma decisiva para a superação da pobreza no Nordeste e norte de Minas Gerais e Espírito Santo, o chamado Polígono das Secas, mediante apoio creditício a todos os segmentos da economia regional. Com efeito, o BNB faz do segmento de microfinanças uma de suas bandeiras e, hoje, a imensa maioria de seus clientes é composta por microempreendedores. Nesse contexto, as ações do Banco do Nordeste estão perfeitamente integradas ao Plano Brasil sem Miséria.

Portanto, tornar-se o banco dos pequenos constitui decisão estratégica que confere valor ainda maior à missão do Banco como agente de transformação do panorama socioeconômico do nordeste brasileiro. Detentor da maior carteira de crédito de longo prazo em sua área de atuação, o BNB notabiliza-se, ao longo de sua história, por apoiar o setor rural e a classe empresarial, bem como por financiar grandes projetos industriais e de infraestrutura, absolutamente necessários ao desenvolvimento e à geração de emprego e renda na região.

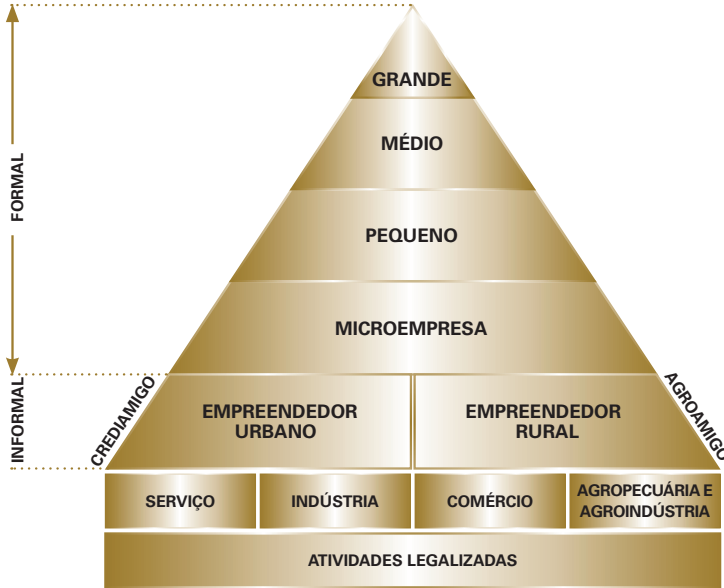
Há uma década e meia, o Banco decidiu atuar com outro instrumento voltado para a inclusão produtiva, o microcrédito, buscando contemplar os empreendedores individuais que formam grande parte da população nordestina e que passaram a constituir fundamental extrato na segmentação de clientes da Instituição (Figura 1).

Em 1998 o Banco do Nordeste lançou o Crediamigo, programa inspirado em experiências internacionais bem sucedidas de “bancos sociais”, implantadas em países com características semelhantes às do nordeste brasileiro. A ação do Crediamigo foi pioneira, sendo até mesmo considerada exótica pelo mercado financeiro nacional¹. Após período de maturação e aprimoramento de sua metodologia, o programa tornou-se referência internacional, sendo hoje o maior programa de microcrédito produtivo e orientado da América do Sul, com carteira ativa de 1,8 milhão de clientes e R\$ 25 bilhões investidos na economia nordestina (posição de agosto de 2014).

Em 2005, inspirado em sua experiência com microcrédito urbano, o Banco do Nordeste lançou o Agroamigo (microcrédito rural), voltado para operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Igualmente exitoso e com atuação fundamental em uma região marcada pela estiagem, o Agroamigo conta com metodologia própria, tendo também a orientação para o crédito como um de seus pilares, bem como a diretriz máxima de contribuir para a redução da pobreza no Nordeste e para a permanência do homem no campo, por meio do incentivo ao empreendedorismo. Na posição de agosto de 2014, o Agroamigo já havia atendido mais de 1,3 milhão de pessoas e já havia destinado valor superior a R\$ 5,4 bilhões a atividades desenvolvidas em áreas rurais.

1 SOUZA, 2010.

Figura 1 – Segmentação de clientes BNB



Fonte: BNB.

Mas qual seria o segredo dos programas de microfinanças do Banco do Nordeste do Brasil? Quais aspectos que, aliados a outras políticas sociais do governo, os tornam efetivos na superação da vulnerabilidade social no Nordeste?

CREDIAMIGO E SEU CARÁTER INOVADOR

Inovação no sistema brasileiro nacional, o Crediamigo tem no aval solidário uma de suas maiores forças. Ao considerar que microempreendedores informais não dispõem de garantias reais ou comprovação de renda, a proposta para viabilizar os empréstimos reside, essencialmente, na exigência de colateral nas operações de crédito. Ou seja, os integrantes dos grupos formados por três a 30 empreendedores independentes avalizam-se e responsabilizam-se por todo o crédito.

A estratégia proporciona acesso fácil e desburocratizado aos empréstimos, contribuindo ainda para o empoderamento desses clientes, por meio de repasse de informações importantes para o gerenciamento de sua atividade ou mesmo por intermédio da inclusão dessas pessoas em novos grupos sociais. Sacoleiros (as), costureiros (as), vendedores (as) de pipoca, feirantes, cabeleireiros (as), trabalhadores (as) autônomos que sempre estiveram à margem do sistema financeiro nacional, obrigando-se, em geral, a recorrer a fontes informais, passam a ter carências de capital de giro e investimento supridas com crédito bancário.

Créditos de curto prazo, mais de 80% deles com valor entre R\$ 100 e R\$ 2 mil, e taxas de juros substancialmente inferiores às praticadas no mercado brasileiro fizeram e fazem a diferença na vida de milhões de pessoas que conseguem progressos em seus empreendimentos. Ressalte-se que cerca de 90% das operações do Crediamigo financiam atividades ligadas ao comércio, 9% ao setor de serviços e 1% às indústrias.

Outro diferencial do programa é a orientação para o crédito, promovida por meio dos assessores do Instituto Nordeste Cidadania (Inec), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)² responsável pela operacionalização do programa. Nesse modelo, o assessor de crédito presta atendimento personalizado ao empreendedor, no sentido de orientá-lo em suas necessidades básicas de gestão.

Esses diferenciais possibilitam ao Banco do Nordeste do Brasil realizar, em média, 15 mil operações por dia no âmbito do Crediamigo, apresentando taxa de inadimplência inferior à média do Sistema Financeiro Nacional (a taxa de inadimplência até 90 dias era de 0,78% na posição de agosto de 2014), fazendo valer a máxima de que os mais pobres são melhores pagadores, sobretudo se os recursos tomados de empréstimo direcionam-se à atividade produtiva que garante a

² Regulamentada pela Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Enquadram-se como Oscip pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por essa Lei.

subsistência da família. O programa se faz presente em 1.995 municípios, por meio de 280 agências e 244 postos de atendimento.

AGROAMIGO: ACOMPANHAMENTO E ORIENTAÇÃO

Na zona rural, o Banco do Nordeste também assume papel relevante no Plano Brasil sem Miséria por meio da operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sendo responsável pela contratação de quase 75% dos financiamentos na Região.

Entre os beneficiários atendidos pelo Pronaf incluem-se agricultores familiares, cujo rendimento bruto anual não ultrapassa R\$ 20 mil, estando sujeitos a situações de vulnerabilidade, sobretudo nos períodos de seca. Esses trabalhadores se enquadram no Grupo B do Pronaf, público para o qual se direciona, inicialmente, o Programa de Microcrédito Produtivo e Orientado Rural do Banco do Nordeste, o Agroamigo. O participante do Pronaf do Grupo B contrai empréstimo de até R\$ 4 mil por operação, com taxa de juros de 0,5% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos.

Para ter direito a esses recursos, o produtor rural precisa estar de posse de sua Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento que o enquadra como beneficiário e delimita seu porte. O crédito é concedido mediante apresentação de projeto, e é nesse aspecto que o Agroamigo faz a diferença.

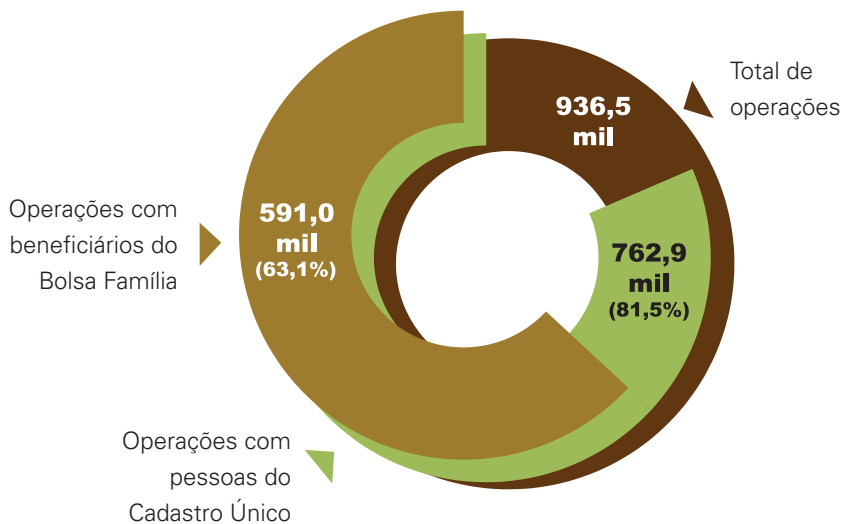
Operacionalizado pelo Instituto Nordeste Cidadania (Inec), o Agroamigo tem a figura do assessor de crédito como seu diferencial. Por meio dessa equipe qualificada, o Agroamigo chega às mais distantes localidades rurais, levando orientação creditícia a quem mais precisa. O acompanhamento ao empreendimento é feito antes e após o desembolso dos recursos, assegurando padrão de desenvolvimento sustentável para as atividades financiadas.

Eleito em 2010 por concurso promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como uma das dez melhores experiências em Inovação da Gestão Pública,

o programa, em permanente expansão, é responsável por projetos maiores, com valores de até R\$ 15 mil, sempre no âmbito do Pronaf, envolvendo outras linhas de crédito. Sua carteira ativa, na posição de setembro de 2014, chegava a R\$ 2,3 bilhões.

Evidenciando sua contribuição ao Plano Brasil sem Miséria, o Agroamigo contabiliza 936,5 mil operações de crédito ativas (contratadas no período de 2011 a setembro de 2014), das quais 591,0 mil destinam-se a beneficiários do Bolsa Família. Mais da metade das operações é contratada por mulheres (51%). Do total de financiamentos, 79% beneficiam afrodescendentes, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ambiente de Microfinança Rural e Agricultura Familiar do Banco do Nordeste.

Gráfico 1 – Públicos beneficiários da microfinança rural do Banco do Nordeste



(*) Operações ativas contratadas no período de 2011 a setembro de 2014.

Fonte: BNB, MDS e MDA.

MULHERES E MICROFINANÇAS

A exemplo da experiência de microcrédito produtivo em Bangladesh³, o Crediamigo tem grande participação feminina. Com os dados de agosto de 2014, 67% de seus clientes são mulheres. Ou seja, sobressai-se a figura da mulher como provedora do sustento da família ou exercendo atividade para complementar a renda familiar, visando a assegurar comida na mesa, melhoria das condições de moradia e educação de melhor qualidade para os filhos.

Na opinião de especialistas em microcrédito, como Dundord e Watson⁴, as mulheres representam menor risco de crédito do que os homens, pois aproveitam-se mais da estrutura dos grupos solidários para empoderar-se, valorizando a coletividade. Logo, pode-se considerar a participação feminina decisiva para o sucesso do Crediamigo.

INTEGRAÇÃO AO BOLSA FAMÍLIA

Ao integrar seus programas de microcrédito ao Plano Brasil sem Miséria, o Banco do Nordeste contribui para o objetivo principal de elevar a renda e as condições de bem-estar da população, o que acontece por meio da concessão direta de crédito aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

O público-alvo do Bolsa Família tem renda familiar mensal de até R\$ 154 por pessoa. A essas famílias é pago o benefício que visa a promover o alívio imediato da pobreza e, em consonância com a ação complementar dos programas de microfinanças, os beneficiários ganham melhor inserção no mercado produtivo.

3 Iniciativa implementada na década de 1970 pelo professor de Economia Muhammad Yunus, que inspirou a concepção da metodologia do Crediamigo.

4 BRAGA, LEANDRO E LYRA JÚNIOR, 2012.

Levantamento realizado em 2013 aponta que cerca de 45% dos clientes do Crediamigo são beneficiários do Programa Bolsa Família, percentual que ilustra bem o foco do Crediamigo em empreendedores de mais baixa renda. Na zona rural, esse percentual se eleva para 59% dos clientes do Agroamigo.

A fim de potencializar essa parceria, os assessores de microcrédito reúnem os beneficiários do Bolsa Família para falar do microcrédito e orientá-los quanto ao uso dos recursos. Em 2013, foram distribuídas 500 mil cartilhas de Orientação Empresarial e Ambiental entre todos os clientes do Crediamigo, cujo tema era “Quem manda no meu dinheiro?”. O conteúdo dessas cartilhas é discutido com os clientes em palestras informativas realizadas nas comunidades.

Portanto, Crediamigo e Agroamigo têm como base o crédito responsável a fim de não gerar o endividamento do cliente e poder contribuir no crescimento de seu empreendimento e, conseqüentemente, na melhoria dos indicadores sociais da região. É inegável que a integração ao Bolsa Família intensifica o combate à pobreza, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a geração de renda.

BRASIL SEM MISÉRIA TAMBÉM NO CAMPO

No âmbito do Brasil sem Miséria, definiu-se como uma das prioridades para o meio rural o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, promovido em conjunto pelos ministérios do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário.

O Programa objetiva estimular a geração de trabalho e renda e promover a segurança alimentar e nutricional de seus beneficiários, público constituído de agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, que se enquadrem nas disposições da Lei nº 1.326, de 24 de julho de 2006, e que se encontrem em situação de extrema pobreza.

Nesse foco, enquadram-se famílias com renda *per capita* de até R\$ 77 por mês. No Programa de Fomento, o responsável pela família recebe R\$ 2,4 mil ao longo de dois anos, divididos em até três parcelas, para implantar atividades produtivas rurais visando à manutenção e segurança alimentar da família.

AVANÇOS NO MICROCRÉDITO

Com efeito, as experiências com microfinanças acabaram gerando outros avanços fundamentais no sentido de aprimorar esse tipo de política. Assim é que, integrando as ações de desenvolvimento econômico, foi instituído pela Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que sistematiza um marco legal para a atuação em microcrédito no Brasil.

No âmbito do PNMPO, define-se microcrédito como o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de microempreendedores, mediante utilização de metodologia baseada no relacionamento direto no local em que é executada a atividade econômica⁵.

O PNMPO, dessa forma, objetiva incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao seu fortalecimento para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

Assim, as atividades de microcrédito desenvolvidas por diversas instituições no Brasil, a exemplo do Banco do Nordeste, se referenciam no Programa Nacional, o que permite alinhar as atuações, padronizar a linguagem em uso, estimular

5 O Decreto n.º 6.607, de 21 de outubro de 2008, delimita que microempreendedores populares são as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 120 mil.

novas práticas em microcrédito, desenhar diretrizes para comparabilidade e para transparência no setor, conhecer as melhores práticas e as linhas de financiamento de crédito praticadas no país.

O PNMPO ainda determina que o atendimento ao empreendedor deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento.

Alem disso, o contato com o empreendedor deve ser mantido durante o período do contrato de financiamento, visando ao seu melhor aproveitamento e a sua melhor aplicação, bem como ao crescimento e à sustentabilidade da atividade econômica; e o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este.

Outro avanço ocorre em 2011, quando o governo federal lança o Programa Crescer, com base nas diretrizes do PNMPO e tendo como referência o Crediamigo. O Crescer integra o conjunto de ações relativas ao eixo de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria, que conta ainda com os eixos garantia de renda e acesso a serviços.

Os bancos públicos autorizados a operacionalizar o Crescer beneficiam milhões de empreendedores, que passam a contrair empréstimos com juros reduzidos. Dos R\$ 13,8 bilhões desembolsados no âmbito do Crescer, 73% (mais de R\$ 10 bilhões) são contratados pelo Crediamigo.

O Banco do Nordeste assegura no âmbito do Crescer juros de 5% ao ano aos empreendedores nordestinos, colaborando de modo decisivo para o aumento do lucro de suas atividades e, conseqüentemente, para melhoria da qualidade de vida de suas famílias.

PROGRAMA CISTERNAS

No esforço de contribuir para superar a pobreza na região, o Banco do Nordeste também é parceiro do Programa de Universalização do Acesso à Água (conhecido como Programa Água para Todos), incluso no “Territórios da Cidadania”⁶. Os principais objetivos de sua ação, firmados com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em junho de 2010, voltam-se para o fortalecimento da agricultura familiar.

O Programa Água para Todos também prioriza famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais e se inclui no Plano Brasil sem Miséria. Segundo dados do MDS, até setembro de 2014, 725 mil cisternas com capacidade unitária de armazenagem de 16 mil litros haviam sido construídas. A meta de 2014 prevê contemplar 750 mil famílias⁷.

Em ações integradas com o MDS, o Banco tem atuação importante como um dos parceiros do Programa Cisternas, que faz parte do Água para Todos e visa garantir acesso pleno à água potável em áreas rurais para consumo humano e produção agrícola. As cisternas permitem a captação e o armazenamento da água da chuva, fazendo grande diferença na vida de milhões de nordestinos que sofrem com as frequentes estiagens.

Outros aspectos relevantes do Programa Água para Todos residem no fato de que 73% dos responsáveis pelas cisternas são mulheres, 80% dos beneficiados são negras ou negros, 4.956 famílias indígenas e 9.967 famílias quilombolas foram contempladas.

6 O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 pelo governo federal, tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

7 Para mais informações sobre o Programa Água para Todos, ver artigo “A inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente de políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro”.

Por suas características, o Programa assume caráter complementar aos programas de financiamento voltados para a agricultura familiar, como o Agroamigo, considerando que traz melhoria na capacidade hídrica de empreendimentos rurais, o que beneficia grande parte das atividades financiadas no âmbito do Pronaf.

Além disso, o Programa Água para Todos envolve formação e capacitação para convivência com o semiárido, em consonância com o propósito do Banco do Nordeste de fixar o homem no campo, dotando-o de condições para que ele desenvolva com êxito suas atividades produtivas.

ANÁLISE DE IMPACTO DO AGROAMIGO

Voltando ao Agroamigo e ao Crediamigo, convém ressaltar alguns resultados relevantes que impactam diretamente a vida dos clientes desses programas. Começemos pelo Agroamigo.

Estudo organizado pelo pesquisador Ricardo Abramovay⁸, da Universidade de São Paulo, avalia o impacto da atuação do Agroamigo nas zonas rurais nordestinas. A pesquisa leva em conta indicadores como posses de bens duráveis e meios de transporte, infraestrutura domiciliar e acesso a serviços, como água filtrada e saneamento, em comunidades rurais dentro e fora do semiárido.

Comparando clientes mais antigos e recém-ingressos no Agroamigo, o pesquisador constata melhorias de produtividade nos empreendimentos dos primeiros. De acordo com a pesquisa, maior tempo de exposição ao programa significa maior valor do rebanho, enquanto os mais antigos não só alcançam crescimento médio de 19% no valor de seus rebanhos como tendem a ter vendas cerca de 40% mais elevadas, na comparação com os que acabam de ingressar no Agroamigo.

8 ABRAMOVAY, 2012.

Em 2011, pesquisa realizada pela área de marketing do Banco do Nordeste aponta que 98,5% dos clientes do Agroamigo consideram entre bom e ótimo o atendimento do assessor de crédito. Na mesma enquete, percentual elevado atesta melhorias após tornar-se cliente: 40,8% afirmam que aumentaram a produção, 32,7% que ampliaram a renda e 19,6% que puderam investir mais em pecuária. Do total de entrevistados, 96,1% manifestam o desejo de realizar novo financiamento.

PESQUISAS COMPROVAM RESULTADOS

Já em relação ao Crediamigo, a melhoria de qualidade de vida dos clientes do Programa é confirmada pela Fundação Getúlio Vargas⁹. Estudo publicado em 2008, constata que 60% dos empreendedores expostos ao Crediamigo há mais de cinco anos transpuseram a linha de pobreza.

A pesquisa descreve e analisa quantitativamente o impacto de programas sociais de microcrédito na economia nordestina, considerando clientes ativos do Crediamigo em 2006, com especial atenção para os clientes com renda familiar inferior a meio salário mínimo.

De acordo com o estudo, a probabilidade de um cliente do Crediamigo ultrapassar a renda mensal de meio salário mínimo por pessoa aumenta consideravelmente a cada seis meses, quando o cliente se mantém ativo, e mais ainda quando permanece por mais de cinco anos no Crediamigo. Para clientes recém-ingressos, a probabilidade varia entre 36% e 41%.

Na mesma linha, estudo realizado pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), órgão ligado ao Banco do Nordeste, aponta o microcrédito como fator importante para a sustentabilidade da atividade econômica

⁹ NERI, 2008.

desempenhada por microempresários sem muitos recursos, constatando aumento da lucratividade para a maior parte dos clientes.

Em relação aos indicadores que se referem à renda e à capacidade de pagamento, esses são diretamente proporcionais ao tempo de exposição ao Crediamigo. As mudanças tornam-se mais evidentes a partir de onze contratações.

Quanto ao nível de estruturação do negócio, diz o estudo, a permanência no programa promove uma mudança no nível de Subsistência e Acumulação Simples, cujos faturamentos brutos não ultrapassam R\$ 60 mil por ano, para Acumulação Ampliada (faturamento entre R\$ 60 e R\$ 120 mil anuais). A mudança representa maior estabilidade na atividade desempenhada, gerando resultados positivos.

Em relação aos indicadores de qualidade de vida, a pesquisa observa melhoria significativa no tipo de residência própria. Grande parte dos clientes deixa de morar com parentes ou em casa emprestada e adquire casa própria, de acordo com o Etené.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados e impactos da atuação do Banco do Nordeste nos diferentes programas voltados para a superação da pobreza no Brasil, analisados neste artigo de forma resumida, evidenciam a importância de políticas e programas estrategicamente concebidos com a visão de melhorar a vida das pessoas, inserindo-as no campo produtivo e permitindo-lhes viver com dignidade.

Dessa forma, apoiar microempreendedores urbanos, criando soluções inovadoras para levar crédito produtivo e orientado a pessoas nas cidades até então excluídas do sistema financeiro; prover orientação e acompanhamento para os agricultores familiares; e criar condições para a universalização da água nas zonas rurais são ações que fazem do Banco do Nordeste do Brasil um grande parceiro do Plano Brasil sem Miséria.

Os resultados vivenciados por nós do Banco do Nordeste e apontados em pesquisas (envolvendo aumento de produtividade, de renda e de acesso a bens de

consumo), falam por si e validam a importância do crédito para o desenvolvimento de pequenos empreendedores.

Nesse sentido, o processo de inclusão produtiva apresentado na região Nordeste nos impulsiona, como banco de desenvolvimento regional, a buscar cada vez mais aprimorar nosso atendimento e apoio às empreendedoras e aos empreendedores nordestinos, razão de nossa existência como instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo; *et al.* *Cinco anos do Agroamigo: retrato do público e efeitos do Programa*. 1.^a ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

BARBOSA, Cristiane Garcia; TEIXEIRA, Marcelo Azevedo; DAMASCENO, Wellington Santos (Orgs.). *A experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste*. 1.^a ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

BRAGA, Maria Goretti Serpa; LEANDRO, Charles Diniz; LYRA JÚNIOR, Stélio Gama. Microcrédito como ação complementar ao Programa Bolsa-Família: a experiência do Crediamigo do BNB. In: BARBOSA, Cristiane Garcia; TEIXEIRA, Marcelo Azevedo; DAMASCENO, Wellington Santos (Orgs.). *A experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste*. 1.^a ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

ETENE. *Avaliação do Programa Crediamigo: Melhoria das Condições de Vida*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

NERI, Marcelo; *et al.* *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo*. 1.^a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SOUZA, Célia Garcia. *O desenho do programa Crediamigo do Banco do Nordeste: inclusão social e mercado*. 1.^a ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E OS DESAFIOS DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Paul Singer, Roberto Marinho A. da Silva e Valmor Schiochet

A partir de 2011, a Política Nacional de Economia Solidária passou a compor as estratégias de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria com o objetivo de contribuir com o esforço nacional para a erradicação da pobreza extrema. Para tanto foram ampliados os investimentos e a escala das ações que viessem a contribuir com a capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais, fortalecendo e expandindo a economia solidária enquanto estratégia emancipatória. O presente artigo apresenta um balanço crítico das ações que ainda estão em plena execução, destacando os avanços, desafios e oportunidades para ampliação das capacidades das iniciativas econômicas solidárias, integrando-as plenamente às orientações estratégicas de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais por meio do resgate da população que se encontra em situação de extrema pobreza, na promoção de um desenvolvimento incluyente e sustentável.

A ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária é um modo de produção em que os meios de produção são propriedades coletivas daqueles que trabalham com esses meios. Os empreendimentos de economia solidária podem ser de duas espécies: 1) associações de produtores individuais ou familiares, cujos membros trabalham em seus lotes de terra ou em oficinas, mas que realizam em comum diversas operações, tais como compras de matérias primas, vendas de suas produções, arrendamento de máquinas ou de outros equipamentos de alto custo e de uso esporádico, promoção de pesquisas de mercado, de campanhas publicitárias etc.; e 2) fábricas ou outras estruturas de produção cujos equipamentos são usados simultaneamente, tais como navios, hospitais, laboratórios, redes de distribuição de energia elétrica, hotéis etc. Os empreendimentos do tipo 1 são associações de produtores que preservam sua autonomia individual ou familiar, e se associam para algumas atividades que lhes proporcionam ganhos de escala. Tais produtores autônomos tomam decisões sobre compras, vendas, arrendamentos e outras operações em comum, de forma democrática, em assembleias de que todos participam, cada pessoa tendo um voto. Assim é a autogestão. Nos empreendimentos do tipo 2, a produção é necessariamente coletiva, o que faz com que não haja possibilidade de ações autônomas por parte dos sócios; toda a produção pertence a todos e a receita de sua venda é repartida entre os trabalhadores por critérios de justiça distributiva, adotados em assembleias por consenso ou, quando não, por maioria de votos.

Na economia solidária, as relações sociais de produção são democráticas, havendo estrita igualdade de direitos, mas não necessariamente de ganhos: nos empreendimentos associativos (tipo 1) cada um ganha conforme a receita obtida pela venda do que produz; nos empreendimentos coletivos (tipo 2), os que são considerados pela coletividade como mais merecedores – seja pela maior experiência, habilidade ou qualificação – podem ganhar mais pela hora trabalhada do que os que têm menos daquelas qualidades. O que todos os empreendimentos de economia solidária têm em comum é que não estão submetidos a qualquer autoridade externa

ou interna à coletividade; os dirigentes dos empreendimentos (quando os há) são eleitos pelo conjunto dos sócios e devem cumprir em sua atividade de chefia as diretrizes aprovadas em assembleia de todos trabalhadores.

Com essas características, a economia solidária constitui uma estratégia de desenvolvimento para comunidades que prezam sua autonomia e fazem questão de que todos os membros se beneficiem do desenvolvimento, que resulta do esforço de todos. Para que o desenvolvimento solidário aconteça, é preciso que a comunidade saiba que poderá contar com o apoio de governos municipal, estadual e/ou federal. O apoio que o poder público pode aportar aos empreendedores de economia solidária tem diversas formas: assessoria técnica, formação profissional, abertura de crédito e assessoria para a constituição de bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito, por exemplo, que permitirão à comunidade reinvestir seu excedente e dessa forma passar a depender cada vez menos da ajuda governamental.

A erradicação da pobreza por meio da economia solidária é um processo que se autoalimenta à medida que a comunidade deixa de ser pobre e resignada e se torna consciente de seu potencial, que só se torna realidade se todos os membros juntarem seus empenhos e criatividade em um esforço contínuo e cada vez mais profícuo. É preciso que se saiba também que à medida que o desenvolvimento solidário avançar, será menos difícil que as comunidades que por acaso ficaram para trás recuperem o atraso, pois o desenvolvimento local é contagioso, cada comunidade que se desenvolve oferece um mercado crescente às demais em um mesmo território.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUPERACÃO DA POBREZA EXTREMA

A pobreza extrema é um fenômeno estrutural que faz parte da triste estatística mundial de cerca de 1,2 bilhão de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, com US\$ 1,25 (PPC – Paridade do Poder de Compra) ou menos ao dia,

conforme divulgado no Relatório de Desenvolvimento Humano 2014¹. As pessoas extremamente pobres são vítimas da fome, conforme o mais recente relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura², ao anunciar que no mundo há aproximadamente 805 milhões de pessoas que sofrem de subnutrição. Tal situação está sendo agravada em âmbito global, com o aumento do número de pessoas desempregadas e em situação de trabalho precário, conforme o relatório sobre o emprego mundial divulgado pela Organização Internacional do Trabalho³: os desempregados no mundo em 2014 somam mais de 200 milhões e “mais da metade dos trabalhadores do mundo em desenvolvimento, cerca de 1,5 bilhão de pessoas, se encontram em situação laboral vulnerável”.

Além da insuficiência de renda, a pobreza extrema é um fenômeno de múltiplas dimensões que se expressa no acesso precário aos serviços sociais básicos (água, energia elétrica, saúde, moradia etc.) na baixa escolaridade, na insegurança alimentar, nas formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outras. A superação da pobreza extrema requer uma abordagem multidimensional em políticas intersetoriais. Além do atendimento às necessidades imediatas, é necessário promover a ampliação das capacidades das pessoas por meio das ações de transferência de renda, da melhoria do acesso e da qualidade dos serviços públicos e pelas oportunidades de inclusão no mundo do trabalho, seja no emprego assalariado ou por meio do autoemprego individual ou coletivo, o que requer o acesso aos ativos necessários à promoção de iniciativas de ocupação e renda: conhecimentos, crédito, infraestrutura produtiva etc.

No Brasil, a superação da pobreza extrema, além de um desafio político lançado pela presidente Dilma Rousseff ao criar o Plano Brasil sem Miséria em 2011, converteu-se em uma oportunidade para a ampliação e o fortalecimento de

1 PNUD, 2014.

2 FAO, 2014.

3 OIT, 2014.

estratégias de redução de desigualdades socioeconômicas e regionais. Felizmente, nos últimos anos, o Brasil acumulou aprendizados na direção de que a sustentabilidade do desenvolvimento só é possível com distribuição de renda. Tem sido fundamental a articulação entre as políticas de infraestrutura e de crescimento econômico com o incremento de políticas sociais, que passam a ser compreendidas como fator de dinamização do desenvolvimento e não como um custo e um peso para a sociedade. O fortalecimento do mercado interno com as iniciativas de transferência de renda, com as obras de infraestrutura, o crescimento do emprego, os ganhos salariais, sobretudo do salário mínimo, além da ampliação do crédito para o consumo e para a produção, tem sido um diferencial importante do Brasil no atual contexto da crise econômica mundial. Isso tem sido possível com a recuperação da capacidade de intervenção do Estado como promotor do desenvolvimento, impulsionando as forças vivas da sociedade, na contramão da ideologia neoliberal que dominara as políticas públicas no Brasil dos anos 1990 até o início do século XXI.

É com base nessa perspectiva inovadora de desenvolvimento que, em 2011, a política pública de economia solidária foi incorporada ao Plano Brasil sem Miséria no âmbito das estratégias de inclusão produtiva. Além do emprego assalariado e das iniciativas de trabalho por conta própria, incluindo microempreendimentos individuais ou familiares, o trabalho associado é a opção oferecida pela economia solidária para promover as capacidades e criar oportunidades para que as pessoas em situação de pobreza possam obter renda por meio do trabalho decente. Além disso, na promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável, as iniciativas de economia solidária vêm apontando soluções estruturantes para a dinamização de cadeias produtivas e de arranjos econômicos setoriais com o adensamento e a verticalização da produção em redes de cooperação, conforme reconheceu a I Conferência Nacional de Economia Solidária:

Assim, a economia solidária, ao reorganizar processos econômicos e cadeias produtivas, se converte ao mesmo tempo em uma dinâmica de desenvolvimento endógeno (a partir de dentro), autogestionário,

*solidário e sustentável, fazendo dos agentes locais os atores privilegiados e responsáveis pelo desenvolvimento local, territorial e regional, considerando e ampliando as capacidades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento.*⁴

Coerente com sua missão institucional, no Brasil sem Miséria, as ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) foram orientadas para contribuir com o esforço nacional para a erradicação da pobreza extrema por meio de iniciativas econômicas solidárias de ocupação e renda. Para tanto, seria necessário ampliar os investimentos e dar escala às ações que viessem a contribuir com a capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais, fortalecendo e expandindo a economia solidária.

Para alcançar esses objetivos, foram definidas diretrizes e estratégias entre as quais destaca-se a *integração de ações de apoio e fomento à economia solidária*, tratando de forma articulada as demandas dos empreendimentos econômicos solidários por acesso a conhecimentos, a recursos materiais e financeiros e a mecanismos e instrumentos de organização da comercialização. Outra diretriz é a da *integração e articulação intersetorial* da economia solidária com outras políticas públicas de recorte socioeconômico, com ênfase nas ações e instrumentos do Brasil sem Miséria: Busca Ativa, Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), benefícios e serviços sociais, infraestrutura, entre outras. Destacam-se, ainda, a *abordagem territorial integradora de espaços e de ação intersetorial*, envolvendo sujeitos sociais e políticas públicas em processos locais e territoriais de desenvolvimento, combinada com a *abordagem econômica setorial*, com foco na organização setorial de unidades familiares e de empreendimentos econômicos solidários de um mesmo território ou segmento produtivo em redes de cooperação solidária. Finalmente, a diretriz do *fortalecimento dos processos participativos* e de controle social nas políticas

4 I CONAES, Resolução n° 18.

públicas de economia solidária nos processos de formulação e execução das ações. Os objetivos e as diretrizes resultaram na organização de quatro eixos estruturantes e integradores dos instrumentos da política, conforme o quadro a seguir.

Quadro 1 – Eixos de ações integradas e instrumentos da política de economia solidária

Eixo	Instrumentos	Ações
Organização sociocomunitária	Agentes comunitários de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, sensibilização e mobilização; • Diagnóstico de potencialidades socioeconômicas locais, de fluxos de produção e de consumo e de iniciativas econômicas solidárias existentes; • Planejamento de fortalecimento das iniciativas de Economia Solidária (ES).
	Espaços multifuncionais	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de serviços múltiplos aos empreendimentos econômicos solidários em espaços de referência da ES.
Acesso a conhecimentos: educação e tecnologias	Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Educação cidadã, elevação da escolaridade, qualificação social e profissional.
	Assessoria Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de serviço de apoio e assessoramento técnico e suporte para gestão com elaboração e implantação de planos de negócios e de sustentabilidade.
	Incubação	<ul style="list-style-type: none"> • Incubação de empreendimentos, desde a constituição primária dos grupos, formalização e autonomia dos empreendimentos econômicos solidários. • Desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais.

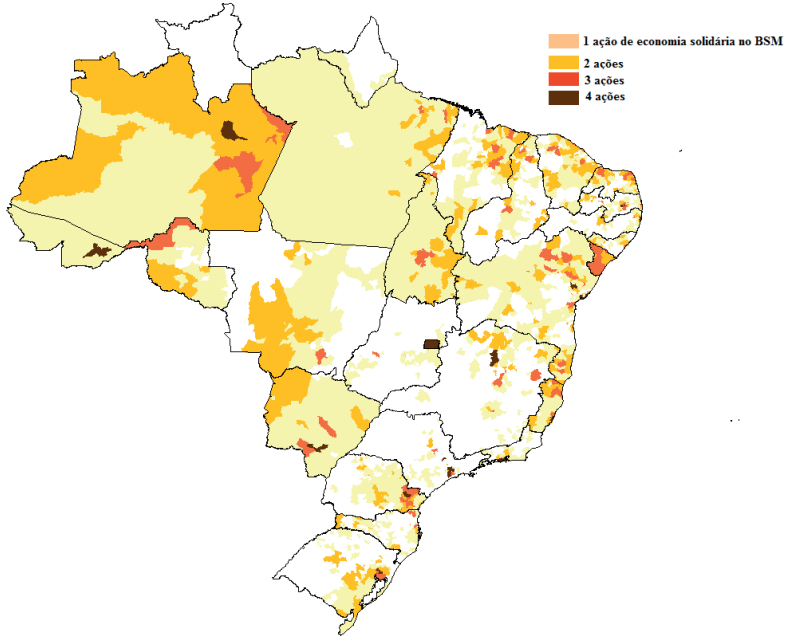
Eixo	Instrumentos	Ações
Investimentos e finanças solidárias	Expansão das finanças solidárias	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio e fomento a bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário; • Desenvolvimento e disseminação de metodologias de gestão de finanças solidárias; • Apoio ao microcrédito produtivo orientado;
	Investimentos para produção	<ul style="list-style-type: none"> • Captação e disponibilização de recursos para infraestrutura e equipamentos para os empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.
Organização da comercialização justa e solidária	Espaços fixos de comercialização	<ul style="list-style-type: none"> • Lojas, centros e centrais de comercialização solidária; • Feiras permanentes, eventuais e exposições.
	Cadastro e certificação	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento público no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS)
	Mercado Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Assessoramento para organização da oferta e demanda no acesso às compras governamentais.

Fonte: Senaes/MTE, 2011 – 2013. Termos de referência e especificações complementares das chamadas públicas de parceria.

AÇÕES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Entre o lançamento do Brasil sem Miséria, em 2011, e maio de 2014, a Senaes/MTE disponibilizou R\$ 406,9 milhões em 150 parcerias celebradas com governos estaduais, governos municipais e organizações da sociedade civil para desenvolver ações em 2.275 municípios brasileiros, conforme mapa a seguir:

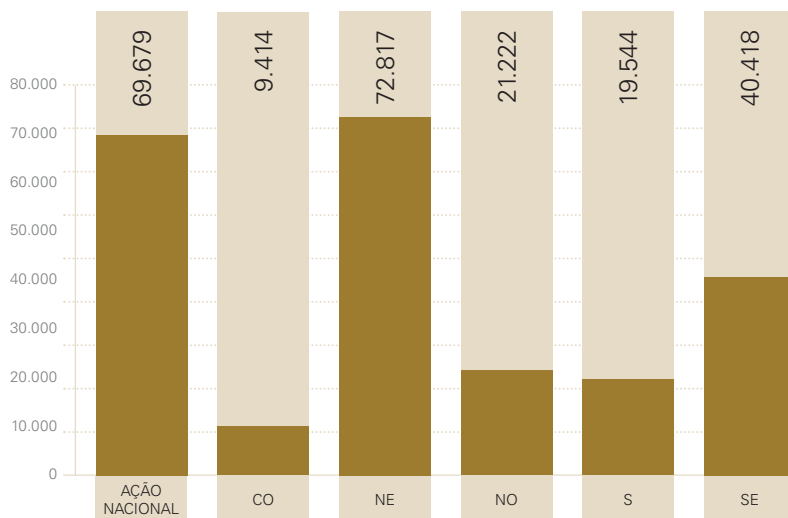
Figura 1 – Municípios com ações de Economia Solidária no Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Senaes/MTE, 2014. Relatórios e Projetos Básicos de Convênios celebrados entre junho de 2011 e maio de 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.

As ações de economia solidária no âmbito da inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria beneficiam diretamente 233.094 pessoas, no fortalecimento e fomento de 10.925 empreendimentos econômicos solidários na geração de oportunidades de trabalho e renda com pessoas em situação de pobreza extrema. A ampliação dessas ações foi possibilitada pela cooperação técnica e financeira com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com pactuações de ações com entes federados e organizações da sociedade civil. A distribuição regional dessas iniciativas está expressa no gráfico a seguir, considerando o número de pessoas diretamente beneficiadas.

Gráfico 1 – Pessoas apoiadas em ações de economia solidária no BSM por região⁵

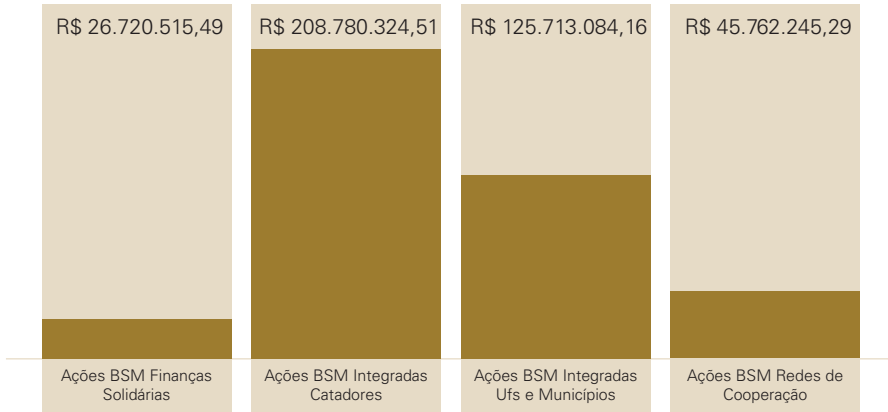


Fonte: Senaes/MTE, 2014. Relatórios e Projetos Básicos de convênios celebrados entre junho de 2011 e maio de 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.

Verifica-se coerência na concentração dos investimentos na região Nordeste, onde há o maior percentual de pessoas em extrema pobreza no Brasil, conforme os dados censitários de 2010. Quanto à distribuição dos recursos, as ações foram agregadas nas seguintes tipologias:

⁵ O gráfico apresenta também as ações que são desenvolvidas em todo o território nacional, sem abrangência regional específica.

Gráfico 2 – Investimento em ações de economia solidária do BSM (R\$ milhões)



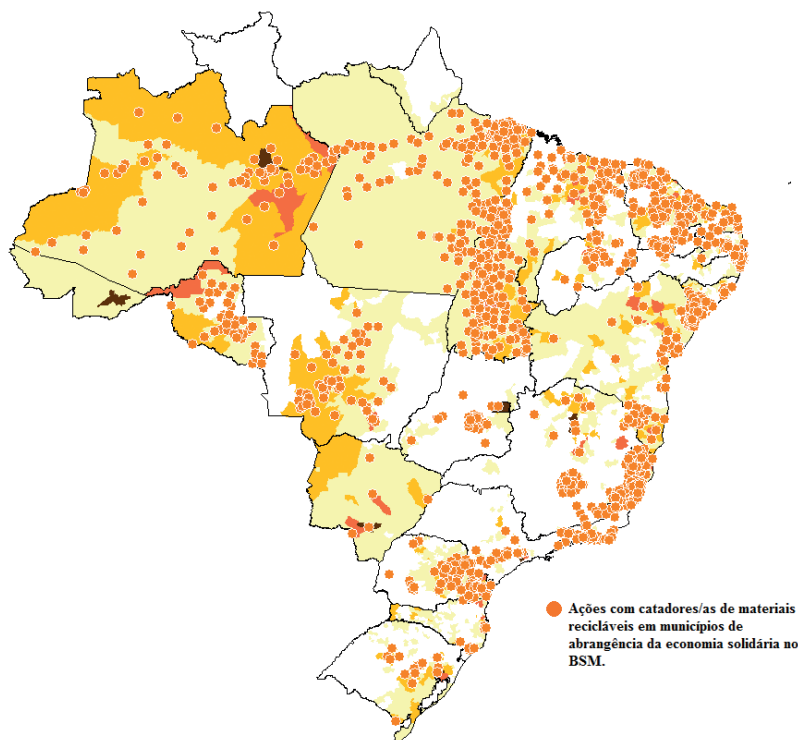
Fonte: Senaes/MTE, 2014. Relatórios e Projetos Básicos de convênios celebrados entre junho de 2011 e maio de 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.

Inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis

A inclusão socioeconômica de catadores está prevista no Plano Plurianual do governo federal (2012-2015), mais especificamente no Programa Temático 2067 – Resíduos Sólidos, no “apoio e fomento às associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis por meio de formação, assessoria técnica, infraestrutura e logística em unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de resíduos” (Iniciativa 00ZE). O esforço principal é a articulação das ações com a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/10. Em cooperação técnica e financeira com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente e Secretaria Geral da Presidência da República, estão sendo apoiados projetos com

órgãos governamentais e organizações da sociedade civil com investimentos que chegam a R\$ 208,7 milhões para beneficiar diretamente 79,8 mil pessoas e 1.437 empreendimentos, conforme mapa a seguir.

Figura 2 – Municípios com ações integradas de inclusão socioeconômica de catadores



Fonte: Senaes/MTE, 2014. *Relatórios e Projetos Básicos de Convênios celebrados entre 2011 e 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.*

Na perspectiva do acesso a direitos para superação da pobreza extrema, as ações realizadas com catadores combinam esforços em múltiplas direções, desde o acesso a linhas de crédito adequadas, assessoria técnica, alfabetização, elevação de escolaridade, educação profissional e tecnológica, formação para a autogestão

e o fortalecimento institucional do associativismo e do cooperativismo na cadeia produtiva da reciclagem, até do acesso a moradia, saúde e demais direitos sociais. Por isso, estão sendo realizados esforços de articulação e diálogo com diferentes entes públicos, privados e da sociedade civil, com vistas à construção de soluções locais para a inclusão dos catadores de materiais nos processos de destinação adequada dos resíduos sólidos, e à ampliação do acesso aos serviços públicos de proteção social, educação, saúde, cultura e lazer aos catadores e catadoras de materiais recicláveis.

O balanço das ações realizadas indicam esforços para identificação, sensibilização e mobilização de catadores e catadoras de material reciclável que não estão adequadamente organizados, cujo trabalho ainda é realizado em “lixões” ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada, inserindo-os no Cadastro Único para Programas Sociais. As ações de incubação e assessoria técnica contribuem para a constituição e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e de redes de cooperação atuantes nas cadeias produtivas de resíduos sólidos, nas atividades de coleta, triagem e reciclagem e de logística reversa.

Ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável

Entre junho de 2011 e maio de 2014 foram celebradas 60 parcerias com governos estaduais e municipais, envolvendo investimentos na ordem de R\$ 125,7 milhões para beneficiar diretamente 78,6 mil pessoas e 4.713 empreendimentos. Nesses projetos estão sendo executadas e implantadas, de forma integrada, as ações e os instrumentos previstos nos quatro eixos de ação acima comentados. Merece destaque a capacitação e atuação de agentes comunitários de desenvolvimento solidário e a implantação de espaços multifuncionais de referência das ações de economia solidária e desenvolvimento local (Centros Públicos ou Casas da Economia Solidária).

Em 2013, as ações integradas de economia solidária foram ampliadas para beneficiar a população em situação de rua com projetos celebrados com governos municipais e organizações da sociedade civil. No contexto da superação da extrema pobreza no Brasil, a inclusão socioeconômica dessa população apresenta-se como objetivo estratégico para o governo federal, que assumiu compromissos de ampliação das ações de prevenção e de redução da vulnerabilidade da população de rua, sobretudo às situações de violência. Para tanto, as ações de economia solidária contribuem com a criação de oportunidades de inclusão socioproductiva e de autonomia socioeconômica, com a oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência.

Promoção e fomento às redes de cooperação solidária

Constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo solidários, as redes de cooperação solidária são estratégias de viabilização de ocupação e renda com a população em situação de pobreza extrema. Para tanto, por meio de convênios celebrados com organizações da sociedade civil, estão sendo diretamente apoiadas 54,8 mil pessoas e 3.754 empreendimentos com investimento de R\$ 45,7 milhões, potencializando a estruturação da economia familiar e dos empreendimentos econômicos solidários em arranjos econômicos setoriais ou em cadeias produtivas como estratégia para dinamização econômica de territórios.

Estão sendo realizados processos participativos e sistemáticos de assessoramento técnico por meio de bases de serviços de apoio à economia solidária para realização de estudos e diagnósticos de viabilidade técnica, econômica e organizativa; planos territoriais e setoriais de encadeamento de atividades de produção e comercialização; planos de sustentabilidade econômica dos empreendimentos organizados em redes, planos de logística solidária; projetos de estruturação da verticalização e adensamento de cadeias produtivas; projetos

de financiamento e investimentos com vista à organização de produtos e serviços, entre outros. Nesse contexto, em parceria com a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), estão sendo apoiadas redes de cooperação de empreendimentos para inserção socioeconômica de jovens nas áreas urbanas e rurais.

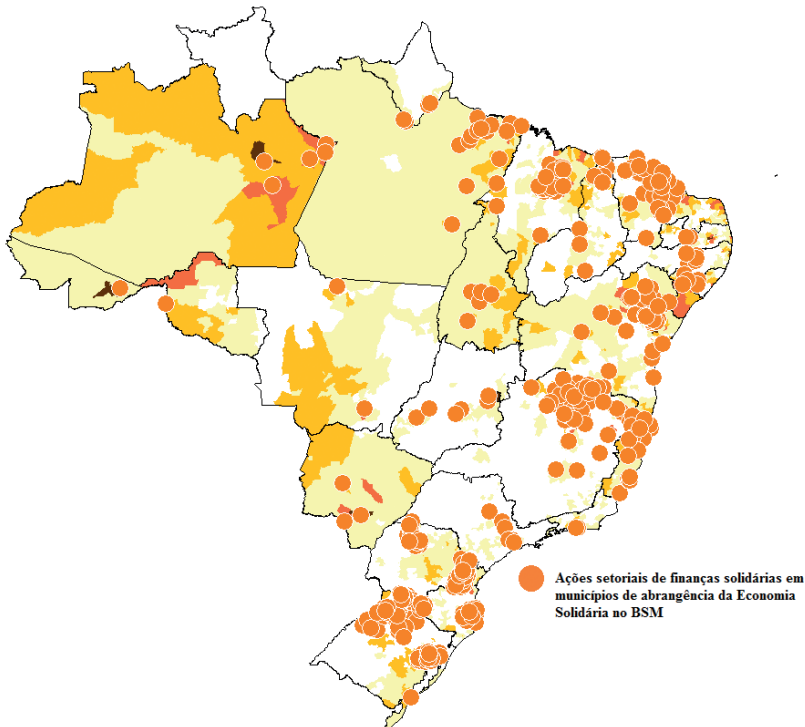
Em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), 102 incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e economia solidária, vinculadas às instituições de ensino superior e tecnológico, foram apoiadas e fortalecidas para a incubação de 650 empreendimentos econômicos solidários em todo o país, conforme previsto no Decreto n° 7.357/2010 que instituiu o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Proninc).

Fomento e fortalecimento das finanças solidárias

Além dos projetos de ações territoriais e municipais integradas, foram celebrados convênios nacionais e regionais com organizações da sociedade civil para apoio e articulação de 191 bancos comunitários de desenvolvimento, 605 fundos solidários e 195 cooperativas de crédito solidário⁶, enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento territorial sustentável com superação da pobreza extrema. O total de investimentos chega a R\$ 26,7 milhões para beneficiar diretamente 19,8 mil pessoas e 1.021 empreendimentos, conforme mapa a seguir.

⁶ Parte dessas iniciativas de finanças solidárias já existe e está sendo fortalecida, enquanto outras novas estão sendo fomentadas nos convênios recém-celebrados.

Figura 3 – Municípios com ações de Finanças Solidárias no Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Senaes/MTE, 2014. *Relatórios e Projetos Básicos de Convênios celebrados entre 2011 e 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.*

As finanças solidárias possibilitam o acesso ao crédito e a outros serviços financeiros para as pessoas em situação de pobreza extrema em segmentos populacionais, comunidades e territórios caracterizados pela vulnerabilidade socioeconômica, excluídas do acesso às instituições financeiras tradicionais. Além de desconcentrar o capital e reduzir a pobreza com a democratização do acesso à renda, as iniciativas de microcrédito e finanças solidárias inserem no mercado interno uma quantidade enorme de pessoas, que sem esse crédito estariam totalmente marginalizadas. Os empréstimos

são concedidos à gente pobre, e quase sempre os recursos são gastos em curto prazo, tão logo desembolsados. Isso significa que produzem um multiplicador de gasto e renda, na medida em que os que vendem ao beneficiário do crédito popular e solidário, em geral, fazem também parte das classes populares que usarão a receita adicional para satisfazer necessidades até então reprimidas. Desse modo, cada real emprestado a empreendedores populares ou às organizações coletivas contribui para expandir a demanda total por mercadorias, e com isso estimula processos virtuosos na dinâmica socioeconômica de comunidade e territórios. Por isso, as iniciativas de microcrédito e finanças solidárias são combinadas com outros instrumentos de apoio e fomento aos empreendimentos populares (individuais e coletivos) como formação, assessoria técnica, inovação tecnológica e desenvolvimento da autogestão comunitária.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA

Entre os avanços nas ações de economia solidária no Plano Brasil sem Miséria, pode-se destacar a ampliação da escala e da abrangência geográfica das ações em todo o território nacional, com aumento da capacidade da política pública em atuar com pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza que já vivenciam processos de organização e com aquelas que ainda não estão organizadas. Isso significa que o Plano possibilitou que os empreendimentos de economia solidária já existentes pudessem fortalecer suas capacidades de geração de renda por meio do trabalho associado, com melhorias nas condições de vida dos participantes. Por outro lado, estão sendo fomentados novos empreendimentos que possibilitam a inclusão de pessoas que ainda não participam dessas iniciativas socioeconômicas.

Outro avanço perceptível é uma melhor organização e estruturação dos instrumentos (apresentados no Quadro 1) da política pública para atendimentos das demandas desses empreendimentos com base em diretrizes e eixos de atuação.

No entanto, a experiência recente demonstrou que os prazos para implantação e consolidação desses instrumentos são maiores que os previstos no planejamento inicial, o que reafirma a economia solidária como uma política pública que requer de médio a longo prazo para viabilizar seu potencial e alcançar os resultados desejados.

No entanto, a operacionalização dessas ações por meio de convênios torna a transferência dos recursos demasiadamente burocrática e morosa, o que atrasou a execução das ações e seus resultados. Em muitos casos, as ações de economia solidária no Brasil sem Miséria sofreram descontinuidade administrativa, com mudanças constantes e substanciais no Ministério do Trabalho e Emprego, órgão governamental gestor do projeto, gerando reformas administrativas que ocasionaram atrasos na execução dos projetos. As principais dificuldades estão relacionadas aos trâmites burocráticos para realização dos processos de seleção e de contratação de serviços e aquisição de bens, sobretudo para contratação dos serviços de formação e assistência técnica. Tal situação também está relacionada às limitações técnicas e administrativas de órgãos públicos, sobretudo em relação à composição de suas equipes com a perícia necessária para execução de ações “inovadoras” que requeiram novos fluxos de trabalho.

Tal realidade corrobora a necessidade de definição de novos mecanismos e instrumentos que viabilizem a operacionalização da política pública de economia solidária, com controle social, estruturada em um sistema nacional que articule e integre as esferas federativas em colaboração com organizações da sociedade civil. Faz-se necessário avançar na ampliação da capacidade operacional dos órgãos públicos com mais recursos, pessoal e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos programas e ações, inclusive com instrumentos para execução descentralizada de ações e repasse de recursos, notadamente em relação à possibilidade de repasse fundo a fundo entre as esferas de governo.

Outros desafios estruturais e institucionais precisam ser enfrentados para a consolidação da economia solidária enquanto estratégia de superação da extrema pobreza. Os empreendimentos de economia solidária enfrentam grandes barreiras

institucionais que limitam a plena expansão de suas potencialidades, reduzindo sua capacidade de produção e de agregar valor aos seus produtos e serviços, com consequências perceptíveis no baixo rendimento de seus associados. O fortalecimento e a expansão da economia solidária dependem fundamentalmente da efetiva valorização das suas potencialidades na agenda nacional de desenvolvimento, possibilitando um ambiente institucional favorável com a atualização, o aperfeiçoamento e a criação de leis e mecanismos que facilitem a formalização e o funcionamento dos empreendimentos econômicos solidários, sobretudo das sociedades cooperativas, considerando os aspectos tributários, creditícios e de acesso à seguridade social. É importante registrar que propostas que atualizam a legislação do cooperativismo nesta direção estão em tramitação no Congresso Nacional e enfrentam fortes resistências das forças sociais mais refratárias à inclusão socioeconômica da população mais pobre.

A experiência acumulada ensina que as ações de economia solidária para superação da extrema pobreza são limitadas nas áreas urbanas pela inexistência de políticas massivas de crédito, assessoramento técnico e comercialização. Essas ações devem dar respostas efetivas às demandas, de forma articulada, evitando a fragmentação das intervenções e o descolamento das estratégias de arranjos organizativos e produtivos territoriais e setoriais em redes de cooperação de produção, comercialização e consumo. É preciso, portanto, avançar na criação de uma política de assessoramento técnico para empreendimentos de economia solidária nas áreas urbanas, articulada ao fortalecimento das ações de educação profissional e tecnológica do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com prioridade para mulheres e jovens em situação de pobreza e extrema pobreza.

Além disso, as iniciativas de economia solidária no Plano Brasil sem Miséria continuam sofrendo com os limites de acesso ao crédito produtivo orientado. Os empreendimentos de economia solidária das áreas urbanas são excluídos sumariamente do acesso ao sistema de crédito tradicional pela impossibilidade de apresentar as garantias que são exigidas pelas instituições financeiras operadoras, públicas e privadas.

A exemplo do Programa Crescer, que disponibiliza microcrédito produtivo orientado para empreendedores individuais de atividades produtivas de pequeno porte, faz-se necessário criar uma linha de crédito do “Crescer Solidário” voltado ao financiamento de iniciativas econômicas solidárias de pequeno porte em áreas urbanas, com prioridade para mulheres e jovens que desenvolvem a gestão coletiva de atividades econômicas de produção e de prestação de serviços. Além dessa iniciativa, é fundamental ampliar o apoio institucional para as iniciativas de finanças solidárias (bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário), além das instituições de microfinanças, para operacionalização da modalidade de crédito, facilitando o acesso para o público específico.

Tem urgência a ampliação da escala de atendimento aos catadores de materiais recicláveis no âmbito da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com geração de trabalho decente e obtenção de renda. Se, por um lado, a obrigação imposta pela PNRS de encerramento dos lixões e de construção de aterros sanitários significa um grande avanço na questão ambiental, esse mesmo avanço na questão social somente se dará se houver apoio público para os trabalhadores que tiram o seu sustento desses inadequados locais. Se o encerramento massivo dos lixões e a implantação da coleta seletiva ocorrer sem inclusão do público de catadores, o número de pessoas em situação de pobreza extrema no país aumentará. Por isso precisamos agir bem e rápido. Faz-se necessário atender um número maior de catadores para que sejam sensibilizados, acompanhados, cadastrados, encaminhados para ações de qualificação técnica e assessoria/incubação a fim de constituírem e/ou reforçarem suas organizações produtivas.

Enfrentados esses desafios, a política pública de economia solidária poderá ampliar ainda mais sua capacidade de plena integração às orientações estratégicas de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, por meio da superação da extrema pobreza, promovendo o desenvolvimento includente e sustentável. O balanço das ações da economia solidária no Plano Brasil sem Miséria mostra que isso é plenamente possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (CONAES). *Resolução N° 18, de junho de 2006*. Brasília, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014*. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/sofi/2014/es/>>. Acesso em: 14 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014*. El desarrollo a través del empleo. Disponível em:

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---comm/documents/publication/wcms_243965.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resilência*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA RECENTE EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ATENDIMENTO DOS MAIS POBRES NO RURAL BRASILEIRO

*Arnoldo de Campos, Laudenir Müller, Lilian dos Santos Rahal,
Mônica Schroder, Erick Brigante Del Porto e Denise Reif Kroeff*

Nos últimos anos, milhões de brasileiros deixaram a pobreza e superaram a fome e a subalimentação. O Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014, segundo relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹. De 2002 a 2013, diminuiu em 82% a população de brasileiros em situação de subalimentação. A estratégia de combate à fome e à pobreza, que produziu esses vigorosos resultados, foi baseada na combinação de várias políticas públicas, como a valorização real do salário mínimo, o aumento da cobertura da previdência social, o estímulo à geração de empregos e ao aumento do crédito, e a criação e expansão do Programa Bolsa Família, que implicou forte aumento da renda dos mais pobres. Destaca-se também a implementação de ações de fortalecimento da agricultura familiar, reconhecendo seu importante papel na oferta de alimentos para

¹ Relatório disponível em inglês pelo link: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>.

o mercado interno e de promoção da segurança alimentar e nutricional. A estratégia de combate à pobreza contribuiu igualmente para a superação do quadro de fome e para a construção de instrumentos de governança, transparência e participação da sociedade, como a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 2003.

A constatação, em 2011, no entanto, foi a de que os avanços sociais da última década precisavam ser aprofundados, de modo a alcançar um público que permanecia invisível à ação pública. No meio rural, encontrava-se quase metade das pessoas extremamente pobres do país, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)². Nesse sentido, era necessário um olhar acurado sobre a institucionalidade e a operacionalização das políticas públicas que produziram os avanços consideráveis do período, para chegar àqueles grupos sociais que ainda não haviam ultrapassado a condição de vulnerabilidade social ou não haviam acessado as oportunidades econômicas para transformar seu cotidiano de vida e trabalho.

Dessa forma, o governo federal lançou, em 2011, o Plano Brasil sem Miséria, com o objetivo de aperfeiçoar e aprofundar o melhor da experiência brasileira na área social, mas trazendo para o centro da agenda política a extrema pobreza e fazendo desse público o elemento aglutinador dos esforços governamentais naquele momento. Isso significou a rearticulação das políticas que já chegavam aos pobres, agora com o foco mais ajustado; a criação de novas estratégias para chegar a esse público; a definição clara de metas de atendimento; e o direcionamento de recursos orçamentários para cumprir essas metas. Para o meio rural, foram aperfeiçoadas e articuladas as políticas direcionadas à promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. Temas como segurança alimentar, diversificação das fontes de renda e das estruturas de agregação de valor e sustentabilidade ambiental orientaram as ações e programas direcionados aos extremamente pobres do meio rural brasileiro.

2 Dados do Censo de 2010 indicaram que apenas 15,6% da população brasileira viviam em área rural, mas representavam 47% dos brasileiros que viviam em situação de extrema pobreza.

Considerada a experiência recente, após três anos e meio de Brasil sem Miséria, este artigo pretende refletir sobre como se deu a formulação e a execução da estratégia de inclusão produtiva rural, destacando a promoção da segurança alimentar e nutricional, a ampliação da estruturação produtiva dos agricultores mais pobres, a redução da pobreza e a integração da agricultura familiar aos mercados institucionais. Para tanto, este artigo pretende sistematizar os principais elementos conceituais, os arranjos institucionais e os fatores instrumentais que conformaram a estratégia, por meio da trajetória recente das ações governamentais, tendo como base para tal análise os programas de fomento à produção, de acesso à água e de compras públicas da agricultura familiar.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 2011, o governo federal assumiu o compromisso de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014. Com o aprendizado adquirido entre 2003 e 2010 pelos gestores das políticas públicas de enfrentamento da fome e da pobreza e com a constatação de que, a despeito de todos os inequívocos avanços daquele período, ainda havia cerca de 16 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza no país³, foi concebido o Plano Brasil sem Miséria.

Com base em uma abordagem multidimensional de enfrentamento da pobreza que considerou diferentes dimensões além da insuficiência de renda⁴, o Plano buscava romper o círculo vicioso da exclusão social ao associar ações de transferência de renda, de acesso a serviços públicos e de oportunidades de geração de trabalho e renda. Estes viriam a se tornar os três eixos sobre os quais se basearia o Brasil sem Miséria.

3 Segundo o Censo 2010.

4 Foi definida uma linha de extrema pobreza (que à época do lançamento do Plano era de até R\$ 70,00 per capita), que se tornou valor de referência para identificar os públicos prioritários do Brasil sem Miséria. Para mais informações sobre definição da linha, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

No meio rural, onde vivem 15,6% dos brasileiros, se concentravam 7,6 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza (Tabela 1), o que significava 47% dos extremamente pobres do país (66% na região Nordeste). Além dos eixos de garantia de renda e de acesso aos serviços públicos, constituía-se um desafio construir uma estratégia de inclusão produtiva rural, buscando a estruturação produtiva das famílias, assegurando seu autoconsumo e sua segurança alimentar e apoiando ainda a produção de excedentes, que seriam comercializados nos mercados privados ou de compras públicas.

Tabela 1 – Quantidade de pessoas em extrema pobreza no Brasil, por região e situação do domicílio (rural ou urbano)

Região	Situação do domicílio				Total	
	Rural		Urbano		Nº pessoas	%*
	Nº pessoas	%*	Nº pessoas	%*	Nº pessoas	%*
Nordeste	5.049.317	52,5 (66,0)	4.560.486	47,5 (53,0)	9.609.803	100,0 (59,0)
Norte	1.499.951	56,4 (20,0)	1.158.501	43,6 (13,0)	2.658.452	100,0 (17,0)
Sudeste	580.908	21,3 (8,0)	2.144.624	78,7 (25,0)	2.725.532	100,0 (17,0)
Sul	278.615	38,9 (4,0)	437.346	61,1 (5,0)	715.961	100,0 (4,0)
Centro-oeste	184.561	33,1 (2,0)	372.888	66,9 (4,0)	557.449	100,0 (3,0)
Brasil	7.593.352	46,7 (100,0)	8.673.845	53,3 (100,0)	16.267.197	100,0 (100,0)

*Os números entre parênteses representam os percentuais em relação aos valores de cada coluna.

Fonte: Censo Demográfico do IBGE (2010).

O atendimento dos mais pobres dos pobres em ações de inclusão produtiva rural deve ser compreendido a partir de estratégias mais amplas, decorrentes tanto de uma priorização da agenda política de sucessivos governos nos últimos anos quanto

de ampliação e reorganização institucional. Essas estratégias podem ser resumidas em três processos que, mesmo pautados em matrizes diferenciadas, são correlatos e complementares: (i) consolidação da matriz de políticas sociais, com a massificação das políticas de combate à pobreza e constituição de uma agenda universal de direitos sociais; (ii) construção e institucionalização da agenda de segurança alimentar e nutricional como política pública; e (iii) ampliação das políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar.

A estratégia de inclusão produtiva rural resulta exatamente de desdobramentos dos processos mencionados, a partir da mudança de patamar observada em dois momentos decisivos no período recente: (a) a definição do tema da fome “como uma resposta do Estado brasileiro ao seu papel de fazer cumprir o direito humano à alimentação, consolidando-se como uma ‘ideia-força’, prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil”⁵, com o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003; (b) e a priorização da superação da extrema pobreza na sociedade brasileira, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em 2011. Nos dois momentos, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar tiveram importância na definição dos eixos estruturantes de atuação do governo.

O apoio à agricultura familiar conforma um conjunto de políticas que vêm sendo estruturadas e executadas desde meados dos anos 1990, especialmente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); desse ponto em diante, o que se observou foi a ampliação vultosa do volume de recursos disponibilizados e o fortalecimento dos instrumentos clássicos de política agrícola, adaptando-os às condições da agricultura familiar (crédito, seguro e apoio à comercialização). Essas políticas são resultado do reconhecimento do papel econômico, social, ambiental e promotor da segurança alimentar e nutricional que os agricultores familiares têm no contexto brasileiro.

5 MENEZES; SANTARELLI, 2013.

As experiências de governo e da sociedade com a construção dessas políticas para a agricultura familiar e seus resultados, por sua importância, foram incorporadas à agenda de combate à fome do início dos anos 2000 e se traduziram politicamente no Programa Fome Zero, a partir de 2003.

No bojo dessas mudanças, foi iniciada a construção de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) que culminou na expansão vigorosa do orçamento destinado à oferta dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e na promulgação da Lei Geral de Ater (Lei nº 12.188/2010), o que contribuiu para a reorganização de uma rede de entidades estatais e não governamentais, que havia sido desarticulada no início dos anos 1990. A nova lei facilitou a oferta dos serviços de Ater ao estabelecer sua execução por meio de contratos e não mais de convênios.

Para além dos avanços administrativos, que têm sido fundamentais, essa forma de contratação, baseada em uma chamada para seleção pública de entidades de Ater, tem permitido a definição prévia de públicos, territórios e metodologias de abordagem. Esse é um aspecto relevante para a análise que fazemos neste artigo, uma vez que isso favoreceu a formulação de uma estratégia de inclusão produtiva rural na principal agenda do atual governo: a Ater é o eixo condutor de uma das etapas da rota que articula várias ações e programas, que foram criados ou adaptados para apoiar a estruturação produtiva e a inserção, nos mercados, de públicos vulnerabilizados no meio rural.

A estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria vem responder ao desafio de alcançar um público, que, a despeito dos avanços sociais vigorosos observados nos anos 2000, permanecia excluído da ação pública. Tratou-se de aperfeiçoar, articular e inovar nas diversas políticas públicas formuladas na última década direcionadas à promoção da segurança alimentar e nutricional, da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, porém, com foco mais bem definido nos agricultores familiares em extrema pobreza, e priorizando também mulheres rurais e povos e comunidades tradicionais.

A partir do diagnóstico elaborado, os formuladores do Brasil sem Miséria definiram as seguintes diretrizes estratégicas para o meio rural: (i) garantia do acesso às políticas públicas de cidadania e de inclusão produtiva; (ii) atuação direta junto às famílias ou comunidades, por meio dos serviços de Ater; (iii) busca da redução das desigualdades de gênero, raça, etnia e geração; (iv) territorialização das ações, iniciando a atuação onde a pobreza extrema está concentrada; (v) sistema de gestão que tem a família como unidade de acompanhamento e avaliação das ações.

Frente a essas diretrizes estratégicas e, dada a abordagem multidimensional da pobreza, era necessário definir estratégias diferenciadas, adequadas às necessidades dos diferentes públicos e territórios. Ademais, no intuito de coordenar ações de diversas naturezas derivadas dos grandes eixos do Brasil sem Miséria, era necessário avançar na intersetorialidade, no pacto federativo e no diálogo com organizações da sociedade civil.

Um instrumento fundamental nessa perspectiva é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado em 2001 e fortalecido e aprimorado nos anos posteriores para ser a principal ferramenta de gestão e implementação de políticas sociais voltadas a famílias de baixa renda. Ao permitir a identificação e a caracterização socioeconômica daquelas famílias, foi possível planejar a ampliação de programas existentes, bem como criar novas ações voltadas ao público extremamente pobre. O esforço de localizar e mobilizar famílias em situação de vulnerabilidade ou mesmo invisibilidade social também exigiu articular o uso de diferentes bases de registros dessas famílias, tendo o Cadastro Único como referência norteadora da ação em campo. Ou seja, diferentes agentes públicos e parceiros, responsáveis ou habituados a utilizar outras bases, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), passaram a incorporar os dados do Cadastro Único para identificar o público-alvo da estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria.

Desse modo, a identificação do público alvo da estratégia de inclusão produtiva rural ocorreu, principalmente, a partir de um cruzamento entre o Cadastro Único e a base de dados da DAP, com o propósito de encontrar e caracterizar as famílias em

extrema pobreza que, no rural, já reuniam condições mínimas para desenvolverem pequenos projetos e estruturarem atividades produtivas. Tal definição implicou que outros públicos no rural, como acampados, assentados e assalariados, fossem atendidos por estratégias que reuniram outras iniciativas governamentais e da sociedade civil, que não são objeto deste artigo.

ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

As ações que compõem a estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria contemplam desde as questões de infraestrutura básica – água e luz – como também um conjunto de medidas de apoio à estruturação da produção e de ampliação de canais de comercialização, o que pode ser visualizado no diagrama a seguir. Várias dessas ações conformavam políticas importantes e, como visto anteriormente, já apresentavam resultados consideráveis no fortalecimento da agricultura familiar e também na inclusão produtiva dos agricultores mais pobres. No entanto, ainda eram necessárias alterações em seu desenho para efetivamente alcançar os mais pobres dos pobres. Nesse sentido, a mais importante inovação do Brasil sem Miséria foi a articulação entre o acompanhamento técnico, assegurado pelos extensionistas rurais, e o repasse de recursos não reembolsáveis para fomentar a estruturação produtiva dos agricultores em extrema pobreza. A combinação desses dois instrumentos tem permitido produzir mudanças ou melhorias na forma como as famílias geram sua renda e produzem seus alimentos, como veremos adiante.

Diagrama 1 – A rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Sesep/MDS.

Trataremos, a seguir, de três das principais ações da estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: o acesso à água para produção, o apoio à estruturação produtiva e o apoio à comercialização.

Água para produção

O semiárido enfrenta, anualmente, períodos de estiagem, fenômeno natural e cíclico da região. A implantação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água da chuva, aliadas a outras políticas públicas, tem permitido a convivência com o semiárido e transformado a vida das famílias ao assegurar o acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos. As tecnologias sociais possibilitam capacidade de estoque a famílias muitas vezes dependentes do

atendimento por carros-pipa ou da água de poços ou nascentes. A garantia do acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente é componente fundamental do direito humano à alimentação adequada, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal e na Lei nº 11.346/2006.

O acesso à água tornou-se uma das prioridades da estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria. Para tanto, criou-se o Programa Água para Todos, com o objetivo de universalizar a água de consumo nas áreas rurais do semiárido e avançar na implantação de tecnologias de acesso à água para produção. Em 2011, foi estimado com base em informações do Cadastro Único, que seriam necessárias mais 750 mil cisternas para atingir a universalização. O Água para Todos significou a ampliação das parcerias, das tecnologias e dos recursos envolvidos nessa ação⁶. No caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o financiamento de tecnologias sociais de captação de água da chuva para o consumo e para a produção passou a compor o conjunto de iniciativas do Água para Todos, por sua experiência anterior bem sucedida⁷.

Além da ação de água de consumo, foi ampliada a implantação de tecnologias sociais de acesso à água para produção, que tem por objetivo fomentar e estruturar a produção de famílias rurais em situação de insegurança alimentar e nutricional e pobreza, com prioridade também para o semiárido. Com as tecnologias, essas famílias podem aumentar a produção de alimentos, seja para o consumo ou para a geração de renda.

6 Até 2010, cerca de 330 mil cisternas de placas de água de consumo haviam sido construídas pelo MDS, em parceria com organizações sociais, estados e municípios. Consideradas essas cisternas de placas, acrescidas das cisternas de polietileno, em agosto de 2014 foi atingida a marca de 1 milhão de cisternas no semiárido.

7 No decorrer da execução de suas ações, o MDS propôs alterações legais para reconhecer as tecnologias sociais como objeto de políticas públicas, adequar as formas de contratação e execução, o que culminou na edição da Lei nº 12.873/2013, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, sob responsabilidade do MDS e integrante do Água para Todos.

\As tecnologias sociais de água para produção são uma solução para reserva de água para criação de pequenos animais e cultivo de “quintal produtivo”⁸. São tecnologias apropriadas, de fácil utilização, que atendem a uma ou mais famílias, têm baixo custo, manutenção simples e alta durabilidade. Tal como na ação de água de consumo, associada à implementação da tecnologia vêm processos de capacitação e de promoção de intercâmbios da comunidade local de manejo sustentável da água.

Com o Plano Brasil sem Miséria, as ações de tecnologias sociais de água para produção ganharam escala e passaram a ser implementadas no contexto de construção de uma estratégia de inclusão produtiva no meio rural. Prova disso é que em 2011, ano de início do Plano, o orçamento da ação foi ampliado de R\$ 22,5 milhões para R\$ 220,0 milhões, cerca de 10 vezes o valor até então destinado ao apoio de tais tecnologias. Com o Plano Plurianual 2012-2015, e diante das metas do Brasil sem Miséria e do Água para Todos, o orçamento anual da ação foi a R\$ 440 milhões, o que corresponde ao dobro daquele destinado à ação em 2011. Ou seja, em relação a 2010, o orçamento para investimentos em infraestrutura hídrica para agricultores de baixa renda foi praticamente multiplicado por vinte.

Apoio à estruturação produtiva

Para apoiar a estruturação da produção da agricultura familiar em extrema pobreza, a iniciativa foi combinar o fortalecimento de instrumentos já existentes, como o serviço de Ater, ao estabelecimento de instrumentos inovadores, como a

8 *Quintal produtivo, no âmbito do Programa Cisternas, é o sistema familiar de produção de alimentos composto por hortas, pomares ou pequenos criadores, implantado nos arredores da moradia e mantido pela água disponibilizada por uma tecnologia social de captação de água de chuva para garantir a segurança alimentar da família. A implementação do quintal produtivo é acompanhada de um processo formativo que valoriza a gestão eficaz da água, a diversificação produtiva, a agroecologia e a convivência com o bioma, demandando geralmente o protagonismo das mulheres.*

disponibilização de recursos não reembolsáveis no valor de R\$ 2.400 por família, pagos em parcelas condicionadas ao emprego em projeto produtivo familiar. A transferência dos recursos é feita diretamente às famílias por meio do cartão do Bolsa Família, não implicando novas estruturas de pagamento e custos administrativos, e privilegiando a utilização de um instrumento de amplo conhecimento das famílias beneficiárias. Por utilizar essa estrutura, a ação privilegia o atendimento de mulheres rurais, pois o cartão do Bolsa Família é emitido preferencialmente no nome da mulher, indicada como responsável familiar.

Da combinação desses fatores surgiu, em 2011, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que é executado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Programa de Fomento é destinado a agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326/2006, vivam em situação de extrema pobreza, e estejam inscritos no Cadastro Único. O desenho operacional, ao articular a ação de Ater aos recursos não reembolsáveis, de forma indissociável e complementar, busca produzir as condições adequadas à estruturação de uma atividade produtiva por parte dos beneficiários; nesse sentido, os técnicos de Ater acompanham as famílias tendo em vista um cronograma previamente definido em contrato. O caráter inovador do Programa baseia-se no fato de que seu arranjo tem por pretensão chegar às famílias de agricultores mais vulneráveis – os “invisíveis” nos relatos de agentes de Ater. Ao apoiar a estruturação produtiva das famílias, busca-se a promoção de sua segurança alimentar e a geração de renda, por meio da comercialização de excedentes.

As entidades de Ater foram contratadas pelo MDA por meio de editais de chamada pública, inclusive para o atendimento de quilombolas, indígenas e pescadores artesanais. A Ater também é articulada por meio de acordos de cooperação, nesses casos envolvendo os dois ministérios e os governos estaduais. Tendo iniciado o atendimento dos beneficiários no final de 2011, até outubro de 2014 o Programa já assegurou o repasse dos recursos não reembolsáveis a pouco mais de 123 mil famílias, majoritariamente no Nordeste.

Em 2013, o Programa de Fomento foi ampliado para compor as medidas para a recuperação da capacidade produtiva das famílias afetadas pela estiagem prolongada no semiárido⁹. Foi definido um valor de repasse maior, de R\$ 3.000, para os agricultores que já possuíssem tecnologia de água para produção, que ficou conhecido como “Fomento Semiárido”, e o escopo do público foi alterado, tornando potencialmente elegíveis tanto os extremamente pobres como os pobres. Essas mudanças ampliaram os esforços para a convergência das ações de fomento e de água para produção para promover a convivência com o semiárido no contexto do combate à pobreza. Articular essas ações é uma tarefa complexa, cujos desafios se vão apresentando gradualmente.

Por tratar-se de um programa novo, a avaliação dos resultados do Programa de Fomento encontra-se em curso, para identificar se houve melhoras efetivas junto às famílias beneficiárias, no que se refere (a) à estruturação produtiva, (b) à geração de renda e (c) à promoção da segurança alimentar e nutricional. As avaliações permitirão sistematizar os resultados alcançados e avaliar as possibilidades e os limites de sua manutenção no médio e longo prazo.

Alguns resultados, entretanto, já são palpáveis. Baseados nas viagens de monitoramento realizadas pela equipe do Programa e também nos relatos feitos pelas entidades de Ater, sabemos que o desenvolvimento dos projetos tem proporcionado aumento da produção de alimentos, da renda e do patrimônio das famílias, bem como a elevação de sua autoestima e um reencontro com a identidade de agricultor.

9 A região enfrenta a pior estiagem dos últimos 50 anos, o que implicou um conjunto de medidas estruturantes e emergenciais para a região por parte do governo federal, incluindo a aceleração na execução das tecnologias sociais de acesso à água, o pagamento da Bolsa Estiagem, a ampliação do Garantia Safra, operações carro-pipa e venda de milho a preços subsidiados.

Acesso a mercados: o papel das compras públicas

As compras públicas usam o poder de compra do Estado para apoiar as famílias de agricultores, fortalecendo e ampliando circuitos de comercialização. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, no âmbito da estratégia Fome Zero, é uma das principais ações de compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar e tem um retrospecto de êxito em seus 11 anos de existência.

Desde o início, mostrou-se inovador ao propiciar, ao mesmo tempo, o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do acesso à alimentação das populações em insegurança alimentar atendidas pela rede socioassistencial numa lógica de “ganha-ganha”. Mais do que isso, o PAA contribuiu para dinamizar as economias rurais de milhares de municípios, apoiando canais de comercialização e reforçando estruturas locais de abastecimento alimentar. O Nordeste foi a principal região fornecedora e beneficiária do Programa.

Ao contribuir para o aumento de variedade dos alimentos produzidos nas unidades familiares – de agricultores, assentados, extrativistas, indígenas, quilombolas e pescadores artesanais – e para a valorização da cultura alimentar local, o Programa estimulou a alimentação adequada, com alimentos frescos e mais saudáveis.

O PAA também demonstrou possuir um papel “pedagógico”, uma vez que ajudou a preparar os agricultores familiares para o mercado privado, desde o nível local até o internacional. Houve aprendizagem em relação ao planejamento da produção, da regularidade de fornecimento, de formalização, de qualidade, de preços, entre outros aspectos. Também estimulou o associativismo na comercialização dos produtos, dando maior robustez à organização econômica da agricultura familiar.

Outra grande inovação no campo das compras públicas proporcionada pelo PAA foi a inclusão da obrigatoriedade de um percentual de compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). A

iniciativa abriu um novo mercado para os produtores e mais uma possibilidade de qualificar os produtos que abastecem as escolas da rede pública de ensino.

Em seus mais de dez anos de atuação, o PAA exhibe grandes números: de 2003 a 2013, foram aplicados mais de R\$ 5 bilhões em compras da agricultura familiar e adquiridas cerca de quatro milhões de toneladas de alimentos. A lista de produtos adquiridos chega a mais de três mil itens, especialmente leite e derivados (26%), hortaliças (19%) e frutas (14%), seguidos de feijão, arroz, cereais, castanhas, mandioca, carnes, pescados, ovos, sucos e polpas de frutas, entre outros¹⁰.

A experiência bem-sucedida do PAA alcançou reconhecimento internacional como modelo de compra pública, sendo difundida, por meio de cooperação, em diversos países da África e da América Latina.

Desde 2011, o PAA vem sendo aprimorado e simplificado¹¹. A principal mudança foi na execução da sua mais importante modalidade¹², a “Doação Simultânea”, mediante celebração de termo de adesão com estados e municípios¹³ – dispensadas a celebração de convênio e a necessidade de aporte de contrapartida financeira por parte do parceiro executor. Junto a esse novo instrumento, também foi executado o pagamento direto aos beneficiários fornecedores do Programa (os agricultores familiares) por meio de cartão bancário. A execução do PAA passou a acontecer em sistema informatizado próprio, tornando-se mais segura e transparente. Com o termo de adesão, o MDS conseguiu sugerir aos parceiros metas de públicos prioritários, de participação de mulheres no PAA e outras metas específicas, como a de produção orgânica, de forma a estimular os gestores do programa a inserirem produtores orgânicos e agroecológicos entre os prioritários.

¹⁰ Referência: período 2011-2013.

¹¹ Lei n° 12.512/2011 e Decreto n° 7.775/2012.

¹² Para mais informações sobre as demais modalidades do PAA, consulte <http://www.mds.gov.br>.

¹³ A adesão consiste na assinatura de documento que estabelece os compromissos entre o MDS e as Unidades Executoras para implantação do PAA; com vigência de cinco anos, prorrogável por igual período, ainda não envolve a pactuação dos valores e metas, apenas compromissos.

Além das mudanças na execução, o PAA passou a contar com um Comitê Consultivo que inclui, além dos gestores públicos, representações das organizações da agricultura familiar.

Outra importante inovação do Programa foi a criação, em 2012, da modalidade “Compra Institucional”, que trouxe novas perspectivas de mercado para a agricultura familiar ao permitir que órgãos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios utilizem recursos próprios para a aquisição de forma simplificada, com dispensa de licitação, de produtos da agricultura familiar, com vistas ao atendimento da demanda de alimentos em seu âmbito. Assim, universidades federais, as três Forças Armadas, hospitais públicos e presídios são exemplos de órgãos que podem operar por essa modalidade.

A difusão dessa modalidade, o aperfeiçoamento dos mecanismos para sua adoção e a necessidade de qualificar o atendimento das demandas de alimentos dos órgãos do governo constituem os próximos passos para a consolidação do abastecimento do mercado institucional com produtos de qualidade ofertados pela agricultura familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria mostrou ser possível chegar aos mais pobres dos pobres, os invisíveis de nossa sociedade no meio rural. Para essas pessoas as políticas públicas não chegavam, ou, se chegavam, não logravam retirá-las de sua condição de extrema pobreza por uma série de razões, entre elas, um desenho de política tradicionalmente insuficiente para alcançar públicos mais vulneráveis.

A trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza é de evolução acentuada no período recente, com evidente aprimoramento de seu desenho e de sua execução e um substancial aumento dos recursos orçamentários disponíveis.

Essa trajetória resulta do reconhecimento e da priorização dos temas relativos à segurança alimentar e nutricional e ao fortalecimento da agricultura familiar na agenda política de sucessivos governos, e está refletida em um arcabouço legal que sustenta os desdobramentos institucionais e orçamentários.

A estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria se inscreve como mais uma etapa da trajetória mencionada. As principais ações que fazem parte dessa estratégia – acesso à água, apoio à estruturação produtiva e à comercialização – passaram por adaptações e rearranjos; outras tiveram seus recursos ampliados e firmaram novas parcerias, e mesmo alguns instrumentos foram criados na perspectiva de focalizar o público da extrema pobreza. Milhões de pessoas no semiárido acessaram água para consumo; uma parcela dessas está também tendo acesso à água para produção de alimentos, por meio de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água da chuva; milhares de famílias em situação de extrema pobreza puderam estruturar suas atividades produtivas ao receberem acompanhamento técnico e recursos financeiros para investimento; e foi ampliada a participação dos mais pobres no PAA, chegando a cerca de 50% o número de agricultores fornecedores do Programa que estão no Cadastro Único. Mais que isso, a estratégia de inclusão produtiva rural tem sido bem sucedida em promover oportunidades para as famílias atendidas, despertar suas capacidades e elevar sua autoestima.

A despeito dos bons resultados alcançados, ficaram evidentes os desafios a enfrentar, no que se insinuam serem os próximos passos dessa estratégia. A ampliação da articulação de programas e ações é o principal desafio. Considerando que o Estado brasileiro já conta com um arco de instrumentos que promovem a inclusão produtiva no meio rural, que, no entanto, têm instâncias próprias de tomada de decisão e de focalização e/ou territorialização, é preciso constituir arranjos institucionais que avancem na convergência desses instrumentos. Para tanto, sugerimos considerar nessa construção o Programa Garantia-Safra, o microcrédito do Pronaf, o apoio à organização econômica, além dos já mencionados acesso à água, estruturação produtiva e compras públicas. É imperativo avançar na necessária convergência das

ações e programas de inclusão produtiva rural – com a Ater como eixo condutor, o que, talvez, signifique mais que aprimorar o trabalho intersetorial. Para conseguir dar maiores saltos e alcançar resultados ainda mais efetivos, precisamos avançar, também, na gestão dos instrumentos disponíveis e na integração de bases de dados e registros administrativos, tendo o Cadastro Único como uma referência.

Uma medida efetiva na direção da convergência foi a criação do Fomento Semiárido, em 2013, em resposta ao desafio de recuperar a capacidade produtiva de agricultores familiares em situação de pobreza que vivem no semiárido brasileiro e que foram duramente afetados pelos impactos da estiagem prolongada.

Outro desafio que se impõe é a ampliação do atendimento a povos indígenas, comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais. Os esforços no sentido de adequar os instrumentos de políticas públicas devem ser ampliados e inovações devem ser buscadas tendo-se em conta as especificidades linguísticas e culturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário. *A Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil Sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: Primeiros Apontamentos*. Brasília, 2014 (mimeo).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *The State of Food Insecurity in The World*. Roma, 2014.

MENEZES, F.; SANTARELLI, M. *Da Estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”: Elementos da Segurança Social no Brasil*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.

SILVA, F. G.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. (Orgs). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Brasília, 2010.

O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS: FERRAMENTA PODEROSA CONTRA A POBREZA

Arnoldo de Campos e Adriana Melo Alves

Desde os primórdios da constituição do território brasileiro existem registros sobre a incidência da seca e os problemas dela decorrentes, como desnutrição, pobreza extrema, alta mortalidade infantil, baixa expectativa de vida, êxodo rural e baixos índices de desenvolvimento socioeconômico. Como formas de amenizar as condições de miséria oriundas de escassez ou falta de água, os governos, historicamente, implantaram ações no semiárido tendo como foco o combate à seca.

Na última década, entretanto, a sociedade civil e os governos têm construído um novo paradigma de relacionamento com a seca, não a tratando como um fenômeno a ser combatido, mas sim como uma característica local com a qual é possível conviver. Esse novo princípio de convivência com a seca foi paulatinamente corroborado por estudos que demonstraram que o problema principal da seca e da estiagem no semiárido brasileiro não se referia à falta de água plena, mas à irregular distribuição hídrica durante as estações e ao longo dos anos.

A partir do final da década de 1990, organizações como a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) elaboraram propostas de intervenção no semiárido cujo foco era possibilitar o acesso à água para consumo humano durante períodos de estiagem ou seca. O modelo desenhado para a proposta previa a utilização de uma tecnologia social de baixo custo e alto potencial de replicação para o armazenamento de água das chuvas: as cisternas de placa de cimento.

As cisternas de placa são reservatórios com capacidade para armazenar 16 mil litros de água, conectados ao telhado da casa por meio de um sistema de calhas. Quando chove, a água captada do telhado se acumula na cisterna. Quando está cheia, a cisterna garante o abastecimento de água própria para o consumo humano para uma família de até cinco pessoas, por um período de até oito meses. Nesse contexto, a ASA elaborou o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), que tinha como objetivo a construção de um milhão de cisternas para famílias do meio rural do semiárido brasileiro.

A implantação de cisternas foi feita de forma dispersa e com pouca escala até que, em 2003, a ação passou a fazer parte da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal, sendo uma das ações do Programa Fome Zero, sob o comando da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O caminho estava claro: apostar no acesso descentralizado e territorializado à água, fazendo a política ganhar maior escala e tendo como referência alguns pressupostos, como: atendimento prioritário da zona rural do semiárido brasileiro; formalização de convênios e parcerias intersetoriais (governo federal, estados, municípios, organizações da sociedade civil); utilização de editais públicos e disponibilização de recursos orçamentários.

O resultado desse empreendimento inicial foi a construção de mais de 329 mil cisternas para armazenamento de água para consumo humano nas áreas rurais do semiárido brasileiro, além de mais de sete mil tecnologias para a produção de alimentos e criação de animais, fatos que estabeleceriam os marcos para o desenvolvimento e implantação do Programa Água Para Todos no âmbito do Plano Brasil sem Miséria.

O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS E O ACESSO À ÁGUA NO SEMIÁRIDO

Por meio do Plano Brasil sem Miséria, o governo federal assumiu o compromisso de superar a extrema pobreza no Brasil até 2014. Desde o primeiro momento, ainda na formulação do Plano, estava clara a determinação do governo de promover o acesso universal à água na zona rural, em especial na região do semiárido brasileiro, como etapa fundamental da superação da extrema pobreza na região.

O primeiro passo para buscar a universalização foi identificar a demanda por cisternas de consumo no semiárido. Essa estimativa partiu da intersecção de três variáveis para a definição do público-alvo prioritário do Programa Água para Todos, a ser identificado no Cadastro Único: a) ser domiciliado em município do semiárido; b) ser domiciliado na zona rural do município; e c) não possuir acesso à rede pública de abastecimento de água.

A meta definida para o período de 2011 a 2014 foi o atendimento de 750 mil famílias no semiárido brasileiro¹, o que, naquele momento, representava um enorme desafio, visto que a estimativa de atendimento em quatro anos requereria dobrar as entregas de cisternas realizadas nos oito anos anteriores. Estabelecida essa meta, um conjunto de ações foi desencadeado visando a construção de um modelo capaz de: ampliar a escala do atendimento; construir um desenho para a coordenação dos processos, materializado, posteriormente, no Programa Água para Todos²; definir a distribuição territorial das metas entre os atores envolvidos;

1 A definição da meta de 750 mil famílias foi projetada retirando da demanda o quantitativo de famílias que já haviam sido atendidas com cisternas até 2010.

2 Esse compromisso ficou materializado no Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto n° 7.535, de 26 de julho de 2011, que reforçou a importância dos sistemas de captação e armazenamento de águas pluviais como alternativa para a promoção da saúde, segurança alimentar e do desenvolvimento local das populações rurais e em situação de vulnerabilidade social.

formatar mecanismos de gestão e acompanhamento periódico da execução; ampliar o leque de parceiros que assumiriam o referido compromisso; e garantir maior disponibilidade de recursos orçamentários.

Para viabilizar a execução das metas previstas, foram fundamentais: a articulação dos órgãos e instituições federais com competência legal em temas como segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, de saúde e meio ambiente; bem como a articulação com estados, municípios e com a sociedade civil organizada. Mostrou-se necessária uma ação coordenada, com o envolvimento de outros órgãos do governo, e a realização de reuniões no MDS para formatar um programa abrangente de acesso à água. Nesse contexto, duas instâncias foram responsáveis por realizar a coordenação intersetorial do tema – o Comitê Gestor do Programa Água Para Todos e a sala de situação do Água Para Todos no âmbito da estrutura de coordenação e monitoramento do Plano Brasil sem Miséria.

Considerando a diversidade de parceiros responsáveis pela execução da meta e a amplitude do desafio, foi fundamental, em um primeiro momento, organizar a atuação de cada um desses parceiros, buscando evitar a sobreposição de executores. Assim, foram definidos agrupamentos de municípios onde cada um poderia realizar suas contratações. Essa territorialização resultou em um mosaico bem definido de distribuição das metas, considerando que cada parceiro deveria atuar nos locais pré-estabelecidos na perspectiva de universalizar o atendimento naquele território.

O Sistema de Gerenciamento da Universalização do Acesso à Água (SIG Água), ao cruzar informações do Cadastro Único com informações do Sistema de Gerenciamento da Universalização de Cisternas – (SIG Cisternas)³, objetivava

3 O SIG Cisternas é um sistema informatizado desenvolvido pelo MDS e utilizado pelos parceiros para o registro das cisternas e das demais tecnologias implementadas, agregando ainda um conjunto de informações sobre a família e sua propriedade rural. Trata-se de uma ferramenta de gestão e monitoramento da execução das ações do Programa Água para Todos.

oferecer, via internet, a lista de famílias a serem atendidas em cada município, incluindo a localização dessas famílias, facilitando o planejamento para a mobilização e o atendimento do público-alvo do Programa, além do trabalho de Busca Ativa a ser realizado.

Diante desse cenário, além da inclusão de outros órgãos e instituições na execução das metas do Programa Água para Todos, tais como o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Meio Ambiente e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o próprio MDS buscou novas parcerias.

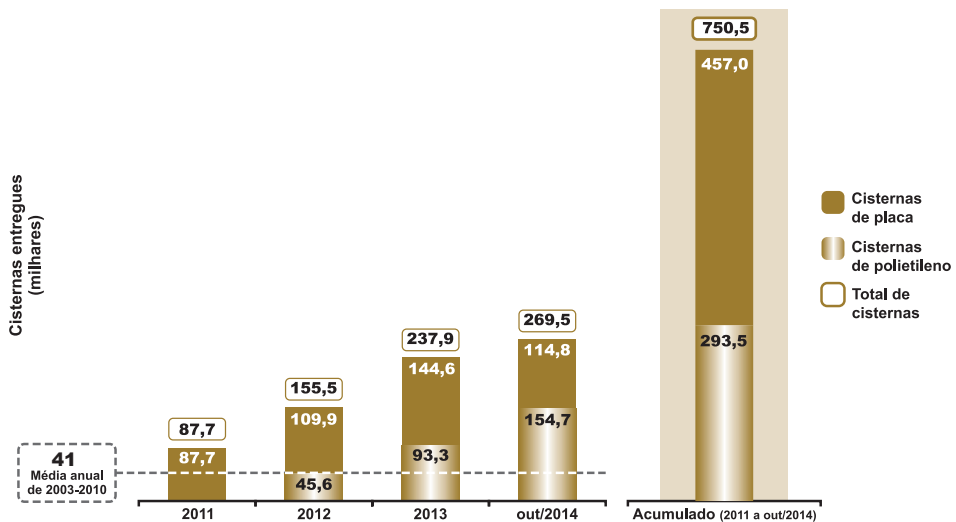
Foram formalizadas novas parcerias ou ampliadas parcerias já existentes com oito dos nove estados que fazem parte da região do semiárido legal, além de expandidas as ações para estados das regiões Sul, Sudeste e Norte do país, e fortalecida a parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC). Também foram firmadas parcerias com o Banco do Nordeste do Brasil, a partir de contrato de prestação de serviços, e firmados convênios com consórcios públicos de municípios, atores que até então não participavam do processo. A Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Fundação Banco do Brasil (FBB) também aderiram ao Programa. O Ministério da Integração, por sua vez, convocou a iniciativa privada a participar, por meio de licitações públicas nas quais as empresas Acqualimp e Fortlev saíram vencedoras.

Em suma, a estratégia de universalização envolveu a participação de um conjunto amplo de atores, num esforço significativo de coordenação e execução capaz de garantir o atendimento da demanda inicialmente levantada. As cisternas de placa perfaziam a maior parte da meta: 450 mil cisternas para o consumo humano, que foram construídas pelo MDS e pela FBB. Ao Ministério da Integração coube a implantação de 300 mil cisternas de polietileno, além de sistemas coletivos de abastecimento. A Funasa entrou no Programa com uma meta complementar à atuação dos demais parceiros, implantando cisternas para consumo tanto de placas quanto de polietileno, além da implantação de sistemas coletivos. Já o Ministério do Meio Ambiente tem como foco de atuação a implantação de sistemas dessalinizadores.

A meta associada à água de produção, definida em 76 mil unidades e distribuída entre as diversas tecnologias, foi executada em parceria por MDS, BNDES e Petrobras. O Ministério da Integração atuou complementarmente, com kits de irrigação, pequenas barragens e outras tecnologias.

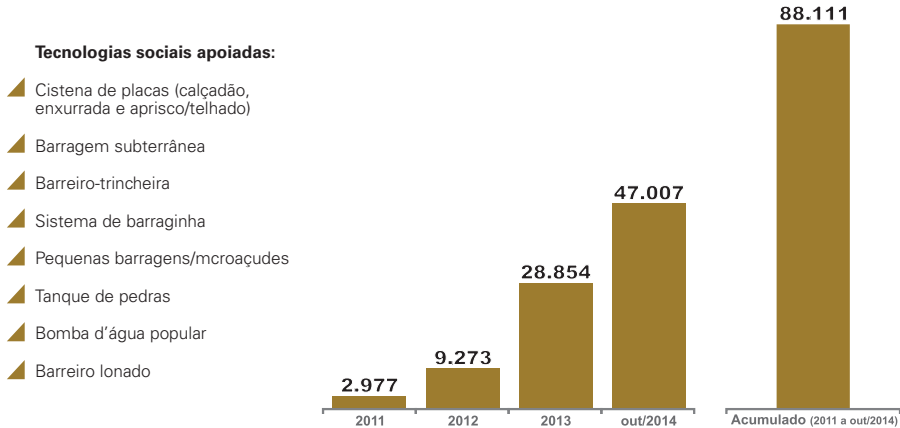
Esse esforço, refletido na ampliação significativa do orçamento do Programa e, conseqüentemente, na ampliação dos contratos, teve como resultado a entrega de 457 mil cisternas de placas, 293,5 mil cisternas de polietileno e 88,1 mil tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos.

Gráfico 1 – Cisternas de consumo entregues (2011-2014)



Fonte: MDS, MI, Funasa e FBB.

Gráfico 2 – Tecnologias de produção entregues (2011-2014)



Fonte: MDS, Funasa e FBB.

Passados quase quatro anos de implementação do Brasil sem Miséria, é importante destacar não só o cumprimento das metas estabelecidas, mas a consolidação de uma política de acesso descentralizado à água, que tem como eixo condutor a parceria com a sociedade civil organizada e a valorização do cidadão beneficiário como sujeito no processo de implementação da política pública.

OS DIFERENTES ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ÁGUA PARA TODOS

Os parceiros que fazem parte do Água para Todos adotam diferentes modelos de implementação e diferentes tecnologias de acesso à água, inclusive utilizando nomes distintos para suas ações. Variam as formas de mobilização, seleção, capacitação e implantação das tecnologias. A seguir estão descritos, em termos gerais, os modelos de implementação do MDS, MI, Funasa e MMA. Ressalta-se que a FBB, a Petrobras e o BNDES atuaram de forma semelhante ao MDS.

Programa Cisternas: tecnologia social, acesso descentralizado à água, convivência com o semiárido e segurança alimentar

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas) foi institucionalizado por meio dos artigos 11 a 16 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e regulamentado por meio do Decreto 8.783, de 04 de julho de 2013. É executado pelo MDS desde 2003, de forma descentralizada e ancorada, inicialmente, na ampla parceria estabelecida com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e, posteriormente, com estados, municípios e consórcios municipais.

O Programa Cisternas visa implantar tecnologias sociais de acesso à água, envolvendo principalmente a captação de água de chuva, na perspectiva de dotar as famílias de uma solução de armazenamento de água, que permita sua utilização para o consumo humano e para a produção de alimentos. Tal ação se insere em uma perspectiva mais ampla de garantia da segurança alimentar e nutricional e de geração de renda para famílias pobres situadas na zona rural, com dificuldades de acesso à água potável e/ou com escassez hídrica.

Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, a cisterna de placas de alvenaria para captação e armazenamento de água de chuva e as demais tecnologias sociais de acesso à água são simples, de baixo custo e de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Nesse processo, toda a comunidade é mobilizada e as famílias são estimuladas a refletir sobre a gestão e manejo da água no âmbito familiar e comunitário. Na implantação da tecnologia, a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios agricultores familiares são treinados para a construção da estrutura.

As atividades de mobilização e formação são parte integrante da metodologia, o que, dentre outros fatores, caracteriza as referidas tecnologias como tecnologias sociais, passíveis de serem implementadas a partir de ação direta das famílias ou comunidades a serem atendidas, e não apenas como obras de engenharia. Essa

metodologia participativa busca despertar no beneficiário o sentimento de conquista, de apropriação da tecnologia e de reconhecimento de sua cidadania.

A tecnologia social, ao permitir o estoque hídrico, é sinônimo de autonomia⁴ para as famílias rurais pobres, que até então eram totalmente dependentes do atendimento por meio de carros-pipa ou da água de poços, geralmente salinos ou de barreiros. O Programa busca romper com os laços de clientelismo e de dependência política das famílias em relação a soluções ineficientes, “alimentadoras da ‘indústria da seca’, e que efetivamente não mudaram a realidade na região”⁵.

A eficácia das tecnologias implantadas depende do uso sustentável da água e da conscientização das famílias beneficiadas sobre os limites de armazenamento para o período de estiagem. Tendo em vista essas necessidades, a estrutura do Programa conta com processos de mobilização social e de capacitação para a gestão da água pelas famílias, cujo objetivo maior é perpetuar os ganhos sociais que o uso dessa tecnologia proporciona. O quadro abaixo especifica os processos de aprendizagem associados às etapas para a implantação das tecnologias, para além do processo construtivo.

4 Tomando como valor aproximado R\$ 200,00 por caminhão pipa de 8 mil litros, a família economiza por ano pelo menos R\$ 400,00, considerando que tem à sua disposição 16 mil litros de água de chuva, reduzindo significativamente também a dependência política para a obtenção de água.

5 RUANO; BAPTISTA, 2011.

Quadro 1 – Atividades associadas à implementação das tecnologias sociais de acesso à água apoiadas pelo MDS

Atividade	Características
Mobilização e seleção das famílias	Processo associado à escolha das comunidades e à mobilização das famílias que serão contempladas com as tecnologias, devendo contar com a participação de instituições representativas locais.
Capacitação em gestão da água para o consumo humano (GRH)	Voltada para as famílias atendidas com tecnologias de acesso à água para consumo humano. É o primeiro processo de aprendizagem no âmbito do Programa, e busca orientar a família sobre os cuidados com a tecnologia, formas de tratamento e gestão da água armazenada, além de promover reflexão sobre cidadania e direito à água.
Capacitação em gestão da água para a produção de alimentos (GAPA)	Primeira capacitação para famílias a serem atendidas com tecnologias de água para a produção. Envolve reflexões sobre as estratégias de manuseio e gestão das aguadas disponíveis na comunidade e em seus sistemas de produção, incluindo vários usos e interfaces na utilização e gerenciamento das aguadas disponíveis.
Capacitação em sistema simplificado de manejo de água para a produção (SISMA)	Orientações realizadas em um segundo momento, antes da entrega dos componentes produtivos associados às tecnologias de água para a produção. Nessa capacitação são trabalhadas técnicas simples que possibilitam às famílias o uso racional da água e da tecnologia.
Intercâmbios de experiências	São momentos em que agricultores têm oportunidade de conhecer experiências desenvolvidas por outras famílias em estratégias de convivência com a seca e técnicas produtivas inovadoras. A troca horizontal de conhecimentos possibilita o resgate e a valorização dos agricultores como inovadores técnicos e sociais, detentores de conhecimentos e experiências, que, compartilhados, estimulam e motivam as famílias a melhorar seus sistemas produtivos.
Caráter Produtivo	Insumos e/ou material de infraestrutura entregues aos beneficiários na perspectiva desenvolver ou potencializar a produção agroalimentar na propriedade.

Fonte: Sesan/MDS.

As atividades possuem um fluxo que busca acompanhar todo o processo de ampliação do acesso à água e a evolução de um aprendizado que tem como objetivo final dotar a família de ampla autonomia para a gestão da água e para o desenvolvimento de processos produtivos em sua propriedade, possibilitando a essa família galgar um novo patamar de desenvolvimento social.

Diagrama 1 – Fluxo das capacitações associadas à implementação das tecnologias



Fonte: Sesan/MDS.

Para acesso à água destinada ao consumo humano, a tecnologia social utilizada é a cisterna de placa familiar de 16 mil litros⁶, feita a partir da montagem de placas de alvenaria pré-moldadas, e com capacidade para atender a uma família de cinco pessoas num período de estiagem de até oito meses. As tecnologias de acesso à água para a produção de alimentos⁷ incluem tecnologias como as cisternas calçadão e as cisternas enxurrada de 52 mil litros, as barragens subterrâneas e o barreiro trincheira. O Quadro 2 detalha as tecnologias sociais apoiadas pelo MDS.

6 Para mais detalhes ver Instrução Operacional Sesan/MDS n° 1/2013.

7 Para mais detalhes ver Instruções Operacionais Sesan/MDS n° 2, 3, 4 e 5/2013 e Instrução Operacional n° 3/2014.

Quadro 2 – Principais tecnologias sociais de acesso à água apoiadas pelo MDS no âmbito do Programa Cisternas

Tecnologia	Usos	Características
Cisterna de placas de 16 mil litros	- Beber, cozinhar e higiene básica. - Uso familiar.	- Reservatório de água de chuva captada do telhado da casa.
Barragem subterrânea	- Bebedouro de animais. Recarga do lençol de águas subterrâneas. - Pequenas irrigações.	- Barramento transversal ao leito das enxurradas, córregos e riachos temporários, por meio da fixação de uma manta de plástico flexível em uma vala escavada. - Reserva de água de chuva que escoou infiltrada no solo.
Cisterna calçadão de 52 mil litros	- Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar.	- Reservatório de água de chuva captada de área acimentada de 200m².
Cisterna de enxurradas de 52 mil litros	- Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar.	- Reservatório de água de chuva captada a partir de leito de enxurradas.
Barreiro Trincheira	- Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar ou comunitário.	- Reservatório escavado no solo até a camada impermeável, com paredes verticais estreitas e profundas, com capacidade para armazenar pelo menos 500 mil litros de água.
Tanque de pedra	- Uso comunitário. - Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Usos domésticos (lavar roupa, tomar banho e higienizar instalações sanitárias).	- Barramento de alvenaria construído nos lajedos, chamados de "caldeirões". - Volume de água armazenada varia de 100 mil a milhão de litros.
Bomba d'água popular	- Uso comunitário. - Supre as necessidades em geral, exceto para beber.	- Instalada em de poços tubulares inativos, com profundidade de até 80 metros.
Cisterna Escolar de 52 mil litros	- Beber, cozinhar e higiene básica de alunos, gestores e professores.	- Reservatório de água de chuva captada do telhado da escola.

Fonte: Sesan/MDS.

Estudos de avaliação do programa mostram que as cisternas proporcionaram, dentre outros benefícios, melhores condições de saúde e redução do tempo e esforço gastos nos deslocamentos para a obtenção de água⁸. Outro exemplo é a pesquisa realizada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)⁹, que aponta as seguintes conclusões sobre a utilização das cisternas pelas famílias: melhoria da água consumida; diminuição da ocorrência de doenças de veiculação hídrica; diminuição do tempo que a família gasta para buscar água diariamente, principalmente mulheres e crianças. Tais benefícios trazem impactos diretos sobre o nível de desenvolvimento humano local e a satisfação das famílias é alta (92% dos entrevistados se declararam muito satisfeitos com o Programa Cisternas).

Além dos resultados diretos mensurados pelas pesquisas de avaliação, efeitos indiretos na vida das famílias e das comunidades também devem ser registrados. A maioria dos municípios da região é de pequeno porte populacional (menos de 10 mil habitantes), dependente quase que exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com economia baseada na agricultura familiar de baixo rendimento e com os menores índices de desenvolvimento humano do Brasil. Com isso, um aspecto importante da implementação do Programa Cisternas é que todo recurso repassado pelo governo federal para esta política é aplicado em municípios daquela região.

Em outras palavras, a política está orientada a causar efeitos de otimização das potencialidades locais da região, seja na compra dos materiais, na contratação da mão de obra para a construção ou de técnicos para a execução das atividades de campo. A compra do material para edificação das tecnologias, feita no comércio local ou em municípios adjacentes, dinamiza a economia local, uma vez que de cerca de 70% de todo o recurso investido no Programa, superior a R\$ 2 bilhões¹⁰, é empregado no comércio dos municípios da região.

8 TCU, 2006.

9 EMBRAPA, 2009.

10 Considerando valores empregados pelo MDS de 2003 a 2014, sendo 75% no período 2011-2014. Fonte: Siafi, obtido pela Coordenação Geral de Acesso à Água (CGAA/MDS).

Os cursos de formação da mão de obra para a implementação das tecnologias, promovidos também com recursos do Programa Cisternas, têm gerado uma nova força de trabalho nessas localidades. São agricultores familiares das próprias comunidades que passam por um processo de treinamento teórico e prático. Em todo o período de implementação do Programa foram, pelo menos, 20,6 mil cisterneiros capacitados em todo o semiárido. Boa parte deles continua ganhando a vida construindo cisternas e outra parte tem sido incorporada no mercado e em outros projetos do governo, como as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região, por exemplo.

Outra abordagem diz respeito ao emprego de jovens. O Programa demanda uma força de trabalho essencialmente jovem. São animadores e técnicos de campo envolvidos no contato direto com as famílias. Eles apoiam a mobilização e seleção das famílias a serem beneficiadas, orientam a chegada dos materiais na comunidade e articulam as capacitações para gestão da água. Esses jovens recebem treinamento e capacitações e buscam formação técnica e acadêmica, com o objetivo de aplicar os conhecimentos adquiridos a serviço do desenvolvimento local. São filhas e filhos de agricultores familiares que assumem importante papel social nas comunidades onde atuam.

Outra contribuição do Programa Cisternas é o fortalecimento das organizações populares às quais pertencem essas famílias. Para a mobilização e seleção das famílias é preciso que seja constituída uma comissão municipal e também comissões comunitárias, formadas essencialmente por representantes da sociedade civil organizada, lideranças locais e por agentes públicos como professores e agentes comunitários de saúde. Esse coletivo é corresponsável pela implementação do Programa em âmbito local, acompanhando todas as etapas, desde o planejamento até a execução. Os integrantes dessas comissões também recebem capacitações e são estimulados a se empenhar na busca de alternativas para a comunidade. Esse instrumento constitui-se em um poderoso agente de controle social no âmbito municipal.

Os intercâmbios de experiências, componente associado à implementação de tecnologias de acesso à água para a produção de alimentos, constituem espaços

importantes para a troca de experiências, técnicas e práticas que vêm sendo utilizadas na região, com potencial para serem reaplicadas de forma bem sucedida e com impacto direto sobre a produção das famílias.

A lógica de formalização, execução e prestação de contas dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Cisternas seguiu ao longo dos últimos anos o arcabouço legal das transferências voluntárias, consubstanciado atualmente no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Apesar dos resultados significativos observados na execução da política até então, havia uma clara percepção das dificuldades para sua operacionalização a partir das regras definidas por esse arcabouço, tendo em vista as especificidades associadas à lógica da ação.

Com o agravamento da estiagem na região do semiárido no ano de 2013 e considerando a importância da estratégia governamental de superação da extrema pobreza, materializada no Plano Brasil sem Miséria, abriu-se a oportunidade de discussão de uma nova sistemática de execução que garantisse a institucionalização e padronização dos instrumentos associados à implementação da política, considerando principalmente os gargalos burocráticos existentes e o contexto dos múltiplos atores envolvidos em um arranjo institucional que perpassasse ampla articulação federativa e intensa parceria com a sociedade civil.

O processo teve início com o MDS coordenando consultas internas e com parceiros e organizações da sociedade civil com ampla atuação na ação, de forma que em um curto espaço de tempo, entre os meses de abril e maio de 2013, foi formatada uma proposta explicitada na Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013. Essa dinâmica de reuniões com atores que historicamente contribuíram com a evolução da ação permaneceu nos meses seguintes, tendo em vista o conjunto de instrumentos associados à regulamentação do Programa Cisternas.

A proposta do desenho de um novo arcabouço legal visava institucionalizar a ação no Ministério, uma vez que estava ancorada apenas em ações orçamentárias. Visava, também, reconhecer as especificidades da ação por suas características de participação e de utilização de tecnologias sociais, e padronizar a execução das

ações de acesso à água sob a gestão do MDS por meio de regras que simplificassem e uniformizassem procedimentos associados à celebração das parcerias, contratação e execução das entidades e prestação de contas.

De uma forma geral, a nova sistemática regulamentada pelo Decreto nº 8.783, de 04 de julho de 2013 uniformiza a atuação dos parceiros do MDS na execução do Programa. Esses parceiros passam a formalizar contratos de prestação de serviços, por dispensa de licitação, com entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS, a partir de edital e contrato uniformizado para a execução de tecnologias com metodologia e valor unitário padronizado. A prestação de contas tem foco em resultados aferidos a partir de sistema informatizado, geolocalização das tecnologias e termo de recebimento assinado pela família.

Com os ganhos indiretos do acesso à água de qualidade para consumo humano e para a produção de alimentos, assim como a chegada de outros serviços públicos e outros programas de geração de renda, milhares de famílias passam a ter incentivos concretos para permanecer em seu local de origem. Isso reduziu a migração para a periferia das cidades ou para outras regiões, causada principalmente pelos longos períodos de estiagem que periodicamente assolam a região.

Como se observa, além de se tornar alternativa para o abastecimento de água da população rural em situação de pobreza, garantindo um mínimo de segurança alimentar, a implementação dessas tecnologias sociais também possui um caráter formativo: potencializa seus ganhos sociais ao promover o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das políticas públicas e contribui significativamente para a promoção do desenvolvimento humano local.

As Cisternas de polietileno e a atuação da iniciativa privada

A decisão de ampliar o rol de tecnologias utilizadas no Programa Água para Todos, incluindo as cisternas fabricadas com polietileno, teve como fundamento a necessidade de garantir maior agilidade na implementação e possibilitar, assim, o atendimento imediato das famílias e, portanto, o cumprimento da meta de 750 mil cisternas de água para consumo até 2014.

O Ministério da Integração Nacional (MI) é o responsável por contratar e implantar as cisternas de polietileno, que possuem a mesma capacidade de armazenamento das cisternas de placa: 16 mil litros. Além das cisternas de água para consumo humano, o MI também atua na implantação de sistemas coletivos de abastecimento e de tecnologias de água para produção, como pequenas barragens e kits de irrigação. Para viabilizar a compra e a instalação das cisternas, o MI, juntamente com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), opera por meio de convênios com os estados e por licitação para contratação de empresas fornecedoras.

Inicialmente, o modelo de atuação contava com a realização de três licitações distintas: 1) a licitação de empresa de apoio técnico e social, responsável pela mobilização e fiscalização do trabalho; 2) a licitação de empresa responsável pelo fornecimento das cisternas, utilizando atas de registro de preço; e 3) a licitação de empresa responsável pelo transporte e instalação das cisternas. Atualmente, nos novos lotes contratados, o fornecimento da cisterna, sua instalação e transporte são feitos por uma única empresa, evitando problemas como a estocagem de equipamentos e a dificuldade de responsabilização por defeitos.

O transporte das cisternas é feito por caminhão e, uma vez no local, o tempo de efetiva instalação da cisterna gira em torno de quatro horas. Para a condução do Programa Água para Todos, cada estado ficou incumbido de criar um Comitê Gestor Estadual, que possibilite a atuação enquanto um fórum de discussão sobre o acesso à

água e conte com a participação de órgãos do governo estadual e municipais, além da sociedade civil organizada. Os comitês estaduais têm a função de receber e encaminhar ao MI as demandas relativas às comunidades que serão atendidas. Já os comitês gestores municipais são responsáveis pela seleção e priorização das comunidades que serão atendidas, por prestar apoio às ações de cadastramento de famílias e de mobilização social, bem como por acompanhar a implementação do Programa.

A metodologia adotada para a mobilização social é inspirada na metodologia da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). A empresa contratada define um responsável pelas ações de mobilização para um conjunto de municípios, que tem como atribuições fomentar a criação do comitê gestor municipal, por meio de reuniões, às quais são convocadas a sociedade civil organizada e a prefeitura municipal e onde é apresentado o Programa e explicada a importância da constituição do comitê. A formação do comitê pode ser realizada por meio de eleição ou de convite às principais instituições locais, a depender da mobilização no município. Em geral os comitês reúnem de 10 a 15 pessoas, incluindo movimentos como as pastorais, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sindicatos de trabalhadores rurais, agentes comunitários de saúde, entre outros. Além disso, em alguns municípios e a depender do quão ativo se revela o comitê gestor, são criadas comissões comunitárias, que apoiam o comitê dentro de cada comunidade.

Os membros dos comitês e comissões são responsáveis pela realização de um pré-cadastro de beneficiários, onde se verifica a adequação de perfil. Posteriormente é feita uma visita de validação, casa a casa, além de Busca Ativa. Depois de validadas, as famílias selecionadas passam por uma capacitação para gestão da água e, após a implantação da cisterna, a empresa aplica uma pesquisa de satisfação junto às famílias. Os comitês passam então a atuar como um canal para resolução de eventuais problemas que possam ocorrer com os equipamentos em uso, além de catalisador de novas demandas aos órgãos públicos. Em alguns casos, a mobilização social pode deixar um legado de promoção de novos canais de articulação e participação, ligados às questões gerais de falta de água e saneamento.

Com o passar do tempo, as empresas participantes passaram a desenvolver novas tecnologias para superar problemas encontrados na operação. Um exemplo é o modelo de uma das empresas que permite o acompanhamento da cisterna, desde sua saída da fábrica, até a implantação na casa da família beneficiária, passando pela logística de estocagem. Esse acompanhamento é feito a partir de um cadastro de cisternas identificadas por *QR-Code*¹¹, conjugado a um cadastro de famílias, integrado por meio de um sistema de informações geográficas e um sistema de *Business Intelligence* que fornece relatórios gerenciais sobre o programa. Sete das treze unidades fabris de produção das cisternas de polietileno envolvidas no Programa estão instaladas no Nordeste e todas utilizam mão de obra local. Na instalação das cisternas também são contratados moradores da região. O polietileno, matéria prima das cisternas, é produzido no Nordeste, colaborando com a cadeia petroquímica da região.

O Programa de Saneamento Rural e o atendimento a comunidades isoladas

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) coordena o Programa de Saneamento Rural e também é parceira do Água para Todos, tendo como principal atribuição o atendimento complementar a comunidades rurais e a populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas. O atendimento a essas comunidades tem especial relevância por serem populações que, em geral, são mais afetadas pelos processos de exclusão social, têm menor acesso às políticas públicas, e, em sua maioria, estão inseridas em bolsões de extrema pobreza.

¹¹ Código QR (sigla do inglês *Quick Response*) é um código de barras bidimensional que pode ser facilmente lido usando a maioria dos telefones celulares equipados com câmera. Esse código é convertido em texto (interativo), um endereço URL, um número de telefone, uma localização georreferenciada, um e-mail, um contato ou um SMS.

Garantir a essas comunidades meios de superar esses contextos de exclusão, como nos casos das que se encontram em realidades de escassez hídrica, faz parte do esforço para a reparação histórica que o Estado brasileiro deve promover em relação a essas populações, visando incluí-las nos itinerários da dignidade social. Ter água apropriada para o autoconsumo e para a produção de alimentos e criação de animais é uma das rotas das políticas públicas que deve ser estruturada com foco na autonomia dessas comunidades.

Objetivando garantir o direito a água de boa qualidade, a Funasa opera por meio de convênios com estados e municípios e por meio de execução direta (via Regime Diferenciado de Contratações), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Adotam interlocução direta com a prefeitura ou o estado, responsáveis por definir a lista de beneficiários do Programa, dentre aqueles constantes do Cadastro Único. Em geral, a tarefa de validar a lista cabe aos agentes comunitários de saúde, que visitam casa a casa e conhecem a realidade das famílias.

As cisternas de placa da Funasa possuem algumas diferenças, com reforços construtivos, sistema de descarte automático da primeira água da chuva e sistema de captação de água fixo. Junto com a cisterna, que é entregue com meia carga de água, as famílias também recebem um filtro (talha) para garantir a qualidade da água que será ingerida.

Programa Água Doce: ampliação do acesso à água de qualidade

Além dos baixos índices pluviométricos, o semiárido também é caracterizado pela presença de água subterrânea salobra ou salina em diversos trechos de seu território. A água está disponível para captação, mas é inadequada para consumo. Porém, a partir de equipamentos dessalinizadores, pode se tornar própria para o consumo, abastecendo toda uma comunidade. Esses equipamentos, quando associados a um sistema de produção integrado, também geram renda a partir da produção de peixes e do cultivo de alimento para engorda de rebanhos.

O Programa Água Doce, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), existe desde 2004 e já implantou 152 sistemas de dessalinização, beneficiando 100 mil pessoas. Em 2011, o programa passou a integrar o Plano Brasil Sem Miséria e o Água para Todos, assumindo a meta de implantação de 1.200 sistemas de dessalinização até o final de 2014.

A implementação do Programa Água Doce conta com a parceria de instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil. Em cada estado atendido existe um núcleo estadual, instância máxima de decisão, e uma coordenação, geralmente assumida pelo órgão de recursos hídricos estadual. Os recursos são repassados pelo MMA aos estados por meio de convênios, e os estados são os responsáveis pela execução do programa nos locais.

Os critérios para seleção das localidades a serem beneficiadas incluem: baixo Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M), baixos índices pluviométricos, ausência ou dificuldade de acesso a outras fontes de abastecimento de água potável e alto índice de mortalidade infantil. Para subsidiar os estados na hierarquização dos municípios mais críticos, a coordenação nacional elaborou o Índice de Condição de Acesso à Água (ICAA), que é uma média ponderada dos itens mencionados acima.

Selecionado o município, a localidade exata depende da existência de critérios técnicos específicos, identificados por meio de um diagnóstico sobre as condições hidrológicas, geomorfológicas, climáticas, etc., bem como as condições sociais da comunidade. Até o momento foram diagnosticadas 2,7 mil comunidades.

Os dessalinizadores, ou sistemas de dessalinização, são compostos por: poço tubular profundo, bomba do poço, reservatório de água bruta, abrigo de alvenaria, chafariz, dessalinizador, reservatório de água potável, reservatório e tanques de contenção de concentrado (efluente). Operam por meio de osmose reversa, conseguindo filtrar a água salina oriunda do poço de forma que ela se torna potável, sem necessidade de nenhum outro aditivo, sendo própria para consumo humano.

O efluente (concentrado) que sai como rejeito pode ir para tanques de contenção para evaporação, ou, onde há condições, pode ser utilizado em sistema produtivo integrado. Nesse caso, o efluente vai para tanques de criação de peixe e crustáceos, que trocam água de forma encadeada, sendo que após a água permanecer no último tanque ela é enviada a um terreno com plantação de erva-sal (*Atriplex nummularia*), planta que consegue absorver o sal do solo e é utilizada para alimentação de gado. Um dessalinizador provê o acesso mínimo de 5 litros de água potável por pessoa/dia nas localidades beneficiadas.

A operação dos sistemas depende do estabelecimento de um acordo assinado por toda a comunidade beneficiada, em que estão estabelecidas as regras de uso, os direitos e deveres e a forma de gestão do sistema produtivo, quando houver.

Em geral, são capacitadas pessoas da comunidade para operar o sistema e é definida alguma instituição pública que apoiará a gestão do sistema (a secretaria estadual envolvida ou a prefeitura). Em alguns casos as comunidades estruturam uma associação de moradores, podendo estabelecer uma taxa mensal de manutenção e as regras para venda de peixes e erva-sal. Algumas associações criam um fundo de reserva com os recursos para eventuais demandas de substituição de peças, compra de ração e outras necessidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Água para Todos representa hoje um exemplo de como é possível promover o acesso à água para comunidades pobres da zona rural, contribuindo com um conjunto de atividades que têm impacto direto na qualidade de vida das famílias e no desenvolvimento local. Ao fomentar estruturas descentralizadas de abastecimento, com ampla participação e controle social, o Água para Todos contribui com a democratização do acesso à água, promovendo principalmente a melhoria da saúde e a segurança alimentar e nutricional das famílias de baixa renda residentes na zona rural, em especial da região do semiárido brasileiro.

O modelo de governança construído ao longo dos dez anos do Programa Cisternas, e durante os quatro anos do Água para Todos, valoriza arranjos de caráter descentralizado, formativo, com eficiência e eficácia, potencializadas por seus ganhos sociais, capazes de promover o fortalecimento da participação da sociedade civil no âmbito da formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas.

O desenho de novas regras e procedimentos para a execução dessa política partiu de um aprendizado de cerca de 10 anos de execução, com identificação do arranjo institucional e dos principais problemas verificados nos diferentes modelos adotados, bem como de experiências bem sucedidas de outras políticas públicas.

Alcançada a meta de atendimento das famílias no acesso à água para consumo na região semiárida, outros desafios se apresentam. É factível e imperioso que o próximo ciclo busque a expansão do acesso à água para a produção de alimentos no semiárido de forma integrada e articulada a outras políticas de apoio à agricultura familiar, tais como assistência técnica rural, fomento, crédito e acesso aos mercados, tornando mais efetiva e sustentável a inclusão produtiva dessas famílias. Além disso, faz-se necessário consolidar a expansão do Programa Água para Todos para outras regiões e biomas que sofrem com ausência de água potável para o consumo humano, como a região Amazônica, ou que sofrem problemas de irregularidade na distribuição hídrica ao longo do ano, como a região Sul.

Além do atendimento da demanda de água para o consumo no semiárido, é necessária a ampliação do atendimento a escolas que não possuem acesso à água e também a comunidades isoladas de povos e comunidades tradicionais como quilombolas e indígenas.

Por fim, também é oportuno avançar na discussão de uma Política Nacional de Convivência com os Biomas, em particular o semiárido, e articulação do Água para Todos com as demais políticas de infraestrutura hídrica que estão em curso na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Adriano Borges, (Org.). *Tecnologia Social e Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA*. Petrolina: FUNDER/FAO – Embrapa Semiárido – SAGI/DAM/MDS, 2009.

LASSANCE JR *et al* (Org.). *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

RUANO, O.; BAPTISTA, N. Acesso à água como fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semi-árido Brasileiro. *Fome Zero: uma história brasileira*. Volume 1. Brasília, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de avaliação de programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

_____. *Relatório de monitoramento da ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2007.

PROGRAMA BOLSA VERDE: ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

*Paulo Guilherme Francisco Cabral, Andrea Arean Oncala,
Larisa Ho Bech Gaivizzo e Renata Corrêa Apoloni*

As metas da erradicação da pobreza, com base na abordagem dos direitos humanos, vêm sendo enfatizadas por meio de diferentes instrumentos assinados pelos países no âmbito das Nações Unidas, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Reunião da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (1995)¹. Um dos acordos mais recentes entre 190 países que participaram da Cúpula do Milênio, promovida em setembro de 2000 pela Organização das Nações Unidas, foi a da Declaração do Milênio, um documento que estabeleceu os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dentre os quais está o de, até 2015, reduzir a extrema pobreza à metade do nível registrado em 1990.

Por sua vez, os instrumentos relacionados à pauta ambiental cada vez mais têm assumido a relação intrínseca entre erradicação da pobreza e conservação ambiental. A Convenção sobre a Diversidade Biológica assinada em 1992 durante

¹ FERES E VILLATORO, 2013

a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco 92, e ratificada pelo governo brasileiro em 1994, reconhece como prioritária a erradicação da pobreza quando da análise das ações necessárias para a conservação da diversidade biológica.

O Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro, intitulado “O Futuro que Queremos”, estabelece como premissa a urgência da erradicação da pobreza, considerando que essa questão é o maior desafio global enfrentado na atualidade, e condição indispensável para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o tema da erradicação da extrema pobreza faz parte da agenda prioritária do governo há pelo menos uma década e foi impulsionado recentemente por meio da implementação do Plano Brasil sem Miséria. O Plano, instituído em 2011, tem a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

Os dados de Censo Demográfico de 2010, que forneceram importantes subsídios para a elaboração e orientação das ações do Plano, indicaram que apenas 15,6% da população brasileira viviam em área rural, porém representavam 47% das pessoas em situação de extrema pobreza.

Nesse cenário, é lançado em 2011, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde, um programa de transferência de renda com condicionalidades socioambientais. O Bolsa Verde tem como público-alvo as famílias em extrema pobreza, entre as quais estão os povos e comunidades tradicionais e os agricultores familiares, que desenvolvem atividades de conservação ambiental em áreas com relevantes ativos e recursos naturais.

A escolha dos objetivos, territórios e público-alvo do Programa parte também da constatação de que existe um grande número de brasileiros em situação de extrema pobreza distantes dos centros urbanos e vivendo em áreas com vegetação preservada. Por essas características, um fenômeno que se observa é que

o público potencial do Bolsa Verde acaba por sofrer de uma dupla invisibilidade: por sua condição de pobreza e pelo fato de fazer parte de segmentos socialmente excluídos, distantes dos grandes centros urbanos, fatores que contribuem para a sua dificuldade de acesso às políticas públicas.

O Programa Bolsa Verde trouxe a possibilidade de um novo olhar para as políticas ambientais desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente nesses territórios, incorporando a importância da proteção social como um dos pilares para o seu fortalecimento. Essa é uma questão de importância tanto para as populações locais quanto para a população do país como um todo, que se beneficia dos serviços ecossistêmicos prestados pela manutenção da conservação ambiental dessas áreas.

Por fim, o Bolsa Verde abre espaço para a discussão da pobreza nesses territórios, e para a necessidade de propiciar melhores condições de vida a essas famílias, recomendando a articulação com outras políticas públicas de inclusão produtiva, de acesso a serviços, de capacitação ambiental, de fortalecimento dos territórios, entre outras.

CONCEPÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE

O Programa Bolsa Verde é coordenado e executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) a partir de uma complexa estrutura de distribuição de competências junto a órgãos e instituições nos níveis federal, regional e local. O Programa é regido pela Lei 12.512/2011², tendo como regulamento o

2 O Programa Bolsa Verde foi instituído pela Medida Provisória n° 535, de 02 de junho de 2011. Essa medida foi posteriormente convertida na Lei n° 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n° 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006”.

Decreto n° 7.572/2011³.

Apesar de ter sido concebido à luz das discussões de programas de pagamentos por serviços ambientais, desde que se concretizou, com as primeiras famílias beneficiárias incluídas em outubro de 2011, os elementos que o compõem o caracterizam como um programa de transferência de renda condicionada a critérios socioambientais.

O Programa foi inserido no Plano Brasil sem Miséria no eixo de inclusão produtiva rural. Busca aliar a superação da extrema pobreza à conservação ambiental através dos seguintes objetivos específicos:

- incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável;
- promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural nas áreas definidas;
- incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.

O Programa concede um benefício de R\$ 300 (trezentos reais), trimestralmente, a famílias que estejam no perfil estabelecido por um conjunto de critérios territoriais, sociais e ambientais.

Os critérios territoriais para a seleção de áreas, apesar de potencialmente mais amplos por Lei – quaisquer áreas rurais definidas como prioritárias pelo Poder Executivo – buscaram priorizar as seguintes áreas federais: Unidades de Conservação de Uso Sustentável, Projetos de Assentamento instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e territórios ocupados por ribeirinhos sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

3 O Decreto n° 7572, de 28 de setembro de 2011, que “Regulamenta dispositivos da Medida Provisória n° 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde”.

Já os critérios sociais para a família ser incluída no Bolsa Verde são: i) estar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁴, ii) estar em situação de extrema pobreza⁵ e iii) ser beneficiária do Programa Bolsa Família.

Por fim, como critérios ambientais, as áreas devem atender aos percentuais de cobertura vegetal definidos pelo Comitê Gestor do Programa, verificados por meio de diagnóstico ambiental anual através de imagens de satélite. Os percentuais de cobertura vegetal atualmente utilizados e definidos pelo Comitê Gestor do Programa são: 80% no bioma Amazônia; 35% no bioma Cerrado dentro da Amazônia Legal⁶; ou 20% nos biomas fora da Amazônia Legal. Além disso, as áreas devem possuir algum tipo de instrumento de gestão, ou seja, um documento que geralmente apresenta as regras de uso dos recursos naturais localizados no seu território.

De acordo com o Decreto n° 7.572/2011, as atividades de conservação devem estar em consonância com o previsto nos instrumentos de gestão e regularização das unidades territoriais alcançadas pelo Programa Bolsa Verde, quando houver, ou em acordos ou demais instrumentos comunitários reconhecidos pelos órgãos gestores das áreas em questão. Hoje são aceitos pelo Programa Bolsa Verde mais de vinte tipos diferentes de instrumentos de gestão.

Uma vez que as áreas são inseridas no Programa e as famílias são selecionadas, o passo seguinte se refere à coleta da assinatura da família no termo de adesão ao Programa, por meio do qual o responsável familiar se compromete a cumprir os

4 De acordo com o Decreto n° 6.135/2007, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público.

5 A situação de extrema pobreza, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, foi redefinida por meio do Decreto n° 8.232/2014, respectivamente em “renda familiar per capita até R\$ 77,00”. Mais informações sobre o reajuste da linha no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

6 A Amazônia Legal engloba os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão (oeste do meridiano de 44°) (BRASIL, 1988).

acordos estabelecidos na área para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Para que esse compromisso seja consciente, o encarregado pela entrega do termo de adesão – normalmente, o gestor da área em que a família está estabelecida – tem a responsabilidade de explicar para a família os objetivos do Programa e os compromissos a serem assumidos.

A família então inserida no Programa pode realizar o saque do benefício em agências da Caixa Econômica Federal, casas lotéricas e similares, por meio do cartão do Programa Bolsa Família do Cartão Cidadão ou via boleto bancário em agências da Caixa.

Ao titular da família, selecionado para efeito de recebimento do benefício e assinatura do termo de adesão ao programa, cabe explicar que o seu papel corresponde ao do responsável familiar identificado no Cadastro Único, que prioriza a escolha de mulheres como responsáveis detentoras do cartão. Conseqüentemente, a exemplo do Programa Bolsa Família, há preponderância das mulheres como titulares e responsáveis familiares no Programa Bolsa Verde.

INSTÂNCIAS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA

A gestão do Programa Bolsa Verde está a cargo de um grupo interministerial, o Comitê Gestor do Programa. O Comitê é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente e conta com a participação: da Casa Civil da Presidência da República; dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); do Desenvolvimento Agrário; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Fazenda. Participam ainda, representantes de órgãos federais responsáveis pela gestão das áreas, dentre os quais o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, e a Secretaria do Patrimônio da União – SPU/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Comitê Gestor é uma instância de decisão do Programa e possui como principais atribuições: i) aprovar o planejamento do Programa, compatibilizando os recursos disponíveis com o número de famílias beneficiárias; ii) definir a sistemática de monitoramento e avaliação do Programa; e iii) indicar áreas prioritárias para a implementação do Programa. Desse modo, o Comitê abriga o principal espaço de articulação de todas as ações do Bolsa Verde.

O Programa também possui uma instância de monitoramento no âmbito do Plano Brasil sem Miséria denominada sala de situação. A sala é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e conta com a presença de órgãos e ministérios que participam do Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano – Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, além dos órgãos diretamente ligados à gestão do Bolsa Verde – Inkra, ICMBio, SPU.

Para além dessas duas instâncias de gestão do Programa, cada órgão tem suas responsabilidades específicas. O Ministério do Meio Ambiente é responsável por coordenar, executar e operacionalizar o Bolsa Verde, observadas as indicações do Comitê Gestor. Como órgão gestor do Cadastro Único, em âmbito nacional, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o responsável por fazer, a partir dos dados do Cadastro Único, a identificação das famílias que preenchem os requisitos sociais para entrar no Programa e articular, junto aos municípios, a inclusão das famílias identificadas como público-alvo do Bolsa Verde que ainda não constem de sua base de dados.

Já o Inkra e o ICMBio são responsáveis por levantar e disponibilizar ao Ministério do Meio Ambiente a base de dados georreferenciada dos Projetos de Assentamento e Unidades de Conservação, respectivamente, coordenando a identificação, seleção e inclusão das famílias.

Fazendo a ligação entre os níveis federal e local, os órgãos responsáveis pela gestão das áreas contempladas pelo Programa – ICMBio, Inkra e SPU, com sede em

Brasília⁷ – são encarregados de fornecer as listas atualizadas de famílias beneficiárias das áreas, e realizar a indicação de gestores locais que prestarão o apoio para implementação do Programa nas unidades territoriais.

Esse apoio local vai desde a prestação de informações e esclarecimentos sobre o Bolsa Verde, passando pela coleta de assinaturas das famílias nos termos de adesão ao Programa – conforme mencionado anteriormente – e prevendo até atuação no monitoramento das condições ambientais e no auxílio aos municípios para a localização das famílias em condição de extrema pobreza e sua inclusão no Cadastro Único.

Como agente operador do Programa, tem-se a Caixa Econômica Federal como responsável, dentre outras questões, por organizar e apoiar a logística de pagamento do benefício. A Caixa também é o agente operador do Programa Bolsa Família.

FLUXO OPERACIONAL DO PROGRAMA

De acordo com as definições do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde (2014), o fluxo operacional do Programa deve seguir os seguintes passos:

1. indicação de áreas pelos órgãos parceiros – os órgãos responsáveis pela gestão das áreas prioritizadas para o Programa;
2. realização do diagnóstico ambiental, coordenado pelo MMA;
3. validação e publicação das áreas aptas, pelo Comitê Gestor;

⁷ Os órgãos responsáveis pela gestão das áreas do Programa – Incra, ICMBio e SPU, possuem sua sede em Brasília/DF, de onde coordenam a elaboração e execução das políticas nos territórios. A execução das políticas em si, é realizada através de uma estrutura descentralizada, por meio de coordenações ou superintendências regionais e até mesmo locais. Nessas unidades descentralizadas é que se têm designados os gestores locais do Programa.

4. fornecimento da base de dados oficial de famílias pelos órgãos parceiros ao MMA;
5. identificação do perfil de renda das famílias cadastradas e beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio do cruzamento da base de dados de famílias com o Cadastro Único, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
6. seleção de famílias com perfil, e inserção no cadastro do Programa Bolsa Verde, pelo MMA;
7. coleta de assinatura do termo de adesão ao Programa pelos órgãos parceiros;
8. envio de termos de adesão assinados ao MMA, que realiza a análise de conformidade do preenchimento do termo de adesão;
9. indicação dos potenciais beneficiários para a Caixa Econômica Federal, pelo MMA; e
10. inserção das famílias na folha de pagamento do Programa, pela Caixa Econômica Federal.

BUSCA ATIVA E ESTRATÉGIAS DE CADASTRAMENTO DO PÚBLICO DO PROGRAMA BOLSA VERDE

Os esforços iniciais da política tiveram como foco a identificação e a seleção de famílias beneficiárias nas áreas indicadas para o Programa. Uma das grandes lacunas na elaboração e implementação das políticas para o público agroextrativista é a ausência de dados sobre sua população, que possam fornecer um retrato das suas condições sociais e econômicas. Nesse sentido, os dados fornecidos pelo Cadastro Único são de extrema relevância.

A partir desse desafio inicial, soluções vêm sendo desenvolvidas a fim de atender a essa carência de dados atualizados. O ICMBio iniciou, em 2013, com

apoio financeiro do MMA e do MDS, uma grande operação de atualização cadastral de todas as Unidades de Conservação de Uso Sustentável. É um trabalhoso processo, mas de grande importância para subsidiar todas as políticas voltadas para esse público.

Para além do cadastro de famílias beneficiárias das áreas, outra questão em que o Programa teve que avançar foi o déficit de famílias inseridas no Cadastro Único. Como descrito no fluxo operacional do Programa, ambas as informações (cruzamento entre as listas de famílias beneficiárias das áreas e os dados do Cadastro Único) permitem a verificação das condições sociais, de modo que as famílias dentro do perfil do Programa possam ser selecionadas.

O déficit de famílias registradas no Cadastro Único ocorre principalmente em virtude das grandes distâncias de suas casas em relação às sedes das prefeituras, o que implica dificuldades logísticas tanto para as prefeituras municipais realizarem o cadastro, quanto para as próprias famílias se deslocarem às prefeituras com toda a documentação necessária. Além disso, há divergências e incompletudes cadastrais entre o Cadastro Único e os cadastros dos órgãos parceiros. Nessas circunstâncias, onde há dificuldades para que as famílias residentes em áreas de difícil acesso sejam cadastradas por órgãos governamentais e tenham suas informações inseridas em bases de dados de forma adequada, está o que pode ser chamado de “dupla invisibilidade” dessa população. Foi nesse contexto, inclusive, que se demonstrou também uma das grandes contribuições iniciais do Programa Bolsa Verde: apoiar a discussão e o processo de dar visibilidade a essas pessoas, possibilitando o acesso a políticas públicas.

Acabar com essa invisibilidade é um dos focos de atuação do Plano Brasil sem Miséria, no qual a estratégia de Busca Ativa tem por princípio levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público.

“O desafio é alcançar aqueles que não acessam os serviços públicos e vivem fora de qualquer rede de proteção social. A ausência de documentação civil, migrações constantes, residência em territórios com conflitos, pertencimento a populações tradicionais que habitam

áreas isoladas ou distantes, pertencimento a segmentos socialmente excluídos, desconhecimento de seus direitos, entre outros, dificultam o acesso dessas famílias aos programas sociais municipais, estaduais e federais”⁸.

Assim, a Busca Ativa tem como objetivos a localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, bem como o encaminhamento dessas famílias aos serviços da rede de proteção social.

Nesse sentido, em 2012 e 2013, o Programa Bolsa Verde apoiou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na realização de seminários de mobilização e sensibilização nos estados, com participação de prefeituras estratégicas para a Busca Ativa voltada ao público do Bolsa Verde.

Em relação à coleta de assinaturas dos termos de adesão ao Programa Bolsa Verde, diversas estratégias foram estudadas e implementadas, como: envio de termo de adesão pelo correio, com retorno gratuito ao MMA; realização de mutirões; e a estratégia atualmente em curso, de contratação de uma empresa de campo especificamente para este fim.

A estratégia dos mutirões merece destaque, pois agregou conhecimento sobre diversos aspectos da política na prática. Os mutirões foram uma grande operação realizada em 27 municípios do estado do Pará, na região amazônica, nos meses de julho a dezembro de 2013, com dois objetivos principais: 1) inserção de famílias no Cadastro Único, por meio da ação de Busca Ativa, incluindo também o serviço de documentação básica em algumas localidades, com o apoio do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural; e 2) coleta de assinaturas em termos de adesão. A ação contou com apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Estado de

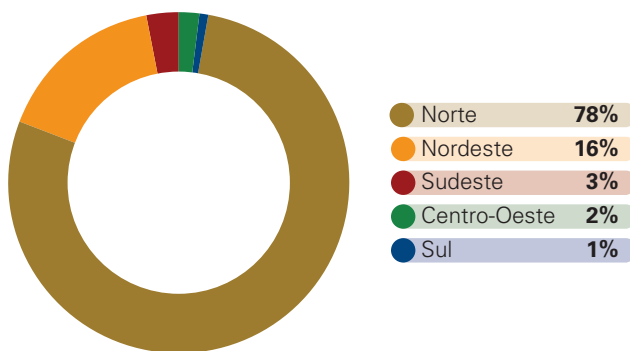
8 BRASIL, 2014.

Assistência Social do Pará, de prefeituras municipais e dos órgãos responsáveis pela gestão das áreas: Incra, ICMBio e SPU. Contou ainda com a participação de mais de 40 técnicos das sedes desses órgãos em Brasília, que viajaram as grandes distâncias dessa região e tiveram contato com a implementação da política e a realidade local. Como resultados dessa ação, foram atendidas cerca de 40 mil famílias, e mais de 10 mil foram incluídas no Programa Bolsa Verde.

PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA

Atualmente, o Bolsa Verde tem mais de 68 mil famílias beneficiárias, distribuídas em todo o território nacional. A maior concentração ocorre na região Norte, com 78% dos beneficiários, especialmente nos estados do Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) e Tocantins (3%). A segunda região com o maior número de beneficiários é a Nordeste, com 16%, concentrados especialmente nos estados da Bahia (8%) e Maranhão (3%).

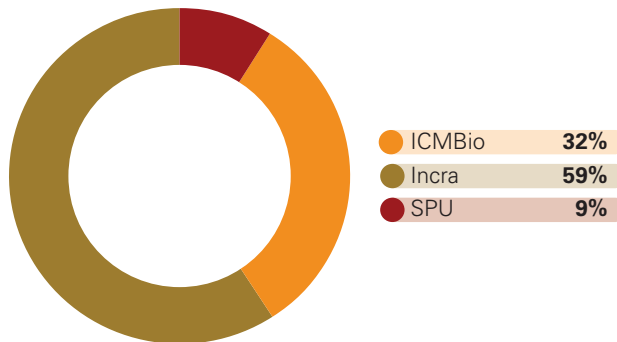
Gráfico 1 – Distribuição percentual dos beneficiários do Bolsa Verde por região



Fonte: MMA, 2014.

Quanto à origem desses beneficiários, 59% são de projetos de assentamento do Incra, seguidos de 32% de unidades de conservação do ICMBio e 9% de territórios ribeirinhos reconhecidos pela SPU.

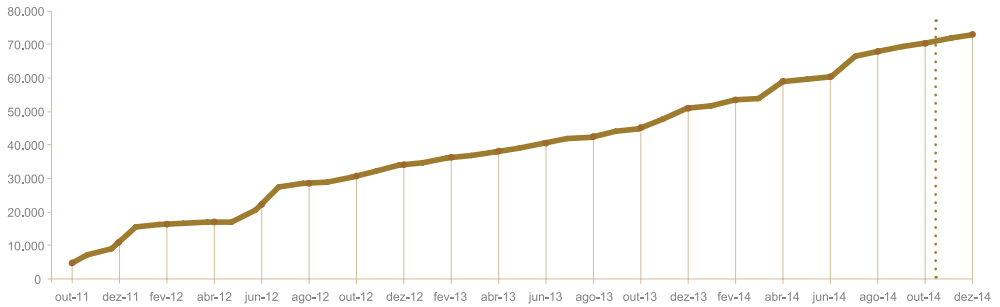
Gráfico 2 – Distribuição percentual dos beneficiários do Bolsa Verde por órgão gestor



Fonte: MMA, 2014.

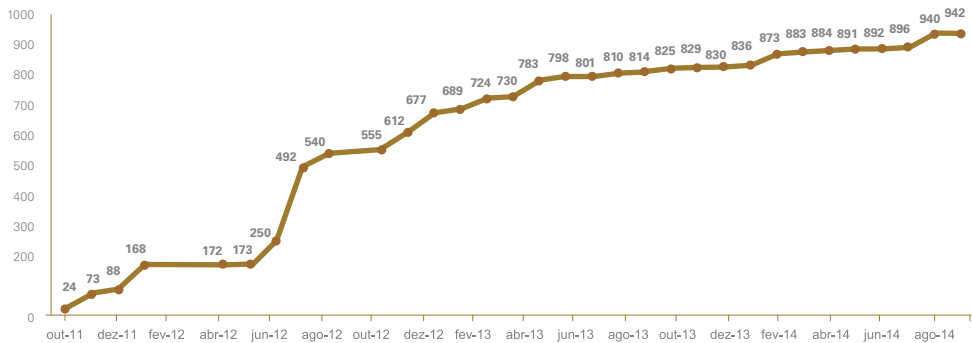
Os gráficos 3 e 4 apresentam a evolução do número de famílias e áreas beneficiárias desde o início do Programa.

Gráfico 3 – Total acumulado de famílias beneficiárias do Bolsa Verde e cenários



Fonte: MMA, 2014.

Gráfico 4 – Evolução do número de áreas atendidas pelo Bolsa Verde



Fonte: MMA (2014).

INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA

Adicionalmente às questões de identificação, seleção e inclusão de famílias, ao longo desses três primeiros anos do Programa, completos em outubro de 2014, parte dos esforços foram para a estruturação de um amplo arranjo que permitiu o desenvolvimento de padrões operacionais necessários para a implementação e acompanhamento do Programa.

Nesse período, foi criado o banco de dados do Bolsa Verde e o módulo básico do sistema para manipulação desse banco de dados – o SisBolsaVerde. O módulo do SisBolsaVerde permite ao público geral e aos gestores locais, de maneira diferenciada, uma série de consultas públicas, através do *link* do Programa Bolsa Verde no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente. Concomitantemente à estruturação do banco de dados, foram formuladas rotinas para a inclusão de famílias, elaboração de folha de pagamento mensal, acompanhamento pelos gestores locais do Programa e de monitoramento da cobertura vegetal.

Além do acompanhamento da execução física e financeira do Bolsa Verde, um dos avanços mais importantes é a realização do monitoramento ambiental das áreas que foram incluídas no Programa possibilitando a verificação do aumento ou queda no percentual de cobertura vegetal da área. O monitoramento da cobertura vegetal é feito anualmente em aproximadamente 900 áreas – que correspondem a cerca de 470.000 km², ou 5% do território nacional.

Outro componente estratégico do Programa é o monitoramento amostral. Sua metodologia foi desenvolvida entre 2012 e 2013, em parceria com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A proposta é voltada para avaliação do impacto da política sobre as famílias beneficiárias, e foi discutida junto a representantes da sociedade civil em um seminário realizado em setembro de 2013 em Brasília.

DESAFIOS FUTUROS E O FORTALECIMENTO DO PROGRAMA BOLSA VERDE

Atualmente, o Programa Bolsa Verde encara o desafio de avançar na articulação e fortalecimento das políticas públicas voltadas aos agroextrativistas nas áreas atendidas, de modo a garantir melhores condições de vida, incremento da renda e da produção e acesso a mais serviços públicos para as famílias.

No âmbito das ações de apoio à produção, foi lançado em 2013 pelo Inca um edital do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates) para o atendimento a cerca de 26 mil famílias – beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Verde – nas áreas do Programa, nos estados do Pará e Acre. A metodologia para esse edital foi desenvolvida de forma a atender demandas do movimento social extrativista, a partir de um modelo diferenciado de assistência técnica voltado ao extrativismo. O resultado foi obtido a partir de uma construção conjunta entre Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Inca, ICMBio e MMA.

Por outro lado, foi pensada uma capacitação para os gestores locais e para beneficiários do Programa Bolsa Verde como um mecanismo de fortalecimento da inclusão social e produtiva considerando três eixos: acesso a políticas públicas, gestão sustentável dos recursos naturais e fortalecimento do associativismo/cooperativismo. A metodologia de capacitação ambiental foi desenvolvida por meio da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) com apoio da Embaixada Britânica.

A construção da proposta seguiu uma perspectiva metodológica inovadora a partir da consulta prévia aos beneficiários e aos gestores locais parceiros do Programa Bolsa Verde (Inca, ICMBio e SPU). As consultas ocorreram em 2012 em oficinas realizadas nos estados da região Norte, por concentrar a maioria dos beneficiários do Programa.

Atualmente, o desafio tem sido a forma de implementar a capacitação nacional, e em diferentes modelos, a fim de atender as necessidades de capacitação ambiental e técnica das famílias beneficiárias. Pode-se trabalhar com uma gama de opções: a) investir na capacitação dos gestores locais – incluindo gestores do Cadastro Único – sobre o Programa Bolsa Verde, os quais apoiarão e capacitarão as lideranças locais e famílias beneficiárias; b) oferecer capacitação técnica aos jovens para a gestão sustentável dos recursos naturais; c) oferecer capacitação aos técnicos locais que trabalham diretamente nas áreas, para ações de assistência técnica; entre outras.

Garantir a estrutura para oferta de capacitação nas áreas abrangidas pelo Bolsa Verde tem sido o principal esforço no quesito capacitação ambiental. Como são diferenciados os públicos e os formatos que abarcam as necessidades de capacitação nessa temática, pretende-se estruturar um Programa de Capacitação do Bolsa Verde, articulando as iniciativas, em grande parte, já existentes.

Uma das perspectivas em que também se tem trabalhado é a integração do Bolsa Verde com outra política estratégica do MMA, o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR é o registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.⁹

O Cadastro Ambiental Rural prevê, a partir do cadastramento do imóvel, a construção, implementação e monitoramento de Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas, nos casos necessários.

Além das políticas relacionadas à capacitação técnica e ambiental e gestão dos territórios e combate ao desmatamento – o CAR e o Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal –, a perspectiva de integração com outras

⁹ O Cadastro Ambiental Rural foi estabelecido pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, dentre outras providências.

políticas do Plano Brasil sem Miséria, além daquelas que se têm demonstrado eficazes para fortalecimento das comunidades, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política de Garantia de Preço Mínimo dos Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), trazem a possibilidade de o Programa Bolsa Verde atuar como um indutor de outras políticas de fortalecimento dos territórios agroextrativistas.

Outra possibilidade para o futuro do Bolsa Verde seria a manutenção da transferência de recursos para as famílias, não mais em um contexto vinculado mais fortemente à proteção social, mas sim sob a forma de um arranjo de pagamento por serviços ambientais.

A partir da descrição dos diversos componentes que integram o Bolsa Verde, é possível perceber a diversidade de atores envolvidos na execução e as novas metodologias e políticas que puderam ser articuladas demonstrando avanços positivos na consolidação do Programa.

O Bolsa Verde tem contribuído para melhorar as condições de vida e de renda das famílias beneficiárias, reforçando seu compromisso com a conservação e o uso sustentável dos ativos ambientais com os quais convivem e que manejam. Ao combinar os eixos social e ambiental, o Bolsa Verde traz o tema da erradicação da pobreza para dentro das políticas ambientais, evidenciando, assim, a convergência possível e necessária entre conservação ambiental e melhoria das condições sociais das populações que vivem em áreas protegidas.

Com a expansão e o fortalecimento de ações complementares como as que já estão em curso (Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, capacitação ambiental; e Cadastro Ambiental Rural), o Programa contribuirá para melhorar as condições sociais e produtivas, possibilitando uma maior independência econômica das populações extrativistas, assentadas e ribeirinhas.

O grande mérito do Bolsa Verde foi o de tornar visíveis as demandas e potencialidades das condições de vida dos seus beneficiários e de fortalecer o compromisso de diferentes instâncias do Estado brasileiro pela ampliação da oferta de políticas públicas para o bem-estar dessas populações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994*, aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O que é Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria*, sítio eletrônico do Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/busca-ativa>>. Acesso em: 06 jul.2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Relatório Bolsa Verde*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Documento Final da Rio+20: O futuro que queremos*. Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>>. Acesso em 10 set. 2014.

COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA BOLSA VERDE. *Minuta de Resolução nº 01/2014*, do Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, que institui os procedimentos para inclusão de áreas e ingresso de famílias no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, 2014.

FERES, J. C; VILLATORO, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social Em Debate*, n.15, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 88 p, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Milênio das Nações Unidas.*, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 03jul.2014.

BRASIL SEM MISÉRIA NA REFORMA AGRÁRIA: AVANÇOS NA INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA

*Carlos Mário Guedes de Guedes, Carlos Eduardo Sturm,
Letícia Petrarca e Simone Gueresi¹*

O Plano Brasil sem Miséria inovou ao buscar o cumprimento do objetivo de superar a miséria articulando e potencializando políticas públicas existentes em associação com a criação de novas ações. A experiência do Plano em assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária que se encontravam em condições de pobreza extrema foi exemplo do êxito desse arranjo, permitindo que mulheres e homens que conquistaram a terra pudessem também conquistar dignidade e trilhar novos passos em sua trajetória de autonomia.

O programa de reforma agrária – reconhecido instrumento de superação da pobreza rural – enfrentava limites crescentes em sua execução, fruto da concepção, herdada do processo de colonização ocorrido nos anos de 1970 e 1980, de que competia exclusivamente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

¹ Os autores agradecem as contribuições de Analine Specht, Érika Galvani Borges, Ivonete Motta, Letícia Koepfel Mendonça e Maria Jeigiane Portela.

(Incra) prover as famílias assentadas de todos os benefícios e serviços. Em muitos casos, no passado, o Incra fora a representação única do Estado brasileiro investida de recursos e poder para garantir as condições de vida para quem teve acesso à terra, especialmente em regiões remotas do Brasil, o que justificava aquela visão.

Em 2011, a superação da miséria entra no centro da agenda governamental, com a formulação e o lançamento do Plano Brasil sem Miséria. Nesse contexto, o Incra e o programa de reforma agrária começam a ser repensados, e os assentados, como cidadãos sujeitos de todos os direitos sociais, passam a ser vistos como potenciais beneficiários de inúmeras políticas públicas que haviam sido criadas e ampliadas nos anos 2000, proporcionando conquistas a milhares de brasileiras e brasileiros. Nesse sentido, foram organizadas ações de promoção da inclusão das famílias assentadas, em dois grandes eixos.

O primeiro, de inclusão social, possibilitou que famílias já beneficiadas e famílias com perfil do programa de reforma agrária fossem incorporadas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal². Por consequência, essas pessoas começaram a contar com a rede de proteção social articulada pelo Cadastro, destacando-se os programas Bolsa Família, Brasil Sorridente, Brasil Carinhoso, Água para Todos e Minha Casa Minha Vida.

O segundo eixo foi o da inclusão produtiva, para o qual o Brasil sem Miséria trouxe instrumentos potentes como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado no lançamento do Plano; a ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural para o público em situação de pobreza; o estímulo à comercialização pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A agenda da sustentabilidade ambiental e produtiva foi potencializada pelo Programa Bolsa Verde, também criado no âmbito do Brasil

2 O Cadastro Único é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser utilizado na seleção de beneficiários para programas sociais do governo federal voltados para o público com renda familiar mensal de até três salários mínimos ou meio salário mínimo per capita (Decreto n° 6.135/2007, arts. 2º, 4º).

sem Miséria, destinado a famílias que vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados, em parceria com os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Meio Ambiente (MMA).

Os frutos dessa semente já são colhidos pelas famílias acampadas e assentadas: aproximadamente 680 mil delas estão no Cadastro Único (67% das famílias assentadas e 55% das acampadas); o Bolsa Família já faz parte da vida de 395,9 mil delas; há registro da presença de médicos do Programa Mais Médicos em 350 assentamentos de reforma agrária; 20 mil dessas famílias já têm projetos de moradia em avaliação na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil para atendimento pelo Minha Casa Minha Vida; o Água para Todos está em execução para 31,6 mil dessas famílias no semiárido.

Nas ações de inclusão produtiva, os resultados são ainda mais potentes: a assistência técnica foi ampliada para 350 mil famílias em 2014. No âmbito do Plano, realizou-se a primeira chamada pública de assistência técnica extrativista, que beneficia 26.054 famílias, em 5,3 milhões de hectares. O Programa de Fomento do Brasil sem Miséria já beneficia 12.663 famílias assentadas e o Bolsa Verde é realidade para 40,6 mil, que vivem em 11 milhões de hectares de áreas reformadas. O Programa de Aquisição de Alimentos está ajudando a ampliar a renda de mais de 35 mil famílias, e 4,5 mil famílias serão beneficiadas com ações de apoio à produção agroecológica.

A ENTRADA DO PÚBLICO DA REFORMA AGRÁRIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.

O Plano Brasil sem Miséria foi lançado, em junho de 2011, com a meta de atender 253 mil famílias da agricultura familiar com várias ações de inclusão produtiva rural, estruturadas em torno da articulação entre o apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos produtivos e a assistência técnica e extensão rural (Ater). Dentre elas, 50 mil deveriam ser famílias de assentados e assentadas da reforma agrária. A respeito

desse público em especial, destacavam-se duas diferenças importantes em relação ao público geral da agricultura familiar.

Primeiro, a estratégia de se articular aporte financeiro com suporte técnico para orientar o início da vida nos assentamentos – e isso associado a ações de provisão de infraestrutura básica e produtiva – não era de todo novidade para o Incra. Desde o Estatuto da Terra já se enunciava como responsabilidade do então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária “prestar assistência social, técnica e fomentista” e “estimular a produção agropecuária” nas áreas reformadas, o que envolvia desde assistência técnica e creditícia até ações de educação (conforme a Lei nº 4.504/1964, art. 73).

O Crédito Instalação – ação de financiamento operada pelo Incra, exclusivamente para beneficiários que vivem em assentamentos criados ou reconhecidos pelo instituto³ – sempre visou, basicamente, a três grandes objetivos: (i) atender necessidades básicas das pessoas (alimentação, roupas, primeiros utensílios) quando da chegada ao assentamento; (ii) fomentar o início e o desenvolvimento de atividades produtivas; e (iii) prover habitação. A construção e a reforma de moradias das famílias assentadas e até mesmo a construção de cisternas no semiárido brasileiro, por exemplo, eram modalidades do Crédito de Instalação e, portanto, fiscalizadas e operadas pela autarquia agrícola⁴.

O Instituto sempre foi o responsável pela implantação de infraestrutura nos assentamentos, como estradas e obras hídricas. A Lei nº 12.188/2010, que institui a

3 O Incra cria assentamentos de reforma agrária a partir de desapropriação e aquisição de imóveis rurais ou, ainda, por destinação de terras públicas federais. Além disso, o Incra pode reconhecer como beneficiárias pessoas que vivem em assentamentos rurais criados por estados e municípios ou em unidades de conservação federais e estaduais. Atualmente, existem 961,3 mil famílias na condição de assentadas, vivendo em 9,2 mil assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra, em um total de 88,3 milhões de hectares (Sipra, outubro/2014).

4 Os créditos de instalação do Incra, ao longo dos anos, foram sendo detalhados em modalidades que especificavam as finalidades desse apoio socioprodutivo para assentados e assentadas da reforma agrária e expressavam a concepção de que o Incra era o provedor exclusivo de políticas públicas em assentamentos. Chegaram a existir nove modalidades diferentes, com exigências próprias para concessão e prestação de contas.

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater), destaca os assentados da reforma agrária como beneficiários da Pnater (art. 5º, I), a ser contratada pelo Incra.

Assim, a necessidade de realização de diversas ações para superação da pobreza rural era conhecida. Entretanto, essa concepção, forjada no período da colonização, estava pautada na ação do Incra como provedor exclusivo de todas as políticas públicas em assentamentos. Com o crescimento do número de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra, com frequência as ações passaram a chegar de forma extemporânea e desarticulada, tanto em razão de dificuldades operacionais e da escassez de recursos quanto da maior influência ou capacidade de pressão que representantes de um assentamento tivessem, em detrimento de outros.

Ao mesmo tempo, programas sociais e de infraestrutura do governo federal, operados por diversos órgãos e parcerias, conheceram inúmeros avanços, com aprimoramentos na gestão e ampliação substantiva na oferta de produtos e serviços. A multiplicidade de atores operando ações de governo levou a situações em que os assentados e assentadas da reforma agrária se viam excluídos de direitos e benefícios em relação a seus vizinhos e vizinhas agricultores familiares não assentados.

O Plano Brasil sem Miséria na reforma agrária não implicava, portanto, ações completamente novas. Tratava-se, antes, de uma nova forma de gestão a ser garantida. Isso justificava a inclusão de um público relativamente pequeno da reforma agrária no início do Plano. Ainda que à primeira vista parecesse lógico que todos os assentados enquadrados nos critérios de atendimento do Plano fossem automaticamente incluídos, importava que a implementação das ações de superação da pobreza extrema pela inclusão produtiva tivesse a integração como foco, e não o número de atendimentos em cada uma das ações, separadamente.

Somava-se a isso a segunda peculiaridade importante: o público da reforma agrária encontra-se distribuído em espaços territorialmente delimitados – os assentamentos – o que facilita a ação institucional integrada e significa que as pessoas que ali vivem têm pontos em comum, que devem ser considerados em uma abordagem

integrada para superação de condições específicas de pobreza. A força do coletivo, sem eliminar diferenças e especificidades, pode fortalecer as ações de inclusão.

Essas duas diferenças explicam o porquê de se ter optado pela definição de assentamentos prioritários para dar início às ações do Brasil sem Miséria junto a assentados e assentadas da reforma agrária, em vez de apenas se estabelecerem critérios de atendimento a famílias individualmente. Em 2012, foram selecionados 770 assentamentos, que reuniam aproximadamente 50 mil famílias, para a implementação integrada dos créditos do Incra e de ações de Ater, além das demais ações rurais do Brasil sem Miséria. Esses assentamentos foram indicados pelas superintendências regionais do Incra,⁵ com base nos seguintes critérios:

- (i) Assentamentos situados em municípios prioritários:
 - municípios com concentração de população rural em situação de pobreza extrema;
 - municípios em que já houvesse ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria iniciadas;
 - municípios situados em Territórios da Cidadania.
- (ii) Assentamentos recentes, com pouca ou nenhuma aplicação dos Créditos de Instalação e com demanda por infraestrutura.

Outra ação do Plano Brasil sem Miséria que priorizou o público da reforma agrária foi o Programa Bolsa Verde.⁶ Nesse caso, os critérios para

5 Além da sede em Brasília, o Incra possui estrutura descentralizada em 30 superintendências regionais, presentes em todos os estados da federação e no Distrito Federal.

6 Lei nº 12.512/2011: “Art. 3º Poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental [Bolsa Verde] as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação nas seguintes áreas:

I –

II – projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra;”

indicação dos assentamentos a serem atendidos foram estabelecidos na Lei que criou o programa (Lei nº 12.512/2011) e em seus regulamentos. Basicamente, seriam atendidas famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único e moradoras de assentamentos que tivessem ativos ambientais, segundo diagnóstico realizado por órgãos ambientais. Foram selecionados 956 assentamentos, onde viviam 41,8 mil famílias que atendiam os critérios, segundo mostravam os cruzamentos de dados realizados.

Essas definições iniciais colocavam a perspectiva de atendimento, pelo Plano Brasil sem Miséria, de aproximadamente 90 mil famílias que viviam em situação de pobreza extrema em assentamentos da reforma agrária. Não obstante, a atuação em rotas de integração de ações em assentamentos da reforma agrária com vistas à superação das condições de pobreza estabeleceu-se de tal forma que inúmeras iniciativas foram se multiplicando por todo o país. Ações foram desenvolvidas em vários assentamentos e outras possibilidades de integração foram sendo experimentadas, de forma que as ações de superação da pobreza extrapolaram os assentamentos inicialmente indicados, como veremos a seguir.

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS: ESTRATÉGIAS PARA O PÚBLICO DE REFORMA AGRÁRIA

Como dito anteriormente, o Plano Brasil sem Miséria adotou o Cadastro Único como instrumento básico para identificação do público e para o planejamento de suas ações. A integração do público da reforma agrária às ações do plano passaria necessariamente, portanto, pela inclusão das famílias no Cadastro Único. Isso exigiu que, a partir de 2012, se estabelecessem estratégias específicas para que famílias assentadas e acampadas da reforma agrária fossem cadastradas, garantindo-lhes o acesso a uma série de políticas e direitos decorrentes dessa ação.

Destaca-se que essa integração compreende desde a identificação e a caracterização das pessoas acampadas, que esperam pela terra e o acesso delas a políticas como o Bolsa Família e o Pronatec, dando-lhes condições de cidadania e permitindo uma estruturação mínima antes do assentamento; até o acesso de homens e mulheres já assentados a políticas de estruturação social e produtiva, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Luz para Todos e o Água para Todos.

Importante sinalização nesse sentido foi a publicação da Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 06, de 31 de janeiro de 2013, que trata da seleção de famílias beneficiárias da reforma agrária, e determina que, após a aplicação dos critérios de preferência estabelecidos na Lei nº 8.629/1993⁷, serão priorizadas na seleção as famílias inscritas no Cadastro Único. Assim, a inserção das famílias candidatas à reforma agrária no Cadastro Único passa a ser critério diferencial para sua inclusão no programa de reforma agrária, tendo em vista a integração dessa política ao Brasil sem Miséria.

A Busca Ativa – ação de procurar, identificar e cadastrar famílias de baixa renda até então invisíveis ao Estado – assumiu assim importância fundamental para dar consequência à integração entre a reforma agrária e o Brasil sem Miséria. Os primeiros passos foram a definição de regiões prioritárias e a realização de uma estreita articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para discutir as especificidades do público da reforma agrária em relação ao Cadastro Único.

7 Situações de priorização na seleção de famílias para a reforma agrária, segundo Lei 8629/1993 (art.19): desapropriado; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário do imóvel desapropriado; ex-proprietário de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural; quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário, em outro imóvel; agricultor cuja propriedade seja, comprovadamente, insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; trabalhador rural sem terra não enquadrado em nenhuma dessas situações.

No que diz respeito às famílias ainda não assentadas – acampadas ou não – partiu-se (i) do público de famílias acampadas beneficiárias da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, entendendo-se que a inserção dessas pessoas na rede de atendimento e benefícios do Plano garantiria segurança alimentar e acesso a serviços básicos de assistência; e (ii) da localização de imóveis em processo avançado de desapropriação ou aquisição, considerando-se as diretrizes de que todos os novos projetos de assentamento criados deveriam ser automaticamente inseridos na chamada “rota Brasil sem Miséria” e priorizando-se famílias situadas em dois extremos: perspectiva imediata ou próxima de assentamento, e famílias sem perspectivas de assentamento a médio prazo.

No que se refere às pessoas já assentadas, priorizaram-se os assentamentos selecionados para implementação da rota Brasil sem Miséria de inclusão produtiva⁸ ou para outras ações específicas do Plano, como o Programa Bolsa Verde.

Considerando-se esses pontos de partida para ação prioritária, bem como as características específicas do público da reforma agrária, da organização institucional do Inca e da ação de inserção no Cadastro Único, as estratégias para Busca Ativa de famílias acampadas e assentadas envolvem diferentes iniciativas e ações a serem empreendidas, especialmente por meio das superintendências regionais do Inca, descritas a seguir.

Integração das ações de cadastramento do Sipra e do Cadastro Único:

Consiste na diretriz para cadastramento concomitante de famílias com perfil para o programa de reforma agrária, acampadas ou não, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) (cadastro próprio do Inca, feito por

⁸ Mais informações sobre a rota de inclusão produtiva rural adiante, neste texto.

servidores ou pessoas autorizadas por acordo de cooperação técnica para fazê-lo), e no Cadastro Único, competência das prefeituras municipais. Tradicionalmente, o cadastramento de famílias candidatas à reforma agrária era feito exclusivamente no Sipra. Atualmente, o registro de que a família possui inscrição no Cadastro Único compõe as regras de pontuação do Sipra para o processo sistêmico de seleção de famílias a serem beneficiadas. Essa estratégia aplica-se, prioritariamente, às áreas em que a criação do novo assentamento é iminente.

Força-tarefa conjunta

Consiste na articulação com a prefeitura municipal para realização de ações conjuntas de cadastramento *in loco*, em áreas definidas como prioritárias para o Incra, sejam acampamentos ou assentamentos já criados. A superintendência regional do Incra e a prefeitura articulam-se para otimizar as idas a campo e o contato com as famílias. Essa estratégia visa, principalmente, as áreas em que a criação de novo assentamento é iminente e os assentamentos em que já se iniciaram ações do Brasil sem Miséria (com o Bolsa Verde e o Programa de Fomento, por exemplo), com pendência de inclusão de famílias por ausência de registros no Cadastro Único .

Formalização de demanda às prefeituras

Fluxo para envio formal de demandas para cadastramento de famílias beneficiárias ou pretendentes ao programa de reforma agrária, com indicação de localização da área e estimativa de número de famílias. Ação prevista especialmente para acampamentos recém-surgidos ou para aqueles atendidos pela Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, sem perspectiva de criação do assentamento em curto prazo.

Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)

Realização da inserção no Cadastro Único nos mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e executado conjuntamente com o Incra, que leva à população rural, prioritariamente para as mulheres rurais, acesso a documentos civis e ações de apoio à produção, além de informações sobre políticas públicas.

Em março de 2013 foi firmado acordo de cooperação técnica entre MDA, Incra, MDS e Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), que instituiu a participação dos gestores municipais do Cadastro Único nos mutirões do PNDTR, garantindo a realização ou o agendamento da entrevista de cadastramento nas atividades. Em menos de dois anos, em 1.907 mutirões, foram feitos 22 mil registros no Cadastro Único (novas inclusões e atualizações) e 13,3 mil inclusões no Bolsa Família.

Para divulgação e assimilação dessas estratégias foram realizadas atividades de mobilização, capacitação e articulação institucional, coordenadas pelo Incra e pelo MDS, com destaque para as oficinas estaduais com gestores municipais, coordenações estaduais do Programa Bolsa Família e servidores do Incra. O MDS também disponibilizou às superintendências regionais do Incra acesso à ferramenta chamada Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD), que permite consulta e extração de dados do Cadastro Único, o que facilita o planejamento dos esforços de Busca Ativa.

Em novembro de 2013, 600 mil famílias assentadas estavam no Cadastro Único – 64% do total de assentados até outubro de 2013 (Sipra). Seis meses depois, esse número aumentou para 631 mil (67% do total), de acordo com cruzamento realizado, em 2014, entre as bases do Sipra (abril/2014) e do Cadastro Único.

Enquanto o cadastramento de famílias assentadas é uma tarefa finita – atingidas todas as que atendam aos critérios de inserção no Cadastro Único, as ações de Busca

Ativa para cadastramento se encerram, permanecendo as atividades de atualização cadastral –, com relação ao público de acampados, a Busca Ativa terá continuidade, tanto em razão do surgimento de novos acampamentos quanto da própria dinâmica de funcionamento desses acampamentos, com constantes dispersões e agregações de famílias. Em março de 2014, cruzamento realizado pelo MDS mostrou que de 120,4 mil famílias beneficiárias de cestas de alimentos, 66 mil estavam no Cadastro Único (55%) e 43,9 mil recebiam o Bolsa Família (36%).

Esses resultados se refletem, ainda, entre os recentes beneficiários da política de reforma agrária: das 30.239 famílias assentadas pelo Incra em 2013, 73% estavam no Cadastro Único (Tabela 1), 64% tinham renda familiar *per capita* de até R\$ 70 mensais e 60% eram beneficiárias do Bolsa Família.

Tabela 1 – Famílias assentadas pelo Incra em 2013 e inscritas no Cadastro Único, por unidade da federação

UF	Nº de famílias assentadas em 2013	Nº de famílias assentadas em 2013 registradas no Cadastro Único	%
AC	414	284	69%
AL	149	116	78%
AM	1.206	715	59%
AP	921	518	56%
BA	2.504	2.115	84%
CE	801	718	90%
DF e entorno*	820	615	75%
ES	110	87	79%
GO	777	687	88%
MA	2.702	2.261	84%
MG	822	628	76%

UF	Nº de famílias assentadas em 2013	Nº de famílias assentadas em 2013 registradas no Cadastro Único	%
MS	357	300	84%
MT	3.289	2.086	63%
PA	7.342	4.843	66%
PB	474	398	84%
PE**	1.002	834	83%
PI	488	391	80%
PR	738	578	78%
RJ	313	148	47%
RN	562	436	78%
RO	1.193	891	75%
RR	520	313	60%
RS	342	255	75%
SC	173	128	74%
SE	400	358	90%
SP	941	737	78%
TO	879	715	81%
Brasil	30.239	22.155	73%

* inclui alguns municípios de Minas Gerais e Goiás.

** pode incluir municípios de Sergipe e Bahia, atendidos pela Superintendência Regional do Incra do Médio São Francisco.

Fonte: Incra, abril de 2014.

A ROTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

A chamada rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria contempla, de forma resumida, o tripé infraestrutura básica, estruturação da produção e ampliação de canais de comercialização.

No caso da estruturação da produção, a principal inovação do Brasil sem Miséria foi a criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que articula a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) e o repasse de recursos não reembolsáveis para agricultores e agricultoras em condições de extrema pobreza⁹.

As famílias assentadas da reforma agrária, no início do Plano, não estavam contempladas no Programa de Fomento e a rota de inclusão produtiva estruturava-se em torno da aplicação dos Créditos de Instalação do Incra – prioritariamente as modalidades de Apoio Inicial, Fomento e Fomento Mulher – em associação com Ater e infraestrutura.

Como já abordado neste texto, tratava-se principalmente de garantir: (i) a integração e a simultaneidade dessas ações, prioritariamente em assentamentos mais recentes, (ii) rapidez na estruturação produtiva dos assentamentos, e (iii) segurança alimentar e produção excedente para comercialização e ampliação da renda.

Com efeito, a implementação do Plano Brasil sem Miséria trouxe força para o planejamento das ações em assentamentos com uma abordagem integrada e voltada para o caminho de desenvolvimento a ser trilhado em cada caso, vislumbrando-se o seu futuro como comunidades rurais autônomas e integradas territorialmente às localidades em que se situam.

Essa perspectiva estimulou uma mudança da visão sobre o Incra como administrador de um eterno passivo, devedor de ações nos assentamentos – muitos deles antigos e sem ter completado o necessário aporte de recursos – para uma nova abordagem: o Incra como articulador de ações de diversos órgãos para cada assentamento segundo sua condição, priorizando parcerias institucionais e federativas. Além disso, assumiu-se a prioridade aos novos assentamentos para a

9 No Programa de Fomento cada família beneficiária recebe R\$ 2,4 mil, não reembolsáveis, divididos em três ou duas parcelas, mediante a adesão a um projeto de estruturação produtiva, desenvolvido conjuntamente com a assistência técnica. As parcelas são pagas por meio do cartão do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão.

implementação de uma nova rota de desenvolvimento, com a chegada tempestiva e articulada das ações de apoio financeiro, habitação e assistência técnica, evitando-se, assim, o efeito “bola de neve” de ampliação do passivo.

Como consequência desses avanços conceituais sobre a gestão de políticas públicas nas áreas reformadas, em junho de 2013, assentados e assentadas da reforma agrária foram incluídos no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, por resolução do comitê gestor do Programa. Essa decisão foi determinante não apenas para a efetivação da inclusão do público da reforma agrária no Plano Brasil sem Miséria, mas por ter garantido a necessária transição entre a antiga forma de operacionalização dos créditos de instalação do Incra, suspensos por determinação da presidência da autarquia em junho de 2013, e a chamada nova rota de financiamento da reforma agrária, consolidada na Medida Provisória n° 636 de janeiro de 2014, convertida na Lei n° 13.001, de julho de 2014¹⁰.

Foram indicados para atendimento no Programa de Fomento os assentamentos prioritários do Brasil sem Miséria, definidos em 2012, que já contassem com atendimento de Ater, assim como outros assentamentos que atendessem os mesmos critérios: Ater contratada e concentração de famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único. Dessa forma, outros assentamentos passaram a integrar a rota Brasil sem Miséria da reforma agrária, ampliando o público a ser atendido.

A prestação de serviços de Ater é inerente à implementação do Programa de Fomento. Assim, contratos que já estavam em andamento foram adaptados para se adequar à metodologia do Programa. A relação já estabelecida entre as equipes de Ater e os assentamentos atendidos contribuiu muito para que os projetos individuais

¹⁰ As principais inovações da nova rota de financiamento da reforma agrária são: (i) individualização dos créditos por família (antes os créditos eram repassados via associação representativa); (ii) operacionalização por cartão magnético, o que permite que cada família escolha o que comprar e em que investir (antes os créditos eram acessados em produtos, escolhidos coletivamente em assembleia, para todos os assentados e assentadas); (iii) vinculação das modalidades de apoio à produção e assistência técnica; (iv) expressivos subsídios, especialmente para os créditos iniciais.

fossem elaborados, permitindo a adesão ao Fomento. Por outro lado, as inovações trazidas pelo Programa influenciaram o planejamento da ampliação dos serviços de assistência técnica para assentados e assentadas, fundamental para garantir a implementação das ações de estruturação produtiva e de incentivo à comercialização, ampliando a produção e a renda nas áreas reformadas.

Em dezembro de 2013, a primeira folha de pagamento do Fomento para assentados e assentadas beneficiou 7,5 mil famílias (em dez estados brasileiros) que receberiam recursos no valor de aproximadamente R\$ 18 milhões, em três parcelas. Hoje, são 12.663 famílias beneficiadas e o Programa de Fomento do Brasil sem Miséria é ação complementar à nova rota de financiamento da reforma agrária, contemplando famílias em situação de extrema pobreza que não preenchem os requisitos para os novos créditos de instalação, notadamente aquelas situadas em assentamentos mais antigos que já haviam tomado algum dos créditos do Incra, mas que, por diferentes razões, não conseguiram se estruturar suficientemente para superar a pobreza.

Finalmente, deve-se destacar que o incentivo à comercialização é ponto fundamental para o incremento na renda das famílias incluídas no Plano, como fruto da sua produção. Nessa tarefa, destaca-se a importância que têm os programas de compras governamentais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ao fim de 2012, o Incra assumiu a meta de ampliar o número de assentados e assentadas que vendiam seus produtos ao PAA. Várias estratégias foram implementadas, em parceria com o MDS e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para mobilização das equipes estaduais do Incra e da Conab, assim como dos profissionais das equipes de assistência técnica que atuam em assentamentos. Tais ações permitiram que, de 2012 a 2014, o número de famílias que acessaram o Programa passasse de 15 mil para mais de 35 mil.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PACTUAÇÃO FEDERATIVA PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

A ausência de infraestrutura adequada para receber a nova comunidade rural, criada a partir do projeto de assentamento, e a dificuldade de acesso a políticas como educação e saúde se transformam em limitadores para a permanência no assentamento e a continuidade das famílias como beneficiárias da reforma agrária. Nesse sentido, assume centralidade o atendimento das pessoas assentadas da reforma agrária com ações de infraestrutura, indo além dos investimentos previstos no orçamento do Incra.

O primeiro passo nesse sentido foi a prioridade dada às famílias assentadas para se tornarem beneficiárias do Programa Luz para Todos, criado em 2003, que levou energia elétrica a mais de 200 mil famílias da reforma agrária¹¹. Essa experiência com o Luz para Todos foi determinante para demonstrar que é possível inserir o público da reforma agrária no planejamento de políticas públicas rurais financiadas e executadas por outros órgãos de governo, viabilizando a ampliação de investimentos em assentamentos da reforma agrária e incrementando a qualidade de vida das famílias assentadas.

A partir de 2011, mais programas começaram a se integrar às áreas da reforma agrária. O Programa Água para Todos, concebido para garantir água para populações de baixa renda residentes em comunidades rurais, e que conta com ações dos ministérios da Saúde, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da Fundação Banco do Brasil, Petrobras e Banco Nacional

11 O Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que instituiu o Programa Luz Para todos, estabeleceu: “Art. 5º O Programa Luz para Todos observará as seguintes prioridades: (...) V – projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais”.

de Desenvolvimento Econômico e Social, chegou aos assentamentos. Destacam-se, por exemplo, a parceria firmada entre o Incra e o Ministério da Integração Nacional no valor de R\$ 84 milhões, com aporte de 50% de cada parceiro, para construir sistemas simplificados de abastecimento para aproximadamente 30 mil famílias assentadas no semiárido brasileiro, em cooperação com os governos estaduais. No âmbito das ações do MDS, foi firmada parceria com o Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo R\$ 15 milhões, o que garantiu a universalização do acesso à água nos assentamentos gaúchos.

Outra iniciativa relevante na integração de ações governamentais para a melhoria das condições de vida das famílias assentadas foi a inclusão de assentamentos no Programa Minha Casa Minha Vida, em fevereiro de 2013. Até então, era vedado o atendimento de assentadas e assentados pelo Programa, uma vez que as modalidades “Aquisição Material de Construção” e “Recuperação Material de Construção” do Crédito Instalação do Incra contemplavam a construção e a reforma de moradias. Entretanto, as condições do Minha Casa Minha Vida eram mais vantajosas para os beneficiários.

Vale ressaltar que a Portaria¹² que regulamentou a inclusão dos assentados no Minha Casa Minha Vida manteve a coordenação da demanda aos cuidados do Incra, que fornece a relação de beneficiários aptos a serem atendidos e define áreas prioritárias para atendimento. Ficou estabelecido, ainda, que os projetos habitacionais serão atendidos pelos agentes financeiros que operam o Programa na medida em que o Incra comprovar o encaminhamento das iniciativas para garantir acesso, abastecimento de água e energia elétrica às famílias.¹³

12 “Art. 1º – Ficam incluídos os agricultores familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.” (Portaria Interministerial MCid/MPOG/MDA nº 78, de 8 de fevereiro de 2013).

13 No caso de energia elétrica, apresenta-se a documentação referente à solicitação de instalações da rede de energia junto ao Programa Luz para Todos.

Essa medida potencializou muito o planejamento integrado de ações nos assentamentos: o orçamento destinado a obras de infraestrutura do Incra passou a ser prioritariamente aplicado nas áreas que tinham demanda por habitação. Além disso, busca-se ampliar esses recursos por meio de parcerias com outros órgãos do governo federal, com prefeituras e governos estaduais, a fim de garantir a um número cada vez maior de beneficiários da reforma agrária a chegada articulada de casas, estradas, água e luz.

Nos últimos quatro anos, o Incra investiu em mais de 13 mil quilômetros de estradas, beneficiando aproximadamente 96 mil famílias assentadas. Foram estimuladas parcerias com municípios que receberam doação de máquinas (retroescavadeiras e motoniveladoras) no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Equipamentos), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, otimizando recursos para a recuperação de estradas vicinais. Desde 2013, a autarquia deu início a outra inovação: a realização de chamamentos públicos para convênios com municípios com vistas à execução de obras de infraestrutura em assentamentos, prioritariamente em articulação com projetos habitacionais. No primeiro chamamento, para utilização de recursos do orçamento 2014, já em execução, foram selecionadas 59 prefeituras, que farão obras de estradas para beneficiar 29,3 mil famílias assentadas, que também receberão moradias pelo Minha Casa Minha Vida rural.

Com essas iniciativas e articulações estima-se que, em 2014, estão disponíveis mais de R\$ 1 bilhão para investimento nas áreas da reforma agrária, no âmbito de programas executados por outros órgãos, o que significa quase dobrar o orçamento discricionário que seria proporcionado pelo Incra.

O PROGRAMA BOLSA VERDE EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, foi criado pela mesma Medida Provisória que instituiu o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, editada quando do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011¹⁴. O Bolsa Verde tem como objetivo beneficiar famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental em unidades territoriais geridas pelo governo federal, entre as quais os assentamentos de reforma agrária e as unidades de conservação ambiental.

Para dar início à implementação do Programa, o Incra selecionou 74 assentamentos, com base no percentual de cobertura vegetal existente nessas áreas e na concentração de famílias que cumpriam os chamados critérios sociais: nesses assentamentos, foram identificadas 11.264 famílias potencialmente beneficiárias, a partir do cruzamento do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) com o Cadastro Único.

Cabe destacar que, embora o Programa tenha sido inicialmente implantado em assentamentos ambientalmente diferenciados da Amazônia Legal, já em 2012, na segunda etapa de implementação, foi estendido para outros assentamentos que também atendessem critérios para entrada no Programa: critérios ambientais (diagnóstico ambiental da área), e critérios sociais (renda e inscrição no Cadastro Único), no caso das famílias. Em outubro de 2012, um ano após a realização dos primeiros pagamentos, o Programa Bolsa Verde beneficiava 18.308 famílias em assentamentos da reforma agrária, de um total de 30.590 famílias em todo o Brasil (60%).

¹⁴ Medida provisória n° 535/2011, convertida na Lei n° 12.512/2011.

O ano de 2013 foi marcado pela ampliação do atendimento para assentamentos localizados no semiárido brasileiro, pelas estratégias de Busca Ativa para inclusão de novas famílias na região Amazônica e pela contratação de serviços de assistência técnica diferenciada para as áreas com perfil extrativista.

A expansão do Bolsa Verde para assentamentos situados no semiárido e em outras áreas do Nordeste integrou as ações do Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014 específico para a região semiárida. Em estreita cooperação com o Ministério do Meio Ambiente, 356 assentamentos localizados no Nordeste brasileiro e em Minas Gerais, sendo 213 no semiárido, foram indicados para integrar o Programa. Os assentamentos foram selecionados considerando-se critérios como localização em áreas prioritárias de conservação da biodiversidade, conforme a Portaria MMA nº 9, de 23 de janeiro de 2007, e assistência técnica contratada.

Atualmente, o Bolsa Verde alcança 156 assentamentos naquela região, beneficiando 4.013 famílias do semiárido. Outros 115 assentamentos possuem o diagnóstico ambiental favorável, de forma que há expectativas de ampliação do atendimento até o fim de 2014.

A contratação de serviços de assistência técnica adequada à realidade das famílias beneficiadas pelo Bolsa Verde na Amazônia, em sua maioria extrativistas, foi importante inovação incorporada durante a implementação do Programa. A chamada pública para contratação de Ater a famílias residentes em unidades territoriais atendidas pelo Bolsa Verde refletiu a atuação institucional integrada e articulada entre o MDA, por meio da Coordenação Geral de Políticas Para Povos e Comunidades Tradicionais (CGPCT); o Incra, pelas diretorias de Desenvolvimento de Assentamentos, de Obtenção de Terras e equipes técnicas das superintendências regionais envolvidas; e o MMA, juntamente com suas vinculadas, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Serviço Florestal Brasileiro.

A chamada conjunta foi anunciada e discutida durante o “I Chamado dos Povos da Floresta”, realizado em novembro de 2013, e levou à contratação de serviços de Ater para 26.597 famílias extrativistas de unidades de conservação e Projetos de

Assentamento Agroextrativistas em situação de vulnerabilidade social, situadas em municípios dos estados do Acre, Amazonas e Pará, em 11 reservas extrativistas e 90 projetos de assentamentos agroextrativistas. Atualmente, 449 projetos atendidos com Bolsa Verde estão cobertos pela rede de assistência técnica contratada pelo Incra, beneficiando 38.610 famílias, em uma área de mais de dois milhões de hectares.

Tabela 2 – Quantidade de assentamentos e famílias atendidos pelo Programa Bolsa Verde e por serviços de assistência técnica e extensão rural, por unidade da federação

UF	Nº de Assentamentos	Nº de famílias beneficiárias	Área (ha)
AC	11	845	170.042
AL	7	348	4.474
AM	1	1.200	76.107
AP	1	360	37.058
BA	157	11.286	408.884
GO	29	2.612	105.096
MA	2	114	5.991
MG	115	5.612	299.373
PA	90	13.418	1.119.803
PB	22	1.078	31.284
PR	9	1.478	35.582
RO	1	48	31.644
SE	2	124	3.423
SP	2	87	3.479
Total	449	38.610	2.332.239

Fonte: Incra, 2014.

O Programa Bolsa Verde contou, ainda, com outra inovação: a realização de mutirões de Busca Ativa específicos, com estrutura e metodologia adaptadas à realidade e às distâncias características da Amazônia. No período de julho a dezembro de 2013, foram realizados mutirões em 27 municípios do Pará. O objetivo era incluir novas famílias de áreas já atendidas pelo Programa, diretamente nas comunidades onde vivem, buscando solucionar pendências que as impediam de participar, a exemplo da inscrição no Cadastro Único. Como resultado, 8.699 novas famílias assentadas da reforma agrária foram incluídas no Programa Bolsa Verde a partir dos mutirões, em 202 projetos de assentamentos.

Até setembro de 2014, os assentados da reforma agrária correspondiam a 60% do público beneficiário do Bolsa Verde. Das 68.638 famílias que atualmente recebem o benefício, 40.595 residem em 879 assentamentos, em quase 11 milhões de hectares, distribuídos em 17 unidades da federação.

Tabela 3 – Quantidade de assentamentos, famílias e área atendidos pelo Programa Bolsa Verde, por unidade da federação

UF	Nº de projetos de assentamento	Nº de famílias beneficiadas	Área (ha)
AC	22	754	463.638
AL	22	546	17.938
AM	33	4.785	4.955.144
AP	4	567	636.380
BA	164	3.908	429.889
ES	3	61	2.983
GO	62	961	185.764
MA	4	48	31.491
MG	196	2.151	542.723
PA	242	23.631	3.139.015

UF	Nº de projetos de assentamento	Nº de famílias beneficiadas	Área (ha)
PB	26	600	42.435
PI	6	142	12.904
PR	9	544	35.582
RO	3	75	168.701
SE	4	97	5.409
SP	2	5	3.479
TO	77	1.718	296.476
Total	879	40.593	10.969.951

Fonte: Incra, 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil sem Miséria contribuiu para melhorar a vida de milhares de famílias de assentados da reforma agrária, seja diretamente, por meio dos instrumentos como a Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único e no Bolsa Família, o Bolsa Verde e o Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e pelo direcionamento e articulação de políticas pré-existentes que foram fortalecidos pelo Plano, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Minha Casa Minha Vida, o Água para Todos e o atendimento pela rede de proteção social.

Mais que isso, o Brasil sem Miséria permitiu que a reforma agrária começasse a viver um novo momento no Brasil. Para além do acesso à terra e dos instrumentos e recursos mobilizados pelo Incra, o Plano criou as condições para se intensificar a integração entre diversos órgãos, nas três esferas de governo, estimulando a convergência de políticas públicas nas áreas reformadas.

O Brasil sem Miséria e as alternativas encontradas em sua implementação contribuíram, ainda, para o início da reavaliação do desenho das próprias políticas de reforma agrária: o processo de seleção das famílias a serem assentadas e as ações junto aos acampados; o desenvolvimento dos assentamentos, incluindo desde o papel da assistência técnica, a discussão de projetos produtivos de mulheres e homens que vivem em assentamentos, até o desenho do apoio financeiro (crédito e fomentos à produção); e as estratégias de ampliação da provisão de infraestrutura (abastecimento de água, estradas, energia elétrica e habitação).

Os desafios de implementar a reforma agrária no Brasil continuam. A democratização do acesso à terra, missão do Incra, é indissociável do acesso a outros direitos. Tais direitos contam com políticas públicas específicas sob responsabilidade de diversos órgãos federais e dos outros entes da federação, que devem ser mobilizados e articulados pelo Instituto.

A entrada dos assentados da reforma agrária no Brasil sem Miséria contribuiu não apenas para promover avanços na inclusão social e produtiva dos beneficiários diretamente atendidos pelo Plano, mas também abriu caminho para um processo, ainda em construção, de requalificação da política nacional de reforma agrária, que melhora a vida de todas as agricultoras e os agricultores assentados, para que possam viver com dignidade, ampliar a produção e a produtividade, conservar os recursos naturais e produzir alimentos para um país que tem orgulho de afirmar ao mundo que saiu do mapa da fome.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto n. 6135*, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 4504*, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 31 out. 2014

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 8629*, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 12512*, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

ACESSO À EDUCAÇÃO E COMBATE À DESIGUALDADE: O PAPEL DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

José Henrique Paim Fernandes

A literatura recente em políticas públicas aborda com bastante ênfase os problemas que resultam da segmentação e fragmentação das políticas, ressaltando a necessidade de aumentar a interação e a sinergia entre os diversos atores estatais como condição para tornar a política pública mais eficiente, eficaz e efetiva¹. A questão da intersetorialidade é considerada necessária ao enfrentamento de problemas reais, que, em sua totalidade e complexidade, exigem medidas que perpassem os limites estabelecidos por ministérios, secretarias e até mesmo esferas federativas, exigindo maior esforço na coordenação da ação estatal. A desigualdade social histórica no Brasil é um desses casos. Não se pode distinguir com clareza em que medida a pobreza é o resultado ou a causa da falta de alimentação adequada, condições de saúde, emprego e educação. O fato é que ações segmentadas dificilmente serão suficientes para lidar com o desafio da redução da pobreza.

1 LOPES DA SILVA (2013) e a bibliografia ali citada.

Neste sentido, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e mais especificamente o Plano Brasil sem Miséria, exemplifica o que há de mais efetivo na execução de políticas públicas ao reconhecer a necessidade de compartilhar suas ações com outros atores. O Ministério da Educação (MEC), por sua vez, coloca-se à disposição enquanto parceiro no enfrentamento das questões sociais mais graves do país, convicto de que é a educação que permite tornar a inclusão social uma realidade perene. A extrema desigualdade, que, historicamente, marcou o desenvolvimento econômico e social do Brasil, exige um enfrentamento direto por meio de políticas públicas de transferência de renda. Sem prejuízo do impacto extremamente positivo das demais políticas sociais, estamos convencidos de que é a educação que assegura a superação definitiva da situação de pobreza, pois ela abre um caminho de oportunidades para todos.

Este artigo irá abordar os programas do Brasil sem Miséria realizados em parceria com o MEC, bem como o detalhamento das ações que estão sendo desenvolvidas para consagrar o sucesso das estratégias do plano. Veremos que, a partir da interação entre o MEC e o MDS, é possível desenvolver tecnologias em políticas públicas (como, por exemplo, a Busca Ativa² e a compatibilização entre demanda por formação profissional e sua oferta) que seguramente serão utilizadas nos demais programas do MEC.

O Plano Brasil sem Miséria tem três eixos: (i) garantia de renda; (ii) inclusão produtiva; e (iii) acesso a serviços. Analisaremos apenas as ações do MEC em sua articulação com o Plano. No eixo da garantia de renda, a principal iniciativa é o Programa Bolsa Família, cabendo ao MEC o acompanhamento da condicionalidade em educação. Ainda neste item, o acompanhamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) conta com o apoio do MEC na realização do controle anual

2 Para mais informações sobre a estratégia de Busca Ativa, ver artigos “O papel do Cadastro Único no Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, e “O eixo de acesso a serviços e Ação Brasil Carinho do Plano Brasil sem Miséria” neste livro.

dos beneficiários. No eixo da inclusão produtiva, cabe ao MEC a oferta de cursos de qualificação profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Por fim, no eixo de acesso a serviços, temos a Ação Brasil Carinhoso.

Abordaremos, inicialmente, o Brasil Carinhoso. Em seguida, discutiremos o controle da condicionalidade do Programa Bolsa Família e o BPC, para daí apresentarmos o Pronatec, no que se refere à interação entre o MEC e o MDS. Ao final, mencionaremos as tecnologias de políticas públicas que essa intersectorialidade permitiu desenvolver e como elas poderão vir a ser empregadas em futuras ações do Ministério da Educação.

O caminho para a superação da pobreza e da extrema pobreza passa, certamente, pela educação e a educação passa, certamente, pelo desenvolvimento social, o que torna a ação conjunta entre MEC e MDS uma excelente estratégia para o enfrentamento da desigualdade.

AÇÃO BRASIL CARINHOSO

Desde a primeira infância, as crianças precisam de cuidado e educação para se desenvolverem plenamente. No Brasil, é dever do Estado garantir este direito. O objetivo da educação infantil é promover o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, com estímulos às suas necessidades de interação e experimentação para a formação de sua identidade. A educação infantil também oferece um importante apoio às famílias. A creche e a pré-escola são espaços de educação para todos, de ampliação das experiências com as quais a criança e os pais estão habituados.

A educação infantil de qualidade é o remédio mais eficaz para o combate à desigualdade: viabilizar alfabetização na idade certa e maior cobertura nas creches e pré-escolas é o primeiro passo para quebrar o círculo de reprodução da desigualdade

social. A garantia de acesso à educação infantil para as crianças em situação de pobreza e extrema pobreza é uma ação estratégica de combate à desigualdade em sua origem.

A Ação Brasil Carinhoso pactuou como prioridade, no âmbito de três ministérios (MDS, MEC e Ministério da Saúde), tirar da invisibilidade as crianças de zero a cinco anos de idade, atendendo às suas necessidades de cuidado, proteção e desenvolvimento. O Brasil Carinhoso tem como princípio norteador a valorização da primeira infância e baseia suas ações no compartilhamento intersetorial de orçamento, gestão, implementação e monitoramento de diversas ações.

No âmbito do Ministério da Educação, o foco nas crianças de zero a cinco anos de idade significa a ampliação do investimento na política de educação infantil. As crianças mais novas (de até 48 meses de idade) e mais pobres recebem prioridade no atendimento em creches. Esse trabalho é realizado em parceria com o MDS, que indica ao MEC as crianças oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Os recursos são oriundos do Plano Brasil sem Miséria e a operacionalização fica a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC, de forma a suplementar o orçamento dos sistemas de ensino para viabilizar o atendimento dessas crianças. Assim, municípios que tenham crianças do Programa Bolsa Família matriculadas em creches públicas ou conveniadas com o poder público recebem repasses financeiros 50% superiores aos que já eram realizados pelo Fundeb³.

Esse apoio é oferecido como estratégia para estimular a priorização do atendimento às crianças vindas dos lares mais necessitados. Além disso, municípios antes sem recursos próprios e, portanto, sem incentivo para expandir a educação infantil, passaram a contar com a antecipação do custeio de novas matrículas em turmas de educação infantil. Os recursos adicionais ampliam e melhoram a qualidade dos serviços prestados.

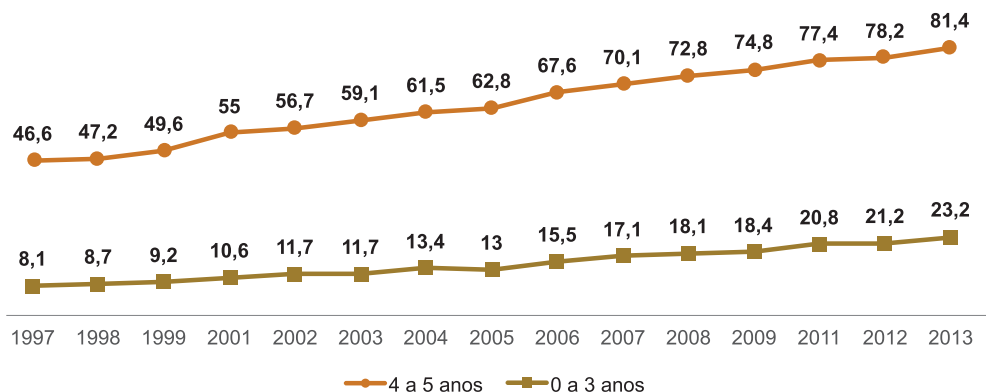
3 *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.*

Cabe, ainda, considerar o benefício para os pais e mães, que podem optar por sua inserção no mercado de trabalho tendo a garantia de um ambiente adequado para acolher e educar seus filhos. Esse apoio é especialmente válido para as famílias mais carentes, trazendo mais igualdade e promoção do desenvolvimento às crianças mais pobres.

Sem prejuízo das ações realizadas no âmbito da Ação Brasil Carinhoso, o governo federal tem concentrado esforços na expansão da rede de atendimento de educação infantil, com a construção de novas creches e pré-escolas com projetos arquitetônicos adequados e metodologias construtivas convencionais e inovadoras. Entre 2007 e 2014, foram contratadas as construções de 8.390 unidades de educação infantil em todo o Brasil, totalizando um investimento federal de cerca de R\$ 8 bilhões. Até o momento, já foram entregues 2.052 creches e pré-escolas e mais de quatro mil estão com obras contratadas.

As redes públicas de educação infantil passaram a atender, em 2014, 7,6 milhões de crianças com até cinco anos de idade. A alimentação escolar também teve o investimento reforçado, com aumento de 66% do valor repassado para as crianças matriculadas, desde o lançamento do Brasil Carinhoso em 2012. A evolução da taxa de frequência à pré-escola pode ser vista no seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Taxa de frequência da população de 0 a 5 anos à escola no Brasil



Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Inep.

Tantos alunos novos exigiram um amplo movimento de qualificação pedagógica, de melhoria da formação de professores e gestores, para viabilizar o atendimento na rede pública. Mais do que novos alunos, a inclusão de crianças mais novas e mais pobres coloca em perspectiva a quebra de preconceito e o reconhecimento das especificidades destas crianças.

Essas ações e esses resultados evidenciam o comprometimento do MEC com a primeira infância e fortalecem o comprometimento intersetorial, que ganhou novos contornos a partir do trabalho conjunto com o MDS e MS. O repasse de recursos e a construção de novas unidades de educação infantil são complementados pela Busca Ativa do público a ser beneficiado, tornando os esforços do governo mais efetivos. Nesse sentido, a Busca Ativa é medida indispensável para potencializar os investimentos do MEC na expansão da rede de atendimento da educação infantil. Essa iniciativa será de extrema relevância para contribuir com o cumprimento da primeira meta do novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014:

“universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”

A CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Crianças e jovens em situação de pobreza e extrema pobreza são os primeiros a abandonar a escola. Sem algum tipo de auxílio, as desigualdades sociais podem voltar a crescer. Com o intuito de combater esse cenário, foram estabelecidas as condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família.

A gestão do acompanhamento dessa condicionalidade é atribuição do MEC, tendo em vista que as famílias beneficiárias do Programa assumem o compromisso de manter seus filhos matriculados e com frequência escolar mínima (85% para estudantes de seis a 15 anos de idade e 75% para jovens de 16 e 17 anos). A frequência escolar é acompanhada bimestralmente e, a partir daí, realiza-se um diagnóstico das razões da baixa frequência dos estudantes à escola, com o objetivo de enfrentar a evasão e estimular a permanência e a progressão educacional de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

Para esse acompanhamento, o MEC criou, em 2006, o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença). O Sistema Presença recebe a base de beneficiários do Bolsa Família com idade entre 6 e 17 anos, encaminhada pelo MDS, e disponibiliza o acesso aos municípios, para que eles possam registrar as informações de frequência dos estudantes.

Nos casos de não cumprimento da frequência mínima exigida, as escolas informam os possíveis motivos do baixo comparecimento, que podem sinalizar

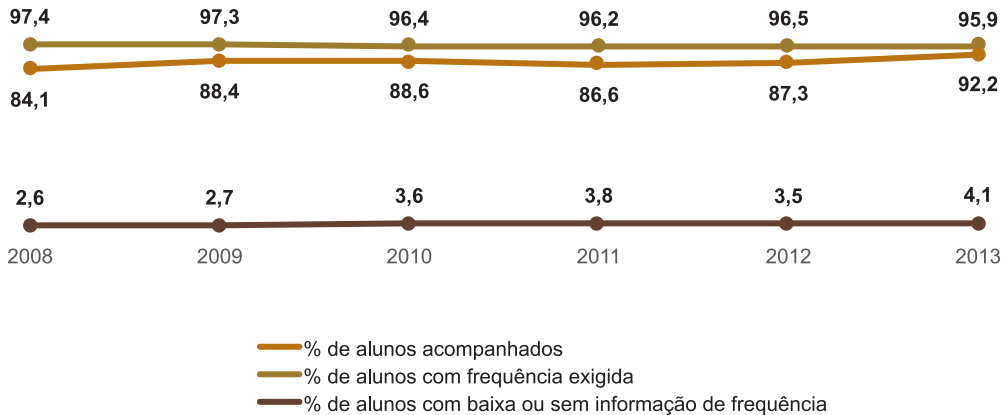
maior grau de vulnerabilidade social em que se encontram o estudante e sua família, exigindo, assim, ações intersetoriais que se reforçam reciprocamente: a frequência à escola é o mecanismo pelo qual a vulnerabilidade social é detectada e combatida, ao passo que a assistência social ajuda o estudante em maior situação de vulnerabilidade a não desistir dos estudos.

Após o repasse das informações pelos municípios, os dados são consolidados e encaminhados ao MDS para que os resultados sejam avaliados, de forma a identificar aqueles que, porventura, descumpram a condicionalidade.

Em 2008, do total de beneficiários do programa com idade entre 6 e 17 anos, 84,1% dos estudantes foram acompanhados⁴ pelo Sistema Presença. Em 2013, esse percentual atingiu 92,2%, como pode ser observado no gráfico abaixo. Entre os 17 milhões de beneficiários do Bolsa Família acompanhados devido às condicionalidades em educação, mais de 96% cumpriram com a frequência exigida, nos seis anos analisados.

⁴ Embora o acompanhamento da frequência escolar por meio do Sistema Presença tenha sido iniciado em 2006, os dados referente a esse ano e a 2007 não estão consolidados.

Gráfico 2 – Percentual do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família com idade entre seis e 17 anos



Fonte: Sistema Presença/MEC.

Mesmo com a parceria dos entes federados no acompanhamento das condicionalidades, alguns alunos ficam com status de “não localizados” no Sistema Presença. Com o intuito de localizar e diminuir esse público, é feita uma comparação anual entre os dados do Sistema e os do Censo Escolar da Educação Básica. Esse trabalho é feito em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). Com isso, aumenta-se a sinergia entre os atores envolvidos no combate à pobreza e na redução das desigualdades.

BPC NA ESCOLA

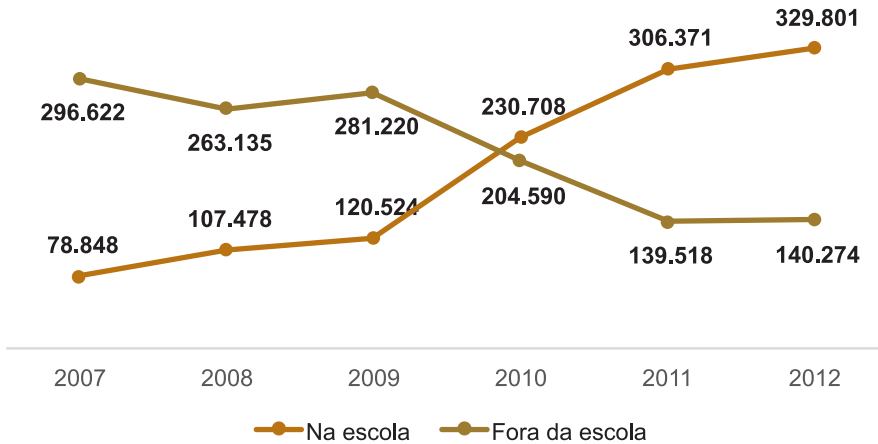
O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC na Escola) é mais um exemplo da atuação

conjunta entre o MEC e o MDS. O acompanhamento da frequência à escola dos beneficiários do BPC é iniciativa de fundamental importância para conciliar acesso à educação e combate à pobreza. Muitas vezes, e pelas mais diversas razões, crianças com algum tipo de deficiência acabam por não frequentar a escola – regular ou especializada. O governo federal instituiu, então, o Programa BPC na Escola⁵, que tem como objetivo garantir o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC com idade entre zero e 18 anos de idade.

O MEC está envolvido na realização anual da comparação dos dados dos beneficiários do BPC na Escola com as matrículas do Censo Escolar da Educação Básica a fim de identificar quantos estão matriculados e com frequência regular à escola. Segundo os dados do Censo Escolar da Educação Básica, houve um crescimento de 3% na matrícula da educação especial de 2012 para 2013, sendo que a maior parte desse percentual de alunos está inserida em classes comuns. Em 2007, no surgimento do BPC na Escola, do total de 375.470 beneficiários do Programa, 78.848 foram matriculados, o que representava 27%. Com o avanço do BPC na Escola, em 2012 o número de matriculados saltou para 329.801, ou seja, 70% do total de beneficiários. A mudança, portanto, foi significativa: houve uma inversão radical da situação, revelando a grande inclusão de pessoas com deficiência na escola, conforme gráfico abaixo.

5 O BPC na Escola foi instituído pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MS/SDH n° 18, de 24 de abril de 2007, e se estrutura a partir de quatro eixos principais, que visam: (1) identificar, anualmente, entre os beneficiários do BPC até 18 anos, aqueles que estão na escola e aqueles que estão fora da escola; (2) identificar as principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; (3) realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação destas barreiras; (4) realizar o acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao Programa.

Gráfico 3 – Beneficiários do BPC na Escola localizados com matrícula no Censo Escolar



Fonte: MEC.

Além do batimento dos dados, o MEC criou um *hotsite*⁶ do Programa BPC na Escola em que constam informações sobre o programa, adesão, questionários aplicados para identificação de barreiras de acesso à educação regular com o intuito de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas para a superação dessas barreiras e, ainda, a possibilidade de gerar relatórios, por estado e município, com informações coletadas pelo questionário.

6 Acesso ao sistema: bpcnaescola.mec.gov.br.

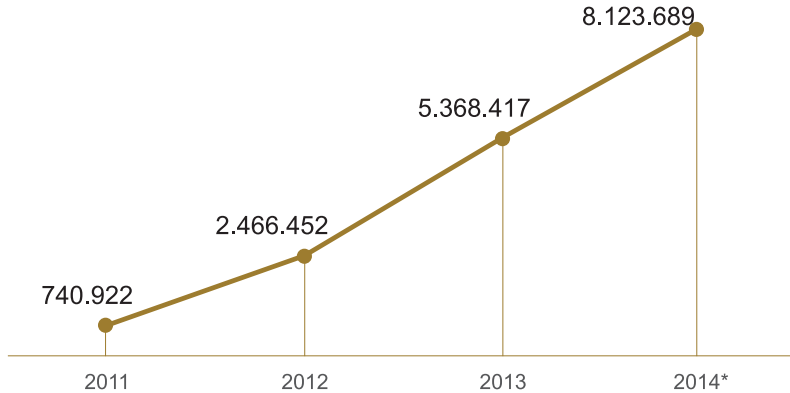
PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

É inegável o avanço das políticas no campo da educação profissional e tecnológica desde 2003⁷. Essa evolução foi impulsionada pelos méritos sociais e produtivos dessa modalidade de educação, reconhecida por sua capacidade de incluir o estudante rapidamente no setor produtivo, gerando renda, dignidade e igualdade. Foi por essa razão que o governo federal recuperou os investimentos na rede federal de educação profissional e tecnológica, bem como aprimorou sua relação com as instituições formadoras do Sistema S.

Iniciado em 2011, o Pronatec é uma iniciativa do governo federal para expandir o acesso a cursos de qualificação profissional e a cursos técnicos, com o objetivo de aumentar a produtividade e a competitividade do país, com inclusão social. São objetivos do Programa: (i) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; (ii) ampliar e diversificar a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no país; (iii) integrar programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica; e (iv) democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos. A evolução geral das matrículas do Pronatec pode ser observada no gráfico a seguir:

⁷ A educação profissional e tecnológica voltou a ser abordada como uma política pública, começando pela realização do Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, passando pela criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) e expansão dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), até chegar na revolução na oferta de ensino técnico trazida pelo Pronatec, a partir de 2011.

Gráfico 4 – Quantidade de matrículas no Pronatec (acumulado)



*Até setembro.
Fonte: MEC.

O impacto do Pronatec permite afirmar que essa foi a maior ação voltada para a educação profissional na história do país. A determinação política de oferecer mais de oito milhões de vagas gratuitas em cursos técnicos e de aperfeiçoamento profissional resultou na qualificação de milhões de jovens e trabalhadores em todas as regiões do Brasil.

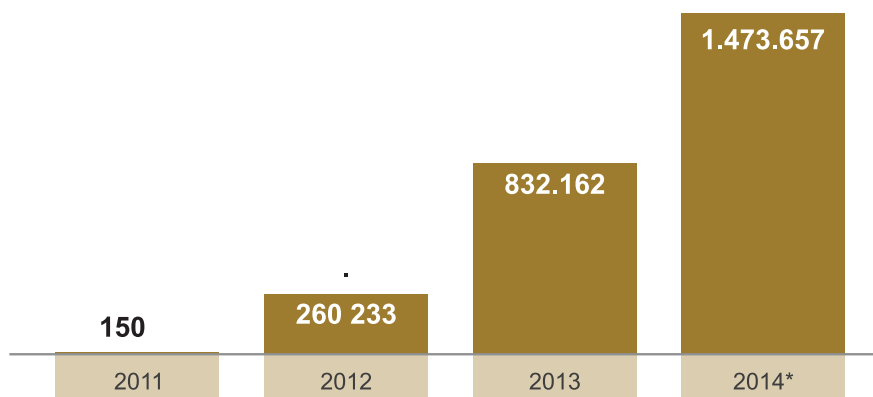
Um dos grandes diferenciais do Pronatec é o modelo de pactuação do Programa, que prevê ação em rede. A intersetorialidade atinge, na educação profissional, seu ponto alto. No plano federal, a rede é composta pelo MEC, que centraliza e viabiliza a correspondência entre oferta e demanda por cursos de qualificação profissional, compatibilizando a oferta de formação profissional e a respectiva demanda; Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), demandante de cursos; pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que atua no planejamento da oferta, em atendimento ao desenvolvimento regional; e pelo MDS, principal solicitante de cursos para seu público alvo. Outros ministérios e secretarias também colaboram, trazendo as demandas de seus públicos. Há ainda

uma divisão de competências entre os entes federados, com a participação direta das esferas estadual e municipal.

Os cursos são realizados nas melhores instituições de ensino profissional do Brasil, cuja qualidade é reconhecida pelo mercado, como os Institutos Federais e as entidades do Sistema S: Senai, Senac, Senat e Senar⁸. A oferta de educação profissional de alto padrão tem atraído alunos e proporcionado mão de obra qualificada aos empregadores.

Ao reconhecer a qualificação do trabalhador como via de inclusão, a ação conjunta do MEC e do MDS visa impulsionar a inserção produtiva dos jovens e adultos de baixa renda, proporcionando condições para que esta parcela mais vulnerável da população conquiste uma posição digna no mundo do trabalho.

Gráfico 5 – Quantidade de matrículas no Pronatec Brasil sem Miséria (acumulado)



*Até setembro.

Fonte: MEC.

8 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

O MDS é, essencialmente, o parceiro capaz de gerar escala ao programa, sem perder o foco no atendimento de seu público alvo. Especificamente no que concerne à relação entre o MEC e o MDS, a iniciativa de atender ao público do Cadastro Único para Programas Sociais⁹ foi apontada como um dos desafios mais difíceis do Pronatec. Não obstante, graças à experiência do MDS em alcançar essas pessoas foi possível prover, também para esse público, educação profissional gratuita e de qualidade. O MDS parte de uma rede estruturada e articulada no âmbito municipal¹⁰, que conta com dez anos de experiência de Bolsa Família, tornando factível uma ação desse porte. Seu mecanismo de Busca Ativa alimenta o Cadastro Único, base do mapeamento da demanda – e essa rica fonte de informações deu ao Pronatec uma enorme capilaridade, a ponto de, hoje, os cursos de qualificação profissional serem oferecidos em mais de 3.500 municípios. Além disso, o MDS conta com uma excelente capacidade de análise de dados, fator que potencializou o processo de implantação.

A boa aceitação do Pronatec se reflete no momento econômico de alta empregabilidade em que a qualificação facilita o aproveitamento das oportunidades. A satisfação de quem há tempos não pisava em uma sala de aula e teve sua vida transformada depois do curso é a grande prova de sucesso do Pronatec. Com isso, os beneficiários do Programa Bolsa Família passam a contar com a possibilidade de conquistar uma formação profissional que viabiliza a inserção no mercado profissional, estimulando a profissionalização e a formalização do trabalho. Trata-se de exemplo inédito que combina foco no público alvo com oferta de educação profissional gratuita e de qualidade em escala nacional. O impacto na produtividade e na redução das desigualdades é inegável.

9 Para mais informações sobre a estratégia de Busca Ativa, ver artigos “O papel do Cadastro Único no Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, e “O eixo de acesso a serviços e Ação Brasil Carinho do Plano Brasil sem Miséria” neste livro.

10 Rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que MEC e MDS têm atuado em conjunto nos três eixos do Plano Brasil sem Miséria. No eixo de acesso a serviços, a Ação Brasil Carinhoso promove o acesso à educação infantil como forma de atuar diretamente sobre a população mais vulnerável, rompendo, na origem, com um dos principais fatores responsáveis pela manutenção da desigualdade social: o acesso restrito à educação infantil. No eixo de garantia de renda, o MEC colabora com o controle da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família, favorecendo a continuidade dos estudos. Essa ação se desdobra, para o público específico das crianças e jovens com deficiência, com o Programa BPC na Escola, que promove a inclusão escolar das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC. Finalmente, no eixo de inclusão produtiva, o Pronatec assegura formação profissional gratuita e de qualidade, em escala nacional, como forma de alavancar a inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Como se vê, a política educacional se beneficia da política de assistência social, ao mesmo tempo em que esta é reforçada pela ampliação do acesso à educação. Isto evidencia que o trabalho de forma intersetorial pode – e deve – ser um modelo a ser seguido pelo governo como um todo.

Por fim, no que diz respeito às tecnologias de políticas públicas empregadas na ação intersetorial, pode-se dizer que a Busca Ativa e a compatibilização entre oferta e demanda por formação serão utilizadas no âmbito do MEC em outros programas.

Nos próximos anos, é preciso, por exemplo, repensar as ações da educação de jovens e adultos a fim de acelerar a queda do analfabetismo no país. Para tanto, serão indispensáveis a Busca Ativa de adultos que não tiveram acesso à educação na idade certa e o ajuste da formação ofertada à demanda dos grupos. Em muitos casos, cursos baseados na alternância e com turmas específicas podem favorecer a progressão nos estudos. Cadastros oficiais, como as listas de votação, podem fornecer indicações precisas de adultos que não concluíram o ensino fundamental,

ponto de partida para a Busca Ativa. Por outro lado, a adequação entre oferta e demanda deverá ser replicada na formação de professores, articulando as universidades formadoras aos sistemas de ensino.

A ação interministerial traz benefícios a todos os envolvidos. No caso da interrelação entre o MEC e o MDS, o vínculo é claro e nos traz uma rica reflexão acerca do problema da desigualdade educacional, em que as dificuldades, o acesso e a permanência na escola determinam a condição social de pessoas em situação de vulnerabilidade social que, deixadas a si próprias, provavelmente não conseguiriam romper este ciclo e mudar seus destinos de vida. Assim, a ação integrada do Plano Brasil sem Miséria, em todos os seus eixos de atuação, ajuda o país a enfrentar uma herança histórica de desigualdade persistente, convertendo, por meio da educação, inclusão social em desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação. *Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade – Condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família – PBF*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17451&Itemid=817>. Acesso em: 3 de outubro de 2014.

BRASIL. Presidência da República. . *Plano Brasil Sem Miséria*. Disponível em:< <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>>. Acesso em: 29 de setembro de 2014.

LOPES DA SILVA, L. A. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias, *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 3, p.327-350, 2013.

NUTRIÇÃO SAUDE. *Programa Bolsa Família: Gestão de Condicionalidades*. Apresentação feita pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC/MDS. Disponível em: <<http://nutricao.saude.gov.br/docs/geral/apresentacaoEventosSaude.pdf>>. Acesso em: 7 de outubro de 2014.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro de; CAMPOS, Fernanda Araújo Coutinho. *Políticas Públicas para a Educação Profissional: Governo FHC x Governo. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais*. 2008. Disponível em: <<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/EC41.pdf>>.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

XIMENES, D. A.; AGATTE, J. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. *Inc. Soc.*, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p.11-19, jul./dez. 2011.

REFLEXÕES ACERCA DA EDUCAÇÃO PARA A SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA: DESAFIOS DA ESCOLA DE TEMPO COMPLETO E DE FORMAÇÃO INTEGRAL

Jaqueline Moll

“a educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável, não fosse a vinda dos novos e dos jovens”

Hannah Arendt

A história da educação escolar no Brasil é marcada pelas mesmas desigualdades que nos constituem como sociedade. Os degredados pela pobreza no campo e nas cidades e, também, muitas vezes, pela sua condição étnico-racial, só tardiamente começaram a ter acesso ao sistema educativo. Essa inclusão tardia veio somada à baixa qualidade das condições materiais e pedagógicas para sua permanência e aprendizagem na escola.

O artigo 179 da primeira Constituição Brasileira, outorgada em 1824, já previa a educação primária a todos os cidadãos e o artigo 250, a instalação de escolas primárias em cada termo, de ginásio em cada comarca e de universidades nos locais

mais apropriados. Contudo, nossa história como nação atestou, um século depois, que tal imperativo legal não estava sendo cumprido, fato agravado pelos relatórios ministeriais que apontavam o “lamentável estado do ensino primário” e o “aspecto melancólico e triste da instrução pública primária”¹.

Nos anos 20, como Superintendente de Educação no estado da Bahia, Anísio Teixeira assombrou-se com o estado precário no qual estudavam os poucos meninos e meninas pobres, que conseguiam acesso à escola.

Portanto, uma *indecisão congênita* em relação à *escola para todos* e especialmente para o povo, marca a educação brasileira, que pode ser caracterizada como tardia, seletiva e profundamente desigual.

Com tais características, começamos o século XX com 75% da população analfabeta, ou seja 12.939.753 de brasileiros e brasileiras analfabetos (em relação a uma população total de 17.388.434 de pessoas).

A expansão da rede escolar aconteceu, paulatinamente, ao longo do século XX, acelerando-se com o ritmo do processo e das demandas de industrialização no país. Com vagas numericamente inferiores à demanda, a progressão nos anos escolares da educação primária mostra claramente o processo de exclusão operado internamente pelo sistema escolar. Segundo Ribeiro², de cada 1.000 estudantes matriculados no 1º ano em 1948, apenas 161 chegaram ao 4º ano em 1951 e, dez anos depois, esta relação entre acesso e permanência não tinha melhorado muito: de cada 1000 estudantes matriculados no 1º ano em 1958, apenas 207 chegaram ao 4º ano em 1961.

Ferraro³ fala de um duplo processo de exclusão: a exclusão da escola e a exclusão na escola. Entendidos como possíveis processos de *exílio da esfera pública*,

1 MOLL, 2001.

2 RIBEIRO, 1984.

3 FERRARO, 1987.

o analfabetismo e os baixos níveis de escolaridade podem ser compreendidos como expressões estruturais de exclusão social e de marginalização econômica, trazendo profundas consequências no campo dos direitos.

Por suposto, há que se compreender a profunda e intrínseca ligação entre educação e desenvolvimento econômico. Na lógica estrita do mercado, há que se manter no país um extenso exército de reserva (com pouca ou nenhuma escolaridade) e, para além disso, historicamente, os investimentos em educação no Brasil nunca foram suficientes para garantir a universalização com qualidade de todos os níveis e modalidades de ensino.

E quem ficou para trás? Quem são, hoje, aquelas crianças e jovens que, nos anos 40 e 50, aparecem na estatística referida acima? Como organizaram sua vida? Como ingressaram no mundo do trabalho? Que legado de experiência escolar puderam passar para as gerações posteriores?

Esses homens e mulheres, muitos descendentes de escravos, estão alocados nas periferias das grandes cidades brasileiras, em regiões pouco ou nada urbanizadas classificadas como “aglomerados urbanos”, e no campo, com pouco acesso a bens e serviços. São os brasileiros e brasileiras para os quais o Estado dirige seu olhar, nos últimos anos, em ações como as contidas no Plano Brasil sem Miséria.

Partindo dessa perspectiva histórica, este artigo apontará elementos para compreensão dos processos seletivos que marcaram as relações entre instituição escolar e classes populares e abordará possíveis rupturas nesses processos. Apresentará elementos do Programa Mais Educação (PME), estratégia desencadeadora da agenda de construção da escola de dia inteiro e de formação integral, condição (não exclusiva) para enfrentamento de desigualdades educacionais. Além disso, apontará alguns resultados e desafios da parceria entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação, de 2011 a 2013, considerando a centralidade de *políticas públicas intersetoriais* para o rompimento dos ciclos intergeracionais da pobreza.

BREVES APONTAMENTOS SOBRE NOSSA HISTÓRIA EDUCACIONAL

A organização escolar como política do Estado brasileiro e, portanto, como ação permanente para qualificação da vida em sociedade, foi consolidando-se muito lentamente. O século XIX deixou como herança um país com milhões de analfabetos e uma população com acesso muito limitado aos percursos escolares. Diferentemente do ocorrido em diversos países ocidentais, o advento da república no Brasil não significou para o povo brasileiro mudança significativa das condições de vida e de participação na esfera pública.

Além de tardia em relação a outras nações ocidentais, inclusive sul-americanas, como Chile e Uruguai, a oferta de educação escolar pública caracterizou-se pela não universalização, pois não estendia-se a todos e nem cobria todo território nacional, concentrando-se primeiramente nas regiões mais centrais das cidades e destinando-se às camadas mais altas da sociedade.

A seletividade do sistema escolar marcou, praticamente, todo século XX. Até 1971, a “régua” que separava os “aptos” e “não aptos” – entre os que conseguiam acesso, vaga, matrícula – era determinada pelos resultados no exame de admissão feito na passagem do ensino primário para o ginásio, que, como o próprio nome dizia, “admitia” aqueles que tinham melhor desempenho nas provas aplicadas ao fim do curso primário. Acrescente-se que, até aquele ano, o período escolar obrigatório, não necessariamente universal, era o ensino primário.

Acreditava-se, de forma mais ou menos generalizada, que esse processo meritocrático revelava os cidadãos mais aptos para a vida escolar. Pressupunha-se que esse mérito estava dado por “condições naturais” ou por “esforço pessoal” e que aqueles que ficavam fora não tinham perfil para a vida acadêmica. Uma espécie de darwinismo educacional que nunca chegou a ser completamente superado no Brasil.

Este sistema tardio, desigual e profundamente seletivo foi construindo respostas auto justificadoras para explicar porque tantos iam sendo deixados pelo caminho. O fracasso escolar era atribuído a características biológicas, psicológicas e culturais das crianças e jovens, em geral provenientes de grupos sociais populares, e suas não aprendizagens e suas saídas extemporâneas da escola, reconhecidas como evasão e abandono escolar.

Tristes e nefastas conclusões, pois foram as instituições escolares e o próprio sistema educativo que abandonaram esses meninos e meninas ao longo de seus percursos escolares, por não se enquadrarem nas expectativas geradas a partir de um perfil de estudantes provenientes de lares alfabetizados e letrados.

Produziram-se e consolidaram-se, então, na formação dos profissionais da educação e nas práticas e discursos escolares, processos que denomino como *patologização da pobreza e naturalização do fracasso escolar dos pobres*.

O fim dos exames de admissão não significou o fim das segregações escolares. Nos anos 70, o ensino fundamental (então chamado de 1º grau) abre-se, teoricamente, para todos entre 7 e 14 anos. Essa abertura, entretanto, não é feita garantindo as mesmas condições de permanência, ou mesmo diferenciando positivamente aqueles que tenham estado, por sua condição de classe, mais afastados da vida escolar. Mantém-se o ceticismo e as baixas expectativas em relação à “massa” que passa a frequentar a escola. Desse modo – e geralmente sem as condições necessárias para os processos de ensinar e aprender – foi-se produzindo um cenário desolador para os filhos e netos daqueles que também já tinham sido excluídos das pautas e agendas educacionais em décadas anteriores.

Outra característica marcante de nosso sistema escolar foi, historicamente, sua organização em turnos, o que impôs uma grande limitação aos processos de aprendizado, por requererem tempo de reflexões, diálogos, escutas e elaborações, sobretudo para estudantes oriundos de famílias com baixa ou nenhuma escolaridade. Além das outras características do sistema educacional brasileiro, pode-se acrescentar seu “encurtamento”.

Como não poderia deixar de ser, essa organização refletiu o processo mais amplo de inclusão/exclusão, radicalmente presente em nossa estrutura como sociedade. O sucesso escolar e o próprio acesso à escola e a outros bens e direitos foram definidos, historicamente, pela classe social ocupada pelos sujeitos.

Neste sentido, o imenso desafio enfrentado no Brasil, sobretudo na última década, diz respeito à universalização do acesso ao sistema educacional, em seus diferentes níveis e etapas, à permanência e ao aprendizado efetivo e significativo para a vida em sociedade. *Desnaturalizar o fracasso escolar*, ainda fortemente expresso em intermináveis reprovações, repetências e saídas extemporâneas da escola, é tarefa histórica que se impõe aos corresponsáveis pela construção de uma sociedade democrática e republicana, na qual todos possam viver com dignidade.

Para enfrentar esse desafio retoma-se, na última década, a perspectiva de uma *escola de qualidade para todos* como possibilidade histórica nas políticas educacionais brasileiras – *sonhos sonhados* nos períodos democráticos de nossa história. Na experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS) de Darcy Ribeiro, das Escolas Parque e Escolas Classe de Anísio Teixeira, dos Ginásios Vocacionais de Maria Nilde Mascelani e de tantas outras já esquecidas, caminhou-se na trilha de uma proposta de escola de dia inteiro, na perspectiva de formação humana integral e com diferenciada implicação docente, em situações acolhedoras e afirmativas das classes populares na escola.

POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E POSSIBILIDADES NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

Presente nas lutas da sociedade brasileira nos períodos de afirmação democrática, o enfrentamento das desigualdades sociais reveste-se de grande importância na reorganização da sociedade civil nos anos 1980. Sob este cenário, a abertura política foi terreno fértil para os debates e demandas que, de alguma forma,

pautaram a Constituição Federal de 1988. Conhecida como Constituição Cidadã, assegurou, em seu artigo sexto, como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Abriu, dessa forma, caminho para políticas que pensassem a vida em sua globalidade, a partir de *direitos a serem garantidos a todos*, sobretudo àqueles que sempre estiveram à margem.

No campo da educação, a Constituição Federal vai longe quando afirma, em seu artigo 205:

“a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, direito a ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Nas trilhas abertas pela Constituição, em 1990 foi construído e aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), fruto de importante trabalho de setores organizados da sociedade. O ECA busca garantir direitos fundamentais, inerentes à pessoa humana, às crianças e adolescentes, estabelecendo o dever de proteção integral, visando assegurar todas as oportunidades e facilidades, facultando o acesso à educação e o *desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social*, em condições de *liberdade e de dignidade*.

Nesse sentido, podemos considerar a última década como período de avanços de maneira mais intensa, com modificações substantivas no formato de implementação das políticas públicas, dando materialidade ao enfrentamento às desigualdades sociais no país. Uma referência desses avanços é a identificação nominal das famílias em situação de pobreza no país, tendo como indicador inicial a renda. As famílias pobres deixaram, então, de ser invisíveis às políticas estatais e passaram a ter nome, endereço e perfil socioeconômico identificados e inseridos em uma plataforma de referência para as políticas públicas, o Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal. A partir da identificação das famílias, tem sido possível avançar, de maneira coordenada entre os entes federativos, na garantia do acesso a uma série de políticas, ações e serviços, dentre os quais o Programa Bolsa Família. O Cadastro Único tem sido utilizado, assim, como referência instrumental para a implementação efetiva do Plano Brasil sem Miséria.

O Programa Bolsa Família é um grande propulsor desse processo, pois carrega em sua gênese a intersectorialidade como premissa para dar conta de fatores multidimensionais da pobreza, por meio da transferência direta de renda, que promove o alívio imediato da pobreza material, e das condicionalidades, que reforçam o acesso das famílias a serviços sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, de maneira integrada. As condicionalidades têm como premissa contribuir para o rompimento intergeracional da pobreza, focando seus esforços nas crianças e adolescentes das famílias beneficiárias, desde a gestação até a maioridade. Há mais de dez anos, o Bolsa Família vem provocando a articulação entre os setores de assistência social, saúde e educação para dar conta, dentre a universalização dos serviços, de um olhar que reconheça o legado histórico de desigualdades do país.

Neste sentido, a exigência da frequência escolar dos estudantes, como condicionalidade de educação do Bolsa Família, produz uma profunda ruptura na *seletividade física* do sistema escolar. Estamos convivendo com a primeira geração de meninos e meninas de meios sociais muito pobres que estão caminhando, coletivamente, como grupo social, para a conclusão da educação básica, superando em geral em muito a escolaridade de seus pais e avós. É importante sublinhar o aspecto coletivo desse processo, porque nossa história é repleta de exemplos individuais de avanços.

Se a histórica seletividade física está sendo enfrentada, um desafio, igual ou maior, coloca-se em relação à *seletividade simbólica*. A escola precisa acolher as diferenças que estão chegando, e essa não é uma tarefa fácil, porque implica mudança de olhar, de atitudes e de perspectivas do trabalho escolar.

Por outro lado, a *garantia de formação integral* que contribua para o *pleno desenvolvimento da pessoa* tem pouca possibilidade de realizar-se em um tempo

escolar reduzido, com foco único nas atividades cognitivas e em contextos sociais e educacionais desprovidos dos mínimos para a vida e a convivência humana. Na sua globalidade, o Plano Brasil sem Miséria busca dar respostas, também, a este imperativo constitucional.

A desnaturalização do fracasso e a despatologização da pobreza são desafios centrais que só serão encarados na medida em que os meninos e meninas das classes populares sejam vistos na sua inteireza e reconhecidos nas suas possibilidades cognitivas, estéticas e éticas. Não será em uma escola encurtada no seu tempo, fragmentada na abordagem dos processos de conhecimento e refém de medidas que afastam os sujeitos da compreensão da sua realidade que essas possibilidades/potencialidades serão reconhecidas.

O redesenho das práticas curriculares e a ampliação da jornada escolar, através do tempo integral, são condições para que essas mudanças sejam efetuadas e para que o *pleno desenvolvimento da pessoa* possa passar do discurso jurídico às práticas educacionais.

No âmbito federal, entre outros programas e ações, o Programa Mais Educação é um importante indutor desse processo. Dentre as ações estruturantes para a superação da extrema pobreza no país, em especial nas áreas da saúde, educação e assistência social, o Mais Educação foi identificado como estratégico para enfrentamento das situações de vulnerabilidade social das famílias, em especial no desafio da *ruptura do ciclo intergeracional da pobreza*.

Evidencia-se, dessa forma, a centralidade da *articulação intersetorial* das políticas públicas na superação das diversas facetas da pobreza e da grande desigualdade social ainda vigente no país. Cabe ressaltar aqui a premissa da intersetorialidade como processo de *integração* entre setores diferentes para solucionar *problemas comuns*, não sendo passíveis de solução no âmbito de um único setor, atravessando os mandatos das organizações existentes.

Nesse cenário, em 2011, foi iniciada a articulação entre os programas Bolsa Família e Mais Educação, tendo como objetivo a articulação institucional dos setores e entes federados para garantir que a qualidade proporcionada pela educação

integral fosse oferecida, *prioritariamente*, às crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza, beneficiárias do Bolsa Família. Cria-se, então, o conceito de escolas “maioria Bolsa Família”⁴.

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: POSSÍVEIS IMPACTOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL

O que é o Programa Mais Educação? É uma das ações que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, e que se constitui como estratégia para ampliação da jornada diária nas escolas públicas brasileiras. Compõem seu repertório conceitual tanto a perspectiva de redesenho e ampliação dos territórios educativos, conectando a escola com a comunidade e com a cidade, como a perspectiva da formação humana integral, no sentido do pleno desenvolvimento humano.

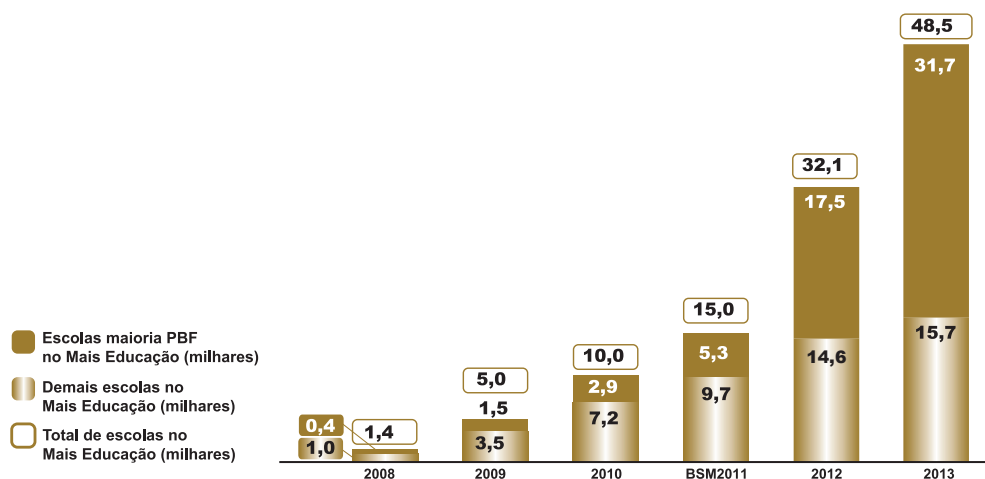
Sua proposição pelo governo federal ganha relevância quando compreendida no contexto da construção das políticas contemporâneas para educação básica no país, especialmente o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) criado pelo governo federal em 2007, que propõe recursos diferenciados *per capita* para matrículas em tempo integral; e o Plano Nacional de Educação, aprovado como Lei n° 13.005, em junho de 2014, pelo Congresso Nacional, cuja meta n° 6 prevê, em 10 anos, 50% da escolas e, pelo menos, 25% dos estudantes da educação básica em tempo integral.

4 Na articulação intersetorial que materializou a relação entre o Programa Mais Educação e o Programa Bolsa Família é necessário destacar o importante papel desempenhado pelos gestores Daniel Ximenes e Juliana Macedo, respectivamente Diretor de Condicionais e Coordenadora-Geral de Articulação Intersetorial, a quem dirijo profundos agradecimentos pelo compromisso demonstrado com o enfrentamento das desigualdades no Brasil.

Convém lembrar, nesse contexto de garantia de direitos e qualificação dos serviços públicos, a Emenda Constitucional 59/2009 (já incorporada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que tornou obrigatória a matrícula para crianças e jovens entre 4 e 17 anos, da educação infantil ao ensino médio, até 2016, nos remetendo a um esforço do Estado brasileiro para ampliar o tempo de estudo das crianças e jovens, no número de anos de formação e, ao mesmo tempo, no número de horas diárias.

No âmbito do Programa Mais Educação, constitui-se uma grande rede de escolas que, por meio de processos anuais de adesão, ampliam a jornada escolar, tendo em vista uma educação integral. Iniciado em 2008, com a participação de 1.380 escolas públicas estaduais e municipais, o Programa foi se ampliando ano a ano, e em 2014 as adesões já ultrapassam a meta prevista de 60.000 escolas. Todos os estados da federação, o Distrito Federal e mais de 4.800 municípios participam desse projeto. Através do Programa Dinheiro Direto na Escola, as escolas organizam seus planos de trabalhos, tomando decisões didático-pedagógicas e tendo meios para executar e concretizar essas decisões. E a maior parte das escolas que integram o Mais Educação são escolas “maioria Bolsa Família” conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Evolução da oferta de educação integral em escolas com maioria de alunos do Bolsa Família 2008-2014 (milhares de escolas atendidas)



Fonte: SIMEC/MEC, julho de 2013.

Mesmo priorizando, nesses primeiros anos, as escolas periféricas e que atendem populações mais pobres, não se trata de uma ação focal, mas de uma ação a ser gradualmente universalizada na educação brasileira, conforme o disposto no novo Plano Nacional de Educação. Em flagrante modificação de estratégia governamental relacionada à educação dos mais pobres, não se trata de uma escola compensatória para os pobres, mas de uma ação reestruturadora de todo sistema de ensino, que começa onde as dificuldades e necessidades são maiores.

O redesenho de projeto educativo, a partir do Programa Mais Educação, no contexto das políticas educacionais em desenvolvimento no país, retoma os ideais de escola democrática, republicana, de qualidade e tempo integral para todos. Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro apontaram, em ideias e obras, o esforço para a desnaturalização da “escola de turnos”, desonesta segundo Darcy, insuficiente segundo Anísio; e a necessidade de uma *escola de dia inteiro*, como condição para

fazer frente às profundas desigualdades sociais, convertidas em desigualdades educacionais, e consagradoras de um regime longo e simbólico de “castas”, praticamente intransponíveis para os filhos das classes populares.

Para além do espaço específico da sala de aula e dos espaços da escola, o Mais Educação fomenta e financia atividades propostas, organizadas e coordenadas pela escola e que aconteçam em espaços significativos da vida do bairro e da cidade, estimulando a experiência cultural e emancipatória do cinema, do teatro, do museu, dos parques, das praças, entre outros, como parte da ação curricular da escola. Tais processos fazem frente à segregação que caracteriza a relação de milhares de crianças e jovens pobres com os espaços consagrados das cidades.

A proposição original do Programa prevê atividades que, ao mesmo tempo, ampliem a jornada e permitam novos encontros educativos, por meio da introdução de *macrocampos* nas escolas: cultura, artes e educação patrimonial, esporte e lazer, comunicação e uso de mídias (educomunicação), saúde, direitos humanos, sustentabilidade ambiental, educação econômica, investigação no campo das ciências da natureza, cultura digital e acompanhamento pedagógico. Cada macrocampo desdobra-se em atividades a serem escolhidas livremente pelas escolas, de acordo com seu projeto pedagógico. Entre as atividades estão teatro, xadrez, dança, jornal e rádio escolar, horta e jardim escolar, judô, karatê, entre muitas outras.

Assim, o Programa se articula organicamente também com os Programas Mais Cultura nas Escolas e Segundo Tempo/Esporte na Escola, respectivamente do Ministério da Cultura e dos Esportes.

Os caminhos trilhados pelo Mais Educação ratificam ações intersetoriais e de forte incidência na relação entre escola e comunidade, tendo por base a compreensão de que o projeto educativo das novas gerações deve radicar-se num sólido compromisso entre os distintos atores que compõem o território em que a instituição escolar está situada.

O Programa Bolsa Família, intersetorial por natureza, contribui com critérios fundamentais para apoiar o atendimento educacional aos filhos das famílias mais pobres, uma vez que identifica as situações de pobreza, por meio das condicionalidades, direcionando suas ações para as escolas que contam com alto número de estudantes integrantes de famílias beneficiárias, consequência da articulação entre as áreas de assistência social e educação.

A identificação das escolas “maioria Bolsa Família” viabiliza, assim, o mapeamento de territórios onde estão aqueles em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza), pois, ainda que a condição de renda seja apenas um dos indicativos de pobreza, há uma relação direta desta com as demais situações de vulnerabilidade.

A partir desse mapeamento, entre 2011 e 2013, houve ações anuais de mobilização – no âmbito da articulação intersetorial entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC), extensivas aos estados e municípios, tendo em vista a importância da construção de outro olhar que fosse *despatologizador* para as populações em situações de vulnerabilidade. A partir dessas ações, foram realizadas pactuações com os atores do Programa Mais Educação e do Programa Bolsa Família dos estados e municípios. Especial atenção foi dada aos estados com grande número de escolas que concentram esse público: Maranhão, Piauí, Pernambuco, Ceará, Pará, Bahia, Alagoas e Minas Gerais.

O processo de mobilização e articulação entre os diversos níveis federativos incluiu uma série de atividades, de modo a sensibilizar os municípios e escolas quanto à importância da educação integral, seus pressupostos e objetivos, e o significado da parceria com o Programa Bolsa Família. Essas agendas envolveram técnicos do MEC e do MDS em reuniões para alinhamento conceitual em relação aos programas, definição de cronograma, pauta e mobilização nos estados. A mobilização dos municípios foi realizada com a colaboração da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), dos Comitês Territoriais do Programa Mais Educação, dos coordenadores do Programa Mais Educação

nas capitais, em interlocução junto à coordenação estadual do Bolsa Família (na assistência social) e na educação. Cabe acrescentar que nos municípios estabeleceu-se contato com gestores e coordenadores do Bolsa Família na educação, além dos coordenadores municipais e das escolas que integram o Programa Mais Educação.

Os Comitês Territoriais do Mais Educação, criados como espaços de inter- apoios institucionais, também têm atuação fundamental, uma vez que têm papel proativo com relação à implementação do Programa, congregando diversos atores da educação integral no território.

O objetivo central dos diferentes encontros e seminários, realizados no processo de mobilização e articulação, foi o fomento do diálogo sobre a construção coletiva de uma agenda de trabalho entre os representantes do Programa Mais Educação e do Programa Bolsa Família nos estados e nos municípios, respeitando a identidade de cada localidade e visando a adesão das escolas, dando início e/ou fortalecendo articulações intersetoriais entre as áreas.

Tal processo denota ações inéditas no âmbito da gestão pública brasileira, tanto em termos de *ações intersetoriais*, como em termos do diálogo estabelecido, olho no olho entre governos federal, estadual e municipal. Paulo Freire nos faria pensar em inéditos viáveis.

ALGUNS RESULTADOS

Da articulação realizada entre os dois programas, o total de escolas do Mais Educação com grande concentração de beneficiários do Bolsa Família passou de 388 em 2008 (28% do total de escolas no Mais Educação naquele ano) para 17 mil escolas em 2012 (54% do total de escolas), atingindo mais de 32 mil escolas em 2013 (65% do total de escolas), incrementando a proporção de escolas “maioria Bolsa Família” no Mais Educação em 37% entre 2008 e 2013. Portanto, com o início da

parceria em 2011, começaram a ser alcançados resultados significativos a partir de 2012, quando as escolas “maioria Bolsa Família” passaram a ser majoritárias.

O baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos anos iniciais ou finais constitui outro requisito importante para definição das escolas do Mais Educação, o que reforça a necessidade de ampliação de jornada nessas escolas, que também têm, muitas vezes, maioria de estudantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A articulação intersetorial traduz-se na parceria entre os programas Mais Educação e o Bolsa Família, materializando a potencial contribuição de uma escola em tempo e currículo integral para o enfrentamento das desigualdades sociais e demonstrando um substantivo avanço na garantia de um direito social básico, estratégico e central para a superação das situações de pobreza no país.

Em termos de resultados, a análise dos dados fornecidos pela Prova Brasil, com foco no aprendizado nas áreas de matemática e língua portuguesa⁵, deixa claro que a ampliação da jornada desempenha importante papel. Embora esses dados não estejam focados nas escolas “maioria Bolsa Família”, eles revelam que as escolas que implementaram o Programa Mais Educação, de modo geral, avançaram mais do que as que não o implementaram, e, neste universo, estão contidas as escolas “maioria Bolsa Família”. Melhores ainda são os resultados das escolas que têm a totalidade dos seus estudantes em tempo integral.

Outros dados interessantes vêm sendo explicitados por trabalhos acadêmicos, que apontam uma percepção, que vai se constituindo nas escolas, acerca da intensificação do vínculo dos estudantes que ampliaram seu tempo escolar por conta do Mais Educação: as saídas extemporâneas diminuíram, a presença dos pais e da comunidade é mais expressiva e o próprio cuidado com o espaço escolar ganhou sentido distinto.

5 MEC, 2012.

À GUISA DE CONCLUSÃO

A tarefa de construção de uma *escola de qualidade para todos* no Brasil é uma tarefa em curso, apesar dos 125 anos de nossa vida republicana. Tarefa inconclusa, não somente pela ineficácia do estado brasileiro em suas funções básicas, mas sobretudo pela ausência, na maior parte de sua história, de um projeto de nação que incluía a todos.

Nossa característica estrutural como país de desigualdades sustenta um projeto societário que historicamente privilegiou alguns, deixando milhões à margem. A inexistência de escolas ou sua existência sem qualidade para a maioria, refletiu sempre um determinado padrão de funcionamento como sociedade. Não há acasos nesse processo.

O “olhar de cima” para os pobres correspondeu, historicamente, a lugares pré-determinados nos quais os pobres deveriam realizar as tarefas mais rudes e ocupar as profissões consideradas mais “simples”, para as quais não fossem necessários longos anos de estudo. Parte de nosso atraso como nação vincula-se diretamente a esse imaginário, na maioria das vezes não revelado, de “castas sociais”.

As políticas de enfrentamento das desigualdades, levadas a termo na última década, e seu caráter sistêmico e intersetorial assumido, sobretudo, a partir do Plano Brasil sem Miséria, em que pesem todas as contradições próprias do modo de produção capitalista, têm construído possibilidades reais de mudança de vida para milhões de pessoas.

As crianças e jovens, filhos das classes populares, assumidos pela sociedade e pelo Estado brasileiro como sujeitos de direitos e partícipes de projetos educativos que promovam protagonismo social e processos de emancipação, seguramente nos ajudarão a escrever um futuro que revele outras estatísticas e outros cenários sociais. Para tanto, a contribuição *da escola de tempo completo e de formação integral*, a escola que promova o *pleno desenvolvimento humano* no campo das ciências, das artes, da cultura, das tecnologias e mídias, do esporte, entre outros, é fundamental.

No contexto de um cenário de políticas públicas que distribuem riquezas e criam oportunidades formativas para todos, afirmar uma escola verdadeiramente republicana significa enfrentar os reducionismos que caracterizaram os processos de universalização da educação no Brasil e finalmente garantir acesso, permanência e qualidade para todos.

Dito de outro modo, os esforços para uma proposição escolar de tempo ampliado, em uma perspectiva de formação humana integral, alinha-se aos esforços para empoderar a população em termos de acesso aos bens da cultura e aos bens materiais que permitam a construção de contextos dignos para a organização e o desenvolvimento da vida. *Tempos-espacos de um justo e digno viver*, como diria Miguel Arroyo⁶.

Portanto, a educação básica para todos, da educação infantil ao ensino médio, precisa, progressivamente, ser de dia inteiro e de amplos horizontes formativos. Não sendo assim, ouviremos um canto de sereias, navegaremos até elas e os filhos dos pobres adentrarão timidamente as possibilidades da sociedade contemporânea e continuarão nas tarefas mais rudes e nas profissões mais simples, em que pese a importância tanto desses jovens, quanto dessas tarefas e profissões.

6 in MOLL, 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Miguel. O direito a tempos-espços de uma justo e digno viver. In: MOLL, Jaqueline. *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito da outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2013. p.33-45.

BRASIL. Ministério da Educação. *Considerações sobre a Prova Brasil e as taxas de rendimento escolar nas Escolas do Programa Mais Educação*. Brasília, 2012.

FERRARO, Alceu. Escola e produção do analfabetismo no Brasil. *Educação e Realidade*. Porto Alegre, v. 12, n.2, p.81-96, jul/dez, 1987.

MOLL, Jaqueline. *Alfabetização possível: reinventando o ensinar e o aprender*. 5. ed. Porto Alegre: Mediação, 2001. 195 p.

RIBEIRO, Maria Luiza S. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1984.

O BRASIL CARINHOSO E AS POLÍTICAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL – O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO COM O PROGRAMA SÃO PAULO CARINHOSA

*Ana Estela Haddad, Rogério da Veiga,
Terciane Alves Gonçalves e Teresinha Cristina Reis Pinto*

A criação e implantação da Ação Brasil Carinhoso dentro do Plano Brasil sem Miséria colocou a primeira infância como prioridade na agenda política do país. Baseado nas evidências científicas que apontam a pobreza como um obstáculo ao desenvolvimento infantil e o baixo desenvolvimento infantil como fator de reprodução da pobreza¹, o Brasil Carinhoso reforça a prioridade às crianças nas políticas para erradicação da pobreza, implementando ações nas áreas de educação, saúde e renda que levam à melhoria das condições de desenvolvimento das crianças mais pobres. Combinando ações concretas, de implementação imediata e impactos de curto prazo, com os princípios e diretrizes que apontam para a importância do investimento na primeira infância, para a necessidade de atuação intersetorial e para a promoção da equidade, e assegurando uma elevada cobertura de atendimento, o Brasil Carinhoso oferece uma base para que os municípios e estados criem políticas próprias.

No município de São Paulo, a gestão iniciada no ano de 2013 estabeleceu a Política Municipal para a Promoção do Desenvolvimento Integral da Primeira

1 SHONKOFF, 2011; GARY W. Evans et al, 2011; GREG J. Duncan et al, 2011

Infância – a São Paulo Carinhosa². Inspirado no Brasil Carinhoso, engloba também elementos do Plano Nacional pela Primeira Infância³ e do Programa de Metas do Governo Municipal⁴. Vale ressaltar que esse Programa de Metas, guia para a gestão, é um desdobramento do programa de governo construído coletivamente com a sociedade civil organizada, apresentado à população na campanha eleitoral, tendo sido vitorioso nas eleições municipais de 2012.

COMPROMISSO COM A INFÂNCIA

O desenvolvimento infantil integral engloba as dimensões cognitiva, motora, emocional e social. Para que seja alcançado, e para uma infância feliz, cada bebê que nasce depende de cuidadores com quem possa estabelecer vínculos afetivos estáveis, ambiente seguro e protegido e nutrição adequada. Evidências científicas comprovam os efeitos devastadores, irreversíveis e com reflexos ao longo de toda vida, das situações de negligência e violência vivenciadas durante os primeiros anos de vida.

“A ambivalência da infância – presente e futuro – exige que cuidemos dela agora pelo valor da vida presente e que ao mesmo tempo mantenhamos o olhar na perspectiva do seu desenvolvimento rumo ao sentido pleno do seu projeto de existência. Para as crianças, mais importante do que preparar o futuro, é viver o presente, viver agora e na forma mais justa, plena e feliz.”⁵

2 Decreto Municipal n° 54.278 de 28 de agosto de 2013

3 Rede Nacional pela Primeira Infância, 2010

4 Mais detalhes podem ser encontrados na página: www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/programa_de metas/

5 Rede Nacional pela Primeira Infância, 2010

Como poeticamente definiu a educadora e poetisa chilena Gabriela Mistral: “Para elas não podemos dizer amanhã, seu nome é hoje”. Por mais relevantes que os impactos dos investimentos na primeira infância sejam na vida adulta, esses investimentos já se justificam plenamente pelos impactos no presente, na vida de cada uma das crianças que passam a ser vistas e tratadas como sujeitos de direito.

Como está colocado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, a responsabilidade por assegurar o direito ao pleno desenvolvimento na infância é compartilhado pelo Estado, pela sociedade e pela família:

*“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-las a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e pressão.”*⁶

A família contemporânea tem se modificado, mas mantém-se como primeiro referencial de espaço de troca afetiva e instituição primordial de cuidado e educação dos filhos. A criança tem o direito à convivência familiar, essencial para a constituição da sua personalidade e para a formação de vínculos afetivos. Qualquer forma de substituição da convivência familiar nos primeiros anos de vida deverá ser transitória.

A sociedade deve ser convocada para a tarefa de educar as crianças. Um provérbio africano diz que “para educar uma criança é preciso toda uma aldeia”. A experiência vivida pelo educador popular Tião Rocha, em Moçambique, é assim descrita por ele:

“Este aprendizado vivido em Moçambique mudou nossas vidas de educadores e passou a integrar nosso olhar institucional. Convocar

⁶ Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.

a aldeia, a comunidade, toda a gente para educar bem todas as crianças, tornou-se uma obsessão para toda nossa equipe”.

Ao Estado cabe direcionar recursos e formular políticas públicas que deem suporte às famílias, induza o envolvimento da sociedade e disponibilize serviços públicos de qualidade que promovam o desenvolvimento infantil.

A primeira infância é igualmente prioridade de organismos internacionais. O plano estratégico preparado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), para o período de 2014 a 2017, defende o avanço no direito de todas as crianças, especialmente aquelas com maiores desvantagens, estabelecendo as seguintes áreas prioritárias: saúde; acesso à água, à rede de esgoto e à higiene; proteção do HIV/AIDS; proteção contra violência, abuso e exploração; educação de qualidade; nutrição; redução da pobreza e da exclusão social de crianças⁷.

O município de São Paulo, comprometido com a infância, criou a Política Municipal para a Promoção do Desenvolvimento Integral da Primeira Infância – São Paulo Carinhosa. A São Paulo Carinhosa traduz para a primeira infância os grandes compromissos assumidos pelo governo no Programa de Metas. Um deles é o compromisso com os direitos sociais e civis; outro é o resgate da cidadania em territórios vulneráveis. A São Paulo Carinhosa assegura a prioridade às crianças nesses dois eixos estratégicos. O diagrama abaixo permite compreender as articulações e os objetivos da São Paulo Carinhosa.

⁷ Documento disponível em: http://www.unicef.org/strategicplan/files/2013-21-UNICEF_Strategic_Plan-ODS-English.pdf

Diagrama 1 – Fluxograma 1ª Infância

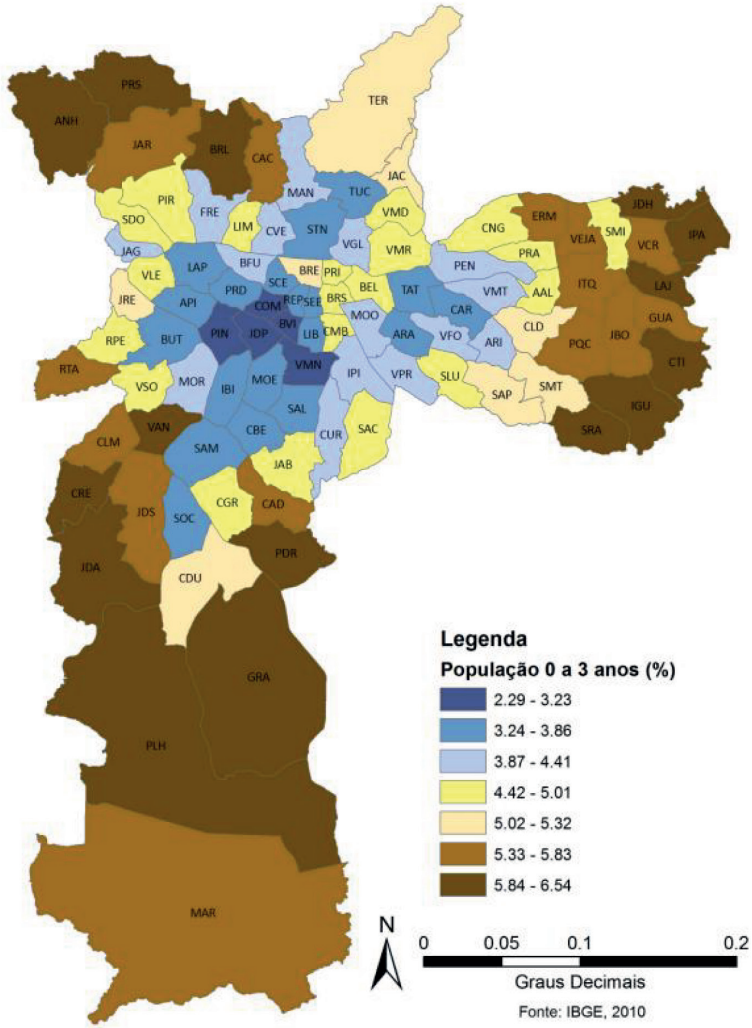


Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo.

POPULAÇÃO INFANTIL: PÚBLICO-ALVO DO PROGRAMA SÃO PAULO CARINHOSA

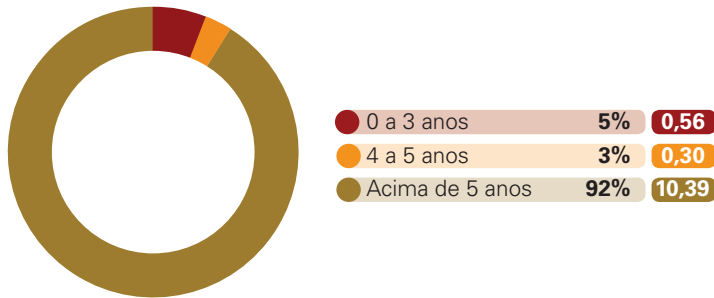
De acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, moram na cidade de São Paulo aproximadamente 860.000 crianças de 0 a 5 anos e 11 meses de idade, o que corresponde a 47% do total de crianças e 7,6% do total de habitantes da cidade. Nasceram anualmente em São Paulo 175.000 crianças. Territorialmente, as crianças estão concentradas na periferia da cidade, que também apresentam os maiores índices de exclusão social.

Figura 1 – Distribuição de crianças na cidade de São Paulo



Fonte: Mapa da exclusão/inclusão social dos distritos da cidade de São Paulo, 2012.

Gráfico 1 – Faixa Etária da população da cidade de São Paulo
(em % e em milhões de pessoas)



Fonte: Censo 2012 (IBGE).

A gestão do Programa São Paulo Carinhosa é realizada pelo comitê gestor do Programa, composto por 14 Secretarias. Coordenado no gabinete do prefeito pela primeira-dama, o Programa utiliza amplamente os indicadores de saúde e educação do município (Tabela 1) para definir suas ações.

Tabela 1 – Indicadores de saúde e educação no município de São Paulo

Indicador	
Nº de crianças matriculadas em creche	262.372
Nº de crianças matriculadas em pré-escola	259.331
Nº de nascidos vivos (2012)	175.880
% de partos normais	47%
% de gestantes com mais de 4 consultas pré-natal	94%
Prevalência de anomalias congênitas	2.539
Mães com menos de 7 anos de estudo	24.250
Mães adolescentes (< 19 anos)	22.891
Nº de crianças em abrigos	2.900
Nº de crianças de 0 a 3 anos no Bolsa Família	84.857

Fontes: MEC/Inep/2012; Ministério da Saúde, Sistema de Informação de Nascidos Vivos (Sinasc/2012); Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo.

Algumas iniciativas, por exemplo, a programação cultural para a infância, a educação alimentar, entre outras, têm caráter universal e são dirigidas para a infância na cidade de maneira geral. Essas ações universais buscam promover um novo olhar sobre a infância e o cultivo de valores que se relacionam com os direitos sociais fundamentais na nossa sociedade.

Ao mesmo tempo, a análise de dados e indicadores permite identificar os territórios que apresentam maiores riscos ao desenvolvimento das crianças e quais necessidades devem ser priorizadas pelo poder público. Dessa forma, o Programa São Paulo Carinhosa escolheu, dentre os 20 distritos com maior número de crianças e elevada mortalidade infantil, cinco distritos para atuação prioritária no início da ação, estendendo-se aos demais gradualmente. Estes 20 distritos⁸ têm 219 mil crianças de até 3 anos, apresentam 21% de famílias com rendimento inferior a meio salário mínimo, taxa de 2% de gravidez na adolescência e média de 28 jovens assassinados para cada 100 mil habitantes.

A seguir, estão relatados alguns exemplos de ações que vêm sendo desenvolvidas no âmbito do Programa, sempre em parceria e articulação com as secretarias municipais, com a sociedade civil organizada e com as comunidades envolvidas.

SÃO PAULO CARINHOSA – EDUCAÇÃO

A creche ocupa um lugar importante no processo de desenvolvimento da criança. O Ministério da Educação estabeleceu, na última década, modificações significativas na sua estrutura, considerando a creche já como a primeira etapa no processo educacional. Dessa forma, foram estabelecidas Diretrizes Curriculares e indicadores

8 Jardim Ângela, Parelheiros, Grajaú, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Dutra, Brasilândia, Cachoeirinha, Jaraguá, Tremembé, Cidade Tiradentes, Iguatemi, Lajeado, Ermelino Matarazzo, Itaquera, Cangaíba, Vila Curuçá, São Mateus, São Rafael, Vila Jacuí.

de qualidade pelo Ministério da Educação para orientar o planejamento pedagógico na creche e na educação infantil em todo o país, paralelamente à sua expansão rumo à meta estabelecida no Plano Nacional de Educação. A meta implica em alcançar em todo o país 50% de cobertura na disponibilização de vagas em creche (ou Centros de Educação Infantil) até 2022. Vale mencionar a ampliação do financiamento federal para esta faixa etária (de 0 a 3 anos), por meio da Emenda Constitucional que transformou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – fundo de financiamento que incidia apenas sobre o ensino fundamental – em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – ampliação do fundo de financiamento para toda a educação básica; modificando também os referenciais de qualidade da educação infantil estabelecidos em 2009, entre outros.

O acesso à creche na faixa etária do 0 aos 3 anos tem efeito equalizador das desigualdades nas fases iniciais do desenvolvimento humano, ou seja, ao intervir nos primeiros anos de vida é possível evitar que os graus de desigualdade se aprofundem.

Uma questão central que se coloca na agenda da educação infantil no Brasil atualmente é como compatibilizar, de um lado, o atendimento ao direito social constitucional de *acesso à creche de qualidade* para as crianças de todas as famílias que o desejarem, e, de outro, o fato concreto de que a demanda por vagas em creches ultrapassa os limites da oferta formal⁹.

Uma das relações da São Paulo Carinhosa com o Brasil Carinhoso é o alinhamento às ações propostas pelo governo federal no município. Como primeiro resultado desse alinhamento, a Secretaria Municipal de Educação, em atuação articulada com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, adotou uma estratégia diferente em relação à fila de espera para matrícula em

9 Trabalho apresentado no Programa de Desenvolvimento de Liderança Executiva no Desenvolvimento Integral da Primeira Infância. Universidade de Harvard, Universidade de São Paulo, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

creches. Realizou-se uma verificação qualitativa em relação a todas as crianças que se encontravam aguardando vagas na fila, que tem ordenação cronológica, a partir de um sistema informatizado único no município, e priorizaram-se as crianças do Programa Bolsa Família. Com isso, todas as crianças do Bolsa Família, que estavam registradas, foram priorizadas na fila das creches sob gestão municipal na cidade de São Paulo. Essa medida buscou reduzir as iniquidades no acesso e ampliou o volume de recursos federais disponíveis para investimento na rede de educação do município.

O resultado dessa priorização pode ser visto nos dados sobre matrículas. Em 2013, o município tinha 18.529 crianças beneficiárias do Bolsa Família matriculadas, fazendo com que recebesse do Brasil Carinhoso repasses de R\$ 24 milhões para investimento em creches. Em 2014, o valor do repasse foi de R\$ 42,9 milhões referentes a 32.755 crianças, um aumento de 76,7%, enquanto o Brasil aumentou 26,8% neste mesmo período¹⁰. A cobertura de crianças de zero a três anos beneficiárias do Bolsa Família passou de 21,8% para 38,6% e, com isso, a cidade de São Paulo passou a dar aos cidadãos em situação de maior vulnerabilidade um tratamento mais igualitário em relação ao conjunto de famílias da cidade, que têm 47,4% de suas crianças matriculadas em creche¹¹. A prefeitura também tem como meta viabilizar a criação de 150 mil vagas até 2016, das quais 28 mil já foram criadas.

Vale ressaltar que essa medida encontra respaldo no fato de que bebês que nascem em famílias com melhores condições sociais e educacionais poderão receber em casa, junto a um familiar ou cuidador bem orientado, os cuidados e estímulos necessários ao seu desenvolvimento integral pleno. Nas situações de famílias desestruturadas e de maior vulnerabilidade social, a impossibilidade de

¹⁰ O total de crianças do Programa Bolsa Família matriculadas em creche passou de 458.204 em 2013 para 580.981 em 2014.

¹¹ São Paulo possuía, em 2013, 84.857 crianças de 0 a 3 anos de idade em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, das quais 32.755 estão matriculadas em creches (38,6%). Ao todo na cidade são 564.210 crianças de 0 a 3 anos de idade, das quais, pelo Censo Escolar de 2013, 267.307 estão matriculadas em creches (47,4%).

frequentar a creche pode ser decisiva para crianças que de outra forma não terão as mesmas oportunidades.

Além disso, as Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, seguindo diretriz do Brasil Carinhoso, incluíram as creches e pré-escolas no Programa Saúde na Escola. A São Paulo Carinhosa apoia a Secretaria Municipal de Educação nas ações de melhoria na qualidade da alimentação escolar e de promoção de hábitos alimentares saudáveis. O Departamento de Alimentação Escolar distribui diariamente 1,9 milhão de refeições para 936 mil estudantes em 2,7 mil escolas, o que faz com que as ações empreendidas tenham grande alcance. Uma das ações em curso é o Prêmio Educação Além do Prato, que tem o objetivo de engajar a comunidade escolar e o entorno da escola na promoção de hábitos saudáveis de alimentação escolar e sua maior inserção nos projetos pedagógicos das escolas. O Prêmio tem o apoio da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Outra iniciativa em processo de implementação na São Paulo Carinhosa – Educação é a criação dos Parques Sonoros nos Centros de Educação Infantil. O objetivo é que as crianças possam vivenciar experiências sonoras, brincar com objetos sonoros, construir seus próprios instrumentos e realizar suas composições. A implementação dessa iniciativa inclui atividades de formação para os educadores.

SÃO PAULO CARINHOSA – SAÚDE

O município aderiu à Rede Cegonha, programa do Ministério da Saúde que aumenta os recursos investidos e traz inovações e ampliações em relação ao Programa Mãe Paulistana. As maternidades de São Paulo, tanto de gestão municipal quanto estadual, receberam R\$ 50,6 milhões para sua melhoria como resultado da adesão. Também estão sendo distribuídos, gratuitamente, remédios para asma, suplementação de vitamina A e sulfato ferroso na rede de Unidades Básicas de Saúde e farmácias, uma ação do Brasil Carinhoso. Está prevista a ampliação do atendimento à saúde mental na infância, com a criação de sete novos Centros

de Atenção Psicossocial (CAPS). Ademais, o município de São Paulo tem um desempenho acima da média nacional no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, com 92,78% do acompanhamento da frequência escolar e 77,73% de acompanhamento das famílias com perfil na área da saúde.

Considerando a importância de acompanhar e monitorar o crescimento e o desenvolvimento infantil, bem como de apoiar as famílias e ampliar suas competências para o cuidado com a criança, está em processo de implementação no São Paulo Carinhosa – Saúde, com o apoio do Ministério da Saúde, uma nova iniciativa com base na visita domiciliar. As Equipes de Saúde da Família, e em especial os agentes comunitários de saúde, sob supervisão dos enfermeiros da equipe, serão capacitadas para fazer visitas domiciliares com foco no apoio às famílias, para ampliação das competências do cuidado, e à promoção do desenvolvimento infantil integral. As visitas domiciliares serão dirigidas às famílias em situação de maior vulnerabilidade social: famílias em situação de extrema pobreza, cadastradas no Bolsa Família; recém-nascidos prematuros ou de baixo peso; crianças com deficiências; asfixia perinatal grave; infecções congênitas; famílias com situações de violências; mães com dependência a álcool ou outras drogas; depressão materna; adolescentes grávidas; mães com baixa escolaridade.

Uma experiência bem sucedida que nasceu na Unidade Básica de Saúde de Ermelino Matarazzo (zona leste da cidade) é o pré-natal do pai. A ação nasceu da necessidade de reduzir a incidência de doenças sexualmente transmissíveis e prevenir a sífilis congênita. A participação dos pais desde a gestação, no aprendizado dos cuidados com o futuro bebê, teve como resultado o fortalecimento do vínculo paterno e maior harmonia familiar. Estudos científicos relatam inclusive a diminuição de situações de abuso e violência intrafamiliar quando o vínculo se estabelece mais precocemente¹².

12 DAY *et al.* 2003.

Na articulação entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida foi qualificado o protocolo de acompanhamento à gestante de alto risco, incluindo recorte de raça. Foi também efetivada a fase IV do teste do pezinho, que identifica mais duas situações (deficiência de biotinidase e hiperplasia adrenal congênita), com triagem auditiva e visual. Está em andamento também a capacitação de 2.000 médicos e enfermeiros e 3.000 professores e cuidadores das creches.

SÃO PAULO CARINHOSA – ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

As ações relacionadas à erradicação da extrema pobreza estão sob coordenação da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. O governo do prefeito Fernando Haddad definiu como meta fazer a Busca Ativa e encontrar 228 mil famílias que têm perfil para participar do Programa Bolsa Família e, por não estarem no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ainda não foram beneficiadas. Desse total, entre 2013 e 2014, 80 mil famílias já foram cadastradas e passaram a receber o Bolsa Família na periferia da cidade, que tem a maior concentração de crianças.

Além das ações já mencionadas em articulação com a educação e a saúde, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social tem dado atenção redobrada às crianças e aos adolescentes em situação de abrigo e trabalho para promover medidas relacionadas à diminuição de decisões que levem ao afastamento da criança ou adolescente da família, colocando-as em abrigos institucionais, em parceria com a saúde, com os Conselhos Tutelares e com o Poder Judiciário. As condições específicas em cada caso são analisadas, buscando-se as alternativas possíveis para que a institucionalização seja evitada sempre que possível. Ao mesmo tempo, são identificados os abrigos com as melhores práticas no cuidado de crianças e adolescentes que possam ser replicadas em outros abrigos. Uma ação importante

é a ampliação da oferta de atividades culturais para crianças e adolescentes em situação de abrigo que, sem a iniciativa deliberada de incluí-los nas atividades promovidas pela Secretaria Municipal de Cultura, estariam privados de acesso ao importante acervo cultural da cidade.

SÃO PAULO CARINHOSA – HABITAÇÃO E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Uma pesquisa financiada pela Fundação Bernard Van Leer e desenvolvida pelo Centro de Análises Econômicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) realizada em São Paulo (resultados ainda preliminares), Rio de Janeiro e Recife¹³, investigou a prevalência de situações de violência sofridas na infância. Um dado que se destaca é a maior exposição à violência identificada em habitações coletivas ou cortiços. Esse diagnóstico motivou uma iniciativa envolvendo uma região no centro da cidade de São Paulo, o Glicério, em que há uma concentração desse tipo de habitação. A Secretaria Municipal de Habitação e a Subprefeitura da Sé iniciaram o trabalho num dos cortiços com maior concentração de crianças. Com base numa lei municipal¹⁴, estão sendo promovidas melhorias nas condições de habitação, levando em conta também as aspirações das crianças que moram no local.

Por esse mesmo processo de escuta das crianças, num trabalho realizado pela organização não governamental Criacidade, uma praça próxima ao local será transformada em um espaço dedicado ao brincar e à convivência para todas as idades. O espaço foi projetado por um grupo de alunos de arquitetura da Escola Belas Artes, como atividade de extensão universitária, a partir da escuta feita com as crianças.

13 SANTOS, H. *et al* 2013.

14 Lei Municipal n° 10.928, de 08 de janeiro de 1991, conhecida como Lei Moura.

O projeto pronto e a maquete da futura praça já foram apresentados às crianças e a seus pais e foi aprovado. Experiências como essa estão alinhadas às propostas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e à orientação para a ocupação do espaço público da cidade.

SÃO PAULO CARINHOSA – CULTURA

A Secretaria Municipal de Cultura tem promovido diversas iniciativas, apoiando artistas e suas expressões nas mais variadas formas em toda a cidade, nas suas centenas de equipamentos, e buscando ocupar a cidade e torná-la um espaço de encontro dos seus cidadãos. Esse movimento tem sido acompanhado no que diz respeito à criança. Exemplos disso são a Virada Cultural, que desde 2013 conta com a edição infantil – a Viradinha Cultural; as atividades culturais realizadas na ocasião da comemoração do aniversário da cidade; o Circuito São Paulo de Cultura¹⁵, e a programação do Cine Belas Artes, reaberto ao público em 2014, todos com uma programação especialmente pensada para as crianças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência da São Paulo Carinhosa deve-se, em boa parte, à inspiração do Brasil Carinhoso, que coloca a primeira infância como prioridade na política para superação da extrema pobreza, o Plano Brasil Sem Miséria. Os resultados da ação voltada exclusivamente para as crianças pequenas do Brasil Sem Miséria induzem os municípios e estados brasileiros a formularem e implementarem políticas públicas que reforcem a atenção dada ao desenvolvimento infantil.

¹⁵ <http://circuitospdecultura.prefeitura.sp.gov.br/>

Traduzir as diretrizes do Brasil Carinhoso no município tem significado, para nós, identificar e concentrar esforços integrados e intersetoriais nos territórios mais vulneráveis da cidade, ao mesmo tempo em que é fundamental combinar ações com foco e ações de caráter universal, capazes de fortalecer a importância da infância como um valor maior, um patrimônio social.

As políticas educacionais, as políticas de geração e equalização de oportunidades de trabalho e renda e as condições de saúde da população têm seus resultados fortemente influenciados e, em muitos casos, determinados pelas situações vividas na infância. Dessa maneira, o rompimento do ciclo de pobreza e a redução de desigualdades têm nas políticas de promoção ao desenvolvimento infantil um fator decisivo.

Nenhuma sociedade poderá ser melhor do que aquilo que puder oferecer a cada uma de suas crianças. A equidade buscada pelas políticas públicas se estabelece desde o princípio, e a política mais efetiva será aquela que puder proporcionar o mesmo ponto de partida para cada um dos seus cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Indicadores de *Qualidade da Educação Infantil*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n° 8069*, de 13 de junho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Emenda constitucional n° 53*, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortez. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. IPEA, 2013. 494 p.

CENTRO DE ANÁLISES ECONÔMICAS E SOCIAIS DA PUC-RS. *Infância eviolência: Cotidiano de crianças pequenas em favelas e cortiços de São Paulo (no prelo)*. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/caes/>>. Acesso em: 15 out. 2014.

CHARLES A. et al.. Anguish of the Abandoned Child: the plight of orphaned Romanian children reveals the psychic and physical scars from first years spent without loving, responsive caregiver. *Scientific American*, p.62-67, April 2013.

CHARLES, Nelson. The Timing and Quality of Early Experiences Combine to Shape Brain Architecture. Center on the Developing Child, Harvard University. Disponível em: <www.developingchild.net>. Acesso em: 15 out. 2014.

COORDENADORIA DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS (CEDEPE/PUCSP); HOSPITAL SAMARITANO. *Mapa da Exclusão/Inclusão Social dos Distritos da Cidade de São Paulo*. 2012.

DAY, V. P. et al. . Violência doméstica e suas diferentes manifestações. *Rev. Psiquiatr Rio Gd Sul*, v. 25, n. 1, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).. *Síntese dos Indicadores Sociais IBGE 2013*. Rio de Janeiro: IBGE 2013. <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de.../SIS_2013.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

MARTINS, A. P. B. et al.. Cash Transfer in Brazil and Nutritional Outcomes. *Rev. Saúde Pública USP*, v. 47, n. 6, p. 1159-71, 2013.

REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. *Plano Nacional pela Primeira Infância*. Brasília, 2010. Disponível em: <www.primeirainfancia.org.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO (cidade). *Decreto Municipal nº 54.278*, de 28 de agosto de 2013. Disponível em: <www.saopaulocarinhosa.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). *Programa de Metas da Prefeitura do Município de São Paulo*. 2013. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/.../programa_de_metas/>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. *Orientação Normativa nº 01/13*. Avaliação na Educação Infantil: aprimorando os olhares. São Paulo, 2014. <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/BibliPed/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es2014/orient_normativa1_web_completo.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. *Prêmio Educação Além do Prato*. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/premioeducacaoalemdoprato/Default.aspx>>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Saúde. *Nossas crianças: janelas de oportunidade*. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_10520.htm>. Acesso em: 15 out. 2014.

SHONKOFF, J. Protecting Brains, Not Simply Stimulating Minds, *Science*, v.. 333, n. 19, p. 1-6 August 2011.

SHONKOFF, J. *Leveraging the biology of adversity to address the roots of disparities in health and development*. <www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1121259109>. Acesso em: 15 out. 2014.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. *The UNICEF Strategic Plan, 2014-2017*. Disponível em: <http://www.unicef.org/strategicplan/files/2013-21-UNICEF_Strategic_Plan-ODS-English.pdf>. Acesso em: 16 out. 2014.

AÇÕES DE SAÚDE NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: O ACESSO À SAÚDE ORIENTADO PELA SUPERAÇÃO DE INIQUIDADES

*Patricia Constante Jaime, Márcia Aparecida do Amaral
e Helvécio Miranda Magalhães Júnior*

O presente texto tem como objetivo analisar o papel, as contribuições e os desafios do setor saúde no Plano Brasil sem Miséria.

A superação da extrema pobreza requer ação intersetorial do Estado. No Brasil, tais ações são articuladas em três grandes eixos: garantia de renda para alívio imediato da situação de extrema pobreza, por meio da realização de transferências monetárias; inclusão produtiva, com oferta de oportunidades de ocupação e renda ao público-alvo; e acesso a serviços, para provimento ou ampliação de ações de cidadania e de bem-estar social¹. A organização e ampliação do acesso e da qualificação das ações de saúde marca a contribuição do Sistema Único de Saúde (SUS) no Plano Brasil sem

¹ CAMPELLO, 2013.

Miséria. Para tanto, o conjunto das ações desenvolvidas é orientado pelos princípios da universalidade e equidade na política de saúde e articulado ao compromisso de governo de combate à pobreza e redução de desigualdades.

O texto divide-se em três seções, além desta introdução: a primeira descreve brevemente o SUS, sua base normativa e seus princípios e compromissos para superação das desigualdades sociais e em saúde. A segunda seção descreve a agenda da saúde no Brasil sem Miséria, aqui estruturada em quatro blocos: ampliação do acesso e da qualidade da atenção básica; acesso a medicamentos; controle de doenças relacionadas e perpetuadoras da pobreza; e Brasil Carinhoso. São destacadas as iniciativas voltadas à promoção da saúde e da boa nutrição na primeira infância como parte de uma agenda pública de superação da pobreza. Na última seção estão apresentadas as considerações finais.

O SUS E A EQUIDADE COMO PRINCÍPIO

A Constituição Brasileira de 1988 reconhece a saúde como direito do cidadão e dever do Estado. Desde então, o país tem um sistema nacional de saúde – Sistema Único de Saúde (SUS) – público e gratuito com o objetivo de prover uma atenção universal e integral, por meio de gestão interfederativa com co-responsabilidade da União, dos estados e do Distrito Federal e do conjunto dos municípios, e a prestação descentralizada de serviços de saúde, com participação da comunidade e controle social nas esferas de decisão do sistema².

Para regular as ações e os serviços de saúde, em 19 de setembro de 1990 foi promulgada a Lei Orgânica nº 8.080, que dispõe sobre as condições para a

² PAIM *et al*, 2011.

promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes³.

Os princípios constitucionais do SUS incluem a universalização da atenção à saúde, garantida a todo cidadão; a integralidade dessa atenção, incluindo todas as ações necessárias à promoção e proteção da saúde, à prevenção e ao tratamento das doenças e à reabilitação; e a equidade, ofertando serviços e bens segundo as necessidades. Por sua vez, os princípios organizativos são a descentralização da gestão, com participação das esferas de gestão federal, estadual e municipal; a regionalização e hierarquização das redes de serviços; e a participação da comunidade na gestão do sistema⁴.

Por seu caráter universal, o SUS é tido como uma importante política de promoção de inclusão social. Seus avanços são significativos, apesar de persistirem problemas a serem enfrentados para consolidá-lo como um sistema público equânime. Ainda se observam desigualdades importantes na oferta de ações e serviços de saúde⁵.

Nesse sentido, é necessário resgatar o conceito de equidade tão caro à promoção da saúde e à produção do cuidado no SUS:

Equidade, *fem.* Conceito que considera as desigualdades sociais como injustas e evitáveis, implicando na adoção de ações governamentais para atender às diferentes necessidades da população.

Notas: i) A equidade em saúde cria oportunidades iguais para que todos tenham acesso à saúde, o que está intimamente relacionado com os determinantes sociais. ii) Na atenção à saúde, o conceito envolve duas dimensões importantes: a equidade horizontal – tratamento igual aos indivíduos que se encontram em situação igual de saúde

3 BRASIL, 1990.

4 BRASIL, 2011.

5 PAIM *et al.*, 2011; CNDSS, 2008.

– e a equidade vertical – tratamento apropriadamente desigual aos indivíduos em situações distintas de saúde. iii) Para promover a equidade, é preciso que existam ambientes favoráveis e acesso à informação, a experiências, a habilidades e a oportunidades que permitam fazer escolhas por uma vida mais saudável.⁶

Dessa forma, a superação das desigualdades é um desafio no âmbito da saúde pública e acredita-se que o SUS possa promover equidade no acesso a serviços de saúde, sem comprometer seu caráter universal e igualitário⁷. Essa é a grande contribuição do setor da saúde à agenda de redução da pobreza no país, traduzida pela busca da garantia da inclusão e, conseqüentemente, redução da vulnerabilidade social, com equalização das oportunidades para as famílias mais pobres.

AGENDA DA SAÚDE NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A organização e a ampliação do acesso e da qualificação das ações de saúde, a partir da ótica da superação de iniquidades e da orientação e priorização do governo federal de combate à pobreza, resultaram em aperfeiçoamento de processos e programas de saúde e na construção de novas iniciativas que envolveram diferentes secretarias e áreas técnicas do Ministério da Saúde. Esta agenda integrada está aqui estruturada em quatro blocos, descritos a seguir.

⁶ BRASIL, 2012a, p.22.

⁷ PAIM, 2006.

Ampliação do acesso e da qualidade da atenção básica

A atenção básica, também chamada de atenção primária, é considerada o primeiro e preferencial ponto de acesso à rede de atenção à saúde⁸. É o ponto de atenção com maior capilaridade na rede de saúde, estando disponível em todos os municípios brasileiros. Tem um papel predominante na garantia do acesso ao sistema e da integralidade do cuidado em saúde da população, sendo organizada pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) que assim a define:

a atenção básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de cuidado complexas e variadas que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território, observando critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que toda demanda, necessidade de saúde ou sofrimento devem ser acolhidos.⁹

8 SILVA, 2013.

9 BRASIL, 2012b.

A partir de 2011, num processo de aprofundamento e aprimoramento da PNAB, o Ministério da Saúde realizou uma série de medidas que reposicionaram o papel e a importância da atenção básica no conjunto das políticas do governo federal¹⁰.

Como parte desse processo, critérios relacionados às desigualdades sociais e de acesso à saúde foram utilizados para orientação de ações e investimentos. Destaca-se o aumento expressivo do orçamento federal da atenção básica (mais de 100% de 2010 a 2014), com aplicação de um fator equitativo no Piso de Atenção Básica Fixo, repassado pela união aos municípios, que considerou pela primeira vez a distribuição dos municípios segundo indicadores como Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, percentuais de população em extrema pobreza, de beneficiários do Programa Bolsa Família e de pessoas com planos de saúde suplementar. Segundo Pinto et al.¹¹, de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, os municípios menores e mais pobres obtiveram um aumento acumulado no *per capita* nominal de 55%, o que equivale ao dobro do aumento obtido pelos municípios mais ricos, sendo a esses agregado 28% de aumento. Também houve, a partir de 2011, inédito investimento na ampliação e qualificação da infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS) existentes, com fomento federal à reforma, ampliação e construção de novas unidades. A partir de 2011, definiu-se como critério de prioridade para financiar a construção de UBS, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aquelas situadas nos setores censitários mais pobres do país.

A nova política não cuidou só da infraestrutura e do aumento do financiamento para a rede de atenção básica, tão necessários à melhoria das condições de trabalho dos profissionais de saúde e à qualificação e humanização do atendimento à população em geral, mas em especial aos mais pobres que são usuários da atenção do SUS. Em 2013, foi criado o Programa Mais Médicos,

¹⁰ MAGALHÃES JR & PINTO, no prelo 2014.

¹¹ No prelo, 2014.

consolidado pela Lei nº 12.871¹². É a maior iniciativa já realizada no Brasil para enfrentar os nós críticos de provimento, fixação e formação de médicos para atuar nos serviços de atenção básica, o que tem historicamente dificultado a expansão e o desenvolvimento da atenção básica no país. Segundo dados do Conselho Federal de Medicina (CFM), o Brasil tem uma proporção de médicos por habitante muito menor do que a necessidade da população e do SUS. Esses médicos estão mal distribuídos no território nacional, de modo que as áreas e populações mais pobres são as que contam, proporcionalmente, com ainda menos médicos¹³.

O Programa Mais Médicos adota critérios claros de priorização de municípios e territórios de maior vulnerabilidade social. A Lei que o institui e seus editais subsequentes definem como prioridade para provimento médico os municípios ou áreas do município com percentual elevado de população em extrema pobreza; os municípios com baixo índice de desenvolvimento humano ou integrantes de regiões muito pobres; o semiárido e a região amazônica; as áreas com população indígena e quilombola, entre outros. Segundo Pinto et al.¹⁴, em 10 meses de funcionamento, o Programa Mais Médicos atendeu a 100% dos municípios que concluíram a adesão, e contava, em maio de 2014, com 14.195 médicos, em 3.738 municípios e 33 Distritos Sanitários Especiais Indígenas.

Ainda no esforço de ampliação do acesso e melhoria da qualidade da atenção básica, a Política Nacional de Saúde Bucal – Brasil Sorridente – inseriu-se no Plano Brasil sem Miséria e tem realizado ações intersetoriais com o objetivo de ampliar o acesso aos serviços de saúde bucal no SUS às pessoas em situação de extrema pobreza. O Brasil Sorridente tem metas de implantação de 1.343 Equipes de Saúde Bucal, 174 novos Centros de Especialidades Odontológicas, entrega de

¹² BRASIL, 2013a.

¹³ CFM, 2011.

¹⁴ No prelo 2014b.

146 Unidades Odontológicas Móveis e oferta de 1,35 milhão de próteses dentárias em municípios do mapa da pobreza¹⁵ até o final de 2014. No âmbito da inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria, o Brasil Sorridente firmou parcerias com vários municípios que implantaram o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Nesses municípios, serviços de saúde bucal básico e especializado foram criados ou ampliados, além do aumento da oferta de serviços reabilitadores de próteses dentárias.

Por fim, destaca-se o papel do acompanhamento das condicionalidades em saúde do Programa Bolsa Família. As condicionalidades compõem um conjunto de ações nas áreas de saúde, educação e assistência social que as famílias beneficiárias do Programa devem realizar para continuar recebendo o benefício, e o poder público se responsabiliza pela oferta dos serviços públicos. Na área da saúde, as condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias que tenham em sua composição crianças menores de sete anos e/ou gestantes. A atribuição da atenção básica é a organização dos serviços para acompanhamento da vacinação e da vigilância nutricional de crianças menores de sete anos, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes e ao puerpério¹⁶.

Desde a primeira vigência de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família pela saúde, em 2005, até a primeira vigência¹⁷, em 2014, o número de famílias a serem acompanhadas pela Saúde passou de 5,5 milhões para 12,1 milhões. Como resultado do grande envolvimento dos gestores do SUS e dos profissionais da atenção básica, na última vigência monitorada em 2014, foram acompanhados 73,3% do público alvo das condicionalidades em saúde, o que equivale a aproximadamente

15 O mapa da pobreza é uma definição usada no Ministério da Saúde para definir e focalizar as ações de saúde para o Plano Brasil sem Miséria, com base em conceitos de iniquidade no acesso a saúde e vulnerabilidade social.

16 BRASIL, 2004.

17 Vigência do Bolsa Família compreende os ciclos semestrais de acompanhamento das condicionalidades de saúde. Em cada ano são realizadas duas vigências de acompanhamento.

8,8 milhões de famílias, 5,3 milhões de crianças e 209 mil gestantes. Contudo, permanece como desafio para o SUS a identificação e busca ativa das famílias do Bolsa Família ainda não acompanhadas na atenção básica, estratégia intensificada a partir da implantação, em 2011, do Plano Brasil sem Miséria.

Conforme apontado por Magalhães Jr et al. (2013), há evidência dos impactos positivos do Bolsa Família nas condições de vida e saúde das famílias beneficiárias. Destacam-se a contribuição do Programa para o melhor acesso à atenção básica em saúde e a utilização dos serviços relacionados¹⁸; e para redução de desnutrição, mortalidade infantil e baixo peso ao nascer¹⁹.

Recentemente, foi publicado estudo que avaliou a tendência temporal do estado nutricional de crianças de até cinco anos beneficiárias do Bolsa Família. Em relação à altura média das crianças, a análise dos dados revela que, de 2008 a 2012, houve aumento significativo de 0,8 cm entre os meninos e 0,7 cm entre as meninas aos 60 meses de idade. Dessa forma, a diferença entre a estatura média observada e o valor de referência para crescimento infantil estabelecido pela Organização Mundial de Saúde reduziu-se a 1,4 cm e 1,5 cm para meninos e meninas, respectivamente. Em painel longitudinal com cerca de 360 mil crianças, o percentual que estava com desnutrição crônica (déficit de estatura) caiu significativamente entre 2008 e 2012, passando de 17,5% para 8,5%. Os resultados deste estudo sugerem que a intensidade de exposição ao programa de transferência de renda, ou, em outras palavras, o tempo de permanência no Bolsa Família e de acompanhamento contínuo pela atenção básica em saúde, resulta em melhor crescimento e melhora do estado nutricional²⁰.

18 FACCHINI et al., 2013.

19 MONTEIRO et al., 2009; SANTOS et al., 2010; RASELLA et al., 2013.

20 JAIME et al., 2014.

ACESSO A MEDICAMENTOS

O acesso a medicamentos, em especial aqueles considerados essenciais, compõe o conjunto de esforços do SUS para garantia do direito à saúde. O Programa Farmácia Popular do Brasil, regulamentado pela Portaria n° 971, de 17 de maio de 2012, amplia o acesso aos medicamentos para as doenças mais comuns entre os cidadãos, cumprindo uma das principais diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica²¹. O Programa possui uma rede própria de Farmácias Populares e tem parceria com farmácias e drogarias da rede privada, chamada Aqui Tem Farmácia Popular. As farmácias participantes do Programa contam com um elenco de 112 medicamentos, os quais são dispensados pelo seu valor de custo, representando uma redução de até 90% do valor de mercado. Medicamentos para diabetes, hipertensão arterial e asma brônquica são disponibilizados gratuitamente aos brasileiros com esses agravos, reduzindo assim o comprometimento da renda com medicações, uma vez que as famílias mais pobres comprometem 12% ou mais de sua renda com medicamentos. No caso da doença asma brônquica, o importante acometimento da população infantil e a introdução dos medicamentos para tratamento impactam também na ação Brasil Carinhoso, detalhada mais adiante.

No Plano Brasil sem Miséria, o Ministério da Saúde assumiu o compromisso de credenciar pelo menos uma farmácia ou drogaria no Programa Aqui Tem Farmácia Popular em 531 municípios do mapa da pobreza ainda não atendidos pelo Programa, ampliando assim o acesso da população desses municípios a medicamentos. Dados consolidados até agosto de 2014 apontam a existência de 11.844 farmácias credenciadas e 262 unidades próprias do SUS em 1.503 municípios priorizados no Plano Brasil sem Miséria, ampliando, dessa forma, o acesso da população alvo a medicamentos como parte do processo de cuidado integral em saúde.

21 BRASIL, 2012c.

CONTROLE DE DOENÇAS RELACIONADAS E PERPETUADORAS DA POBREZA

É reconhecido que algumas doenças, em especial, estão relacionadas à pobreza, particularmente à pobreza extrema, e por outro lado são perpetuadoras da miséria, na medida em que pioram a exclusão social e prejudicam tanto a capacidade cognitiva como a laboral das pessoas acometidas, comprometendo o ingresso e o sucesso no mercado de trabalho, acarretando más condições de vida, oportunidades e geração de renda.²²

O Plano Brasil sem Miséria trouxe consigo o reforço do compromisso do SUS no combate e controle da tuberculose, hanseníase, esquistossomose, helmintíase (causada por vermes parasitários) e tracoma (infecção bacteriana ocular). Busca-se reduzir as iniquidades relacionadas à prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento oportunos dessas doenças nos municípios endêmicos. As ações envolvem apoio a esses municípios para busca ativa dos casos; capacitação das equipes de saúde para o diagnóstico e tratamento aos indivíduos e famílias nas Unidades Básicas de Saúde e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários, como nas escolas; realização de campanhas de divulgação e mobilização; e oferta dos medicamentos necessários ao tratamento. A campanha de mobilização “Hanseníase, Verminose e Tracoma têm Cura” teve grande engajamento dos municípios priorizados e incluídos no Plano Brasil sem Miséria. Em 2013, 852 municípios aderiram a essa campanha proposta pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, envolvendo cerca de 22 mil escolas públicas, 2,5 milhões de estudantes de 5 a 14 anos no teste de espelho para triagem de hanseníase e 2,9 milhões tratados com medicação profilática para verminoses.

²² BRASIL, 2010; ARAUJO *et al.*, 2013.

Também têm sido envidados esforços dos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação, com fomento para pesquisa, ensino e inovação, para ampliação do conhecimento e melhoria dos serviços de enfrentamento a essas doenças no Brasil²³.

BRASIL CARINHOSO

A Ação Brasil Carinhoso faz parte do Plano Brasil sem Miséria e objetiva o combate à pobreza absoluta na primeira infância e suas repercussões. Essa ação apresenta três eixos: garantia de renda, que compreende o aumento do valor da transferência de renda repassado pelo Programa Bolsa Família, de forma a assegurar a cada membro de famílias com pelo menos uma criança de 0 a 6 anos, renda mínima superior a R\$ 70²⁴; educação, que compreende a ampliação do acesso a creches e pré-escolas; e saúde, com a ampliação do acesso a programas essenciais à saúde da criança, uma vez que é na primeira infância que se formam as bases para o pleno desenvolvimento físico, intelectual e emocional do ser humano.

Os primeiros anos de vida se configuram em um período de intenso crescimento e desenvolvimento, sendo, portanto, uma fase dependente de vários estímulos para garantir que as crianças cresçam de forma saudável. Todo indivíduo nasce com um potencial genético de crescimento que poderá ou não ser atingido, dependendo das condições de vida a que está submetido desde a concepção até a idade adulta.

Na saúde, o foco da ação Brasil Carinhoso é a oferta de medicamentos gratuitos para tratamento da asma em farmácias e drogarias da rede privada participantes do

²³ Mais informações no texto “Doenças negligenciadas, Erradicação da Pobreza e o Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

²⁴ Posteriormente, esse aumento foi assegurado a todas as famílias do Bolsa Família, independentemente de sua composição. A linha de extrema pobreza também foi mudada, para R\$ 77.

Programa Aqui Tem Farmácia Popular (como descrito anteriormente para acesso a medicamentos); ampliação do Programa Saúde na Escola para creches e pré-escolas; ampliação e reformulação de programas de prevenção e controle de carências nutricionais de micronutrientes (em especial, deficiência de ferro e vitamina A).

Programa Saúde na Escola

Há internacionalmente uma série de iniciativas que reconhecem a importância e apontam recomendações para o desenvolvimento de ações da saúde no contexto escolar, tais como Escolas Promotoras de Saúde, articulada pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 1996); e a Iniciativa Regional Escolas Promotoras de Saúde (IREPS) desenvolvida desde 1995 pela Organização Pan-americana de Saúde²⁵. O Programa Saúde na Escola (PSE) é a primeira iniciativa de âmbito nacional para articulação e fomento de ações de saúde com foco escolar, envolvendo de forma integrada e corresponsável as redes de saúde e educação. O PSE, instituído pelo Decreto Presidencial n°. 6.286, de 5 de dezembro de 2007, é um Programa proposto pelo governo federal que prevê a articulação entre a atenção básica do SUS e a rede de educação básica, envolvendo os Ministérios da Saúde e da Educação. A finalidade do Programa é contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção de agravos, promoção e atenção à saúde em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

A implantação do PSE nos municípios brasileiros, desde a sua criação, foi orientada por critérios voltados à redução de iniquidades sociais e de saúde (por exemplo, priorizando inicialmente municípios com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB). Ano a ano, foi-se ampliando a cobertura até que, em

²⁵ IPPOLITO-SHEPHERD *et al.*, 2005.

2013, o PSE foi universalizado, podendo ser implantado por qualquer município brasileiro que assim o desejar e que, por meio de um termo de compromisso, assumia a realização de ações essenciais selecionadas de acordo com a realidade e a necessidade local. Os gestores dos municípios são orientados a selecionar, prioritariamente, escolas com maioria de crianças participantes do Programa Bolsa Família, assim como aquelas de áreas rurais e pertencentes também ao Programa Mais Educação de fomento à educação integral. O Quadro 1 apresenta uma síntese da evolução do PSE em termos de cobertura.

Quadro 1 – Evolução da adesão municipal do Programa Saúde na Escola no período de 2008 a 2014, número de equipes de saúde da Atenção Básica vinculadas e número de estudantes envolvidos nas ações. Brasil, 2014.

Ano	2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2014/2015
Municípios (n)	608	1.253	2.495	4.864	4.787
Equipes de saúde (n)	5.130	9.014	12.899	30.052	32.317
Estudantes (n)	1.941.763	8.502.412	11.220.050	18.726.458	18.313.214

Fonte: dab.saude.gov.br/portaldab/pse.php

A partir de 2012, como parte dos esforços de governo para superação da extrema pobreza e potencialização do pleno desenvolvimento infantil, e no escopo das ações de saúde e educação na Ação Brasil Carinhoso, o PSE foi expandido para creches e pré-escolas. Em 2013, houve adesão dos municípios para a participação de 17.748 creches no Programa, com 964.078 educandos de creches e 1.972.066 educandos de pré-escolas em 4.864 municípios. Em 2014, foram pactuadas 19.999 creches, contemplando 1.127.837 educandos de creches e 2.028.266 educandos de pré-escolas em 4.787 municípios.

Carências nutricionais de micronutrientes

Nas crianças menores de cinco anos, a influência dos fatores ambientais é muito mais importante do que a dos fatores genéticos para expressão de seu potencial de crescimento. As práticas alimentares inadequadas nos primeiros anos de vida, decorrentes da falta de acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes, estão intimamente relacionadas à morbimortalidade de crianças, representada por doenças infecciosas, afecções respiratórias, cárie dental, desnutrição, excesso de peso e carências específicas de micronutrientes, como de ferro e vitamina A.

No Brasil, nas últimas décadas, foi possível observar redução da desnutrição em crianças e a superação da fome como um problema social.²⁶ No entanto, a superação da desnutrição não se refletiu na erradicação das deficiências de micronutrientes, em particular a anemia e a deficiência de vitamina A, que provavelmente estão mais associadas à qualidade da alimentação do que à quantidade de alimentos ingeridos²⁷.

A prevalência de anemia ferropriva em crianças tem sido muito explorada nos últimos 20 anos no Brasil. Os resultados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, realizada em 2006, apontaram prevalência de anemia de 20,9% em crianças menores de cinco anos. Na faixa etária de 6 a 23 meses, a prevalência alcançava 24,1% das crianças²⁸. Revisões da literatura mostraram que a mediana da prevalência de anemia em crianças menores de cinco anos foi de 50%, chegando a 52% em crianças menores de cinco anos que frequentavam escolas/creches públicas²⁹.

A Organização Mundial da Saúde estima que a prevalência da deficiência de ferro seja, em média, 2,5 vezes maior do que a prevalência de anemia observada, e

26 FAO, 2014.

27 BRASIL, 2009.

28 BRASIL, 2009.

29 JORDÃO, BERNARDI, BARROS FILHO, 2009; VIEIRA, FERREIRA *et al.*, 2010.

também se estima que 50% dos casos de anemia acontecem em função da deficiência de ferro³⁰. Em termos de saúde pública, a relevância da anemia por deficiência de ferro não se deve apenas à amplitude de sua ocorrência, mas aos efeitos deletérios que ocasiona à saúde, além de ser um importante indicador de nutrição e saúde infantil.

As principais consequências da deficiência de ferro são anemia, deficiência cognitiva, de desempenho físico e aumento da mortalidade infantil. Essa carência está associada a prejuízos no desenvolvimento neurológico e psicomotor das crianças, comprometendo a capacidade de aprendizagem e diminuindo a imunidade celular, o que resulta em menor resistência às infecções e em baixa produtividade em adultos³¹.

As crianças menores de cinco anos, em especial as menores de 24 meses, estão entre os grupos de risco mais vulneráveis para a ocorrência de anemia, devido ao alto requerimento de ferro nessa fase do curso da vida, dificilmente suprido pela alimentação³². Estudos mostram que a maioria das crianças, nessa idade, não consome a quantidade de ferro recomendada apenas com a alimentação, mesmo nas situações de uma dieta equilibrada³³. Em função disso, recomenda-se a oferta de fontes extras de ferro (por meio da suplementação medicamentosa ou fortificação de alimentos), que se soma à promoção da alimentação adequada e saudável para garantir o suprimento adequado de ferro na primeira infância³⁴.

Da mesma forma que a anemia ferropriva, a necessidade de ações de prevenção da deficiência de vitamina A é justificada pela relevante prevalência entre crianças brasileiras menores de cinco anos, 17,4% segundo dados da Pesquisa Nacional de

30 WHO, 2001.

31 WHO, 2001.

32 GIBNEY *et al.*, 2004.

33 MONTEIRO *et al.*, 2000; LACERDA & CUNHA, 2001; OLIVEIRA *et al.*, 2007.

34 WHO, 2001.

Demografia e Saúde³⁵. A suplementação preventiva de vitamina A é recomendada pela Organização Mundial da Saúde para áreas com prevalência de moderada a alta. A deficiência de vitamina A, quando severa, provoca deficiência visual (cegueira noturna), e mesmo nas situações de deficiência leve a moderada associa-se ao risco elevado de adoecimento e desenvolvimento de anemia de forma associada. Estima-se que a suplementação preventiva com vitamina A esteja associada à redução do risco de morte em crianças em 24% (evidência de alta qualidade) e redução do risco de mortalidade por diarreia em 28%³⁶.

No SUS, a prevenção e o controle das carências nutricionais na infância combinam diferentes estratégias que passam pela educação alimentar e nutricional, pela fortificação mandatória de alimentos (com ferro e ácido fólico nas farinhas de trigo e milho, e com iodo no sal) e pela suplementação com micronutrientes para crianças no âmbito da atenção básica³⁷. A suplementação preventiva com sulfato ferroso é preconizada para crianças de 6 a 24 meses de idade e com megadoses de vitamina A para crianças de 6 a 59 meses. Com a Ação Brasil Carinhoso, os dois programas nacionais de suplementação com micronutrientes (Programa Nacional de Suplementação de Ferro e Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A) foram atualizados em relação ao modelo de implantação, diretrizes clínicas e expansão de cobertura³⁸.

A oferta do medicamento sulfato ferroso para prevenção de anemia faz parte do componente básico da assistência farmacêutica no SUS e compete aos municípios a sua compra para uso no Programa Nacional de Suplementação de Ferro³⁹ nas Unidades Básicas de Saúde de todo o país.

35 BRASIL, 2009.

36 WHO, 2011a.

37 JAIME *et al*, 2011.

38 BRASIL, 2013b; 2013c.

39 BRASIL, 2013d; BRASIL, 2014a.

Já a vitamina A, na formulação de megadoses de 100 UI e 200UI, como preconizado no manual de condutas do Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A, é adquirida de forma centralizada pelo Ministério da Saúde e distribuída aos municípios participantes do Programa. Até 2011, faziam parte desse Programa 2.052 municípios das regiões Nordeste e Norte e os municípios mineiros pertencentes aos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, identificados à época de lançamento do Programa, em 2005, como áreas endêmicas. Também eram atendidas as crianças indígenas residentes em 12 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Contudo, os resultados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde⁴⁰ apontaram que a deficiência de vitamina A também foi observada nas demais regiões brasileiras, chegando a 21,6% entre as crianças menores de 5 anos residentes na região Sudeste, o que, do ponto de vista do controle coletivo desse agravo nutricional, demandava uma revisão da cobertura do Programa.

Com o lançamento da Ação Brasil Carinhoso em 2012, o Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A manteve-se em toda a região Nordeste e foi ampliado a todos os municípios da região Norte, a mais 585 municípios integrantes do mapa da pobreza das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul e a todos os 34 DSEIs⁴¹. Segundo dados de agosto de 2014, 3.325 municípios faziam parte do Programa e recebiam do Ministério da Saúde os insumos necessários. De 2012 até o momento, 9,1 milhões de crianças receberam suplementação com megadoses de vitamina A e 11,1 milhões de doses foram distribuídas para crianças de 6 a 59 meses de idade.

De forma a completar e aprimorar as ações de prevenção e controle das carências de micronutrientes na Ação Brasil Carinhoso, foi lançada em 2014 a nova estratégia NutriSUS – fortificação da alimentação infantil com micronutrientes em pó. Proposta como uma ação optativa nas creches participantes do Programa

40 BRASIL, 2009.

41 BRASIL, 2013c.

Saúde na Escola, consiste na adição direta de 15 micronutrientes em pó (vitaminas e minerais) aos alimentos que a criança, com idade entre 6 e 48 meses, irá consumir em uma de suas refeições diárias oferecidas nas creches. Os micronutrientes em pó são embalados individualmente na forma de sachês (1g), cujo conteúdo deverá ser acrescentado e misturado às preparações alimentares oferecidas no período escolar. Para tanto, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia no SUS (Conitec) aprovou a incorporação desse suplemento na rede de atenção do SUS e sua inclusão na Relação Nacional de Medicamentos (Rename)⁴². Os suplementos são adquiridos pelo Ministério da Saúde e distribuídos para os estados e municípios que realizaram a adesão à estratégia por meio da pactuação anual com o Saúde na Escola. Em 2014, 6.864 creches participam da primeira fase de implantação da estratégia NutriSUS, contemplando 330.376 educandos de creches em 1.717 municípios.

A estratégia NutriSUS foi delineada a partir da mais recente recomendação da Organização Mundial da Saúde para prevenção da anemia e potencialização do crescimento infantil. A fortificação dos alimentos da dieta tradicional da criança com múltiplos micronutrientes em pó é apresentada como uma alternativa à suplementação com ferro isolado, com o intuito de aumentar a ingestão de vitaminas e minerais em crianças⁴³. Existem estudos demonstrando que a estratégia reduz, no período de um ano, a deficiência de ferro em 51% e anemia em 31%⁴⁴.

42 BRASIL, 2014b.

43 WHO, 2011.

44 DE-REGIL *et al.*, 2011.

Esse tipo de estratégia tem sido amplamente estudada e implementada com sucesso em diferentes continentes e em mais de 44 países, acumulando evidências de eficácia e efetividade, e teve essa importância reconhecida, em guias específicos, como o da Organização Mundial da Saúde⁴⁵.

O NutriSUS contemplará, inicialmente, apenas as crianças matriculadas em creche, por entender que esse estabelecimento se configura como espaço privilegiado para ações de promoção de hábitos de vida saudáveis. Essas ações produzem impactos na situação de saúde em virtude de seu potencial para influenciar comportamentos e desenvolver habilidades para a vida de todos os membros da comunidade escolar. Acredita-se que esse ambiente é propício para a execução das ações realizadas coletivamente e se configura numa oportunidade de fortalecimento das ações intersetoriais.

Outras ações de saúde infantil

É importante considerar que, além do Brasil Carinhoso, outras ações essenciais à saúde da criança compõem a agenda estratégica da atenção básica no SUS, dentre elas: vigilância alimentar e nutricional com acompanhamento do crescimento infantil; e vacinação e promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável. Essas ações têm sido apontadas, junto às políticas de superação da pobreza, como fatores determinantes do alcance antecipado da segunda meta brasileira dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, relacionado à redução da desnutrição infantil em crianças menores de cinco anos de idade.

Na articulação da agenda para a infância no âmbito do SUS, há especial atenção aos primeiros 1.000 dias de vida, que vão desde a gestação até o fim do segundo ano de vida, período crítico para o crescimento e desenvolvimento pleno das crianças, no

45 ENGLE *et al.*, 2007; BHUTTA *et. al.*, 2008; DEWEY; YANG; BOY, 2009; De-REGIL *et al.*, 2011; WHO, 2011.

qual a atenção integral à saúde, a alimentação e a nutrição têm papel central. Nesse sentido, relaciona-se diretamente com a agenda de atenção à gestante no contexto da Rede Cegonha⁴⁶, desde o acompanhamento pré-natal até o parto (destacando o desafio da redução do percentual de cesarianas no país que, entre outras associações, vincula-se ao maior risco de baixo peso ao nascer das crianças).

Ademais, frente à estreita relação das doenças crônicas não transmissíveis (tais como obesidade, diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares) com práticas alimentares inadequadas, as ações de promoção da alimentação adequada e saudável desde a primeira infância ganham importância e ressignificação, na perspectiva da promoção da saúde e do enfrentamento dos principais problemas de saúde da população brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil sem Miséria constitui-se numa estratégia de garantia dos direitos de cidadania ao objetivar elevar a renda e as condições de bem estar da população mais excluída do Brasil. Essa exclusão diz respeito não só à baixa renda, mas ao acesso às políticas públicas e aos programas sociais. A natureza da construção coletiva do Plano, envolvendo os diversos órgãos federais, os estados e municípios, além da sociedade civil, trouxe inovação e possibilidade de estabelecer compromissos baseados numa ética social de direitos e solidariedade. Para o setor da saúde, a oportunidade de construir programas integrados com as demais áreas sociais contribui para que as ações do Estado alcancem maior eficácia na resolução dos

46 Rede Cegonha é uma rede temática de atenção à saúde que assegura às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo, a atenção humanizada à gravidez, parto, abortamento e puerpério e às crianças de até dois anos de idade o direito ao nascimento seguro, crescimento e desenvolvimento saudáveis. Tem como objetivos a indução de um novo modelo de atenção ao parto, nascimento e à saúde da criança, com garantia de acesso, acolhimento e resolutividade, visando a redução da mortalidade materna e neonatal.

problemas quase sempre multideterminados pelas condições de vida e pelo grau de desenvolvimento social e acessos a serviços públicos de qualidade.

A decisão política da alocação de recursos para infraestrutura da rede de saúde, da alocação de médicos para a atenção básica, e da melhoria do acesso a medicamentos e cuidados com as doenças relacionadas à pobreza de modo prioritário, mas não exclusivo, nas áreas e regiões com maiores índices de pobreza, tendem a culminar num impacto efetivo sobre os níveis de miséria no país e melhoria das condições de saúde dos grupos mais vulneráveis. Internamente ao setor de saúde, praticou-se a integralidade da atenção à saúde, com ações de promoção da saúde, prevenção de agravos e cuidados terapêuticos e de reabilitação. As doenças antes ditas “negligenciadas” passaram a denominar-se “relacionadas à pobreza”, no sentido de que o governo coloca nelas a mesma prioridade que coloca na redução das desigualdades sociais.

O grande desafio é a conformação de uma rede integrada, resolutiva e humanizada de cuidados em saúde, em um sistema gratuito, universal e atento aos determinantes sociais e às iniquidades existentes. Como lembrando por Kerstenetzky,

“em uma perspectiva (...) que concede lugar privilegiado para as desigualdades sociais, os serviços universais de qualidade são a única garantia de que oportunidades sejam equitativas e efetivamente transformadoras das chances de vida das pessoas pobres”⁴⁷.

Dessa forma, os princípios e diretrizes do SUS estiveram presentes e materializam-se nas ações integrantes do Plano Brasil sem Miséria.

47 KERSTENETZKY, 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, I. S.; MOREIRA, A. De L.; AGUIAR, R. *Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.6, n.4, Suplemento, fev.2013. DOI: 10.3395/reciis.v6i4.Sup1.738pt. Disponível em: <<<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewFile/738/1378>>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição (1988)*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei 8080, de 19 de setembro de 1990*. Lei Orgânica da Saúde: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm> . Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto Presidencial nº. 6.286, de 5 de dezembro de 2007*. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Sistema Único de Saúde*. Brasília: CONASS, 2011. 291p. (Coleção para Entender a Gestão do SUS 2011, 1).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Glossário temático: promoção da saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012b. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 971, de 15 de maio de 2012*. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. Brasília, 2012. Disponível em: <<<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/fevereiro/26/portaria-971.pdf>>>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e no 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2013a. Disponível em: <<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=23/10/2013>>>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Nacional de Suplementação de ferro: manual de condutas gerais*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de condutas gerais do Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013c.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.555, de 30 de julho de 2013*. Dispõe sobre as normas de financiamento e de execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2013d. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2013/prt1555_30_07_2013.html> . Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.977, de 12 de setembro de 2014*. Atualiza as diretrizes nacionais do Programa Nacional de Suplementação de Ferro (PNSF) da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.poderesaude.com.br/novosite/images/publicacoes_15.09.2014-II.pdf>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de ciência, tecnologia e insumos estratégicos. *Portaria nº28, de 13 de agosto de 2014*. Torna pública a decisão de incorporar o suplemento alimentar em pó com múltiplos micronutrientes para fortificação da alimentação infantil no âmbito do Programa NutriSUS. Brasília, 2014. Disponível em: <http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sctie/2014/prt0028_13_08_2014.html>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Departamento de Ciência e Tecnologia, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde. Doenças negligenciadas: estratégias do Ministério da Saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 200-202, 2010. BHUTTA, Z. A.; AHMED, T.; BLACK, R. E. *et al.* (2008). What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival. *Lancet*, v.371, n.9610, p.417-440, 2008.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE (CNDSS). *As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 2008. Disponível em: <http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/relatorio_cndss.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). *Demografia Médica no Brasil: dados gerais e descrições de desigualdades*. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Medicina, 2011. Disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/stories/pdf/demografiamedicanobrasil.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2014.

DE-REGIL, L. M.; SUCHDEV, O. S.; VIST, G. E. *et al.* Home fortification of foods with multiple micronutrient powders for health and nutrition in children under two years of age (Review). *The Cochrane Library*, Issue 9, 2011.

DEWEY, K. G.; YANG, Z.; BOY, E. Systematic review and meta-analysis of home fortification of complementary foods. *Maternal and Child Nutrition*, v. 5, p. 283–321, 2009.

ENGLE, P. L.; BLACK, M. M.; BEHRMAN, J. R. et al. International Child Development Steering Group. Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world. *Lancet*, v.369, n. 9557, p. 229-242, 2007.

FACCHINI, L. A. et al. *Perfil epidemiológico dos beneficiários do bolsa família e desempenho dos serviços básicos de saúde*. Pelotas: UFPEL, 2013. (Relatório final).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Relatório 2014. Brasília: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI4_Brasil.pdf> .Acesso em: 25 set 2014.

GIBNEY, M. J.; MARGETTS, B.; KEARNEY, J. M. et al. *Public health nutrition*. The Nutrition Society textbook series. UK: Blackwell Publishing; 2004.

IPPOLITO-SHEPHERD, J. et al. Promoção da saúde no âmbito escolar: a iniciativa regional Escolas Promotoras da Saúde. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. *Escola promotora de saúde: manual*. Rio de Janeiro, SBP, 2005.

JAIME, P. C. et al. Ações de alimentação e nutrição na atenção básica: a experiência de organização no Governo Brasileiro. *Revista de Nutrição*, Campinas, v.24, n.6, pp.809-824, 2011.

JORDÃO, R. E.; BERNARDI, J. L. D.; BARROS FILHO, A. Prevalência de anemia ferropriva no Brasil: uma revisão sistemática. *Revista Paulista de Pediatria*, São Paulo, v. 27, n.1, p.90-98, 2009.

LACERDA, E; CUNHA, A. J. Anemia ferropriva e alimentação no segundo ano de vida no Rio de Janeiro. *Revista Panamericana de Saúde Pública*, v. 9, n. 5, p. 294-301, 2001.

MAGALHÃES JÚNIOR, H. M.; JAIME, P. C.; LIMA, A. M. C. de. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: histórico, resultados e desafios para o Sistema Único de Saúde. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

MAGALHÃES JUNIOR, H. M.; PINTO, H. A. Atenção básica enquanto ordenadora da rede e coordenadora do cuidado: ainda uma utopia? *Divulgação em Saúde para Debate*, no prelo, 2014.

MONTEIRO, C. A.; SZARFARC, S. C.; MONDINI, L. Tendência secular da anemia na infância na cidade de São Paulo (1984-1996). *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 6, p. 62-72, 2000.

MONTEIRO, C. A. et al. Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 35-43, 2009.

JAIME, P. C. et al. Desnutrição em crianças de até cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família: análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. In: BRASIL. Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate. . *Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família*. . Brasília, DF: MDS; SAGI, n.17, set. 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

OLIVEIRA; M. A. A.; OSÓRIO, M. M.; RAPOSO, M. C. F. Fatores socioeconômicos e dietéticos de risco para a anemia em crianças de 6 a 59 meses de idade. *Jornal de Pediatria*, Rio de Janeiro, v.83, n.1, p. 39-46, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Escolas Promotoras de Saúde: modelo e guia para a ação*. Washington, (D.C.): Opas. (Série HSS/Silos.), 1996.

PAIM, J. et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. Lancet Brazil Series Working Group. *Lancet*, London, v. 377, n.9779, p. 1778-97, 2011.

PAIM, J. Equidade e reforma em sistemas de serviços de saúde: o caso do SUS. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 15, n.2, p. 34-46, 2006.

PINTO, H. A.; SOUSA, A. N. A.; FLORÊNCIO, A. R. O programa nacional de melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica: reflexões sobre o seu desenho e processo de implantação. *RECIIS – Revista eletrônica de comunicação, informação e inovação em saúde*, Rio de Janeiro, v.6, n.2, Sup. Ago, 2012.

PINTO, H. A.; MAGALHÃES J. R.; H. M., KOERNER; R. S. *A evolução do financiamento federal da atenção básica a partir da implantação da estratégia de saúde da família – 1998 a 2014*. No prelo. 2014a.

PINTO, H. A.; SALES, M. J. T.; OLIVEIRA, F. P. et al. *O Programa Mais Médicos e o fortalecimento da atenção básica*. No prelo. 2014b.

RASELLA, D. et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *Lancet*, v.382, p.57-64, 2013.

SANTOS, L. M. P. et al. Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da Região Nordeste (Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc. In: BRASIL. *Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cap_13_saude_brasil_2010.pdf>. Acesso em: 21 03 jun. 2014.

VIEIRA, R. C. S.; FERREIRA, H.S. Prevalência de anemia em crianças brasileiras, segundo diferentes cenários epidemiológicos. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 23, n.3, p.433-444, 2010.

WORLDHEALTHORGANIZATION/UNITEDNATIONSUNIVERSITY (WHO).United Nations Children’s Fund. **Iron deficiency anaemia**: assessment, prevention, and control: a guide for programme managers. Geneva: WHO, 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Guideline: vitamin A supplementation in infants and children 6–59 months of age*. Geneva: WHO, 2011a

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Guideline: Use of multiple micronutrient powders for home fortification of foods consumed by infants and children 6–23 months of age*. Geneva: WHO: 2011b.

PARTE
3



A Parte 3 reúne artigos de parceiros que, embora não executem programas do Plano Brasil sem Miséria, colaboraram de modo decisivo para seu sucesso por meio de estudos, pesquisas, sugestões, críticas, disseminação de informações e de conhecimento e apoio em diversos processos, como os de monitoramento e avaliação, fundamentais em iniciativas desse porte.

São parceiros oriundos da academia, de organizações internacionais, de movimentos sociais e de órgãos e entidades de estudo e pesquisa, que deram contribuição valorosa para a compreensão, o debate e a divulgação de vários aspectos do Brasil sem Miséria.

APRENDIZADOS RECENTES NO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE

Luciana Jaccoud

Ao longo da última década, as políticas sociais brasileiras foram objeto de expressiva inovação com a emergência de encorpados programas voltados ao enfrentamento da pobreza e de situações de grave vulnerabilidade, seja no âmbito da renda ou do acesso a serviços. Originais dentro da trajetória histórica do sistema brasileiro de proteção social – que segundo Telles, surpreendia pela ausência do tema da pobreza¹ –, tais iniciativas ganharam espaço adensando desenhos e institucionalidades, ampliando coberturas e, principalmente, reconhecendo como meta incontornável o enfrentamento das situações de privação e a pauta da desigualdade.

Tais temas entram na agenda das políticas públicas com relevância antes desconhecida. A implementação do Programa Bolsa Família, do Sistema Único da Assistência Social e do Plano Brasil sem Miséria, além da política nacional

¹ Como observou Telles (2001), a pobreza no Brasil não era tema ausente das preocupações e reflexões sobre o país e seu futuro. Mas era tratada como sinal de atraso ou naturalizada, e permanecia na reflexão apenas como um persistente passivo.

de segurança alimentar e nutricional, são os mais expressivos exemplos desta trajetória. Representam inovações na política social brasileira, cujos impactos e efetividade vêm sendo evidenciados por amplo conjunto de estudos e avaliações. Tais iniciativas, coordenadas pelo governo federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, também vêm contribuindo no processo de integração e coordenação federativa, ao mesmo tempo em que adensaram uma arquitetura institucional favorável à redução da desigualdade.

Contudo, as políticas e programas voltados às situações mais expressivas de vulnerabilidade também fazem emergir novos desafios, impondo o debate sobre as diferentes perspectivas de evolução dessas ações e com impactos no próprio perfil do arranjo brasileiro de proteção social. O objetivo deste artigo é o de trazer algumas reflexões e considerações sobre tais desafios, aportando elementos que possam contribuir no debate de futuro, tanto no que se refere à continuidade do enfrentamento à pobreza como no aprofundamento do combate às desigualdades.

A ênfase será dada a dois argumentos. O primeiro destaca a relação positiva, na atual agenda social brasileira, entre as políticas universais e as políticas seletivas. É pelo aperfeiçoamento contínuo dessa relação, com predomínio das políticas universais e apoio das demais políticas, que a pauta da redução das desigualdades poderá se consolidar. Essa combinação não apenas tem garantido a oferta de atenções primárias, mas vem permitindo avançar em termos de resultados, favorecendo a igualdade, a desconcentração de renda e de oportunidades, além de apoiar a dinamização de um modelo inclusivo de desenvolvimento. Para pautar de forma mais adensada a redução das desigualdades, tal conjunto de políticas e programas precisa continuar enfrentando desafios expressivos, que se colocam bem além dos já reconhecidos constrangimentos financeiros.

O segundo argumento sustenta, em decorrência do primeiro, que a agenda da desigualdade implica em recusar claramente a proposta de dualização de nossas ofertas sociais. O risco de diferenciação via desqualificação das ofertas para os segmentos mais pobres face aos demais grupos sociais é um desafio central a ser

enfrentado. Mais ainda, a persistência e o avanço no enfrentamento da desigualdade implica a contínua aproximação de trajetórias entre os diferentes segmentos sociais no interior das políticas públicas. Depende, assim, tanto dos instrumentos e metas específicas para garantir o acesso e a resolutividade da ação pública junto aos públicos marcados por mais expressivas desigualdades, quanto da contínua qualificação das ofertas públicas universais. Assim, o prosseguimento na evolução dos indicadores sociais neste que ainda é um dos mais desiguais países do mundo sugere a operação do princípio da universalidade sem desprezar ações e políticas voltadas à equidade.

Ou seja, fazer frente a processos sociais que favorecem e alimentam a reprodução das enormes desigualdades sociais brasileiras – inclusive operantes dentro das políticas públicas – impõe compromissos com ambos os princípios, via implementação de um conjunto diverso e complementar de ações públicas para ampliar a qualidade das políticas abrangentes e ao mesmo tempo reduzir os diferenciais entre públicos e territórios. Este caminho não é desconhecido para nós. O sistema de proteção social desenhado na Constituição Federal de 1988 aponta para um arcabouço institucional complexo, no qual pilares diferenciados dão sustentação a um projeto de integração social.² Da mesma forma vêm operando as políticas recentes de enfrentamento à pobreza. Desenvolvê-lo sem confundir ou excluir, seja universalismo ou equidade, parecer ser a estratégia mais promissora para enfrentar os ainda graves patamares de desigualdade social do país.

Por fim, cabe lembrar que um importante processo de consolidação institucional vem acompanhando as experiências recentes, desde o Bolsa Família e a Assistência Social ao Brasil sem Miséria. As novas iniciativas foram relevantes tanto por seu impacto na ampliação da proteção social em direção aos segmentos mais vulneráveis quanto pelo fato de que sua construção deu-se sob forte institucionalidade, fortalecendo a integração e coordenação entre os diferentes níveis de governo, a

2 Ver, por exemplo, MESQUITA et al. (2010).

intersetorialidade e o aprimoramento da gestão descentralizada. As perspectivas abertas poderão ser aprofundadas com ênfase nas vulnerabilidades dos *territórios*, abordagem cada vez mais promissora para o tema da desigualdade. Neste contexto, também ganharam destaque as políticas voltadas para *públicos* específicos, de natureza transversal, como as dirigidas à população negra, às comunidades tradicionais ou aos setores marcados por situações de miséria, abrindo um campo relevante para o desenvolvimento de políticas inclusivas e, ao mesmo tempo, desconstrutoras de processos seculares de naturalização e reprodução da pobreza e da desigualdade.

UNIVERSALISMO E ENFRENTAMENTO À POBREZA: APRENDIZADOS RECENTES

A emergência das transferências de renda condicionadas nos países em desenvolvimento vem mobilizando o apoio tanto dos adeptos das teorias do desenvolvimento e do capital humano como do conjunto daqueles que creditam a eficiência e eficácia do Estado social ao seu direcionamento para os que mais precisam. Acolhendo apoios teóricos e aportes técnicos a nível internacional, a rápida expansão das iniciativas voltadas ao enfrentamento da pobreza também atendeu a outras preocupações. Em toda a América Latina, ela respondeu à crescente sensibilidade social e política, em um contexto progressivamente democrático, face às ainda expressivas realidades de privações sociais e aos indicadores gritantes de desigualdade.

O crescimento dos programas de transferência de renda focalizados se deparou, contudo, com importantes questionamentos. Teóricos de distintas filiações encontraram no trabalho de Korpi e Palme³ um relevante alerta sobre o impacto de políticas seletivas dirigidas aos mais pobres. Conhecida como “o paradoxo da

3 KORPI e PALME, 1998.

redistribuição”, a tese dos autores, sustentada a partir de forte base empírica, defende a existência de uma relação inversa entre focalização das transferências monetárias e impacto distributivo. Questionando em que medida os programas de transferências de renda voltados aos mais pobres *favorecem* o efeito redistributivo da ação estatal, Korpi e Palme concluem que a focalização aponta para uma menor redução da desigualdade e pobreza quando comparados aos programas abrangentes de garantia de renda. A universalidade *favoreceria* a igualdade não apenas pela larga cobertura: sua maior popularidade e legitimidade sustentaria orçamentos e benefícios mais expressivos e de maior impacto na escala da desigualdade.

Estudos comparados vêm testando a hipótese de Korpi e Palme e, desde então, importantes avanços foram gerados tanto no que se refere ao uso de métodos comparativos quanto ao nosso conhecimento sobre os impactos das políticas sociais. Nesse processo, aquelas conclusões têm sido relativizadas, reconhecendo-se potenciais impactos distributivos de programas seletivos em certos contextos. Entre as lições aprendidas podemos destacar o fato de que universalidade e seletividade podem conviver em um mesmo sistema, favorecendo a capacidade distributiva da política pública a partir de desenhos específicos e em quadros onde os níveis de gasto social são mais elevados⁴.

A trajetória brasileira ao longo do século XX, não se descola desses aprendizados. A predominância de seguro social no campo da garantia de renda implicou, desde seu início, em relevante redistribuição horizontal, em que pese ter mantido excluídos segmentos importantes da população ativa. Mas foi com a implementação das novas diretrizes acolhidas pelo texto constitucional – em especial com a implementação do Benefício de Prestação Continuada e da aposentadoria rural, além da adoção do piso básico previdenciário vinculado ao salário mínimo⁵ –

4 MARX *et al.*, 2013.

5 Para uma avaliação dos avanços representados pelo texto constitucional de 1988, ver IPEA, 2007.

que a potencialidade redistributiva do sistema afirmou-se. A consolidação do campo da garantia de renda na proteção social brasileira realizou-se pela via integrada de operação de benefícios monetários de natureza contributiva e não-contributiva. Essa engenharia institucional vem se expandindo com os recentes programas de inclusão previdenciária⁶, operando com ampla repercussão na redução da pobreza e da desigualdade de renda, como já bastante reconhecido pela literatura⁷.

A criação do Programa Bolsa Família expandiu esta capacidade. O novo benefício passou a operar de forma complementar, abarcando um público até então sem proteção no âmbito da segurança de renda, seja devido a características relacionadas ao ciclo de vida, seja pelo modo de inserção no mercado de trabalho. O Bolsa Família representou uma novidade ao introduzir a cobertura para o risco pobreza independente da condição de atividade ou inatividade dos beneficiários⁸. Não se consolidou como uma segurança concorrente às demais políticas de garantia de renda mas, ao contrário, integrou-se às ofertas previdenciárias (Regime Geral da Previdência Social e previdência rural) e assistenciais (Benefício de Prestação Continuada), que continuaram a garantir e expandir suas coberturas, mesmo no período de mais rápido crescimento do Bolsa Família.

Atendendo a mais de 14 milhões de famílias, o Bolsa Família avançou para o reconhecimento do direito a uma renda mínima no país. Em 2012, o mecanismo tradicional do Programa (benefícios em valores fixos em função da profundidade da pobreza e da composição da família) foi complementado com um novo instrumento: um benefício complementar, em valor variável, que opera na

6 *Após 1988, para além os trabalhadores rurais em regime de economia familiar, regras de cobertura flexibilizadas também foram implementadas para os autônomos e outras categorias urbanas de baixa renda. Ver a respeito GUIMARÃES et al. (2013).*

7 *Quadro bastante completo dos componentes contributivos e não-contributivos da proteção social brasileira e seus impactos pode ser encontrado em MESQUITA et al.,(2010); IPEA (2012) e GUIMARÃES et al. (2013).*

8 JACCOUD, 2009 e 2014.

cobertura do “gap” entre a renda *per capita* da família e a linha de extrema pobreza, permitindo a garantia de um mínimo social⁹.

O impacto do Bolsa Família vem sendo exaustivamente analisado, seja na redução da pobreza e da desigualdade de renda, seja no que se refere aos impactos no acesso e permanência nas políticas de saúde e educação, onde atuam suas condicionalidades.¹⁰ O programa hoje opera integrado às políticas nacionais de saúde e educação, compartilhando sistemas de informação e efetivando um modelo de acompanhamento das famílias beneficiárias com importante impacto na universalização do acesso e sobretudo na permanência e progressão dentro daquelas políticas¹¹. Assim, longe de uma iniciativa isolada de focalização na pobreza, apoiando ou sustentando redes paralelas de serviços e atendimentos, o Bolsa Família tem operado em integração crescente com as políticas universais de educação e saúde¹², fortalecendo a igualdade de oportunidades e revertendo trajetórias tradicionais de reprodução da desigualdade¹³.

9 O Benefício de Superação da Extrema Pobreza opera de forma a fazer todos os beneficiários alcançarem a renda mínima de R\$ 77,00 *per capita*.

10 Além dessas dimensões, o Programa vem sendo analisado também em diversos outros aspectos, tais como seus efeitos sobre as economias locais, sobre o desenvolvimento regional, sobre a trajetória ocupacional dos beneficiários ou sobre a maior autonomia das mulheres nas decisões intra-familiares. Um conjunto importante de avaliações foi reunido em IPEA (2013).

11 Os resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família trazem dados relevantes neste sentido. Ver JANNUZZI *et al.* (2012).

12 Os indicadores de educação das crianças têm progredido sob impacto das condicionalidades. De acordo com BRASIL, MDS/MEC (2013), e usando como base o Censo Escolar da Educação Básica de 2012, não apenas a taxa abandono escolar destas crianças se reduziu, como ela tornou-se menor que a registrada na média da rede pública. Sobre os impactos no campo da saúde, estudos têm indicado que, do mesmo modo do Programa Saúde da Família, o Programa Bolsa Família tem impactado na redução da mortalidade infantil, tanto geral e como por causas relacionadas com a pobreza (RASELLA *et alii*, 2013).

13 É particularmente expressiva a trajetória observada de progressão da taxa de aprovação dos alunos de famílias do Bolsa Família, que vem se aproximando progressivamente das taxas nacionais e superou a média nacional no ensino médio. Ver a respeito XIMENES (Org), 2014. Sobre o impacto no acesso e permanência no sistema de ensino, ver ainda SIMÕES (2012) e (2013).

Cabe ainda lembrar que ao longo dos últimos 10 anos, as políticas sociais brasileiras assistiram a outra construção original: o aparecimento, a expansão e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todo o território nacional. Fruto de uma inovação do texto constitucional de 1988, a política pública de assistência social ganhou densidade após 2005, com a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), que estabeleceu as bases concretas da construção federativa desta política¹⁴. A partir de então, um rápido processo de estruturação operou expressivos avanços em termos institucionais e de gestão, incluindo desde mecanismos de financiamento e instâncias e procedimentos de pactuação federativa até a expansão de equipamentos, recursos humanos e financeiros¹⁵. Os importantes avanços no processo de construção e consolidação do SUAS permitiram que a Assistência Social superasse o tradicional padrão de prestação de serviços via obras filantrópicas e cumprisse função cada vez mais relevante no âmbito da proteção social e junto às estratégias de enfrentamento a pobreza.

O processo simultâneo e articulado de implementação do Bolsa Família e do SUAS pode ser analisado em um duplo sentido: enquanto parceria no enfrentamento à pobreza e às situações de mais grave vulnerabilidade social, e enquanto construção institucional, integrando e fortalecendo ambas as iniciativas¹⁶. O SUAS ofereceu tanto um ambiente institucional para a implementação do Cadastro Único em nível local, como uma interface direta com as famílias beneficiárias, por meio de suas equipes e equipamentos públicos – em especial nos Centros de Referência em

14 Sobre a trajetória do SUAS, ver COLIN e JACCOUD (2013).

15 O SUAS contava, em meados de 2013, com mais de 10 mil equipamentos públicos: 7,9 mil Centros de Referência de Assistência Social (Cras), 2,2 mil Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), e 130 Centros de Referência da População em Situação de Rua (Centro POP). O contingente de trabalhadores, inseridos na gestão pública da Assistência Social já havia atingido 250 mil, número 77% maior que o identificado em 2005. Ver a respeito o Censo Suas 2013, publicado pelo MDS em outubro de 2014.

16 Entre os exemplos de normativas que avançam na integração do Bolsa Família e SUAS pode-se citar o Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços, de 2009, e a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS n.19/2013, esta último sobre acompanhamento das famílias beneficiárias.

Assistência Social (Cras). De fato, é no âmbito dos Cras e pela atuação de suas equipes que ações estratégicas do Bolsa Família são realizadas: cadastramento e atualização cadastral das famílias em situação de pobreza, acompanhamento das famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidades, inclusão destas famílias em serviços da assistência social em função de vulnerabilidades identificadas. Por outro lado, o Programa dotou o SUAS de grande visibilidade entre o público mais vulnerável, ao mesmo tempo em que favoreceu o aprimoramento de processos e o fortalecimento da gestão do sistema nas três esferas de governo¹⁷.

Importante desafio nesta trajetória, a integração de ações entre as três esferas de governo foi enfrentada com a progressiva institucionalização do SUAS e do Programa Bolsa Família no que se refere ao cofinanciamento, ao apoio federal à gestão, aprimoramento de sistemas de informação e monitoramento e aos incentivos à expansão e qualidade das ofertas. Nesse quadro, a dinâmica de pactuação e coordenação federativa operada sobretudo por meio da Comissão Intergestora Tripartite (a CIT, representativa das três esferas de governo) e das Comissões Intergestoras Bipartites, passou progressivamente a abarcar também aspectos relevantes da operacionalização do Bolsa Família.

A experiência acumulada pelo Programa e pelo SUAS permitiu uma nova elaboração, com a estratégia do Plano Brasil sem Miséria, visando adensar a ação pública entre a população mais pobre¹⁸. O Plano emergiu em 2011, a partir da constatação de que, mesmo a agenda de proteção para a população em extrema pobreza sendo largamente dependente da expansão e da qualidade das políticas universais, ela também pode se beneficiar de ações específicas visando fortalecer as ofertas em condições particulares de desigualdade. Pela via das condicionalidades, o Bolsa Família havia dado visibilidade e ajudado a enfrentar parte importante

17 BICHIR, 2011.

18 FONSECA *et al.* 2013.

das condições de iniquidade no acesso e permanência nas políticas de educação e saúde. Para além dessas duas políticas estratégicas, passou a ser objeto de atenção a desigualdade nas ofertas de outras políticas públicas, como aquelas voltadas à melhoria da formação, capacitação e inclusão produtiva dos trabalhadores.

De fato, os aprendizados do Bolsa Família também se estendem às características ocupacionais e à dinâmica laboral dos trabalhadores de baixa renda. A insegurança e instabilidade de rendimento, as diferentes estratégias de sobrevivência entre gênero e ao longo do ciclo de vida, a carência de apoio à dinamização da atividade produtiva autônoma e à formação e capacitação para a inserção no mercado formal do trabalho apontavam para a ainda acanhada ação pública voltada à população pobre no âmbito das políticas de trabalho. As ações voltadas à melhoria da inclusão produtiva, rural e urbana, avançaram com o Brasil sem Miséria, levando em conta as diferenças de características de territórios, regiões e públicos, e incentivando a adoção de desenhos originais em abordagens e em potencial de efetividade.

Num país com patamares de desigualdade como os do Brasil, a opção por operar com políticas seletivas integradas às políticas universais pode continuar a fortalecer as perspectivas de enfrentamento à desigualdade. Essas ações podem funcionar em dois sentidos: seja visando efetivar ofertas similares em contextos diferenciados ou, ao contrário ofertas diferenciadas voltadas a garantia de resultados similares. Trata-se, assim, de avançar na extensão e na qualidade das ofertas, mas também de garantir a efetiva redução da diversidade de trajetórias dentro das redes públicas, de modo a buscar resultados das políticas que sejam não apenas indiferentes à origem e condições sociais da população, mas que enfrentem os patamares iniciais de desigualdades visando sua reversão.

OS DESAFIOS DO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE

O caminho que vem sendo trilhado no Brasil representa um expressivo avanço no sentido da superação da histórica naturalização da miséria. Iniciativas como o SUAS, o Bolsa Família ou o Brasil sem Miséria abriram novas perspectivas para ultrapassar a desresponsabilização do Estado face à pobreza e aos processos que alimentam e reproduzem a desigualdade no país. Mas a ampliação do Estado Social não tem se limitado ao *campo* da pobreza. Contando com adensada institucionalidade, e alavancada pela política de valorização do salário mínimo, a proteção social brasileira tem sido alargada em termos do gasto, da provisão e cobertura, com repercussões positivas na renda das famílias, no acesso aos serviços públicos e nos impactos distributivos seja na distribuição pessoal da renda, seja nas oportunidades.¹⁹

Contudo, dificuldades importantes se apresentam para a afirmação de um sistema de proteção social que fortaleça e amplie processos redistributivos, revertendo os déficits de cidadania e sustentando a construção de um tecido social mais homogêneo e integrado. Algumas dessas dificuldades serão aqui destacadas, começando pelo desafio da consolidação do tema da desigualdade no debate social brasileiro. De fato, a busca de uma sociedade mais justa instiga a prosseguir, para além da desnaturalização da pobreza, em direção à desnaturalização da desigualdade. Consolidar um regime de políticas voltadas ao enfrentamento da desigualdade não se limita, como já discutido em outra oportunidade²⁰, ao objetivo de promoção de igualdade de oportunidades entre os indivíduos. É ao campo largo da inclusão social e das dinâmicas societais que se refere o debate dos patamares aceitáveis de desigualdade.

¹⁹ Sobre a trajetória recente da proteção social em termos de gasto, cobertura e impactos, ver CASTRO, 2013.

²⁰ JACCOUD, 2013.

Dotar o universalismo de um forte conteúdo distributivo implica ainda o aprofundamento do debate sobre o desenvolvimento e seus aprendizados. Entre as lições aprendidas na trajetória brasileira deste último meio século, ainda está fresca a de que não há um transbordamento natural do crescimento econômico para o social, seja para a redução da pobreza e da desigualdade, seja para as condições de vida mais homogêneas e a ampliação de uma dinâmica social inclusiva. Tampouco no cenário internacional a iniciativa individual e a participação do mercado têm se mostrado mais efetivas e eficientes como instrumentos de proteção a riscos sociais e de garantia de acesso a oportunidades. Ao contrário, elas têm resultado em ampliação da desigualdade, quando não na cristalização de sociedades duais²¹.

Desafios também se apresentam no campo político. Cabe lembrar a constância dos julgamentos morais sobre os beneficiários do Bolsa Família – como demonstrado exaustivamente ao longo do debate social que acompanhou a implementação do Programa –, que expressa a influência ainda limitada de um ideário republicano tencionando a proteção social no sentido da igualdade. Da mesma forma, o volume de resistências que em pleno século XXI ainda se levantam contra o Programa revela que a leitura naturalizadora da miséria e da desigualdade ainda se encontra operante na sociedade brasileira, com impactos também no formato e legitimidade das ofertas de serviços e benefícios sociais.

Observa-se entretanto, que a desigualdade vem sendo cada vez mais reconhecida como um problema central no país, o que pode ser verificado tanto no apoio majoritário da opinião pública ao Bolsa Família²², como no adensamento das demandas em prol de políticas públicas universais de qualidade. Para a continuidade da trajetória de reversão de desigualdades, dois resultados precisam ser simultaneamente perseguidos: a contínua melhoria da qualidade das ofertas

21 CASTEL, 1998.

22 CASTRO *et al.*, 2009.

públicas com atendimento das expectativas dos segmentos médios, e a persistência do processo de inclusão dos segmentos mais vulneráveis ou mais desiguais. Ou seja, ampliar a qualidade das ofertas mantendo metas de redução das desigualdades de acesso, permanência e resultados entre os extratos de renda, entre população urbana e rural e entre população branca e negra. A ambição dos resultados se multiplica pela pretensão de simultaneidade. Mas esse é o desafio que apresenta hoje o projeto de construção de uma sociedade que aposta na inclusão e homogeneização social como motor e contrapartida do desenvolvimento.

Tal desafio pressupõe continuidades no avanço na institucionalidade das políticas sociais voltadas à equidade – tais como as políticas voltadas à extrema pobreza urbana e rural ou à promoção da igualdade racial e sua progressiva integração com as políticas universais. Sugere ainda o fortalecimento da abordagem por território, particularmente promissora para viabilizar e induzir sinergias visando o enfrentamento da desigualdade. O investimento na gestão dos sistemas – e particularmente na gestão dos recursos humanos – se impõe não apenas para o alcance de metas de qualidade, mas de metas de equidade. Outras dificuldades importantes, tais como o aumento de financiamento para as políticas de educação e saúde, a regressividade do sistema tributário e a ampliação do gasto social privado (os dois últimos relacionados), se apresentam para o processo de consolidação da proteção social como instrumento efetivo de redução da desigualdade.

Por fim, cabe lembrar da capacidade da proteção social para apoiar o processo de desenvolvimento. Ela não se limita à sustentação de agregados renda – e por consequência de patamares de consumo – ou à qualificação de recursos humanos, sem dúvida elementos essenciais a uma economia moderna. O mundo da proteção social avança também na construção de um caminho de sustentabilidade social e política para a trajetória de crescimento econômico. Reduz os custos humanos, protegendo as situações de inatividade ou exclusão, promove a qualidade e a produtividade do trabalho. Mas vai além. Construindo arranjos institucionais favoráveis à redistribuição, promove um tecido social onde não se confrontam

vencedores e vencidos, mas se fortalece a solidariedade e se constroem coalizões em defesa do compartilhamento de um mundo comum. Não apenas mais justo, mas inclusive mais eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério da Educação. . *O PBF e a Condicionalidade da Educação – resultados de rendimento e movimento escolar*. Brasília, fevereiro de 2013. (Nota Técnica n. 34).

BICHIR, Renata. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

CASTEL, Robert. *A Metamorfose da Questão Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção Projetos para o Brasil, v. 1). Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol01.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

CASTRO, Henrique et al . Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opinião Pública*, Campinas , v. 15, n 2, nov. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2014.

COLIN, Denise, JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS- balanço e perspectivas. In: VINTE anos da Lei Orgânica da Assistência Social, Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/20-anos-da-lei-organica-de-assistencia-social/artigos_20anos_loas_v05.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção Projetos para o Brasil, v. 2) Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol01.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

GUIMARÃES, Leonardo; COSTANZI, Rogério; ANSILIERO, Graziela. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, p. 65-92. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408>. Acesso em: 12 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Edição Especial. Brasília : Ipea, n. 13, 2007. Disponível em : <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf>. Acesso em : 12 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social*. Brasília, 2012. (Comunicados do IPEA, n. 138).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408>. Acesso em: 12 nov. 2014.

JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1372). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1598/1/TD_1372.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 3, 2014, p. 291-307.

Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/125/125>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

JACCOUD, Luciana. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção Projetos para o Brasil, v. 2). Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol02.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

JANNUZZI, Paulo; BICHR, Renata; RITZI, Rovane. *Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: principais resultados da pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II*. Brasília: MDS/Sagi, 2012. (Estudo Técnico n. 03). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-032012>. Acesso em: 12 nov. 2014.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 1998, p. 661-687.

MARX, Ive; SALANAUSKAITE, Lina; VERBIST, Gerlinde. *The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?* IZA Discussion Paper No. 7414, 2013. Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp7414.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

MESQUITA, Ana Cleusa et al. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. In: IPEA. *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010, p. 345-418. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

RASELLA, Davide et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, v. 382, n. 9886, p. 57 – 64, 6 July 2013.

SILVEIRA, F. G. et al. Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: PROGRESSIVIDADE da tributação e desoneração da folha de pagamentos : elementos

para reflexão. Brasília, Ipea/Sindifisco/DIEESE , 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_progressividade_tributacao.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

SIMÕES, Armando. *The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil*. Tese de doutorado, University of Sussex, 2012.

SIMÕES, Armando. *Os Jovens que não estudam nem trabalham no Brasil e o Bolsa Família*. Brasília: MDS/SAGI, 2013. (Estudo Técnico n. 15). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/52.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014..

TELLES, Vera. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Ed 34, 2001.

XIMENES, Daniel (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, n. 18, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BRASIL SEM MISÉRIA: A TRANSFORMAÇÃO NA VIDA DE MILHÕES DE BRASILEIROS E BRASILEIRAS

Jorge Chediek

O compromisso com a justiça social, assumido pelo povo brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988, abriu caminhos para que o país pudesse criar condições de, finalmente, dar início ao processo de superação de seus passivos históricos na área social. Com a estabilidade macroeconômica conquistada nos anos 1990, foi possível não apenas expandir e ampliar os programas sociais ao longo dos anos 2000, mas também inovar com novas políticas e tecnologias sociais, firmando o compromisso com a criação de uma nova realidade para as condições de desenvolvimento humano de brasileiras e brasileiros. O comprometimento determinado e pragmático da classe política e de gestores públicos, com foco nos mais marginalizados e excluídos, resultou em um verdadeiro milagre social no Brasil. Ao longo destas últimas duas décadas, o país provou, a si mesmo e ao mundo, que é possível quebrar paradigmas seculares e mudar a realidade de um povo em menos de uma geração. É nesse cenário que políticas e iniciativas de sucesso como o Plano

Brasil sem Miséria se tornaram referência mundial na área de proteção social. A parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desde sua criação em 2004, tem contribuído de diversas formas para a consolidação deste sucesso e, em especial, para a promoção e a transferência das práticas de sucesso para outras nações do hemisfério Sul por meio da cooperação horizontal.

Há 20 anos, um em cada quatro brasileiros vivia em situação de extrema pobreza. Hoje, apenas 3,6% da população do país vive com menos de US\$1,25 por dia, segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e publicado em maio de 2014. Esses dados comprovam que o Brasil tem traçado um caminho importante no processo de reversão de seu passivo histórico de pobreza e desigualdade.

Uma mudança nesta escala não teria sido possível sem a Constituição de 1988, que abriu os caminhos para a promoção da justiça social no país. Símbolo da redemocratização brasileira, a Constituição forjou, de uma vez por todas, o compromisso do Estado com seus cidadãos para a superação de problemas estruturais, como a exclusão social e a desigualdade, não apenas no acesso a serviços públicos básicos, mas também no sentido de propiciar oportunidades concretas de escolhas essenciais à conquista dos direitos humanos.

Na década de 1990, o país conseguiu alcançar a estabilidade macroeconômica e iniciou os programas sociais que foram expandidos e melhorados significativamente a partir de 2002. Em paralelo, os anos 2000 testemunharam um movimento sem precedentes na geração de empregos, no aumento real do salário mínimo e na sofisticação das políticas e tecnologias sociais capazes de alcançar os grupos de pessoas mais vulneráveis, isoladas e marginalizadas da sociedade brasileira.

1 IPEA, SPI/MP, 2014.

Combinados a cenários e condições favoráveis, esses novos instrumentos promoveram um verdadeiro milagre social no Brasil ao longo das últimas duas décadas e, em especial, nos últimos anos. O sucesso notável do país nessa trajetória repercutiu em todo o mundo e despertou o interesse de diversas nações do hemisfério Sul. Dadas as similaridades históricas, geográficas, culturais e econômicas com o Brasil, muitos viram neste país um modelo e uma fonte de esperança na resolução de seus próprios problemas e passivos sociais.

O Brasil emergiu no cenário internacional com uma mensagem incontestável: a de que a liderança esclarecida e comprometida é capaz de ajudar a transformar uma sociedade em menos de uma geração. Demonstrou, de forma concreta e pragmática, que era possível mudar paradigmas históricos e promover condições reais de desenvolvimento humano mesmo em um país de dimensões continentais e com enorme passivo histórico na área social. O resultado não poderia ser outro: esta nação virou referência mundial por suas políticas sociais consideradas ousadas e inovadoras.

UMA NOVA REALIDADE BRASILEIRA: ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Os dados recentes comprovam o sucesso dessa estratégia. Em uma década, 36 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza, o que representou uma redução de mais de 50% no grupo dos extremamente pobres no país. Isso significa que mais de 14 milhões de famílias passaram a levar vidas mais saudáveis, fazer consultas médicas periódicas e se alimentar melhor. Das crianças que viviam em condição de miséria, a grande maioria passou a estudar, apresentando um alto índice de comparecimento à escola. Essa mudança no paradigma de combate à pobreza é fruto de políticas como o Programa Bolsa Família, que comemorou seus dez anos em 2013 como um dos programas de transferência condicional de renda mais bem sucedidos do mundo.

Munido de instrumentos ainda mais ousados, com foco na erradicação da extrema pobreza, o Plano Brasil sem Miséria, criado em 2011, é um passo à frente no avanço das políticas e tecnologias sociais ao incorporar, por exemplo, a necessidade da busca ativa, por parte do Estado, das pessoas ainda fora do sistema de benefícios e das políticas sociais em vigor. E mais: o Brasil sem Miséria aprimora e amplia o piso de proteção social no Brasil ao atacar, de forma multidimensional, a questão da pobreza e da miséria em seus três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços de qualidade.

Sob a liderança do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), políticas sociais como essas surgiram e se consolidaram como resultado de uma ampla articulação com diversos ministérios, governos estaduais, municipais e outros parceiros, entre eles organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Com foco no combate à pobreza de forma transversal – mesma agenda do PNUD em sua atuação no Brasil e nos mais de 170 países e territórios onde possui escritórios – essas políticas tiveram peso significativo para o sucesso do Brasil na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), visto que o país não só alcançou vários dos ODM antes do prazo, como também foi além em alguns deles, notoriamente no ODM 1 (Erradicar a extrema pobreza e a fome).

PNUD-MDS: UMA DÉCADA DE PARCERIA

O PNUD é parceiro do MDS desde sua criação, em 2004. Nesse período, já participou de diversos momentos importantes para a evolução das políticas sociais brasileiras. Por meio de pesquisas de avaliação foi possível não só confirmar o impacto das ações do Programa Bolsa Família, mas também aprimorá-las, abrindo portas para uma ampliação dessas políticas sociais e para a criação e consolidação do Plano Brasil sem Miséria, cujo foco tem sido a superação da extrema pobreza no país.

Desde seu lançamento, o apoio estratégico do PNUD ao Plano Brasil sem Miséria tem se dado por meio da contratação de consultorias de alto nível para apoiar o Ministério na elaboração dos documentos de base para a criação, consolidação e lançamento do Plano. O PNUD também atuou de forma importante na definição da estratégia de comunicação do Plano Brasil sem Miséria e na tradução das cartilhas do Plano para seis idiomas, ampliando as pontes entre o Brasil e outros países do hemisfério Sul interessados em conhecer de perto o sucesso das políticas sociais brasileiras.

O apoio do PNUD ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – banco de dados unificado com informações socioeconômicas de 27 milhões de famílias (mais de 80 milhões de pessoas) espalhadas pelos 5.570 municípios brasileiros – contribuiu para que o sistema se transformasse em um dos legados mais importantes da história do país no que diz respeito à formulação e à implementação de políticas sociais.

Esses dados são de grande importância para o acompanhamento e aprimoramento das políticas e dos programas. Já foram utilizados, por exemplo, para analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários do Bolsa Família². Algumas conclusões apontam que: predomina entre os beneficiários do Programa o sexo feminino e a cor preta ou parda; também chama a atenção a expressividade da população jovem de até 17 anos (48,8 % dos beneficiários). É de se esperar esse perfil jovem na medida em que a política de previdência social e de benefícios não contributivos (Benefício de Prestação Continuada) tem uma alta cobertura da população idosa, garantindo que domicílios com pessoas de maior idade não caiam na pobreza. Constatou-se ainda que o nível de escolaridade é muito baixo entre os beneficiários do Bolsa Família. Mais de dois terços dos seus beneficiários (69%) não possuem sequer o ensino fundamental completo. Um exemplo importante da vulnerabilidade dessa população ocorre na região Nordeste, onde 20,3% dos beneficiários com 25 anos ou mais são analfabetos.

2 CAMARGO *et al.*, 2013 p. 1-2.

Se, por um lado, a identificação de vulnerabilidades em diversas dimensões das condições de vida das famílias beneficiárias dessas políticas sociais reafirma o foco certo destes instrumentos, por outro, o papel fundamental do Cadastro Único como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda revela desafios a serem enfrentados para a superação das vulnerabilidades, permitindo a construção de políticas públicas complementares e integradas, como no caso do Brasil sem Miséria. Para além do Bolsa Família e do Cadastro Único, o PNUD também tem colaborado com o Plano Brasil sem Miséria em seus dois outros eixos: inclusão produtiva e ampliação do acesso aos serviços públicos.

No campo da ampliação do acesso aos serviços públicos, além de diversas ações implementadas em parceria com os ministérios da Saúde e da Educação, o PNUD estabeleceu uma parceria com o MDS para apoiar o fortalecimento e o aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mediante o apoio à ampliação da capacidade do MDS de gestão descentralizada desse Sistema, ao fortalecimento da capacidade dos estados de apoiarem os municípios na gestão da política de assistência social e ao fortalecimento da capacidade dos municípios para a prestação de serviços e benefícios com qualidade e eficiência aos cidadãos. Estas atividades incluem treinamento, avaliação e revisão, melhoria dos instrumentos de prontuário dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), bem como do Censo SUAS/2013.

Na inclusão produtiva, o PNUD firmou acordo de cooperação técnica com o Ministério do Meio Ambiente e tem apoiado o Programa Bolsa Verde no seu desenho e monitoramento. Pode-se dizer que a inclusão produtiva da população pobre, seja na cidade ou no campo – dimensão que também se insere no grupo das áreas prioritárias de atuação do PNUD no país – é um passo fundamental para a inserção de mão de obra qualificada no mundo do trabalho e uma das mais importantes conquistas brasileiras de curto e longo prazos. Assim como o MDS, o PNUD acredita que a inserção de pessoas mais vulneráveis no mundo do trabalho contribui para que o país alie a superação da pobreza e a redução da desigualdade à

ampliação da produtividade e à dinamização da economia como um todo. São ações de estímulo ao retorno à educação formal e iniciativas voltadas para o ingresso no mercado de trabalho formal – via emprego registrado –, microempreendedorismo individual ou trabalho associado.

Com o Plano Brasil sem Miséria, o Brasil demonstra claramente que as políticas econômicas e sociais não são excludentes, mas complementares e interdependentes. Tal alinhamento, ampliado também a questões ambientais – como no caso do Bolsa Verde – faz com que o efeito desses instrumentos seja multiplicado e traga benefícios para o país como um todo. Essa visão converge com o paradigma de desenvolvimento sustentável resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). É o que o PNUD chama de ganhos triplos para o desenvolvimento sustentável. Ou seja: o desenvolvimento que contemple, simultaneamente, as dimensões social, econômica e ambiental.

Como costuma dizer a Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, “o Plano Brasil sem Miséria foi organizado de forma a enfrentar a pobreza em suas diferentes dimensões, garantindo renda, mas também cuidando de melhorar as oportunidades para inserção econômica dessas famílias, assim como o seu acesso a serviços”³. Dessa forma, o Brasil sem Miséria se consolida como uma experiência já alinhada com a agenda pós-2015 – a ser aprovada no âmbito da Assembleia Geral da Organização das nações Unidas (ONU) em setembro do próximo ano – e com a visão de multidimensionalidade da pobreza discutida pelo PNUD em seus últimos Relatórios do Desenvolvimento Humano. Essa é a agenda que ampliará as conquistas dos Objetivos do Milênio por meio dos chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

3 Citação disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-reduziu-a-pobreza-em-suas-varias-dimensoes-revelou-estudo-do-banco-mundial>. Visto em: 03/10/2014.

TRANSFERÊNCIA DE EXPERIÊNCIAS E COOPERAÇÃO SUL-SUL

Desde o início – baseado no sucesso dos primeiros resultados – esse conjunto de políticas sociais brasileiras serviu de fonte de inspiração para países como o Peru, quando o então presidente Alejandro Toledo contou com o apoio do governo brasileiro para desenhar um programa de transferência de renda condicional no país, em 2005. O PNUD Peru e o Sistema ONU no país tiveram a honra de mobilizar suas equipes no apoio a essa iniciativa e de constatar sua eficácia e relevância para o contexto dos países do hemisfério Sul.

No Brasil, desde 2010, temos igualmente ampliado esse processo de intercâmbio e transferência de conhecimento com outros países por meio da cooperação horizontal. Temos também buscado promover e incentivar o apoio do PNUD e do Sistema ONU à promoção da crescente sinergia com o MDS e o governo como um todo na transferência e adaptação de tecnologias dos programas sociais brasileiros fora do país.

Nesse contexto, o PNUD apoia a implementação de projetos e atividades de cooperação Sul-Sul com utilização de políticas e experiências brasileiras na área de desenvolvimento social, em parceria com o MDS e com a Agência Brasileira de Cooperação, beneficiando países em diversos continentes. Essas ações de cooperação podem abranger, entre outras, missões exploratórias e de capacitação tanto no Brasil quanto no exterior, de forma a propiciar o desenvolvimento de políticas locais inspiradas nos programas brasileiros.

Sob os auspícios do PNUD, e em parceria com o MDS, foi realizado em 2012, em Brasília, o 5º Fórum Ministerial de Desenvolvimento Social da América Latina, que também contou com a participação de ministros e autoridades de governos africanos. Considerando a relevância das experiências brasileiras no campo do desenvolvimento social, o PNUD escolheu o Brasil para sediar o Fórum – nessa que foi a primeira edição do evento realizada fora de Nova York.

Mais de 100 lideranças dos dois continentes tiveram a oportunidade de trocar conhecimento e informações sobre experiências de inclusão social, transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços sociais. O Plano Brasil sem Miséria e seu carro chefe, o Bolsa Família, geraram grande interesse por parte dos participantes e ocuparam a maior parte da pauta que adentrou no tema do funcionamento desses programas. O intercâmbio com oficiais de governo de alto nível estimulou e intensificou a implementação e o aprimoramento de programas de transferências de renda em vários países participantes do evento.

O PNUD participou e apoiou também a realização de eventos internacionais sobre políticas sociais para o desenvolvimento, incluindo o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar (PAA), disseminando e discutindo as boas práticas brasileiras junto a países interessados em agilizar o alcance dos ODM, e somando esforços com o MDS e outras instituições públicas brasileiras de excelência.

Outro exemplo concreto dessa parceria bem sucedida é a iniciativa brasileira de aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (conhecida em inglês como *World Without Poverty – WWP*), resultado de uma parceria entre MDS, Ipea, Banco Mundial e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/PNUD). Seu objetivo é capturar a experiência brasileira com os sistemas de proteção social para que elas sirvam de exemplo a outros países. É também uma oportunidade importante para avançarmos ainda mais na cooperação Sul-Sul sobre estratégias de redução da pobreza com outros países, que buscam o alcance dos compromissos firmados com os ODM, despertando assim um interesse muito grande por informações sobre políticas que possibilitem mudanças efetivas nos padrões socioeconômicos de populações vivendo na pobreza.

A iniciativa WWP se revelou uma forma simples e inteligente de compartilhar com outros países os principais aspectos de desenho, administração e monitoramento desses programas e de outras ações. A iniciativa fará também com que o Brasil aprimore seus programas a partir de experiências bem sucedidas em outros países. A

implementação do Programa Bolsa Família e do Plano Brasil sem Miséria gerou uma riqueza de lições e conhecimentos sobre assistência social e redução da pobreza que devem ser sistematizados e compartilhados entre formuladores de políticas, gestores e técnicos de programas sociais de todo o mundo.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/PNUD) é um centro mundial de excelência do PNUD, sediado no Brasil, que contribui para a geração e o intercâmbio de conhecimentos. Em 2014 o IPC-IG completou 10 anos e registrou uma década de operações, contribuindo com estudos e avaliações cujos objetivos são: fomentar o intercâmbio de conhecimentos e promover a cooperação Sul-Sul por meio de diálogos sobre políticas sociais. Sua participação na iniciativa WWP tem como objetivo também fornecer pesquisas sobre aspectos diferentes de programas e políticas: o Bolsa Família, o Brasil sem Miséria, o Cadastro Único, o impacto na qualidade de vida dos beneficiários, comparações entre experiências brasileiras e as inovações internacionais, entre outros.

O IPC-IG/PNUD tem apoiado o aprendizado de boas práticas brasileiras e respondido às demandas de governos nacionais interessados em estratégias de redução de pobreza, tanto por meio de assistência técnica quanto pelo desenvolvimento de pesquisas e organização de seminários que trazem a perspectiva global sobre questões do desenvolvimento. Entre os projetos de cooperação Sul-Sul na área de políticas sociais podemos mencionar diversas experiências que apoiaram a conexão entre o governo brasileiro e países africanos. Apoiamos, por exemplo, o acompanhamento do *Brazil-Africa Cooperation Programme*, hospedando e organizando missões de estudos de diversos países como Quênia, África do Sul, Nigéria, Gana, Guiné Bissau, Moçambique e Zâmbia.

Aspectos do programa de transferência de renda *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP) de Gana também foram inspirados na experiência do Brasil. A fase de testes do LEAP teve início em 2008 e desde então ele se expandiu e cresceu com suporte de outros parceiros como o governo britânico

(por meio do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do governo britânico, DFID). Antes disso, o MDS participou de três missões a Gana. Durante esse período, o IPC-IG/PNUD contribuiu para o diálogo entre Gana e Brasil através de troca de conhecimento e mapeamento das experiências de proteção social africanas.

O reconhecimento dessas diversas parcerias pela própria presidente Dilma Rousseff muito nos honra por confirmar que, juntos, temos alcançado resultados importantes em benefício do desenvolvimento humano entre os mais vulneráveis. Reproduzo aqui parte de seu discurso na cerimônia do 5º Prêmio ODM, durante a Arena da Participação Social que aconteceu em Brasília, em maio de 2014:

Considero essa parceria, uma parceria que tem sido muito importante na medida em que, não só recebemos com grande interesse as opiniões e sugestões da ONU, como agradecemos por toda a sustentação (...) transferência de políticas sociais para o resto do mundo, principalmente, para os países da África e da América Latina⁴.

INDICADORES DO PNUD CONFIRMAM O SUCESSO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Em julho de 2013, o PNUD Brasil, em parceria com a Fundação João Pinheiro e com o Ipea, lançou o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil com uma nova versão do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵. As três dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), lançado pelo PNUD em 1990, foram mantidas – vida longa e saudável (longevidade); acesso

4 ROUSSEFF 23 maio. 2014.

5 Arquivo disponível pelo link: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>. Visualizado em 03 de outubro de 2014.

ao conhecimento (educação); e padrão de vida (renda) –, porém com adaptações metodológicas e diferente fonte de dados⁶.

Por meio desse trabalho foi possível conhecer o nível de desenvolvimento humano de cada um dos 5.565⁷ municípios brasileiros em 1991, 2000 e 2010. Os resultados foram surpreendentemente positivos. O IDHM, para o todo o Brasil, passou de 0,493 em 1991 para 0,727 em 2010, um crescimento de quase 50%. Se há 20 anos, aproximadamente, o Brasil era um país de Muito Baixo Desenvolvimento Humano, hoje pode ser considerado um país de Alto Desenvolvimento Humano⁸.

A dimensão que mais cresceu em termos absolutos nesse período foi a da educação: passou de 0,279 em 1991 para 0,637 em 2010. Em termos percentuais, a educação também é a campeã em crescimento, com aumento de 128% no período. Esse desempenho veio acompanhado também por aumento na dimensão longevidade (0,154 pontos absolutos) e na dimensão renda (0,092 pontos).

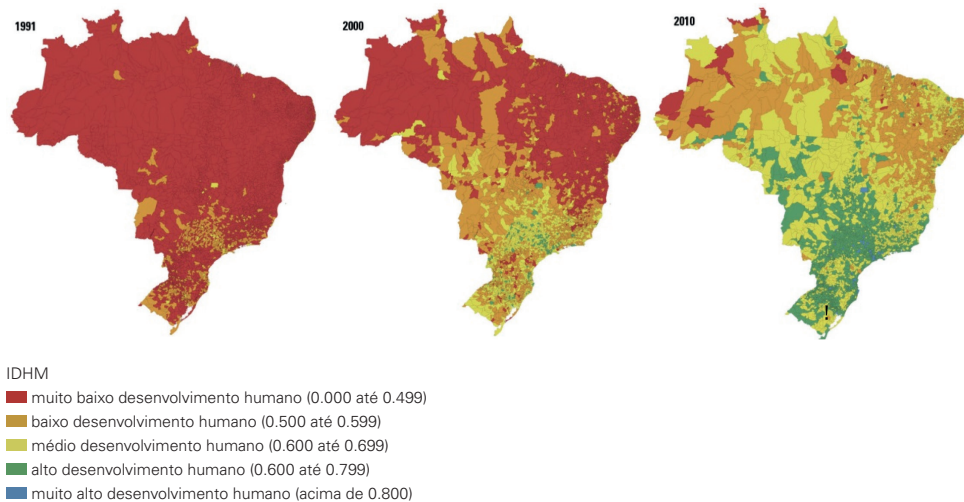
Se considerarmos o conjunto dos municípios brasileiros, o quadro com a evolução do país fica ainda mais claro: em 1991, 85% dos municípios eram de Muito Baixo Desenvolvimento Humano; em 2010 esses municípios somavam apenas 0,6% do total. Ainda em 2010, os municípios com Médio e Alto Desenvolvimento Humano formavam um grupo com cerca de três quartos do total de municípios existentes no país. O mapa abaixo representa bem esse novo panorama.

6 Os dados utilizados para o cálculo do IDHM foram extraídos dos Censos Demográficos desses anos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

7 Número de municípios existentes no Brasil até o Censo Demográfico de 2010.

8 Considerando os índices abaixo de 0,499 como de Muito Baixo Desenvolvimento Humano e de 0,700 a 0,799 como de Alto Desenvolvimento Humano.

Figura 1 – IDHM do Brasil (1991, 2000 e 2010)



Fonte: PNUD.

Apesar da significativa redução das disparidades entre os municípios do Norte e do Sul, os desafios ainda são muitos. Em termos de longevidade, ainda faz diferença nascer no Sul do país, onde há municípios com esperança de vida ao nascer de 78,6 anos, ou no Nordeste, onde a esperança de vida em alguns municípios é de apenas 65,3 anos. Na dimensão educação as disparidades também são claras: os municípios com as maiores pontuações se encontram na região Sudeste⁹ e aqueles com os piores índices estão nas regiões Norte e Nordeste¹⁰. Na renda, as diferenças inter-regionais também se repetem, com a constatação de renda *per capita* maior no Sudeste¹¹ e significativamente menor no Norte e Nordeste.

9 Entre eles Águas de São Pedro (SP), São Caetano do Sul (SP), Santos (SP) e Vitória (ES).

10 Dentre os quais: Chaves (PA), Atalaia do Norte (AM), Fernando Falcão (MA) e Marajá do Sena (MA).

11 Renda mensal *per capita* nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo acima de R\$ 1.000,00 e inferior a R\$ 500,00 na maioria dos estados do Nordeste.

Ao retratar os desafios que ainda precisam ser vencidos pelo Brasil, os dados do IDHM confirmam a aposta certa feita pelo governo brasileiro com a implementação do Brasil sem Miséria nesses últimos anos, focando esforços em políticas para eliminação da extrema pobreza e redução das desigualdades, com especial atenção às regiões historicamente mais atrasadas, como Norte e Nordeste. Isso tem contribuído claramente para o progresso inegável do país no conjunto de suas políticas.

A relação entre as políticas sociais transversais e esses resultados é direta. Basta lembrar que elas incidem justamente em pelo menos três dimensões medidas pelo IDHM: 1) renda (por meio de transferências diretas); 2) saúde (por meio da condicionalidade associada às gestantes e crianças menores e do acesso ampliado a serviços públicos de saúde); e 3) educação (por meio da condicionalidade de que os filhos em idade escolar frequentem a escola).

Mais recentemente, em 2014, o Relatório Global de Desenvolvimento Humano do PNUD¹² abordou o tema da redução da vulnerabilidade e do aumento da resiliência nas sociedades, trazendo o Brasil como um dos grandes destaques na questão de políticas bem sucedidas nessa área – via políticas ativas de diminuição da desigualdade e de superação da pobreza e da pobreza extrema. São 16 citações específicas ao Brasil, sendo a grande maioria sobre o sucesso de programas como o Bolsa Família, carro-chefe do Plano Brasil sem Miséria. Ganharam destaque também o aumento do consumo das famílias de baixa renda, o alto índice de emprego, o acerto das políticas anti-cíclicas como resposta à crise de 2008, a redução das disparidades raciais, entre outros – variáveis que têm sido contempladas direta e indiretamente também nestes últimos anos pelo Plano Brasil sem Miséria.

¹² Disponível na versão em inglês no link: <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014.pdf>. Visualizado em 03 de outubro de 2014.

Pode-se dizer que o Plano Brasil sem Miséria se enquadra no que o RDH 2014 chama de políticas “win-win” (ganha-ganha). Ou seja, capaz de, ao mesmo tempo, mitigar o impacto de uma crise repentina e promover a recuperação da população a médio e longo prazos.

Outro indicador importante do impacto de iniciativas como as do Plano Brasil sem Miséria é o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), também divulgado no RDH 2014, do PNUD. O IPM registra as múltiplas privações que as pessoas enfrentam quanto aos níveis de educação, de saúde e de condições de vida, incluindo acesso a bens e serviços. Mostra, ao mesmo tempo, a parcela da pobreza não diretamente relacionada com o rendimento e a intensidade das privações sofridas pelas pessoas. Segundo essa análise, em 2012, aproximadamente 3% da população brasileira se encontrava em situação de pobreza multidimensional, enquanto cerca de 7% se encontravam perto dessa situação – constituindo a parcela mais vulnerável à pobreza multidimensional. Em 2006 o percentual de pessoas multidimensionalmente pobres era de 4%, e o percentual de pessoas correndo o risco de cair neste grupo chegava a 11%. A evolução no indicador foi constatada também na medição de pessoas vivendo em pobreza severa: de 0,7% em 2006 para 0,5% em 2012.

A relação entre as políticas recentes adotadas pelo Brasil e esses resultados também é grande. Na dimensão saúde, por exemplo, o IPM analisa os dados de nutrição e mortalidade infantil. Essa última caiu praticamente para metade entre 2001 e 2012, passando de 24,9 para 14,6 crianças para cada mil nascidas vivas. Na dimensão educação, o IPM analisa situações nas quais nenhum membro de um domicílio completou pelo menos 6 anos de estudo, além de domicílios nos quais crianças em idade escolar não estão frequentando a escola. No Brasil a taxa de frequência escolar subiu em todas as faixas etárias, passando de 95,3% em 2001 para 98,3% em 2012 no grupo de 6 a 14 anos, por exemplo. No mesmo período, a taxa de analfabetismo passou de 12,4% para 8,5%.

Finalmente, a dimensão padrão de vida coleta informações sobre a existência, nos domicílios, de água encanada, eletricidade, banheiro, bens duráveis, além do tipo de piso e de combustível usado para cozinhar. O acesso a bens duráveis como a

geladeira, por exemplo, teve forte crescimento, passando de 85,1% dos domicílios em 2001 para 97,1% em 2012. Fatores como transferência condicionada de renda, inclusão produtiva e aumento real do salário mínimo nos últimos anos contribuíram fortemente para a melhora desse quadro.

OS MITOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Não há qualquer evidência em favor do argumento de que a transferência de renda gera acomodação nos beneficiários. Ao contrário, parcela expressiva da elevação observada entre 2003 e 2010 nos rendimentos dos 20% mais pobres (a maioria beneficiários de programas de proteção social) decorreu do crescimento da renda proveniente do trabalho, o que mostra que esses cidadãos já participam ativamente do mercado de trabalho, embora em condições precárias.

Um dos grandes desafios enfrentados pelo Brasil na implementação do Bolsa Família foi os mitos de que tais políticas incentivariam o desemprego e a informalidade no mercado de trabalho. Um estudo coordenado pelo IPC-IG/PNUD contribuiu para refutar tais mitos e, de certa forma, confirmar a importância de um plano mais amplo, como o Brasil sem Miséria, para atacar todas as frentes na luta pela erradicação da pobreza extrema e pela promoção de maior igualdade socioeconômica.

O estudo demonstrou que o fato de participarem de programas como o Bolsa Família não desestimula os beneficiários a procurar trabalho. A avaliação constatou que a probabilidade de quem recebe o Bolsa Família estar trabalhando é maior em 1,7% para homens e 2,5% para mulheres do que entre pessoas da mesma faixa de renda que não recebem o benefício¹³.

13 TEIXEIRA, 2010, p. 7.

Na literatura sobre avaliações de impacto é possível encontrar estudos que reforçam a ideia de que famílias pobres não param de procurar emprego simplesmente porque recebem transferências de renda do Estado. Pelo contrário, é sabido que as famílias continuam se esforçando para sair da pobreza. Avaliações de impacto disponíveis para diversos países como Brasil, Chile, Honduras, México, Nicarágua e Paraguai não encontraram evidências empíricas de que programas de transferência condicionada de renda desestimulariam a inserção de beneficiários no mercado de trabalho¹⁴.

Outra questão que se discutia com relação aos efeitos dos programas de transferência condicionada de renda é que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos. A experiência, contudo, mostrou que as pessoas não só compram “corretamente”, como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades. O maior poder de compra das famílias possibilitou, em especial, o aumento do consumo de alimentos para eliminar a fome, a desnutrição infantil e melhorar as condições nutricionais das famílias.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

O comprometimento com os ODM, assumido em 2000, também contribuiu para que o Brasil dedicasse parte significativa de seus esforços para enfrentar seus desafios sociais e dar início ao processo de eliminação de passivos históricos no campo do desenvolvimento humano. O Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM mostra claramente que o comprometimento e o engajamento do Brasil valeram a pena: o país alcançou praticamente todos os objetivos antes do prazo final, que se encerra em 2015. Além disso, o país conseguiu até mesmo ultrapassar algumas das metas propostas.

¹⁴ CECCHINI, 2013, p. 1.

O Brasil sem Miséria, por meio de suas ações principais – e em especial o Bolsa Família – é um exemplo de política social transversal, capaz de agir diretamente sobre os oito Objetivos do Milênio: a erradicação da fome e da miséria (ODM1); educação primária universal (ODM2); igualdade de gênero (ODM3); redução da mortalidade infantil (ODM4); melhora da saúde materna (ODM5); combate ao HIV/AIDS, à malária e a outras doenças (ODM6); sustentabilidade ambiental e qualidade de vida (ODM7). Além disso, as iniciativas mais recentes de cooperação Sul-Sul nessa área têm impactos diretos para se estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento (ODM8).

Uma contribuição direta muito importante para a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi a questão do empoderamento das mulheres (ODM3), já que os portadores de cartões do Programa Bolsa Família, por exemplo, são preferencialmente mulheres. Elas representam mais de 90% dos portadores de cartões, sendo quase 70% delas afrodescendentes. Essas mulheres, como evidenciado acima, têm utilizado os recursos em benefício de suas famílias desejando ver seus filhos educados e saudáveis, capazes de construir um futuro melhor para eles.

Além do empoderamento das mulheres, impactos positivos de políticas como o Bolsa Família também foram verificados na redução das diferenças sociais e econômicas existentes entre os grupos raciais no Brasil. Na publicação *Poverty in Focus* “Mulheres Protagonistas”, do IPC-IG/PNUD, um dos artigos compara o poder decisório das mulheres brancas e negras em suas casas, com base nas despesas domésticas, educação dos filhos, emprego do cônjuge e uso de métodos contraceptivos¹⁵.

Levando em consideração também os indicadores indiretos de empoderamento, maior participação social e do nível de emprego, conclui-se que políticas como as do Bolsa Família – e mais recentemente do Brasil sem Miséria – têm resultados extremamente positivos nessa área.

15 HERMETO, 2014, p. 29.

A NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SEUS DESAFIOS

Embora ainda haja muito a ser feito no que diz respeito à eliminação das desigualdades no país, os programas e políticas que compõem o Plano Brasil sem Miséria não apenas têm ajudado o Brasil a reverter a sua histórica desigualdade social, mas também a sair na frente como um modelo de sucesso para as discussões da agenda pós-2015. Muitas dessas conquistas certamente pautarão os debates no âmbito internacional. Nosso papel, como parceiros no âmbito da cooperação técnica internacional, será o de seguir apoiando o país no desenho, na implementação, na avaliação e na transferência de políticas e tecnologias sociais inovadoras, ousadas e essenciais ao desenvolvimento humano.

Três grandes ideias de desenvolvimento marcam o novo Plano Estratégico (2014-2017) do PNUD, lançado em 2013: 1) trazer inovações e revigorar os modelos atuais de desenvolvimento; 2) promover a democracia em sua forma ampla – para além da realização de eleições; 3) admitir que vivemos em um mundo cheio de riscos para, assim, proteger e melhorar os ganhos do desenvolvimento. Isso significa que seremos cada vez mais abertos e transversais em nossa abordagem de desenvolvimento humano, saindo de nossos silos e trazendo a capacidade total do PNUD para apoiar e promover as diferentes dimensões do desenvolvimento nos âmbitos econômico, social, político e ambiental no âmbito da nova agenda pós-2015, contemplando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Tendo a evolução do mundo como pano de fundo e baseando-nos em nossos pontos fortes, o PNUD foca sua visão e sua atuação neste que é o próximo grande passo do desenvolvimento do planeta: ajudar os países a alcançar a erradicação da pobreza e a simultânea redução significativa das desigualdades e da exclusão. Esse é o nosso compromisso, e temos que alcançá-lo ainda dentro de uma geração.

Temos a certeza de que o sucesso de políticas sociais como as que compõem o Plano Brasil sem Miséria colocam o Brasil na dianteira desse processo,

inspirando muitos países em suas estratégias de promoção da justiça social. Por isso nosso apoio e nossa solidariedade a este país comprometido com um área essencial para o futuro da nação e também do planeta. Ao enfrentar a pobreza e a fome com uma visão multidimensional – como o Brasil tem feito – estamos construindo, juntos, as condições para a realização do desenvolvimento humano sustentável em sua concepção mais ampla. Temos orgulho de fazer parte, por meio de nossa parceria com o Brasil, desse processo para a criação e consolidação uma sociedade mais justa e mais digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEC/MPOG, MDS *et al.* *Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro: 2001 – 2012*. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). *Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro 2001 – 2012*. Brasília: Governo Federal, 2013.

CABRERA, C. C. *Juntos – Programa de transferência de renda no Peru: alcances e perspectivas: Estudo de Caso no Distrito de Chuschi (Ayacucho – Peru)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília: UNB, 115 p. 2011.

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. *et al.* Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O Que o Cadastro Único Revela?, *One Pager*, n. 61, dez. 2013. Brasília: IPC-IG. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

CAMPELLO, T. C.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

CECCHINI, S. Transferências Sociais: Incentivos e Desincentivos à Inserção no Mercado de Trabalho e à Geração de Renda., *One pager*, n. 236, dez. 2013. Brasília: IPC-IG. Disponível em: <http://www.ipcundp.org/pub/port/OP236PT_Transferencias_Sociais_Incentivos_e_Desincentivos.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

HERMETO, A. Avaliação do Programa Bolsa Família: uma Perspectiva de Gênero e Raça, *Policy in Focus*, n. 27, março 2014. Brasília: IPC-IG. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCPovertyInFocus27.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), SPI/MP. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA; SPI/MP. 2014.

MARTINS, R. O combate à miséria está no rumo certo. *Carta Capital*, São Paulo, 15 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/803/miseria-residual-5813.html>>. Acesso em: 16/09/2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Brasil Relatório Anual 2013: Apoiando o desenvolvimento brasileiro*. Brasília: PNUD, 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência*. Nova York: PNUD, 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) Brasil; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA; Fundação João Pinheiro (FJP). *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília: PNUD, 2013. (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013)

ROUSSEFF, D. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento da Política Nacional de Participação Social e entrega da 5ª edição do Prêmio ODM Brasil*. Brasília: Portal Planalto, 23 mai. 2014. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da->

presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-politica-nacional-de-participacao-social-e-entrega-da-5a-edicao-do-premio-odm-brasil>. Acesso em: 25 set. 2014.

TEIXEIRA, C. G. A Heterogeneity Analysis Of The Bolsa Família Programme Effect On Men And Women's Work Supply. *Working Papers*, n. 61, mar. 2010. Brasília: IPC-IG. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Francisco Menezes e Maíra Martins

A ORIGEM DAS CONQUISTAS ATUAIS

O Brasil realizou avanços expressivos no enfrentamento e na superação de algumas de suas maiores mazelas. Assim foi em relação à fome, que atingia até data recente um contingente significativo de sua população. Da mesma maneira, logrou-se reduzir a pobreza, propiciando dignidade e acesso a oportunidades que milhões de pessoas até então não podiam vislumbrar. Nessas e em outras situações anteriores de nossa história, tais conquistas foram o resultado de uma combinação que sempre demonstrou capacidade de gerar enorme força e efetividade para a transformação. Trata-se do encontro do poder público com a mobilização da sociedade. De um lado, quando o primeiro cria políticas adequadas e as executa com a vontade política necessária para suas realizações. De outro lado, quando a sociedade aparece organizada e engajada e com disposição para uma participação protagonista nesses processos.

Antes de analisar como foi o processo de participação social em pouco mais de três anos de implementação do Plano Brasil sem Miséria, vale observar a situação anterior na luta contra a fome e, em seguida, na busca de superação da pobreza.

Embora o período de maiores realizações, através de políticas públicas, tenha se dado a partir da eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a sociedade brasileira já vinha gestando muito antes as condições para o que presenciamos nos últimos anos. Alguns brasileiros tornaram-se símbolos desta construção e não há como deixar de destacar o nome de Josué de Castro, por sua obra, sua luta e o martírio a que foi submetido no exílio. Mas a redemocratização do país, iniciada na década de oitenta, abriu espaço para toda uma reorganização institucional e edificação de direitos, que se concretizou na Constituição de 1988, mesmo considerando-se todos os limites ainda impostos. Nessa Carta estabeleceram-se as diretrizes para a participação da sociedade na vida do Estado, através de formas diretas como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular ou reforçando os chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal.

Pouco após ser promulgada a nova Constituição, as forças políticas mais progressistas e parte representativa da sociedade brasileira começaram a se mobilizar em prol da luta contra a fome, que expressava a manifestação mais aguda da pobreza. Em 1991, como resultado do trabalho empreendido pelo chamado “governo paralelo”, então liderado por Luís Inácio Lula da Silva, que se organizou como alternativa ao governo de Collor de Melo, divulgou-se a proposta de Política de Segurança Alimentar. Dois anos depois essa proposta foi entregue ao recém-empossado presidente Itamar Franco, que substituíra Collor de Mello. Nela, se previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), como veio a ocorrer em maio de 1993.

Simultaneamente, iniciou-se uma mobilização na sociedade contra a fome, liderada pela Ação da Cidadania, contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Formaram-se milhares de comitês de bairros e de locais de trabalho que passaram a enfrentar diretamente o problema da fome, coletando e distribuindo alimentos aos grupos sociais mais necessitados. A opção desse movimento, por não esperar a ação do Estado, revelava a descrença em relação a um Estado fraco e com baixa disposição para cumprir sua responsabilidade de garantia de alimentação para

todos. Expressava-se uma sociedade ativa no enfrentamento dessas ausências de um Estado mínimo, assim definido por opção ideológica.

Em 1994 realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sob a coordenação do Consea, que deixou como legado um conjunto de resoluções que tiveram muita influência no movimento de segurança alimentar no país. Mas veio a significar uma frustração, pois suas diretrizes não puderam ser aplicadas, já que o governo empossado no ano seguinte redefiniu a orientação da política social, deixando de considerar o combate à fome como uma prioridade e extinguindo o Consea.

Os comitês da Campanha contra a Fome, de início, preservaram sua mobilização e elegeram novas bandeiras para congregar seus esforços – primeiro a luta por mais emprego e, depois, pela reforma agrária. Mas, pouco a pouco, foram perdendo seu ímpeto, o que de um lado mostrava a impossibilidade de manter uma campanha por longo tempo e, de outro, a perplexidade diante do novo governo para o qual a participação social não tinha qualquer importância. Esvazia-se, assim, uma mobilização que congregou milhões de pessoas. Por outro lado, desenvolvem-se articulações menores, em torno de temas específicos, como foi o caso do próprio movimento em torno do tema da segurança alimentar, que veio a criar em 2008 o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Esse contexto, mais fragmentado nas lutas, guarda uma característica importante. Mesmo na adversidade, recupera-se a perspectiva de incidência nas políticas públicas, dentro de uma visão que não aceita o dogma do estado-mínimo, como mostra o exemplo do FBSAN: não encontrando espaço para atuar junto ao governo federal, volta-se para governos estaduais de oposição e criam-se conselhos nesses estados.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE GRANDES AVANÇOS

Na virada para o século XXI, o Brasil ainda se deparava, em seu território, com uma imensa quantidade de pessoas em extrema pobreza e vulneráveis à fome. Diante dessa realidade, foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, a partir de 2001, o projeto Fome Zero. A ideia era oferecer ao Presidente da República a ser eleito no final de 2002 uma proposta de enfrentamento da fome e um programa de segurança alimentar para o país. Além de conceituados especialistas no tema, a construção da proposta teve a participação de diversos membros do FBSAN. E, estimulada por esses últimos, a recriação do Consea novamente colocou o Conselho como uma instância chave dentro do arcabouço institucional então desenhado.

Com a eleição do Presidente Lula, a proposta do Fome Zero é adotada e o combate à fome passa a ser uma grande prioridade do governo. O Consea é instituído novamente, iniciando-se um novo tempo para a participação social no país. Não somente na incidência na política de combate à fome e de segurança alimentar, mas em diferentes áreas. Inaugura-se uma nova forma de governar e a sociedade, por sua vez, é desafiada a responder por meios que antes não havia experimentado.

O governo brasileiro atuou a partir de um modelo que poderia ser classificado como democrático-participativo, mesmo que não abdicando de suas atribuições e, ao contrário, assumindo uma disposição fortemente protagonista em sua iniciativa junto às políticas públicas. Essa, possivelmente, é uma das grandes diferenças em relação aos governos que imediatamente o antecederam. Não abdicou de tomar iniciativa na apresentação de inúmeros projetos de lei, que criavam novas possibilidades para a realização de seu programa, ou em decisões cruciais e difíceis sobre questões que exigiam a intervenção do Estado, muitas herdadas dos governos anteriores.

Aqueles setores da sociedade que traziam uma perspectiva de profunda transformação social e econômica do país e pleiteavam ampla participação na construção desse rumo, viram-se à frente de novas questões, muitas delas não

previstas e que, frequentemente, os deixaram em dificuldades para definir seus posicionamentos. Estar presentes ou não nas instâncias oficiais de participação social? Trocar seu papel de movimentos de mera reivindicação e denúncias para o de atores sociais com capacidade de proposição? Ir além de suas políticas específicas e pensá-las dentro de um todo maior?

Deve aqui ser mencionada a importância da realização das conferências de políticas públicas. Foram processos realizados desde o plano local até o nacional em um movimento de extraordinária politização daqueles que tiveram oportunidade de participar. As diversas conferências temáticas realizadas mobilizaram milhões de pessoas da sociedade civil, discutindo, lado a lado com delegados governamentais, diversas das políticas públicas, algumas delas de razoável grau de complexidade. Em alguns casos deliberou-se sobre diretrizes que seriam posteriormente apropriadas pelos conselhos, convertendo-as em políticas reais.

Se por um lado esse modelo de democracia participativa, não em contradição com a democracia representativa vigente no Brasil, foi uma via de fortalecimento da participação social na construção do país, por outro não ficou imune a conflitos e contradições que estão implícitos em sua própria natureza. Sua prática, na medida em que se intensifica, explicita de forma mais clara as divergências presentes no seio da sociedade e, também, no interior de governos que obrigatoriamente se formam com uma composição de forças que nem sempre expressam os mesmos interesses e projetos.

Outro ponto de grande importância para a apreciação do que foi experimentado nos espaços de participação social instituídos refere-se às diferenças e, em muitos casos, disparidades existentes entre o que é exercido no plano nacional e aquilo que ocorre no plano local. Nesse aspecto, foi recorrente o abismo entre as práticas e determinações dos conselhos nacionais e a realidade das instâncias de participação municipais, quando elas existiam. Isso ocorreu especialmente em função da não adesão de governos locais à hipótese de submeterem suas decisões a representações da sociedade. No caso do Fome Zero chegou-se a experimentar a criação de instâncias

paralelas, os chamados Comitês Gestores, com poderes de decisão sobre definições importantes na cobertura dos programas. Evidentemente isso causou muita tensão com prefeituras que viam seu poder ameaçado. A experiência dos Comitês Gestores do Fome Zero acabou inviabilizada devido à expansão acelerada do Programa Bolsa Família, que requeria instâncias de participação social capazes de dar conta da escala que o programa passou a exigir – escala essa que era incompatível com o nível de organização social requerido nos Comitês. Ao longo do tempo, a adesão das prefeituras aos programas do governo federal aumentou, aprimorou-se a interlocução entre as iniciativas federais, estaduais e municipais e ampliaram-se conselhos à semelhança dos nacionais nos níveis estadual e municipal. Ainda assim, a distância entre as instâncias nos três níveis permanece existindo na maior parte dos casos, ainda que de forma mais atenuada.

É preciso considerar, também, que a participação social não se esgota nos espaços institucionais. Ao contrário, ela precisa aparecer e buscar sua incidência através de espaços próprios, sem presença governamental, pela via dos movimentos sociais, das articulações e redes, manifestando com autonomia suas posições e reivindicações. De qualquer forma, diferentes interpretações afloraram desde o momento em que o Brasil passou a vivenciar possibilidades de participação sociais mais ampliadas, desde a multiplicação de conselhos e conferências até as formas tradicionais de mobilização da sociedade. Os conselhos teriam enfraquecido as formas mais autônomas de organização da sociedade e inclusive fragilizado essa autonomia? Por que alguns dos conselhos se mostraram tão efetivos e outros com reduzidíssima capacidade de incidência? Há coerência no fato de o governo, que se apresentou enquanto incentivador da democracia participativa, assistir às organizações sociais se debilitarem a ponto de algumas delas desaparecerem? E por que assistiu impassível à permanente criminalização de algumas dessas organizações, sem esboçar reação mais forte para defendê-las? O fato é que essas questões geraram desgastes e, em alguns casos, afastamento de uma militância antes disposta à construção de um projeto de justiça social para o país.

Por outro lado, nos dois mandatos do presidente Lula, o país assistiu a avanços sociais nunca antes ocorridos e engendrados em um processo de ativa participação social. Não se trata aqui de responder a questões que possivelmente poderão ser melhor elucidadas apenas tendo decorrido o tempo necessário para melhor compreendê-las. Pretende-se sim discutir um processo que ainda está em pleno curso, proporcionando insumos para futuramente responder às questões que requerem mais tempo e amadurecimento do processo e seus resultados.

O BRASIL SEM MISÉRIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Em 2011, quando se inicia o governo da Presidenta Dilma Rousseff, a decisão de erradicar a extrema pobreza não era trivial. Os resultados extraordinários alcançados durante os dois mandatos do Presidente Lula permitiram uma mobilidade social positiva que representou histórica inflexão na realidade de um país caracterizado por alojar, ao mesmo tempo, muita riqueza nas mãos de poucos e milhões em condição de pobreza. Mas na medida em que eram implementadas políticas públicas distributivas, que mostraram grande eficácia para fazer ascender parte dos que eram economicamente vulneráveis, percebeu-se também que existia um contingente não desprezível de pessoas, justamente aquelas em condição de maior vulnerabilidade, para quem essas políticas não chegavam.

Essa percepção começou a ser revelada em eventos promovidos pelo governo, assim como em reuniões e outros tipos de manifestações de articulações da sociedade civil. Ela torna-se pública durante a campanha da então candidata à Presidência da República, Dilma Rousseff, que antecipa a prioridade que depois norteará seu governo, ao reconhecer a invisibilidade dos mais pobres e assumir o compromisso de superar a extrema pobreza a partir de políticas que permitam a eles o acesso ao conjunto de programas de enfrentamento da pobreza.

Os primeiros meses após a posse da presidente Dilma Rousseff foram dedicados à elaboração do Plano que iria organizar a execução das políticas voltadas à erradicação da extrema pobreza. Diferente de quando foi construída a proposta do Fome Zero, nesse momento não houve uma articulação prévia junto à sociedade mais envolvida com a questão. O Plano, que foi chamado Brasil sem Miséria, foi concebido no interior do próprio governo.

Mas, por determinação da presidente, a proposta do Plano foi discutida com a sociedade antes de seu lançamento. Nesse sentido, a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) promoveram a primeira edição de conversações com a sociedade civil, através de uma rodada de oito diálogos¹, realizados de 15 a 31 de maio de 2011, visando a apresentar a concepção e a estrutura do Plano e receber os comentários e contribuições de representações da sociedade. Nesta rodada foram mobilizadas 354 pessoas, representantes de oitenta organizações de abrangência nacional. Pelo lado do governo federal estiveram presentes 98 participantes, de 13 órgãos públicos.

No transcorrer dos quase quatro anos de execução do Plano Brasil sem Miséria, essa reunião de Diálogos tornou-se a instância de interlocução do governo com as organizações da sociedade civil. Foi o espaço para as organizações sociais trazerem suas contribuições, sendo algumas delas de natureza mais geral, como a substituição do atual modelo de desenvolvimento, bem como a reiteração da necessidade da reforma agrária e a preocupação com os recursos a serem disponibilizados para os programas voltados ao público em extrema pobreza, principalmente tendo em vista o que é despendido com o pagamento dos juros da dívida pública. Foi enfatizada a necessidade de políticas de adaptação às mudanças climáticas, considerando-se que os efeitos de catástrofes causadas pelos problemas climáticos têm lesado com maior severidade as populações mais pobres.

¹ Diálogos com: 1) Movimentos do Campo; 2) Movimentos Urbanos; 3) Redes e ONGs; 4) Conselhos de Políticas; 5) Centrais Sindicais; 6) Comunidades Religiosas; 7) Rede de Educação Cidadã; 8) Setor Empresarial.

Manifestou-se, também, a preocupação com a execução do Plano na ponta, considerando-se as dificuldades ainda encontradas com governos no nível local. Registre-se que esta questão seria retomada em todas as outras reuniões dos Diálogos que ocorreram até 2014. Desde a primeira até a última edição, sempre foi manifestada a preocupação em se considerar as especificidades da população extremamente pobre em cada território, evitando a generalização de uma forma única para os procedimentos.

Quanto ao eixo do acesso a serviços públicos de qualidade, propôs-se a articulação entre as redes de saúde, educação, alimentação e assistência social para a promoção de um atendimento integrado e de qualidade à população mais pobre. Estimulou-se a expansão maciça dos equipamentos públicos e serviços básicos, como creches, escolas em tempo integral e restaurantes comunitários. Frisou-se a necessidade do acesso universal à documentação, visto que esse é um fator que impede frequentemente a população em extrema pobreza de usufruir das políticas que a ela são dirigidas.

Sobre a participação social no processo de acompanhamento e aplicação do Plano Brasil sem Miséria, diversas propostas foram apresentadas, entre elas a continuidade dos Diálogos, reivindicando-se participação tanto no desenho como na implementação, no acompanhamento e na avaliação do Plano. Chamou-se atenção para a necessidade de empoderamento das organizações sociais, de forma a poderem exercer o controle social na ponta. Defendeu-se a incorporação de organizações da sociedade civil no processo de busca ativa, justamente por terem, em muitos casos, uma capilaridade que o Estado não consegue ter. Ao lado disso, considerou-se que um objetivo de tamanha magnitude, como o da erradicação da extrema pobreza, deveria vir acompanhado de mobilização social mais ampla.

Essa última manifestação, que chamava por um processo de engajamento maior da sociedade, pairou durante todo o desenrolar do Brasil sem Miséria para um conjunto de organizações sociais, sobretudo aquelas que têm mais diretamente a missão da superação da pobreza e da desigualdade. Ficou a sensação de que o Plano já fora apresentado com um grau de definição muito avançado, e só então a sociedade foi

chamada a discuti-lo e a se posicionar. Se as reuniões de Diálogos tiveram a importância de informar e escutar a sociedade, deixaram a dúvida se o processo de participação social seria episódico e de menor monta, quando comparado ao que antes ocorria.

Um fato relevante ocorreu no primeiro semestre de 2012, portanto pouco antes do Plano Brasil sem Miséria completar um ano. A Action Aid Brasil e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) realizaram uma reunião com outras 17 organizações sociais, com o propósito de formar uma articulação para o acompanhamento sistemático do Brasil sem Miséria, visando a incidência sobre as políticas abrangidas no Plano do governo. Nessa reunião foi redigida uma declaração que sintetizava as questões consideradas pela articulação como as mais necessárias de serem levantadas como contribuição para o objetivo de erradicação da extrema pobreza. Reproduz-se, aqui, como se inicia a declaração:

A erradicação da extrema pobreza deve ser um objetivo prioritário de toda a sociedade brasileira. Não podemos mais transigir com uma realidade em que contingente ainda significativo de pessoas vive privado de seus direitos mais fundamentais. A superação dessa condição é possível e, por isso mesmo, obrigação de estado e sociedade. Manifestamos, nesse sentido, nosso apoio ao compromisso histórico assumido pelo Governo brasileiro de alcançar em um curto espaço de tempo essa meta, que nos colocará em um novo patamar de cidadania².

A declaração arrolou um conjunto de desafios que coincidiam com alguns daqueles levantados na primeira reunião dos Diálogos, acrescentando outros como:

dificuldades na aplicação de programas e ações vinculados ao Brasil sem Miséria no plano local, que vão desde o desaparelhamento de

2 Declaração das organizações da sociedade civil sobre o Plano Brasil sem Miséria: “A erradicação da pobreza como direito da cidadania”, 7 de agosto de 2012.

municípios para atuarem no campo das políticas sociais, falta de pessoal qualificado para tal, ou mesmo pelo não engajamento de governos locais na proposta do Brasil sem Miséria, incluindo aí práticas clientelistas e desvios das finalidades do Plano;

... sem dispor dos serviços essenciais, os mais pobres ficam desabilitados a poderem se integrar em um processo de inclusão produtiva;

... uma ampliação estratégica do programa de reforma agrária, regularização fundiária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, com aumento substancial das metas de assentamentos; e

Cerca de metade dos extremamente pobres encontram-se no meio urbano, privados de serviços urbanos essenciais, privados do direito à cidade. São grupos sociais vulneráveis a processos de expulsão das áreas e edificações que ocupam, ou mesmo dos espaços públicos, como ocorre com as populações em situação de rua nos bairros centrais das cidades que sediam grandes eventos. As remoções associadas às obras de infraestrutura e aos megaeventos esportivos violam direitos e ignoram a necessidade de compensações justas. A erradicação efetiva da extrema pobreza no meio urbano requer a eliminação de tais vulnerabilidades, a garantia dos direitos dessas populações, e políticas de desenvolvimento urbano – tais como habitação, mobilidade, iluminação pública, centros esportivos e de lazer, saneamento, creches e segurança pública – orientadas para esse objetivo.

Em todas as reuniões dos Diálogos realizadas obteve-se a participação de um número representativo de organizações da sociedade civil, entre os quais movimentos sociais do campo e da cidade, conselhos de políticas públicas, organizações não governamentais, centrais sindicais, comunidades religiosas, confederações patronais e organizações de responsabilidade social e empresarial. Da mesma forma, do lado do governo participaram ministros e representantes dos órgãos que têm relação direta com o Brasil sem Miséria. Essas reuniões cumpriram

o importante papel de informar sobre a execução do Plano, por parte do governo, bem como ser um canal para a apresentação de reivindicações e propostas da sociedade. Não se observou, ao longo delas, qualquer contestação aos objetivos finais do Plano. Ao contrário, por muitas vezes, foi reafirmada a convicção de que a erradicação da extrema pobreza no Brasil é uma exigência inadiável para a construção de um país mais justo e verdadeiramente democrático.

Alguns temas mais estratégicos, já citados anteriormente, foram repetidamente colocados nesses eventos, como a questão da reforma agrária, ressaltando-se não ser viável superar a extrema pobreza sem uma solução para o problema do acesso à terra. Da mesma forma, destacou-se a questão da qualificação e estruturação dos assentamentos e da regulação fundiária. E foi reivindicada uma solução para a questão da terra e da miséria vivida pelos povos indígenas, defendendo-se com ênfase a demarcação de suas terras.

À medida que o Plano conseguiu uma ampla cobertura no eixo da transferência de renda, intensificaram-se os já frequentes registros sobre a necessidade de avanços maiores no acesso aos serviços públicos. Admitiu-se que a extrema pobreza pode ter sido superada, se considerada do ponto de vista da renda, mas o acesso aos serviços por aqueles em condição mais vulnerável ainda é o grande desafio para o futuro.

A mais forte manifestação em todas as edições dos Diálogos, contudo, foi justamente sobre o tema da participação social. Sempre foi ressaltada a importância desse evento como espaço para a informação e troca entre governo e sociedade. Mas, ao mesmo tempo, ficou claro o desejo de mais oportunidades de participação. Pediu-se um diálogo permanente. Alguns sugeriram um Conselho específico para o tema, outros um comitê estratégico de governo e sociedade. Considerou-se, também, que outros setores da sociedade deveriam estar envolvidos. Tudo dentro de uma compreensão de que a sociedade precisa ser mobilizada para o esforço de erradicação da pobreza. Reclamou-se, também, que os próprios Diálogos dessem informações sobre parcerias com a sociedade civil e que houvesse o reconhecimento dos esforços das comunidades para que as metas do Plano pudessem ser alcançadas. Ressaltou-

se ainda que processos como o do Brasil sem Miséria, que proporcionam avanços nas condições dos mais pobres, necessitam ser acompanhados da devida politização desse público, como detentor de direitos, para criar a defesa contra retrocessos que possam ameaçar aquilo que se conquistou.

Não menos importante foi a reivindicação de participação social onde efetivamente a política de erradicação da extrema pobreza aconteceu. Ao longo desses quase quatro anos do Plano Brasil Sem Miséria, houve poucos avanços no sentido da promoção de um maior engajamento da sociedade civil na mobilização, monitoramento e execução das ações nos diferentes níveis municipal, territorial e estadual. Conforme mencionado, muitos dos gargalos na execução das ações do Plano relacionam-se com os limites da gestão local. Os principais problemas mencionados, como o pouco engajamento dos governos municipais com o Plano, a ausência de gestores locais qualificados, a falta de transparência e até mesmo a reprodução de práticas clientelistas de alguns governos locais, aliados a fragilidade ou inexistência de instâncias de controle social, tem apresentado desafios imensos para garantir um maior engajamento de organizações da sociedade civil locais nas suas ações, bem como dificultam o monitoramento e acompanhamento das ações e seus resultados.

Nesse sentido, um tema recorrente, tanto nas reuniões entre atores da sociedade civil como nos diálogos dos mesmos com o governo federal, foi a necessidade de tornar mais efetiva a participação social nos estados e municípios, criar mecanismos de diálogos e fortalecer os espaços de controle social existentes, como os conselhos e fóruns. Foi bastante ressaltada, também, a necessidade de ampliar e aprimorar as estratégias de comunicação acerca dos programas e ações do Plano no nível local e garantir mais transparência dos orçamentos locais, resultados e impactos alcançados, como ferramentas de monitoramento e incidência sobre a execução das ações.

Outro aspecto do Plano Brasil sem Miséria que se apresenta como um limite ao fomento da participação social é o fato de o Plano e suas ações, em maioria, serem orientados para o indivíduo ou a família, pouco priorizando iniciativas coletivas, o cooperativismo e o associativismo. Algumas sugestões, como a inserção de um componente coletivo nos projetos de inclusão produtiva, foram apresentadas. Partindo do entendimento de que a participação social é fundamental no processo de empoderamento e luta por direitos, estimular formas associativas e coletivas é um passo importante no aprimoramento das ações para a superação da pobreza.

A participação de organizações locais na implementação direta das ações e dos projetos do Brasil sem Miséria é outra dimensão da participação social no Plano que deve ser avaliada. Embora algumas organizações não governamentais tenham executado chamadas do Brasil sem Miséria na ponta, a exemplo das chamadas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) de inclusão produtiva rural, é ainda incipiente a sua participação tanto na implementação das ações do Plano quanto no processo de busca ativa. As organizações locais têm vivenciado diversas dificuldades para participar na execução do Brasil sem Miséria. Há dificuldades relativas a critérios de editais e chamadas que tendem a excluir organizações locais que, embora com experiência e conhecimento da realidade local, não se enquadram nos requisitos formais. Também existem dificuldades, para aqueles que executam projetos, na operacionalização das ações, devido a sistemas e processos muito burocratizados, inadequação dos mesmos às dinâmicas locais e culturais e lentidão nos repasses de recursos do governo federal, dentre outros problemas.

Valorizar e reconhecer as organizações da sociedade civil que possuem a *expertise* e já atuam com as populações em situação de extrema pobreza, além

de fortalecer os tecidos sociais existentes, tem se mostrado um caminho para garantir maior efetividade das políticas. Experiências do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que contam com uma maior participação e operam a partir de redes locais e associativas, têm se mostrado mais exitosas tanto em alcançar aqueles que mais precisam como na perspectiva da sustentabilidade das ações desenvolvidas.

AS QUESTÕES QUE SE IMPÕEM

Os resultados do Plano Brasil sem Miséria foram bastante exitosos, e a luta prossegue. Mais uma vez fica demonstrado que os maiores problemas do país, aqueles que durante tanto tempo foram considerados insolúveis, como verdadeiras fatalidades que condenavam nossa sociedade a uma condição extremamente injusta e desigual, podem ser revertidos através de políticas públicas bem desenhadas e aplicadas com determinação, mesmo que submetidas às duras críticas dos que desejam perpetuar aquela situação.

Como já foi assinalado, houve participação social nesse processo, embora as organizações sociais tenham uma percepção de que a sua presença poderia ter sido mais intensa nesse contexto, na perspectiva de um contínuo crescimento da prática participativa. Há que se examinar melhor os determinantes que levaram a essa participação de “menor intensidade”. E aqui as questões podem ser mais importantes do que as próprias respostas, pelo que contribuem para o debate sobre o tema. Por isso, arriscam-se algumas, claro que sabendo da existência de muitas outras que poderão a elas se somar.

A erradicação da extrema pobreza não é um propósito particular, específico. Ela é da ordem das questões estruturais, que abarca uma gama de implicações e exige de governos e sociedade uma abordagem abrangente. Em que medida o atual nível de fragmentação da sociedade organizada, há algum tempo afastada de um projeto

maior e repartida entre interesses legítimos, mas particulares, não foi um fator que dificultou seu engajamento? E o atual estado de fragilidade de grande parte dessas organizações, que passaram todo o período em que o Plano foi aplicado debatendo-se frente à ameaça de sua sobrevivência?

Um segundo ponto a discutir refere-se à capacidade de comunicação do governo em relação àquilo que empreende, bem como sua disposição em trabalhar, junto à sociedade, a importância e dimensão de seus objetivos maiores, entre os quais se inscreve o Brasil sem Miséria. E aqui se coloca outra questão: existe a abertura para debate e revisão, quando necessário, das políticas que empreende, em meio ao esforço para alcançar metas tão grandiosas?

Possivelmente uma terceira e não menos difícil questão aparece. Ainda teriam a mesma efetividade os espaços tradicionais de participação, como as reuniões conjuntas com representantes das organizações sociais, em formatos de prestação de contas e rodadas de comentários? Ou nos modelos de conselhos e conferências? No caso do Brasil sem Miséria, qual seria a melhor forma para garantir representatividade e precisão nessa participação? Como as vozes que vivem na prática a aplicação das políticas no âmbito local podem se fazer ouvidas?

Mas essas e outras dificuldades são menores frente à obra realizada. Servem para inspirar respostas para os novos desafios que estão a surgir, liberados a partir daquilo que já se conquistou.

DIÁLOGOS PARA A SUPERACÃO DA POBREZA

Gilberto Carvalho

Crescer distribuindo renda, reduzindo desigualdades e promovendo a inclusão social. Esse foi o desafio assumido pela presidente Dilma Rousseff a partir do primeiro ano de seu governo. Um dos principais instrumentos para a consecução desses objetivos, o Plano Brasil sem Miséria, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), articula um conjunto de políticas públicas de diversos ministérios com ações dos governos locais, nos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

Todo esse esforço governamental não seria plenamente exitoso se não tivesse conseguido mobilizar a sociedade em torno do desafio de superação da miséria. Por todo o país, existem milhares de entidades e organizações da sociedade brasileira que formam uma rede de solidariedade e generosidade. Rede que salva vidas e destinos, acalenta sonhos e leva dignidade e cidadania aos brasileiros e brasileiras. Organizações que desenvolvem tecnologias sociais, como as cisternas da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA); entidades que dão visibilidade às parcelas mais vulneráveis da sociedade, como as mulheres, os negros, os catadores de material reciclável, na defesa dos seus direitos e na busca de políticas públicas específicas para esses grupos.

Tendo isso em vista, se é verdade que a atuação do Estado deve estar permeada pelo debate, pelo diálogo e acompanhamento da sociedade, esta participação se faz ainda mais necessária quando se trata de um plano com o caráter estratégico do Brasil sem Miséria, criado para enfrentar aquela que era uma das maiores chagas do país, de modo a permitir uma vida digna e viabilizar o exercício da cidadania por milhões de brasileiras e brasileiros. Fica clara a necessidade de o Estado envolver a sociedade neste grande esforço, para conhecer as mais variadas demandas e para aprender com as suas experiências de ação social.

Este foi o entendimento da presidente Dilma Rousseff quando determinou a realização de um amplo debate com diversos segmentos da sociedade civil sobre o que era, até então, a proposta geral de um plano nacional para a superação da pobreza extrema. Uma primeira rodada de diálogos aconteceu no primeiro semestre de 2011, e teve continuidade com vários momentos de debate durante toda a sequência do Plano. Assim, através da participação de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil nos encontros denominados Diálogos Governo-Sociedade Civil, o governo federal, por meio da parceria entre a Secretaria-Geral da Presidência da República e o MDS buscou garantir a participação da sociedade nas diversas etapas do Brasil sem Miséria, desde a sua formulação e implementação até o acompanhamento dos resultados.

A construção de um modelo econômico inclusivo e promotor de direitos deve compreender os movimentos sociais e o conjunto da sociedade civil como sujeitos ativos na formulação e no acompanhamento das decisões governamentais, e não como meros objetos destas. Governar um país como o Brasil requer a mais ampla e diversificada mobilização dos grupos sociais, de modo a criar um ambiente em que muitas vozes sejam ouvidas. Ao mesmo tempo, a participação de movimentos sociais, sindicatos e organizações da sociedade civil nas decisões reforça o caráter popular do governo e estimula a organização da sociedade, promovendo um salto de qualidade no patamar civilizatório do país.

As experiências bem-sucedidas destes últimos doze anos comprovam a importância da construção de instrumentos que viabilizem uma democracia participativa. Dentre essas

experiências destaca-se a intensificação da realização das conferências nacionais. Políticas de desenvolvimento, inclusão social, saúde, educação, meio-ambiente, juventude, segurança pública, direitos de grupos vulneráveis, dentre outras, foram discutidas em 98 conferências. Essas conferências, estruturadas em etapas regionais, mobilizaram milhões de pessoas em mais de 5.000 municípios do país. As políticas aprovadas nesses espaços são discutidas e avaliadas pelos colegiados de políticas públicas existentes em diversos ministérios, com intensa participação da sociedade civil. Atualmente, são 35 conselhos e cinco comissões de políticas públicas no governo federal.

Outros instrumentos de participação foram criados, ampliados e aprimorados nos últimos anos. Nas Mesas de Diálogo, trabalhadores, empregadores e setores da sociedade civil diretamente envolvidos numa determinada política pública buscam o diálogo e a negociação para prevenir e mediar os conflitos sociais. Nos fóruns interconselhos, os representantes dos colegiados do governo federal se reúnem para formular e acompanhar políticas públicas transversais, inclusive o Plano Plurianual (PPA).

Destaca-se também a criação de interfaces e ambientes virtuais, que aproveitam o avanço das tecnologias da informação para incluir cada vez mais brasileiros e brasileiras na construção de políticas públicas, como foi o caso exemplar do processo de construção do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Hoje, o governo federal dispõe de uma nova plataforma para diálogo com os cidadãos, o “participa.br”, que permite o lançamento de consultas públicas, debates em comunidades, conferências e eventos *online*.

Esses avanços da participação social foram consolidados e sistematizados no Decreto nº 8.243/2014 da presidente Dilma, que criou a Política Nacional de Participação Social, estimulando os órgãos públicos a adotarem mecanismos democráticos de participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas.

A vivência dessas experiências nos últimos anos propiciou, no âmbito do governo, um acúmulo de entendimentos sobre o papel da participação social. Além de ser necessária para que o Brasil possa dar um salto de qualidade no seu processo democrático, a participação social deve ser vista de duas maneiras.

A primeira é como um instrumento necessário de gestão. A participação ajuda a qualificar a função governativa, a gestão de governo e as próprias políticas públicas, uma vez que, por sua dinâmica, ajuda a reduzir certa “miopia” governamental e a aproximar os planos formulados das demandas, características e realidades concretas a que são destinadas.

A segunda maneira é compreender a participação social como um instrumento para apontar direções, criar novos consensos e prioridades para ação estatal. Sem participação social é impossível transformar democracia política em democracia social. A participação é necessária para que se dê o salto entre a igualdade formal, jurídico-legal (em que todos são iguais perante a lei) e a igualdade material ou econômica.

Como dito anteriormente, em maio de 2011, o governo federal, por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República e do MDS, convocou movimentos sociais, organizações da sociedade civil e representações de trabalhadores e empregadores para apresentar a concepção inicial e a estrutura do Plano Brasil sem Miséria. Os encontros ocorridos em maio de 2011 tinham como objetivo colher comentários, críticas e sugestões para o aprimoramento do Plano.

Na oportunidade, foram realizadas oito rodadas de diálogos setoriais, com representantes dos seguintes segmentos: movimentos do campo; movimentos urbanos; redes de organizações da sociedade civil; conselhos de políticas públicas; centrais sindicais; comunidades religiosas; Rede de Educação Cidadã (Recid); confederações patronais e organizações de responsabilidade social empresarial.

Essas rodadas de diálogo mobilizaram 354 lideranças sociais que representavam a diversidade da sociedade brasileira e colheram importantes sugestões que diziam respeito à gestão do Plano, à necessidade de articulação das instâncias de participação social e à incorporação de demandas específicas de segmentos vulneráveis, como mulheres, negros e população em situação de rua. Ainda que esses primeiros diálogos tenham ocorrido num momento próximo ao lançamento do Plano Brasil sem Miséria, grande parte das contribuições foram incorporadas ao longo de sua implementação,

uma vez que se tratava de uma estratégia em contínuo aprimoramento. Além disso, o governo federal apresentou respostas às sugestões encaminhadas pela sociedade, que foram organizadas em um documento de Devolutiva¹.

A rica experiência das cinco edições dos diálogos, que passaram a ser semestrais a partir de 2013, atendendo demanda dos movimentos sociais, resultou não só em incidência positiva sobre o Plano Brasil sem Miséria, com o olhar atento da sociedade sobre o seu andamento, mas também na continuidade e no aprofundamento da participação social no Plano. Para assegurar maior transparência e o aperfeiçoamento das ações do Brasil sem Miséria, foram realizadas em 2012, 2013 e 2014 as outras quatro edições dos diálogos, nas quais foram apresentados, pela Ministra Tereza Campello do MDS, os resultados parciais do Plano, sempre seguidos por debates temáticos, críticas, sugestões e compartilhamento de experiências adquiridas pelo governo e pela sociedade civil na estratégia brasileira para superação da extrema pobreza.

Cerca de 200 lideranças e representantes de movimentos sociais participaram, a cada encontro, dos Diálogos Governo-Sociedade Civil: Brasil sem Miséria, discutindo iniciativas voltadas a saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e nutricional, trabalho, emprego e renda, habitação, entre outros temas, para uma série de públicos: primeira infância, mulheres, negros, LGBTT², povos e comunidades tradicionais. Também estiveram em pauta as iniciativas para combate ao trabalho infantil e inclusão produtiva urbana (especialmente relacionadas ao Pronatec Brasil sem Miséria).

Os Diálogos Governo-Sociedade Civil não excluem nem se sobrepõem às instâncias de participação já consolidadas de cada área temática que compõe o

1 Nesse documento, o MDS respondeu uma a uma das colocações que estavam no escopo do Plano feitas pelos movimentos sociais.

2 Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

Plano, como por exemplo, os conselhos e as conferências nacionais de Assistência Social ou de Saúde. Pelo contrário, nesses quatro anos, os diálogos demonstraram ser um instrumento efetivo para a inclusão e mobilização de mais atores no debate sobre o Brasil sem Miséria e, ainda, possibilitar uma discussão transversal sobre os desafios de superação da pobreza.

O processo desenvolvido durante o Brasil sem Miséria serviu como modelo também para intensificar a participação social em outras políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal. A Secretaria-Geral da Presidência realizou Diálogos Governo-Sociedade Civil para a mobilização social e o debate sobre o Programa Mais Médicos, o enfrentamento à violência nas periferias dos centros urbanos, a Copa do Mundo e o Fundo Amazônia, dentre outros.

Colocar o Estado a serviço dos mais pobres e implementar a participação social como método de governo são batalhas que enfrentamos todos os dias no governo federal e que temos aprofundado nos últimos doze anos. Se é verdade que ainda temos um longo caminho a percorrer, experiências como o Plano Brasil sem Miséria e os Diálogos Governo-Sociedade Civil, com seus resultados concretos e efetivas mudanças na vida da população e no modo de gerir o Estado brasileiro, são demonstrações de que estamos no caminho certo.

DOENÇAS NEGLIGENCIADAS, ERRADICAÇÃO DA POBREZA E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Tania Araújo-Jorge, Marcus Matraca, Antônio Moraes Neto,
Valéria Trajano, Paulo d'Andrea e Ana Fonseca*

Neste capítulo revisamos a experiência inédita implantada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) de convocação de seus cientistas e docentes da pós-graduação para contribuir com a geração de conhecimentos relacionados ao esforço de erradicação da pobreza extrema no Brasil. Essa experiência se relaciona à indução da captação de projetos de doutorado e de pós-doutorado de diferentes programas de pós-graduação, para pesquisas relativas aos temas prioritários do Plano Brasil sem Miséria, no eixo de acesso a serviços, particularmente quanto a estudos sobre doenças associadas à pobreza.

Numa dupla cooperação com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que balizou diretrizes, prioridades e expectativas, e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que financiou as bolsas dos doutorandos e pós-doutorandos, a proposta não previa resultados antes de quatro anos após as matrículas, tempo mínimo para os projetos serem desenvolvidos. No entanto, no transcurso do segundo ano dos primeiros projetos selecionados, já se percebem resultados relacionados à motivação dos alunos,

às iniciativas de busca de fomento complementar, à organização de disciplinas com conteúdo específico relacionado às desigualdades, pobreza e saúde.

Acreditamos que essa experiência deve ser acompanhada de perto e divulgada, e que servirá de modelo para ser multiplicado em diferentes situações em que se busca a aproximação da pesquisa básica e aplicada desenvolvida nos ambientes acadêmicos com as políticas públicas relevantes para a transformação do país. Finalmente, neste capítulo também abordamos as experiências das Expedições Fiocruz para um Brasil sem Miséria em alguns estados, reunindo relatos de resultados das oficinas e demais atividades realizadas com apoio e participação de secretarias municipais e estaduais, conselhos, além de debates com foco em educação, ciência e cidadania.

DESAFIOS DA SAÚDE NO ÂMBITO DO ESFORÇO PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Pelo êxito de políticas públicas específicas, em um ambiente de crescimento econômico, elevação do salário mínimo, controle da inflação, acesso ao crédito, e ampliação de programas de transferência de renda, o desenvolvimento social no Brasil permitiu a retirada de dezenas de milhões de pessoas da faixa da pobreza, alterando parte dos principais determinantes sociais da saúde: renda, educação, saneamento e moradia.

Esse processo de inclusão social se reflete também na forte redução dos índices de mortalidade infantil e por doenças infecciosas e parasitárias, na redução da taxa de natalidade e na diminuição do desemprego. Esses avanços, associados à prevenção (vacinas e controle de vetores), à atenção (antibióticos, hidratação oral e outras) e à promoção da saúde, reduziram as mortes por doenças infecciosas que atingiam quase 50% dos brasileiros na década de 30 e em 2007 afetavam menos de 5%, como mostra a revisão de Barreto e colaboradores (2011). Por isso, doenças crônicas como hipertensão, diabetes e câncer assumem maior peso nos indicadores de

mortalidade da população e se superpõem às doenças antigas que o desenvolvimento socioeconômico brasileiro ainda não superou, tais como hanseníase, leishmaniose, esquistossomose e outras doenças infecciosas ditas “negligenciadas”¹, associadas à pobreza e perpetuadoras de sua condição². Temos assim, um quadro complexo³, pois o país apresenta um perfil epidemiológico composto por doenças características do mundo desenvolvido em combinação com doenças típicas de países subdesenvolvidos.

Nesse perfil epidemiológico, agravos como diarreias, doenças infecciosas e desnutrição – características de pobreza – somam-se a doenças crônicas como hipertensão, diabetes e câncer, dentre outras. A complexidade desse quadro aponta para a necessidade de uma mudança nos padrões de atendimento à população e para a importância de políticas públicas que resultem em intervenções adequadas⁴, com a ampliação da atenção básica e especial atenção às desigualdades regionais de acesso à saúde. Nessa direção, registra-se a ampliação da rede básica de saúde com Unidades Básicas (UBS) e Centros de Saúde, e o Programa Mais Médicos, para o esforço de cobertura dos chamados vazios assistenciais. É importante registrar ainda um aspecto que se reflete também na saúde, porém é mais amplo que ela: a enorme desigualdade característica do Brasil, país que por muitos anos manteve os maiores níveis no índice de Gini, que atualmente está em trajetória de queda lenta, mas sustentada.

Essa situação é totalmente incompatível com o papel estratégico que o Brasil pretende exercer no cenário mundial a partir de sua inserção como sétima

1 *As doenças negligenciadas são aquelas causadas por agentes infecciosos ou parasitas e são consideradas endêmicas em populações de baixa renda. Essas enfermidades também apresentam indicadores inaceitáveis e investimentos reduzidos em pesquisas, produção de medicamentos e em seu controle. Texto completo no endereço <http://www.agencia.fiocruz.br/doen%C3%A7as-negligenciadas>. Acesso em 26/09/14.*

2 ARAÚJO-JORGE, 2011.

3 BARRETO E COLS., 2011.

4 DIAS, 1998.

maior economia do mundo e, portanto, o enfrentamento dos problemas da pobreza extrema não é apenas uma questão de dívida histórica, ética e moral com parte importante da população brasileira, mas componente essencial da soberania nacional que se desenha no momento.

Dentre as estratégias que visam a superar os desafios relacionados à saúde, ciência e tecnologia nos países em desenvolvimento, no ano 2000, os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram oito objetivos de desenvolvimento, 18 metas e 48 indicadores de progresso, os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM)⁵ da ONU para 2015. Foi acordado que os países envolvidos teriam que organizar sistemas de pesquisa em saúde com base em prioridades sanitárias e assegurar a incorporação dos resultados às políticas e ações de saúde⁶.

Atingir esses objetivos é tarefa difícil, em particular no caso das regiões e dos países afetados pelas doenças “negligenciadas” e “mais negligenciadas”, contra as quais as intervenções atuais – vacinas, medicamentos, métodos de diagnóstico ou prevenção – ou são ineficientes ou economicamente inviáveis. Na experiência brasileira em relação às Metas do Milênio, todos os oito objetivos foram praticamente atingidos e, em alguns casos, com antecedência. Alguns exemplos reforçam a afirmação. No ODM 1, que visa a diminuir a extrema pobreza a um quarto do nível de 1990 (quando a taxa nacional era de 25,5%), o Brasil atingiu a meta com muita antecedência, e hoje (dados de 2012) a taxa está em 3,5%. Para o ODM 2, a taxa de escolarização no ensino fundamental de crianças de 7 a 14 anos de idade passou de 81,2% em 1990 para 97,7% em 2012 e a taxa de alfabetização dos jovens de 15 a 24 anos passou de 90,3% em 1990 para 98,7% em 2012. O ODM 4 consistia em reduzir em dois terços a mortalidade na infância,

5 IPEA (Brasil). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, 2014.

6 MOREL, 2004.

taxa alcançada em 2011, quando chegou a 17,7 óbitos por mil nascidos. Em 1990, a taxa era de 53,7 óbitos⁷.

Para melhor enfrentar gritantes manifestações da pobreza, o Plano Brasil sem Miséria foi lançado pelo governo federal em 2011. Ele é fruto do aprendizado com programas de enfrentamento dos desafios da pobreza, como Fome Zero e Bolsa Família. A estratégia do Brasil sem Miséria dá um passo além, pois já não envolve apenas transferência de renda com condicionalidades vinculadas à educação e à saúde, como no Bolsa Família, mas também a ampliação do bem estar no que se refere ao acesso aos serviços públicos e a oportunidades, pela via da inclusão produtiva urbana e rural.

Em 2013, o Programa Bolsa Família comemorou 10 anos com resultados bastante animadores, e já apresentava reflexos da influência do Plano Brasil sem Miséria. O Plano incluiu mais famílias nos programas de transferência de renda (especialmente o Bolsa Família), ampliou o acesso aos serviços públicos (água, energia elétrica, documentação, saúde, educação, saneamento, entre outros), e aumentou as oportunidades de trabalho e de geração de renda (inclusão produtiva urbana e rural).

No que concerne ao combate às doenças da pobreza, incluído como prioridade no Brasil sem Miséria, a Organização Mundial de Saúde (OMS) define doenças negligenciadas como aquelas fortemente associadas à pobreza⁸. Há também outras nomenclaturas para essas doenças, como doenças tropicais ou “poverty-related diseases”⁹. Afetam mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo, tornando as pirâmides etárias de ricos e pobres muito diferentes – o que demonstra a iniquidade social geradora de iniquidade na vida.

7 Essas informações sobre o cumprimento dos ODM constam do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio 2014, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

8 OMS, 2010.

9 Doenças relacionadas à pobreza, OMS, 2012.

A realidade brasileira, marcada pelas desigualdades sociais e pela pobreza, configura-se em obstáculo ao desenvolvimento humano, em que um “ciclo vicioso” se coloca como maior desafio a ser superado. Esse ciclo vicioso consiste em desigualdades que levam à pobreza e à exclusão social, o que gera impactos negativos sobre as condições de vida e saúde e torna mais acentuadas as injustiças sociais no país, maculando o bom trabalho realizado para o cumprimento das metas de Desenvolvimento do Milênio¹⁰. No caso da saúde, as doenças decorrentes da pobreza perpetuam o ciclo vicioso, uma vez que, por causarem de alguma forma exclusão socioeconômica, acabam contribuindo para que a situação de pobreza permaneça.

Tuberculose, hanseníase, verminoses como a ancilostomíase e esquistossomose, malária, doença de Chagas, leishmaniose e tracoma são algumas das doenças da pobreza e estão associadas às más condições de higiene e saneamento¹¹. Essas doenças, além de promoverem a pobreza, realimentando o ciclo vicioso, retiram dos brasileiros seu poder, sua força e seu tempo de trabalho, gerando incapacidades físicas e de aprendizado, minando suas chances de desenvolvimento humano. Tudo isso vem na contramão das políticas públicas que têm sido desenvolvidas e implantadas contra a miséria no Brasil.

A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ E O BRASIL SEM MISÉRIA

Em 2010 e 2011 nos envolvemos intensamente com a elaboração de políticas públicas para a aproximação da academia (Fiocruz/Instituto Oswaldo Cruz – IOC) às necessidades de governo e de Estado, em particular à geração de conhecimentos em apoio ao Plano Brasil sem Miséria. A pedido

¹⁰ COTTA E COLS., 2007.

¹¹ ARAUJO-JORGE, 2011.

da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) do MDS, desenvolvemos a Nota Técnica nº 01/2011 para explicitar a dimensão do problema: mais de 100 milhões de brasileiros ainda convivem com essas doenças endêmicas, conhecidas como “negligenciadas”, cada vez mais assumidas como “promotoras da pobreza”¹². Assim, defendemos que controlar as doenças promotoras da pobreza era também requisito para o Brasil erradicar a miséria, em busca de maior equidade e justiça social. Como já afirmava Greco em 1999, assiste-se à expansão dos casos de leishmaniose, hanseníase, dengue, malária e tuberculose, essa última principalmente em associação à AIDS; ao reaparecimento da cólera e da febre amarela urbana; e ao não controle da esquistossomose.

Tivemos papel importante na introdução do tema “combate às doenças associadas à pobreza” como parte do eixo de acesso a serviços do Plano Brasil sem Miséria, construído pelo MDS e pelos demais ministérios parceiros do Plano (Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Trabalho, entre outros), por influência de artigo publicado no *Correio Braziliense* em janeiro de 2011¹³ e da Nota Técnica publicada em maio do mesmo ano¹⁴, já mencionada acima. Apesar da dificuldade de dimensionar coletivamente o problema, tendo em vista que o impacto das diversas doenças está registrado em diferentes indicadores, bem como o fato de que uma pessoa pode ser acometida por mais de uma doença, especialmente no que se refere às verminoses, nesta Nota, a soma da prevalência estimada de doenças negligenciadas alertou para a relevância do problema: 144 milhões de ocorrências. Mais perversas justamente ao atingir as pessoas em situação de pobreza, essas doenças muitas vezes ultrapassam os limites da baixa renda para refletir situações de vulnerabilidades ambientais e situações ainda deficientes na atenção à saúde.

12 *Idem*, 2011,

13 “Doença e pobreza, desafios para o próximo governo”, publicado em 17 de janeiro de 2011.

14 ARAUJO-JORGE, 2011.

A atividade apresentou desdobramentos efetivos: os convênios firmados pela Fiocruz com a Capes e com o MDS¹⁵, ambos importantes na indução de propostas de projetos para geração de conhecimentos aplicáveis ao Plano Brasil sem Miséria, e que levaram à concessão de bolsas para 100 projetos de doutorado e 25 projetos de pós-doutorado. Esse processo também levou à nossa participação no grupo de trabalho que elaborou os objetivos e as metas do Plano Plurianual do Ministério da Saúde, no que se refere à colaboração para o sucesso do Brasil sem Miséria.

Outros três desdobramentos resultaram desses processos e já podem ser comentados, ainda que para uma análise profunda precisemos de maior tempo de desenvolvimento dos projetos: as expedições Fiocruz para um Brasil sem Miséria, as disciplinas “Seminários Especiais Brasil sem Miséria” e alguns produtos já disponibilizados, que serão mencionados adiante.

OS CONVÊNIOS DA FIOCRUZ COM O MDS E A CAPES

As iniciativas supracitadas instigaram vários colegas e a nossa instituição a participar do esforço nacional para apoiar a eliminação da pobreza extrema no Brasil. Para somar esforços, propusemos a composição de uma Rede Fiocruz, com o objetivo geral de apoiar o desenvolvimento de arranjos criativos locais para o empoderamento social e de ações de mitigação dos problemas da pobreza extrema.

A proposta foi aprovada pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz, e o termo de referência para a organização da rede Fiocruz Brasil sem Miséria definia os seguintes resultados esperados: (1) a constituição de uma rede sociotécnica de produção e adequação de tecnologias sociais para a inclusão cidadã; (2) núcleos de apoio ao Plano Brasil sem Miséria organizados nos locais de atuação da Fiocruz; (3)

15 <http://www.fiocruz.br/ioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1386&sid=32&tpl=printerview>

qualificação dos atores relevantes para dinamizar a criatividade local, visando a dar respostas aos problemas sociais; (4) fortalecimento das capacidades e competências para ampliar o capital social; (5) identificação de problemas que afetam a segurança sanitária/epidemiológica local; (6) articulação de soluções para problemas que afetam a segurança epidemiológica local.

Para alcançar esses objetivos, formulamos uma matriz de projetos, no intuito de nortear os pesquisadores para alinhar suas propostas a um referencial lógico que permitisse a coordenação de múltiplos projetos em múltiplas dimensões, tanto em nível das unidades da Fiocruz (sob responsabilidade de suas diretorias) como de modo centralizado pela presidência da Fiocruz (sob responsabilidade do Comitê de Integração Estratégica). A matriz de projetos previa: (1) cinco eixos centrais temáticos para proposição e inclusão de projetos na rede; (2) subtemas de interesse do MDS, do Ministério da Saúde e da Fiocruz identificados em cada tema e, ainda; (3) região geográfica de desenvolvimento do projeto (estados e pólos locais de atuação). Nesse último caso, levou-se em consideração a relevância local do tema proposto no projeto; competência instalada na Fiocruz para o desenvolvimento do projeto; parcerias locais e institucionais a serem articuladas no projeto.

Os temas e subtemas abaixo foram identificados como de interesse do MDS, do Ministério da Saúde e da Fiocruz, tratados como eixos temáticos 1 a 5.

- Eixo 1 – Mitigação de doenças associadas à pobreza através de tecnologias sociais e biomédicas: leishmanioses, parasitoses intestinais e helmintoses; anemias carenciais; doença de Chagas; esquistossomose; doenças sexualmente transmissíveis (DSTs); AIDS e hepatites; febre reumática; surtos febris não identificados (emergentes e reemergentes); tracoma; febre maculosa e hantavirose; leptospirose; malária e dengue; hanseníase; filariose; tuberculose; oncocercose; alcoolismo e drogadição; hipertensão e diabetes.
- Eixo 2 – Educação, cultura e pobreza – educação e promoção da saúde: condicionalidades do Bolsa Família; promoção da saúde; Programa Saúde

da Família; agentes de saúde e cultura; Programa Saúde na Escola; Pronatec e Programa Mulheres Mil¹⁶; segurança alimentar e nutricional (cozinhas comunitárias, bancos de alimentos); conhecimentos tradicionais e plantas medicinais; farmácia popular itinerante; saúde mental; drogas; alcoolismo; crack.

- Eixo 3 – Território, ambiente, saúde: determinantes sociais de saúde; arranjos produtivos e criativos com o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional (Coep); qualificação e integração com os Centros de Referência de Assistência Social (Cras); saúde urbana e pobreza (saúde da população de rua e favelas); moradias solidárias e geração de renda; empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – habitação e saneamento, novas Unidades Básicas de Saúde; Programa Água para Todos – cisternas, inquéritos, parcerias com a Fundação Nacional da Saúde (Funasa); resíduos sólidos (lixo, catadores, etc.); saúde ambiental (promoção e gestão, Programa Bolsa Verde); redes sociais locais; participação comunitária e governança no território; prevenção de desastres;
- Eixo 4 – Crianças, jovens, mulheres, idosos – redes de atenção integral à saúde: Rede Cegonha e outras; amamentação e rede de bancos de leite; Estratégia Brasileirinhos e Brasileirinhas Saudáveis; Jovens Promotores de Saúde; cuidados especiais: idosos e portadores de necessidades especiais; diálogos intergerações;
- Eixo 5 – Saúde indígena e populações tradicionais: formação de agentes indígenas de saúde; controle de tuberculose, malária, hepatites e oncocercose; atenção à saúde indígena; imunizações.

16 O Pronatec e o Mulheres Mil são tema do capítulo sobre inclusão produtiva urbana, neste volume.

A escolha dos temas e subtemas levou em consideração seu alinhamento aos três eixos do Brasil sem Miséria (transferência de renda; acesso a serviços, inclusão produtiva) e a identificação de seis dimensões de atuação da Fiocruz: diálogos intersetoriais (articulação e dinamização); redes sociais locais e participação comunitária (fortalecimento e empoderamento para a autonomia); formação e qualificação de pessoas (ensino); pesquisa e desenvolvimento (geração de conhecimentos); intervenção (ações sob a responsabilidade direta da Fiocruz) e apoio à gestão de políticas.

Essas referências serviram de base para a elaboração do protocolo de intenções celebrado entre a Fiocruz e o MDS no estabelecimento da parceria que visa à cooperação técnico-científica para apoio ao Plano Brasil sem Miséria. Nesse convênio foram planejadas e elaboradas a chamada e a captação dos projetos das pós-graduações da Fiocruz, bem como o acompanhamento desses projetos e seus resultados; a constituição de Comitê de Acompanhamento com reuniões periódicas; a realização de seminários com os alunos associados ao programa e a produção de relatórios regulares para o MDS com os produtos do programa.

Para complementar o protocolo com o MDS, foi firmado um acordo de cooperação técnica e acadêmica entre a Fiocruz e a Capes, criando o Programa Capes-Fiocruz para o Brasil sem Miséria (PCF-BSM), “visando a apoiar as atividades de pesquisa e ensino dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da Fiocruz credenciados pela Capes, ampliando assim a formação de recursos humanos de alto nível em áreas estratégicas e alcançar as metas do PCF-BSM”, especialmente com concessão de bolsas de doutorado e pós-doutorado.

As diretrizes para a seleção de projetos explicitaram que as bolsas de doutorado e pós-doutorado da cota especial Fiocruz/Capes-BSM se destinavam a apoiar projetos cuja temática de investigação abordasse um ou mais dos problemas relacionados ao público-alvo do Plano Brasil sem Miséria e aos territórios (municípios, estados e regiões) com maior concentração de extrema pobreza, considerados pela saúde como prioritários no âmbito do Plano.

Os projetos deveriam justificar por que e como pretendiam contribuir com a geração de conhecimentos voltados para a mitigação da miséria no Brasil. Essas contribuições esperadas poderiam ser quadros analíticos de situações envolvendo as pessoas e os serviços listados; propostas de aplicação de tecnologias (sociais, educacionais ou biomédicas); recomendações para políticas públicas; proposição de índices de avaliação de desenvolvimento social e condições de saúde; metodologias de avaliação de políticas públicas ou iniciativas similares. Os estudos deveriam adotar referenciais teóricos para validar sugestões ou produtos, subsidiando também sua apropriação em outros contextos.

Assim, cada candidato, no projeto apresentado, deveria explicitar: (1) porque acha que seu estudo pode apoiar o Plano; (2) que tipo de produto prevê que o projeto possa gerar para o Plano; (3) os referenciais teóricos, epistemológicos e metodológicos que subsidiam a proposta, seu desenvolvimento e sua avaliação; (4) se existe necessidade adicional de recursos para acelerar o desenvolvimento do projeto e a divulgação do(s) produto(s).

Cada programa de pós-graduação ficou com liberdade de induzir a captação de projetos através de chamadas regulares ou especiais, pontuais ou em fluxo contínuo. Projetos de candidatos com vínculos empregatícios e sem necessidade das bolsas do PCF-BSM também puderam compor o Programa. Os candidatos e orientadores firmaram um termo de compromisso com o Programa Fiocruz-BSM no qual constam como condições a inserção em temática relativa ao Brasil sem Miséria, a redação específica do produto proposto e a participação dos doutorandos nos seminários especiais do Programa Fiocruz-BSM.

DOCTORANDOS E PÓS-DOCTORANDOS COM PROJETOS ASSOCIADOS AO BRASIL SEM MISÉRIA

A chamada para projetos foi lançada publicamente em 25 de agosto de 2011, antes mesmo da assinatura dos acordos, ocorrida em 7 de março de 2012 e publicada no Diário Oficial da União no dia 16 do mesmo mês. Na realização do 1º Seminário de Acompanhamento, ocorrido em 27 de agosto de 2013, os projetos já selecionados foram apresentados conforme divulgado no jornal de comunicação interna da Fiocruz “Linha Direta” número 15, em outubro de 2013, antecipando e confirmando as expectativas de resultados relevantes.

Os projetos apresentados no Seminário se vincularam a 22 programas de pós-graduação. As patologias cobertas pelos projetos estão no escopo esperado: 33% doença de Chagas, 16% parasitoses, 14% leishmanioses, 7% tuberculose, 7% dengue, 7% hepatites e doenças associadas, 5% leptospirose, 2% esquistossomose, 2% malária, 2% hanseníase, 2% toxoplasmose. Os projetos que abordam neoplasias somam 3%.

Abaixo, exemplos de títulos de alguns dos projetos apoiados com bolsas:

- Eco-epidemiologia de triatomíneos e tripanosomas e o ciclo de transmissão da Doença de Chagas associados a ações de educação em saúde no estado do Ceará em consonância com o Plano Brasil Sem Miséria;
- As doenças infecciosas da pobreza e sua relação com ações do Plano Brasil sem Miséria no contexto das expedições da Fiocruz e da economia da inovação em Saúde;
- Ecologia de triatomíneos e ações de educação visando à prevenção da doença de Chagas na Amazônia;
- Tecnologias sociais em saneamento e saúde para o enfrentamento da transmissão de doenças de veiculação hídrica nos municípios de Madalena, Ceará e Rio Bonito do Iguaçu, Paraná;

- O controle social no Sistema Único de Saúde (SUS): uma leitura em perspectiva histórica nas localidades de Manguinhos;
- Avaliação da efetividade e do custo-efetividade das intervenções para controle da dengue em municípios da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro;
- Brasil sem Miséria: avaliação das leishmanioses em comunidades inseridas em área de preservação ambiental, Parque Estadual da Serra da Tiriricá, Niterói e Maricá/RJ, Brasil;
- Giardíase em populações rurais e ribeirinhas: prevalência, impacto sobre o status nutricional e epidemiologia molecular;
- Proposição ao Plano Brasil Sem Miséria de metodologia participativa para estudo de campo sobre a frequência de parasitoses intestinais e tuberculose em área hiperendêmica com habitações precárias no Distrito do Murinin, Benevides, Pará;
- Avaliação de MTB2 como droga contra a leishmaniose cutânea e visceral;
- Análise do processo da gestão do autocuidado em relação às parasitoses intestinais: uma proposta de dinamização e humanização do serviço no SUS;
- Resíduos sólidos e a frequência das helmintoses de caráter zoonótico no complexo de Manguinhos/ RJ: contribuições em saúde para o Plano Brasil Sem Miséria;
- Aplicação de ensaios moleculares para o estudo das leishmanioses em áreas endêmicas no Brasil;
- Impacto do Plano Brasil sem Miséria e do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade materna e neonatal no Brasil;
- Bioética e habitação: reflexões sobre o papel do Estado nos conflitos urbanos;

- A cultura da sustentabilidade no contexto do Programa Mais Educação Oficina de História em Quadrinhos (HQ) no ensino de Ciências: Produção de HQ em uma escola no Acre.

EXPEDIÇÕES FIOCRUZ PARA UM BRASIL SEM MISÉRIA

Outra iniciativa desenvolvida no contexto de apoio ao Plano Brasil sem Miséria foi o projeto de “Expedições Fiocruz para um Brasil sem Miséria”¹⁷, com apoio da Capes, da Fiocruz e de diversos parceiros mobilizados a cada expedição. O projeto foi coordenado pelos autores deste texto e ancorado na relação com as escolas de educação básica.

A primeira expedição foi realizada de 23 a 27 de janeiro de 2012, no município de Paudalho, zona da mata de Pernambuco. O município participa dos estudos da Fiocruz Rio de Janeiro (Instituto Oswaldo Cruz) e da Fiocruz Pernambuco (Centro de Pesquisas Ageu Magalhães) sobre esquistossomose e integra a rede de formação continuada do Espaço Ciência (PE). Pernambuco foi o primeiro estado a lançar um plano estadual específico para o enfrentamento das doenças negligenciadas (Programa Sanar), que conta com o apoio e a participação da Fiocruz. Além disso, é berço de importantes pioneiros históricos da luta contra a fome, a pobreza e pela educação, tais como Josué de Castro, Gilberto Freyre, Paulo Freire e outros tantos que se tornaram fontes adicionais de inspiração para a expedição.

Após Paudalho, realizamos duas expedições ao Acre, em Rio Branco, em setembro de 2012 e em julho de 2014. As equipes eram compostas de 15 a 40 pessoas da Fiocruz, a depender do número de parceiros mobilizados localmente, na perspectiva de formação de núcleos locais que possam multiplicar essa experiência com autonomia.

17 <http://www.fiocruz.br/fioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=288>

Nessas expedições, a ênfase é a formação continuada para professores da educação básica, a partir da metodologia da “dialogia do riso” (Matraca e cols., 2011) e da ArteCiência (Siler, 2011). Para Paudalho, organizamos o curso “Saúde é o que interessa, doença é que não presta”. Em Rio Branco realizamos curso similar em 2012 e organizamos o curso “Ciência e arte” em 2014. A eles associamos um evento de divulgação científica e integração intersetorial ciência-educação-saúde-cultura-assistência social, com atividades para o público em geral e outras para profissionais desses campos.

O arco de parcerias para as expedições envolve gestores locais, docentes e discentes de universidades, centros e institutos federais, quase sempre com cobertura pela imprensa local. Uma rede social¹⁸ foi criada (Rede Fiocruz pelo Brasil sem Miséria, no Facebook), para comunicação em tempo real e registro de imagens, vídeos, comentários e documentos, seguindo, desde então, a dinâmica de contribuições e diálogos sustentados por centenas de participantes. A experiência de Paudalho foi riquíssima e ajudou a dimensionar o alcance da proposta, as lacunas a serem superadas e os maiores desafios para as expedições subseqüentes.

O termo “expedições” remonta às expedições realizadas pelos pesquisadores do Instituto Oswaldo Cruz entre 1911 e 1913¹⁹ para conhecimento das condições sanitárias do Brasil: Vales do São Francisco e do Tocantins, por Astrogildo Machado e Antônio Martins; Rio São Francisco e seus afluentes, por Adolpho Lutz e Astrogildo Machado; Nordeste e Centro Oeste, por Belizário Pena e Arthur Neiva; Ceará e norte do Piauí, por João Pedro de Albuquerque e José Gomes de Faria; Amazonas e Acre, por Carlos Chagas, Pacheco Leão e João Pedro de Albuquerque.

Devido à manutenção de determinantes sociais que sustentam a prevalência da pobreza e das doenças a ela associadas, essas regiões são alvos prioritários do Plano

18 <https://www.facebook.com/groups/252706931462688/?fref=ts>

19 MELLO E PIRES-ALVES, 2009.

Brasil sem Miséria e das expedições do século XXI. Estão sendo realizados estudos sobre as condições socioeconômicas locais, incluindo saúde, educação e cultura, e sobre os egressos e o impacto das atividades das expedições. Os resultados deverão surgir nos próximos anos.

DISCIPLINAS “SEMINÁRIOS ESPECIAIS BRASIL SEM MISÉRIA” E PRODUTOS JÁ EVIDENTES

Com tal envolvimento de alunos de pós-graduação e foco nos problemas da pobreza, foi necessário atualizar a grade de disciplinas no IOC-Fiocruz. Por isso, foram organizadas disciplinas que abordam temas coerentes com os eixos propostos nos projetos. Em “Seminários Especiais Brasil sem Miséria”, trabalhamos módulos de 15 horas, com participação de diversos professores do IOC e outros convidados. No Módulo I fazemos cinco seminários semanais em sequência. No Módulo II, cinco seminários diários. No Módulo III, cinco seminários quinzenais.

O curso “Seminários Especiais Brasil sem Miséria” possibilita a participação presencial e à distância. Sua ementa explicita as temáticas trabalhadas: desigualdade, pobreza e saúde – situação do Brasil e do mundo; políticas públicas de combate à pobreza; cooperação intersetorial para o combate à pobreza; inclusão produtiva; do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria; determinantes sociais da saúde; desnutrição e renda; o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI); doenças infecciosas da pobreza e o conceito de negligência; cultura-ciência-saúde e desenvolvimento social; internet e desigualdade; comunidades virtuais na saúde. Os seminários e oficinas contribuem para a formação continuada dos alunos para ações de extensão e para expedições relacionadas ao convênio com o MDS. Um caderno de debates está sendo produzido com os textos-base dos professores para os seminários e com os trabalhos finais dos alunos da primeira edição do curso, editado pelos próprios alunos.

Outras disciplinas especialmente desenhadas para esses doutorandos foram: “As doenças negligenciadas da pobreza e sua relação com ambiente e sustentabilidade”, cuja ementa incorporava os fenômenos ambientais que podem afetar a saúde, como determinantes físico- químicos e biológicos, e “As doenças negligenciadas da pobreza e a abordagem dos determinantes sociais”, com enfoque social na interação dos saberes para a compreensão das relações ligadas ao processo de saúde-doença-atenção, além das políticas públicas em saúde, buscando compreender os impactos e as estratégias no enfrentamento desses agravos.

Uma tese de doutorado concluída em março de 2014, aderiu ao Programa e já disponibilizou um produto²⁰. A tese de doutorado de Marcelo Barros versou sobre “O uso da música popular brasileira como estratégia pedagógica para o ensino de ciências numa perspectiva de inclusão social, promoção da saúde e superação da pobreza”. A tese inclui o fascículo “Com Ciência e Arte na Escola” número 2, que traz as sugestões (já testadas) para a abordagem do tema da desigualdade e da pobreza nas oficinas dialógicas de música, com estudantes e professores. Sete músicas foram especialmente selecionadas para promover o debate com os alunos sobre as determinantes sociais dos problemas relacionados à pobreza. Trabalhos correlatos estão sendo motivados, em dissertações de mestrado e trabalhos de conclusão de cursos de especialização.

20 <http://www.fiocruz.br/ioc/media/Com%20Ciencia%20e%20Arte%20na%20Escola%202.pdf>

AÇÕES PARA O BRASIL SEM MISÉRIA NO PLANEJAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Para passar da intenção política desenhada no Plano Brasil sem Miséria à ação política efetiva é necessário que, na articulação dos Planos Plurianuais (PPAs) e nos orçamentos setoriais, apareçam as dotações de recursos, os objetivos, as metas e os indicadores a serem acompanhados. No planejamento estratégico do Ministério da Saúde 2011-2015²¹ foram formulados 16 objetivos estratégicos, dos quais 15 são diretamente relacionados à gestão da saúde, enquanto o décimo-sexto, “contribuir para erradicar a extrema pobreza no País”, é um objetivo transversal do governo.

O documento, publicado em 2013, consolidou o trabalho realizado em diversas oficinas de planejamento do Ministério da Saúde. Participamos de uma delas em março de 2012. Era necessário harmonizar diversos instrumentos de planejamento e gestão: o PPA 2008/2011, o PPA 2012/2015, o “Mais Saúde” – agenda estratégica do final da gestão do governo Lula, o novo plano estratégico do Ministério da Saúde, o Plano Nacional de Saúde (PNS 2008/2011), o PNS 2012/2015 e a Programação Anual de Saúde (PAS). Tudo isso definindo ações, recursos e outros elementos voltados para o cumprimento das metas do PNS.

O planejamento assume “objetivos estratégicos”, que descrevem os grandes alvos que o Ministério da Saúde busca atingir até 2015, vinculados ao PPA e ao PNS; “estratégias”, que representam as trajetórias percorridas para atingir os objetivos estratégicos; “resultados esperados”, que expressam a transformação dos objetivos na realidade almejada pelo grupo que planeja, ao final de determinado prazo; “marcos intermediários/produtos”, que precisam ser alcançados para que

21 http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/planejamento_estrategico_ministerio_saude_2011_2015.pdf

o resultado seja atingido, configurando-se como meios para a concretização do resultado; e “ações”, atividades necessárias para a obtenção dos produtos.

O objetivo estratégico 16, relativo à superação da miséria, adotou cinco estratégias que incluem ações para a erradicação da pobreza extrema em outros objetivos estratégicos, e estão listadas abaixo.

- Estratégia 1: Apoio à política de universalização de acesso à água no semiárido (capacitação de agentes de saúde; construção de sistemas de abastecimento de água para comunidades rurais, quilombolas e indígenas; construção de cisternas; construção de poços subterrâneos).
- Estratégia 2: Ampliação do acesso e melhoria da qualidade da atenção básica (UBS nos 2.365 municípios prioritários da saúde no Brasil sem Miséria/agentes contratados/ampliação de UBS; novas unidades; equipamentos; 70 equipes de consultório de rua; 19 UBS fluviais – Amazônia Legal e pantanal; saúde bucal e ocular; acesso a ações básicas de saúde (hanseníase, tuberculose, pré-natal e outras).
- Estratégia 3: Farmácia Popular (maior acesso a medicamentos gratuitos).
- Estratégia 4: Doenças relacionadas à/e perpetuadoras da pobreza (em 334 municípios vinculados ao Programa de Saúde na Escola: diagnóstico e tratamento de hanseníase, tracoma, geo-helminthíases e esquistossomose; identificação e tratamento dos portadores de *Schistosoma mansoni* nos municípios endêmicos; diagnóstico e tratamento do tracoma).
- Estratégia 5: Saúde, ciência e educação na Rede Fiocruz pelo Brasil sem Miséria (120 teses de doutorado + ações de desenvolvimento territorial em áreas prioritárias da saúde no Brasil sem Miséria).

Através das quatro primeiras estratégias, os 15 objetivos estratégicos “gerais” se entrecruzam para incluir ações relativas às doenças da pobreza em municípios prioritários, que concentram grandes contingentes de pessoas nessa condição. Desse modo, diversos programas, como o Brasil Carinhoso, o Programa Aqui Tem

Farmácia Popular, a construção de UBS e a constituição de equipes de consultório na rua (equipes de atenção básica com responsabilidade exclusiva de articular e disponibilizar atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua), expressam ações do objetivo estratégico 16. Exemplos dos resultados não faltam. Em 2012, o “Brasil Carinhoso” viabilizou o aumento da oferta de sulfato ferroso e a suplementação com megadoses de vitamina A em 2.179 municípios; com o Olhar Brasil, mais de 93 mil consultas foram realizadas e mais de 32 mil óculos distribuídos aos beneficiários do Programa Saúde na Escola e do Programa Bolsa Família.

Já o objetivo estratégico 2 (reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde) prevê apoio a ações voltadas para o diagnóstico e o tratamento precoce da dengue, com foco na redução do agravamento da doença, bem como apoio em ações específicas para algumas doenças transmissíveis (tuberculose, malária, AIDS, hanseníase, hepatites virais e doença de Chagas) e outras doenças relacionadas à pobreza (esquistossomose, filariose e tracoma).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como citamos acima, é cedo para uma avaliação final dessas ações, que ainda estão em curso. Mas o fato de terem sido formuladas é indicador positivo de intenções e planos. Estamos confiantes de que o engajamento da comunidade acadêmica com os desafios da erradicação da pobreza é um movimento irreversível, e que marcará profundamente a ação futura dos profissionais em formação que estão participando deste processo. Sejam eles os futuros cientistas em fase de doutoramento, ou os recém-doutores chamados a pensar e atuar sobre esse problema historicamente crônico e negligenciado, ou ainda os professores e a população que recebe ações de formação e popularização científica e cultural continuada nas expedições Fiocruz para um Brasil sem Miséria. A articulação intersetorial e a interdisciplinaridade são desafios extremamente atuais e acreditamos que tais profissionais estarão melhor preparados para esse enfrentamento como resultado deste processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO-JORGE, T. C.. *Embasamento técnico e sugestões para ações de controle das Doenças da Pobreza no Programa de Erradicação da Pobreza Extrema no Brasil*. (Nota Técnica n.º 1/2011/ Instituto Oswaldo Cruz/Fiocruz-/Diretoria, versão 4, 2 de setembro de 2011). Disponível em:

≤www.fiocruz.br/ioc/media/NotaTecnica_IOC%20v2%20Doencas%20da%20pobreza%2026%20mai%202011.pdf>. Acesso em: 19/set.2014.

_____ Doença e pobreza, desafios pra o próximo governo. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 jan. 2011. Caderno Opinião, p. 13.

BARRETO M. L. et al. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. *Lancet*, v. 377, n. 9780), p. 1877-89, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto presidencial. Disponível em: ≤http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. 2011. Acesso em: 19 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria. Caderno Técnico*. 2012. Disponível em: ≤<http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%20-%203%20anos%20-%2030072014%20-%20SEMMARCAS%20sem%20texto.pdf>>. Acesso em: 19 set.2014.

COTTA, R. M. M. et al. Pobreza, injustiça, e desigualdade social: repensando a formação de profissionais de saúde. *Rev. Bras. Educ. Med*, v. 31, n. 3 p. 278-286, 2007 .

DIAS, J. C. P. Problemas e possibilidades de participação comunitária no controle das grandes endemias no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, n. 14, sup. 2p. 19-37, 1998.

FONSECA, A. *A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social. Texto para a IX Conferencia de Assistência Social.* Brasília: junho 2011.

GRECO, D. B. Ética, Saúde e Pobreza: as doenças emergentes no século XXI. *Rev Bioetica*, v. 7, n. 2, p.1-6, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento.* Brasília, 2014.

MELLO, M. T. V. B, PIRES-ALVES, F. Expedições científicas, fotografia e intenção documentária: as viagens do Instituto Oswaldo Cruz (1911-1913). *História, Ciências, Saúde –Manguinhos*, n. 16, Supl.1 p.139-179, 2009.

MATRACA, M. V. C.; WIMMER G.; ARAUJO-JORGE, T. C. Dialogia do riso: um novo conceito que introduz alegria para a promoção da saúde apoiando-se no diálogo, no riso, na alegria e na arte da palhaçaria. *Ciência e Saúde Coletiva*, n. 16, p. 4127- 4138, 2011.

MOREL C. M. A pesquisa em saúde e os objetivos do milênio: desafios e oportunidades globais, soluções e políticas nacionais. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 9, n. 2 p.261-70, 2004.

SILER, T. *The ArtScience Program for Realizing Human Potential.* Leonardo, Cambridge: MIT Press, n. 44, p.417–424, 2011.

WORLDHEALTHORGANIZATION (WHO). *First WHO report on neglected tropical diseases 2010: working to overcome the global impact of neglected tropical diseases.* Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241564090_eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 19 set.2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global Report for Research on Infectious Diseases of Poverty*, 2012. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241564489_eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 19 .2014.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A INCLUSÃO FINANCEIRA¹

Marcelo Neri

O círculo virtuoso vivido pelo Brasil – onde democracia, equidade e crescimento se retroalimentam – foi responsável por resultados expressivos, como a redução da extrema pobreza e da desigualdade de renda, o aumento da expectativa de vida, o maior acesso a educação, entre outros. Há uma série de novos desafios a serem enfrentados para consolidar esses e outros ganhos recentes e garantir sua sustentabilidade. Entre esses elementos destaca-se a inclusão financeira e seus impactos sobre a resiliência da população face a choques adversos e sobre a possibilidade de alavancar oportunidades existentes.

A questão do crédito produtivo popular, um aspecto relevante da inclusão financeira, é objeto de outro artigo deste livro, de autoria de Nelson Antônio de Souza, presidente do Banco do Nordeste do Brasil², e não será discutida

¹ O autor agradece as contribuições de Tiago Bonomo, Luisa Carvalhaes e Rodrigo Ramiro.

² O artigo em questão se intitula “Atuação de um banco de desenvolvimento para a superação da pobreza: o exemplo do Banco do Nordeste do Brasil”.

neste texto³. Este trabalho trata do outro lado do campo das microfinanças, ligado à capacidade das pessoas físicas e das famílias de baixa renda de suavizar seus padrões de consumo⁴ ao longo do tempo. O artigo dará especial ênfase aos determinantes do acesso a instrumentos financeiros básicos, em particular a questão da poupança, suas perspectivas e motivações. O objetivo último é o subsídio à formulação de políticas públicas de inclusão financeira.

O presente texto apresenta, na primeira seção, um arcabouço conceitual dos canais de impacto do Programa Bolsa Família, que permitem situar o seu potencial na consecução da inclusão financeira da população mais pobre. Na segunda seção, quantificamos o papel e a evolução do risco de renda do trabalho, seu papel no bem-estar e na demanda de serviços financeiros. Na terceira seção, traçamos um quadro geral da extensão da inclusão financeira e dos locais de acesso a instituições financeiras, contrastando o perfil dos beneficiários com o de não beneficiários do Bolsa Família. A quarta seção isola o papel de determinantes específicos da inclusão financeira através de modelo multivariado de análise. Alguns fatores que afetam a decisão de poupança das famílias são abordados na quinta seção. As principais conclusões do estudo são deixadas para a última seção.

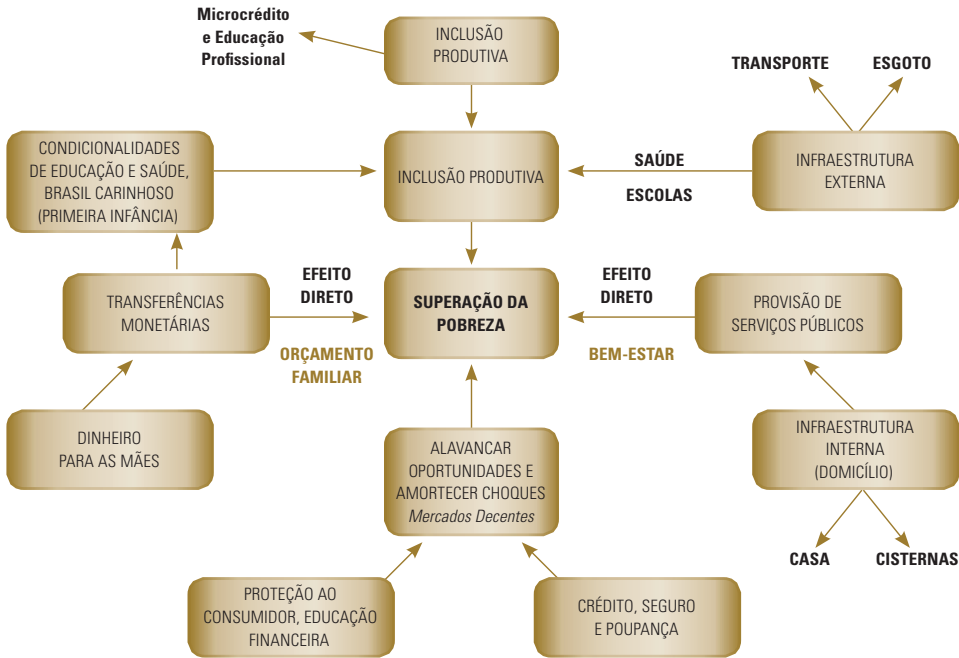
3 Ver NERI, M. *Microcrédito: O Mistério Nordestino e o Grameen Brasileiro*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

4 O conceito de suavizar o consumo (*consumption smoothing*) refere-se ao objetivo de manter um padrão de consumo estável ao longo da vida. A poupança ou empréstimos seriam opções para a manutenção dessa estabilidade em caso de choques.

CANAIS PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA E A INCLUSÃO FINANCEIRA

Antes de entrarmos na questão da inclusão financeira no âmbito do Programa Bolsa Família, é interessante colocá-la em perspectiva face a outros canais de transmissão do Programa sobre a vida dos seus beneficiários. O Bolsa Família possui diversos canais para a superação da pobreza. O canal mais direto, apresentado do lado esquerdo do Diagrama 1, a seguir, representa as transferências e impostos que afetam a renda monetária corrente líquida das pessoas, após a operação de outros canais que afetam a determinação da renda bruta no mercado de fatores, em particular no mercado de trabalho. O Bolsa Família privilegia as mulheres, em 93% dos casos, como receptoras diretas da renda monetária. Por isso, a elas devem se voltar as ações de educação financeira e de oferta de serviços financeiros. Outro aspecto enfatizado no Diagrama é o Bolsa Família como programa de transferência de renda condicional que busca influenciar a educação e a saúde de seus beneficiários aumentando a sua demanda através de condicionalidades.

Diagrama 1 – Programa Bolsa Família e canais para a superação da pobreza



Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR.

Do lado direito estão representadas políticas que afetam a provisão de bens e serviços públicos cujo uso impacta diretamente o bem-estar das pessoas. Do lado esquerdo, políticas que priorizam a oferta de serviços de educação e saúde aos beneficiários do Bolsa Família, como a priorização de crianças mais pobres no acesso a creches, ou ainda o repasse de recursos educacionais para educação em tempo integral prioritariamente às escolas com mais da metade de seus alunos beneficiários do Bolsa Família. Uma eventual decisão de conceder subsídios diferenciados aos beneficiários do Bolsa Família em políticas de mobilidade urbana, por meio de ações como bilhete único ou passe livre a jovens estudantes regulares ou de cursos técnicos, guardaria o potencial de beneficiar o acesso aos serviços de saúde e educação. Esse

tipo de expediente pode aproximar os segmentos de renda mais baixa tanto do Estado quanto do mercado, que é o eixo principal de análise deste trabalho.

É interessante enxergar o impacto direto do Programa na oferta de bens e serviços públicos através do local de consumo representado pelo binômio dentro/fora de casa. A oferta de serviços públicos como esgoto e telecomunicações, por exemplo, faz parte da última possibilidade (fora de casa), enquanto a dinâmica do financiamento habitacional na faixa I do Programa Minha Casa, Minha Vida, ou a compra de eletrodomésticos com o Programa Minha Casa Melhor, exemplificam o potencial uso do Bolsa Família e do Cadastro Único na oferta de subsídios financeiros aos mais pobres para aquisição de bens.

O efeito do lado direito do Diagrama se dá no bem-estar das pessoas, enquanto no caso da transferência monetária, constante do lado esquerdo, o impacto se dá pelas vias da diminuição na restrição orçamentária. Se quisermos ter uma visão mais estrutural do processo de mudanças observado, é preciso ir mais fundo na questão da restrição orçamentária e pensar na geração de renda das famílias durante vários períodos. Com relação à parte superior do Diagrama, ações que impactam o trabalho assalariado e o empreendedorismo, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou a informalidade, como o Microempreendedor Individual (MEI), também podem influenciar as restrições orçamentárias das famílias. Esta parte da figura também contempla mudança nos estoques de ativos e recursos das famílias, o que implica um efeito de prazo mais longo, onde o destaque é a educação regular ou profissional. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que não se restringe a população pobre, mas prioriza o público do Cadastro Único, constitui talvez o melhor exemplo prático.

Finalmente, a parte inferior do Diagrama constitui o cerne da abordagem aqui proposta. É preciso ir além e “dar o mercado aos pobres”, completando o movimento dos últimos anos, quando, pela via da queda da desigualdade, “demos os pobres aos mercados (consumidores)”. Devemos tratar o pobre como protagonista de sua história, além de demandante de serviços públicos

de qualidade que sejam oferecidos ou regulados pelo Estado. Se bem regulado, o crédito consignado a benefícios da Previdência Social vai nesta linha, alavancando os ganhos de bem-estar. Concretamente, no âmbito das políticas públicas no setor financeiro, tratamos neste texto também de microsseguro e de microcrédito, mas a ênfase recai sobre elementos mais simples, como o acesso a contas bancárias e a decisão de depósito e de poupança.

Antes disso, tratamos do crédito produtivo popular, que integra a conexão entre a inclusão financeira e a geração de renda. Microcrédito é fundamental para dar vazão aos espíritos empreendedores da baixa renda. Um exemplo é o do Crediamigo, programa de microcrédito de um banco público federal, o Banco do Nordeste do Brasil, que funciona na linha do *Grameen Bank*⁵, usando sistema de grupos solidários⁶. O Crediamigo serviu de inspiração ao programa federal Crescer, criado em 2011 para integrar o eixo de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria – estratégia multidimensional de ações integradas criada com o intuito de superar a extrema pobreza no país até o final de 2014.

O Crediamigo cobre 60% do mercado nacional de microcrédito, gerando um aumento médio de lucro de 13% ao ano para seus clientes, que são empresas informais como mercearias, salões de cabeleireiros etc. A probabilidade de um cliente que era pobre sair da pobreza em 12 meses após ter acesso ao crédito é de 60%, comparada a 2% de probabilidade do movimento em sentido contrário – isso tudo sem subsídios, pois o programa gera um lucro de R\$ 50 ao ano por

5 O *Grameen Bank* é especializado em microcrédito produtivo para a diminuição da pobreza. Originado em Bangladesh, o *Grameen Bank* provê serviços bancários aos pobres e promove oportunidades de auto-emprego na zona rural, ajudando a romper o círculo vicioso de “baixa renda, baixa poupança e baixo investimento”.

6 Na modalidade de aval solidário, pessoas de uma mesma comunidade mutuamente avalizam uma mesma operação de crédito, tornando-se solidariamente responsáveis pela dívida.

cliente⁷. Em 2010, o Crediamigo foi eleito pelo Mix Market, a principal agência de *rating* de microcrédito do mundo, como a melhor experiência de microcrédito do continente americano. Há riqueza no meio da pobreza, e o Estado pode interagir sinergicamente com o setor privado nessa busca.

A agenda do aumento do acesso dos trabalhadores por conta própria e pequenos produtores urbanos pobres aos mercados consumidores está se desenvolvendo tardiamente no Brasil. Cerca de 65% dos “empresários nânicos” urbanos dizem que sua principal dificuldade é a falta de clientes ou a concorrência acirrada, decorrentes de problemas de demanda e não de oferta (formalização, infraestrutura e acesso a crédito situam-se do lado da oferta). Políticas de acesso a mercados consumidores, como exportação através de cooperativas de pequenos produtores, acesso ao comércio eletrônico e compras governamentais, atuam nesse sentido. Em relação às compras governamentais, destacam-se os municípios que compram mobiliário escolar e merenda (via Programa de Aquisição de Alimentos) na produção local.

Mais especificamente, este texto trabalha com diagnóstico e propostas de políticas que facilitem a suavização⁸ dos padrões de vida das famílias ao longo do tempo. Defende-se, aqui, que ao tripé transferências monetárias, oferta de serviços públicos e geração de renda seja agregada a questão de acesso dos mais pobres ao mercado financeiro. Isso envolve desde as questões associadas à proteção do consumidor até a educação financeira, que está mais próxima das preocupações de política deste trabalho. A outra vertente se refere à cesta de serviços financeiros aos quais os beneficiários podem ter acesso (incluindo o segmento de crédito, seguro e poupança) e suas relações com o Programa Bolsa Família.

7 Há uma lição específica do rendimento do trabalho aumentando com a produtividade (salário-eficiência) no caso dos agentes de crédito que apoiam os tomadores de microcrédito produtivo orientado. Esses agentes podem até triplicar o seu salário, dependendo do desempenho da carteira. Isso pode gerar lições do tipo “mercado de trabalho privado” a outros segmentos do setor público.

8 Ver a nota número 4.

RISCO DE RENDA

O objetivo último das políticas públicas é melhorar o bem-estar social. Estabilidade e equidade exercem efeitos significativos sobre o nível de bem-estar individual e da sociedade, e devem ser estudadas de maneira integrada. De maneira geral, a dispersão de medidas de bem-estar individuais, como renda ou consumo *per capita*, que compõem o nível de bem-estar agregado, pode ser analisada sob duas óticas: a desigualdade de padrões de vida médios entre pessoas e a flutuação observada do padrão de vida de uma mesma pessoa em diferentes instantes do tempo. Neste último ponto entra o papel da alocação dos respectivos poderes de compra individuais ao longo do tempo, por meio dos segmentos de poupança, crédito e seguro. Este texto trata a seguir da questão do risco.

Observemos a análise de risco de renda em duas partes: o risco de uma mesma pessoa cruzar em 12 meses a mediana de renda domiciliar *per capita* do trabalho de cima para baixo (risco de queda) e o risco de cruzá-la de baixo para cima (oportunidade de subir), a partir de dados longitudinais da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE). Os resultados mostram que, no período 2012/2013, 27 em cada 100 pessoas cruzaram a mediana de baixo para cima, o que coloca a oportunidade de subir na vida no ponto mais alto da série iniciada em 2002. No período 2002/2003, essa oportunidade era de apenas 16 em cada 100 pessoas. Por outro lado, o risco de cair sofreu uma forte redução nos últimos dez anos, indo de 26,2% em 2002/2003 para 13,3% em 2012/2013. Portanto, houve uma inversão dos riscos de queda e de ascensão entre os biênios 2002/2003 e 2012/2013. Essa maior estabilidade microeconômica complementa melhoras na média e na desigualdade de renda *per capita* para a obtenção de progresso no bem-estar geral da nação (ganhos reais de 52% na média e de 107% para os 10% mais pobres de 2003 a 2012, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD/IBGE).

A volatilidade de renda tem implicações para a análise de programas como o Bolsa Família. Numa analogia com o desemprego friccional, se há pessoas entrando e saindo da pobreza a cada mês, o índice de pobreza zero é tão inatingível como o é o desemprego zero. O Banco Mundial, na sua nova meta de erradicar a extrema pobreza até 2030, aponta 3% como a taxa a que se pode considerar a extrema pobreza superada. No desenho da inspiradora meta de superação da extrema pobreza até o final de 2014 com o Plano Brasil sem Miséria, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Brasil tem enfatizado este ponto. O Bolsa Família, que é um dos principais componentes do Plano, tendo sido aprimorado e fortalecido por ele desde 2011, contribui para a maior estabilidade da renda das famílias. De uma forma e de outra, o efeito estabilidade deve ser incorporado à análise de bem-estar, mas para isso devemos observar a oferta e a demanda por instrumentos financeiros e as motivações associadas.

O outro elemento que mistura os dois tipos de dispersão acima citados, a transversal e a temporal, é a observação de como pessoas de diferentes estratos econômicos suavizam seus respectivos padrões de vida ao longo do tempo. A inclusão financeira por meio de poupança, crédito e seguro é fundamental na determinação de como as flutuações de renda das famílias de baixa renda influenciam o seu padrão temporal de vida. Estudamos também o primeiro passo do processo de inclusão bancária, que é a porta de entrada dos indivíduos a serviços financeiros⁹.

9 O Banco Central desenvolve iniciativa importante na área de inclusão financeira: <http://www.bcb.gov.br/?INCFINANC>.

INCLUSÃO FINANCEIRA

O Relatório de Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil, define inclusão financeira como “o processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo para sua qualidade de vida”¹⁰.

Começando com um retrato global, o Findex¹¹ de 148 países em 2011¹² indicava que 50% dos indivíduos com 15 anos ou mais possuíam conta formal, enquanto no Brasil o indicador apontava 56%. Na maioria dos países da Europa Ocidental, mais de 90% da população estava incluída no sistema financeiro, sendo que o menor percentual era o da Itália, com 71%. Nos Estados Unidos e no Canadá, os percentuais eram de 88% e 95,8%, respectivamente. O Brasil estava acima da média da maioria dos países em desenvolvimento, com exceção da China, que tinha 64% de sua população incluída no sistema financeiro. Os demais BRICS ficaram abaixo do Brasil: África do Sul com 53,6%, Rússia com 48,2% e Índia com 35%. Na América Latina, o Brasil é com folga o país pesquisado com o maior percentual de indivíduos com conta formal, seguido por Venezuela (44,1%), Chile (42,2%), Equador (36,7%) e Argentina (33,1%).

O Ipea estudou a porta de entrada dos indivíduos ao sistema financeiro numa pesquisa de campo nacional feita pelo Instituto com 3.800 entrevistas de pessoas de 15 anos ou mais, realizada em 210 cidades brasileiras em maio de 2013. Em relação aos locais de uso dos serviços bancários, as casas lotéricas, com 64,5% das respostas,

¹⁰ O Relatório em questão está disponível no link: <https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/RIF2011.pdf>.

¹¹ Findex é um banco de dados público de indicadores que medem constantemente o uso de produtos financeiros por pessoas em vários países e ao longo do tempo.

¹² MEASURING Financial Inclusion: The Global Findex. World Bank Policy Research WP 6025, 2012. Disponível em: <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>. Acesso em: 10 nov. 2014.

superaram as tradicionais agências bancárias, utilizadas por apenas 36,54% dos participantes da pesquisa. Por outro lado, 15,2% dos entrevistados não utilizaram nenhum serviço bancário no mês anterior à pesquisa.

Enfatizamos aqui a pergunta sobre o uso de conta corrente ou de conta poupança como um estágio desejável para ascender a serviços financeiros mais sofisticados. Os resultados mostraram que 58% dos entrevistados possuíam conta em alguma instituição financeira. Dois dados chamaram a atenção: o percentual elevado de entrevistados que abriram novas contas nos últimos três anos, 12,71%, e, no outro extremo, os 28,6% que nunca tiveram uma conta.

Os dados revelam que 20,16% dos entrevistados são beneficiários do Bolsa Família. Dentre eles, 49,22% têm uma conta financeira, resultado abaixo do observado entre os não beneficiários do Programa (60,27%). Esse era um resultado esperado, tendo em vista que o Programa tem foco nos mais pobres, que tendem a ser mais afetados pela exclusão financeira do que as demais faixas de renda. No entanto, quando olhamos para o percentual de beneficiários que têm conta há menos de três anos, ele é maior do que para os não beneficiários (14,84% para os beneficiários e 12,12% para os não beneficiários), o que dá indícios de que a inclusão financeira parece ter sido mais forte entre os mais pobres no período recente. Por outro lado, o percentual de quem já teve conta, mas no momento não está incluído, é maior para os não beneficiários do Programa, novamente apontando para o possível papel do Bolsa Família tanto na inclusão social quanto na financeira – que será detalhada posteriormente.

Percebeu-se a predominância do atendimento em casas lotéricas em relação a outras modalidades, especialmente para os beneficiários do Bolsa Família. Os correspondentes bancários, tendo como principal exemplo os da Caixa Econômica Federal (que é o agente operador do Programa Bolsa Família), são muito importantes para a inclusão financeira no país, especialmente entre os grupos mais vulneráveis da população.

DETERMINANTES DE INCLUSÃO FINANCEIRA

A fim de avaliar o efeito isolado de diversas variáveis sociodemográficas para nortear as ações de inclusão financeira, foi feita uma análise¹³ dos determinantes da probabilidade de as pessoas terem conta bancária: escolaridade, renda e patrimônio. Todos esses determinantes se relacionam positivamente com as chances de ter acesso à conta, ou seja, nenhuma dessas variáveis substitui as demais. Esse resultado não só indica que transações financeiras são de fato um serviço de luxo, mas também que ações de popularização desses serviços devem idealmente buscar a união desses três vetores, e não optar por apenas um deles como substituto dos demais.

Outra variável (para além do nível de educação formal) que impacta o acesso à conta bancária é relativa ao acerto em duas questões de matemática e finanças colocadas no questionário da pesquisa do Ipea. Aqueles que acertaram estas questões têm chances 27,6% maiores que os demais indivíduos de ter acesso a serviços financeiros. Esses dados sugerem a importância de ações ligadas ao reforço do ensino básico de matemática e de educação financeira para incrementar o uso exitoso de instrumentos financeiros.

Similarmente, indivíduos mais pacientes (definidos como aqueles que preferem receber R\$ 380 após um mês em lugar de R\$ 340 no momento da pesquisa) têm chances 24,7% maiores que os demais, sugerindo que, além do conhecimento matemático, deve-se cultivar valores relativos à virtude de saber esperar. A pesquisa sugere ainda que a paciência não é sinônimo de pessimismo sobre o futuro, pelo contrário. Os indivíduos que acham que sua vida vai melhorar nos próximos cinco anos têm 17,4% mais chances de acesso a serviços financeiros que os demais. O acesso a esses serviços pode ser importante alavanca na consecução de um plano de ascensão social individual.

¹³ Análise multivariada por meio de um modelo logit.

O acesso a serviços financeiro por faixa etária apresenta trajetória em forma de sino, crescendo na juventude e meia idade até os 60 anos, limiar da chamada terceira idade, quando passa a decrescer. Esse resultado revela uma trajetória do tipo teoria do ciclo de vida de Franco Modigliani¹⁴ no acesso à conta bancária. Notou-se que os homens têm 32,6% mais chance de ter acesso à conta que as mulheres em situação igual. Essa desigualdade de gênero preocupa, pois as mães são muitas vezes as principais responsáveis pelo cuidado da família.

Em relação a variáveis territoriais, os moradores da região Nordeste têm 38,7% mais chances de ter cobertura financeira do que os do Sudeste em condições iguais. Similarmente, moradores do núcleo e da periferia das grandes metrópoles têm, respectivamente, chances 14,5% e 23,4% menores de ter acesso a serviços financeiros que os moradores de cidades menores.

Finalmente, o fato de o indivíduo ser beneficiário do Programa Bolsa Família aumenta sua chance de acessar serviços financeiros em 23%, efeito comparável ao do tamanho patrimônio, entre as pessoas que dispõem de mais de R\$ 100 mil, em relação à faixa anterior de patrimônio, como mostra a Tabela 1, abaixo. O efeito Bolsa Família é revelador de como as regras básicas do Programa, em que os beneficiários estão todos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e recebem seus benefícios por meio da Caixa Econômica Federal, acabam produzindo, como efeito colateral, o maior acesso desse grupo a outros serviços financeiros. Nesse sentido, o Bolsa Família, mais do que uma porta de saída da pobreza, figura como porta de entrada em segmentos mais sofisticados do mercado financeiro.

É possível ir além desse efeito colateral e desenhar políticas que lançam mão da plataforma do Programa para garantir acesso a mais e melhores serviços financeiros para a população de baixa renda. Cabe lembrar que, para quem está próximo da

¹⁴ Os indivíduos acumulam ativos ao longo de sua vida ativa e usam esse estoque na aposentadoria.
MODIGLIANI, F. *The life cycle hypothesis of saving, the demand for wealth and the supply of capital*. *Social Research*, (1966: Summer).

linha de miséria, perdas têm mais impacto do que ganhos de mesma monta, valendo mais a suavização do consumo do que para os indivíduos de maior renda.

Tabela 1 – Modelo logit de acesso a serviços financeiros

Tem conta corrente ou de poupança? (Sim=1)	Estimativa	p – Valor	Razão de Chances
Patrimônio abaixo de 10 mil reais	-0.6889	<.0001	0.502
Patrimônio acima de 100 mil reais	0.2265	0.0897	1.254
Log da soma de todas as rendas do domicílio	0.425	0.0012	1.53
Número de moradores	-0.0815	0.0023	0.922
Segundo grau completo ou incompleto	0.7127	<.0001	2.039
Superior completo ou incompleto	1.2634	<.0001	3.537
Idade	0.1053	<.0001	1.111
Idade ao quadrado	-0.00089	<.0001	0.999
Homem	0.2823	0.0006	1.326
Intercepto	-6.6423	<.0001	0.001
Capital	-0.1565	0.0926	0.855
Periferia	-0.2928	0.0144	0.746
Nordeste	0.3273	0.0014	1.387
Centro-Oeste	0.8711	<.0001	2.39
Sul	0.3782	0.002	1.46
Acertou as 2 questões sobre numeracy	0.2438	0.0071	1.276
A felicidade vai aumentar nos próximos 5 anos	0.1604	0.0711	1.174
Prefere receber um prêmio de 340 reais hoje do que 380 reais daqui a 1 mês (Impaciente)	-0.2832	0.0011	0.753
Recebe Bolsa Família	0.2256	0.0355	1.253

* Variáveis não significativas omitidas

Fonte: Microdados do Ipea. Elaboração: Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR.

DIAGNÓSTICO DE POUPANÇA

A baixa taxa de poupança familiar no Brasil representa um grande desafio para o desenvolvimento do país no longo prazo. Aumentar essa taxa é muito importante para que o país faça a transição de uma economia emergente para uma desenvolvida. O círculo virtuoso em que o país se encontra, com melhorias socioeconômicas como a queda da desigualdade, inibe a poupança.

Famílias mais pobres, em particular aquelas em que os filhos estudaram mais, tendem a consumir (e não poupar) uma parte maior de sua renda. Na década passada, a renda da metade mais pobre da população cresceu 588% mais que a dos 10% mais ricos. A queda da desigualdade, somada à expansão do crédito ao consumidor, do emprego formal e de programas de proteção social, assim como a redução de incertezas (estabilidade econômica) e o avanço da expectativa de vida, acompanhado do envelhecimento da população, leva a uma tendência decrescente da poupança das famílias brasileiras.

A poupança também é desestimulada pela crescente estabilidade macroeconômica e pela ampliação do Estado de bem-estar no país. Para além de melhora das rendas correntes, elas provocam redução dos riscos de renda das famílias, diminuindo a preocupação de poupar. A conquista do “*investment grade*” e os novos programas sociais sob a égide do Plano Brasil sem Miséria implicam menor motivação a poupar.

O Brasil está passando por uma “onda jovem”, com o maior número de jovens que já teve em sua história, e que dificilmente terá novamente. Estudos em demografia são unânimes na demonstração de que a taxa de fecundidade das brasileiras já é menor do que a taxa de reposição da população, ou seja, há uma tendência de queda no número absoluto da população brasileira. Por outro lado, a expectativa de vida no país cresce, o que tornará sua pirâmide etária cada vez menor em sua base e maior no seu topo. Na transição demográfica em curso, a população idosa cresce três vezes mais rápido que a população total. De acordo com a teoria do ciclo de vida de

Modigliani, o envelhecimento diminui a poupança, ou seja, idosos “despoupam”. Isso é particularmente verdade no Brasil devido à sua legislação previdenciária, que vincula as aposentadorias ao salário mínimo.

Crédito também é uma forma de “despoupança”. Apesar de a razão crédito/Produto Interno Bruto ter dobrado nos últimos oito anos, ainda é baixa para padrões internacionais. A diminuição das restrições de crédito no Brasil, como no caso do crédito consignado, são exemplares. Da mesma forma, emprego e formalização maiores também desestimulam a poupança, dadas garantias proporcionadas aos indivíduos pelo acesso a direitos como aviso prévio, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e seguro desemprego, o que diminui o estímulo à poupança. Programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida, sem incentivos à acumulação prévia, também contribuem para uma queda na taxa de poupança no país. Países quase sem crédito imobiliário, como Japão e Itália, apresentam taxas de poupança financeiras mais altas, voltadas à potencial compra de imóveis. Por outro lado, imóveis (e educação) sintetizam bem o hábito construído ao longo de décadas de instabilidade inflacionária de alocar o binômio poupança/investimento em ativos reais.

No mesmo sentido de tendência de queda na taxa de poupança está o alto otimismo do brasileiro, ou seja, o descolamento observado entre a sua percepção de felicidade presente e a expectativa de felicidade futura¹⁵. O Brasil é heptacampeão mundial de felicidade futura¹⁶.

15 Boa parte da relação entre renda e felicidade no Brasil é explicada pela passagem daqueles sem renda para um nível de renda familiar positiva, sugerindo um potencial de políticas voltadas aos mais pobres. A relação controlada entre variação de renda implícita na expansão do Programa Bolsa Família e a variação de felicidade da mesma pessoa ao longo do tempo indica que os beneficiários do Programa ganham um adicional de 0,41 ponto de felicidade em relação aos não beneficiários. Vide NERI, M. A Felicidade Acompanha a Renda?, In: NERI, M. e SCHIAVINATTO, F. *Percepções da População sobre Políticas Públicas*. 2. Edição. Brasília: Ipea. 2014.

16 Sobre a relação entre os resultados de pesquisas de percepção social presente e futura comparáveis internacionalmente ver NERI, M. O futuro, o país e a agenda do “país do futuro”. In: NERI, M. e SCHIAVINATTO, F. *Percepções da População sobre Políticas Públicas*. 2. Edição. Brasília: Ipea. 2014.

Cabe ressaltar que quando analisamos a satisfação com a vida no futuro, observamos que os beneficiários do Bolsa Família, apesar de terem menores níveis de felicidade no presente (6,74 comparados a 6,81 da média e 6,83 dos não beneficiários), apresentam maiores níveis de felicidade futura (atingindo 8,55, comparados a 8,46 da média e 8,45 dos não beneficiários), tornando o desafio da poupança ainda mais difícil para esse grupo.

O principal motivo para a poupança apontado pelos entrevistados foi a prevenção para eventuais emergências (51%), o que estaria relacionado com uma motivação precaucional, seguindo a teoria clássica de poupança. No caso dos beneficiários do Bolsa Família, a motivação precaucional se mostra ainda mais forte (56%, comparada a 50% para os não beneficiários). O segundo motivo principal apontado foi adquirir algum bem (16% dos beneficiários e 15% dos não beneficiários), aspecto mais ligado à restrição de liquidez. Um dado intrigante é que somente 6% dos entrevistados (tanto beneficiários como não beneficiários) apontaram a educação como motivo para terem poupado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República elaborou, em 2014, questionário aplicado a pessoas com 15 anos ou mais para saber qual nota de 0 a 10 eles dariam a algumas propostas de política pública. A primeira proposta era a realização de cursos de educação financeira para alunos de ensino médio com deveres de casa que envolvessem os pais, propagando a educação financeira no seio familiar. Algumas avaliações realizadas no Brasil comprovam impactos positivos dessa metodologia de difusão. A nota atribuída a essa proposta foi 8,42. Já a nota dada a cursos de educação financeira gratuitos oferecidos na *internet* foi 7,74.

A segunda proposta, que obteve nota 8,55, é a criação de incentivos à poupança para os beneficiários do Bolsa Família, na linha dos fundos de pensão usuais de empresas privadas. A permanência dos recursos no fundo seria premiada com

subsídios do Estado, criando hábitos de poupança na base da distribuição de renda. Note-se que o impacto dessa proposta sobre as contas públicas seriam pequenos, pois o Bolsa Família custava, em 2014, 0,53% do PIB. E esse impacto só apareceria a prazo mais longo, quando a pequena parcela dos recursos poupados forem retirados. Na verdade, haveria maior folga no caixa fiscal num primeiro momento.

Um fundo de poupança para os beneficiários do Programa Bolsa Família poderia ser de simples execução, pois essas pessoas são cadastradas e possuem um cartão por meio do qual recebem os benefícios. Portanto, já estão em contato com o sistema financeiro. Cabe lembrar que a nota média atribuída à qualidade dos serviços financeiros ofertados é de 6,32, o que corrobora a necessidade de uma atuação regulatória firme do Banco Central do Brasil.

O BRASIL SEM MISÉRIA E AS MUDANÇAS NO DESENHO DO BOLSA FAMÍLIA

Rafael Guerreiro Osorio e Sergei S. D. Soares

O Programa Bolsa Família é uma transferência de renda mensal do governo federal para famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais. Desde 2009, a transferência é paga por um período mínimo de dois anos, independentemente de variações da renda da família¹. No entanto, uma família pode deixar de receber a transferência se não observar certas condições, como garantir que as crianças e os jovens da família estejam na escola e com frequência de, respectivamente, ao menos 85% e 75% do ano letivo. Essas características fazem com que o Bolsa Família seja classificado como um programa focalizado e condicional de transferência de renda.

Desde sua criação, a forma de calcular os valores a serem recebidos por cada família – o desenho de benefícios – passou por modificações. Este trabalho visa a documentar e analisar tais mudanças, principalmente as introduzidas desde 2011, quando foi lançado o Plano Brasil sem Miséria.

¹ Desde que a renda familiar mensal per capita não ultrapasse o valor de 1 salário mínimo.

O Quadro 1 lista as mudanças no desenho de benefícios do Bolsa Família e os reajustes de 2003 a 2012. Os eventos do Quadro 1 podem ser divididos em três categorias: reajustes das linhas de elegibilidade; reajustes dos benefícios; e mudanças no desenho de benefícios.

O Programa Bolsa Família possui duas linhas de elegibilidade desde sua criação. As famílias que ao serem inscritas no Cadastro Único declaram renda familiar até a linha de elegibilidade inferior são consideradas extremamente pobres, enquanto as que declaram renda entre essa e a linha superior, são consideradas pobres. As linhas de elegibilidade são parâmetros fundamentais ao se considerar as questões relativas à cobertura de programas focalizados de transferência de renda, todavia não serão tratadas aqui². Vale, no entanto, registrar que foram reajustadas quatro vezes. Em 2009 houve dois reajustes muito próximos, um em abril e o outro em julho, corrigindo o anterior, que havia adotado valores de praticidade reduzida³. Assim, pode-se considerar que o Bolsa Família teve quatro conjuntos de linhas de elegibilidade: R\$ 50 e R\$ 100 de 2003 a 2006; R\$ 60 e R\$ 120 de 2006 a 2009; R\$ 70 e R\$ 140 de 2009 a 2013, e R\$ 77 e R\$ 154 a partir de junho de 2014⁴.

Os benefícios⁵ foram reajustados cinco vezes, em 2007, 2008, 2009, 2011 e em 2014. O Gráfico 1 mostra que os benefícios básico e por criança sofreram razoável depreciação até o reajuste de 2007 recompô-los. Em 2009, houve aumento real de todos os benefícios. Em 2011, privilegiou-se o reajuste do benefício para crianças e, em menor grau, para jovens. De qualquer forma, o aumento real do valor

2 Para mais informações sobre as linhas de elegibilidade, ver artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, ambos neste livro.

3 Os valores não eram “redondos”, o que dificultava a operacionalização do Programa (ver Quadro 1).

4 Os valores mais baixos se referem à linha de extrema pobreza e os mais altos à linha de pobreza.

5 Para mais informações sobre o desenho dos benefícios do Bolsa Família, ler o artigo “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e o artigo “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, ambos neste livro.

da transferência média do Bolsa Família de 2003 a 2013, verificável no Gráfico 1, foi devido, principalmente, às mudanças no desenho de benefícios do programa: a introdução do benefício para jovens, em 2007 (efeito em 2008); a expansão do limite de três para cinco crianças, em 2011; e a introdução do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza, em 2012, universalizado em 2013. O Benefício para Superação da Extrema Pobreza manteve o crescimento da transferência mesmo nos casos em que as famílias deixassem de fazer jus a outros tipos de benefícios.

Dentro do limite de até cinco benefícios por criança, convém notar que estão incluídos os benefícios por gestante e por nutriz, categorias que embora previstas desde o início do Bolsa Família, só começaram a ser pagas em 2011.

Quadro 1 – Mudanças no desenho de benefícios e reajustes do Bolsa Família (2003-2014)

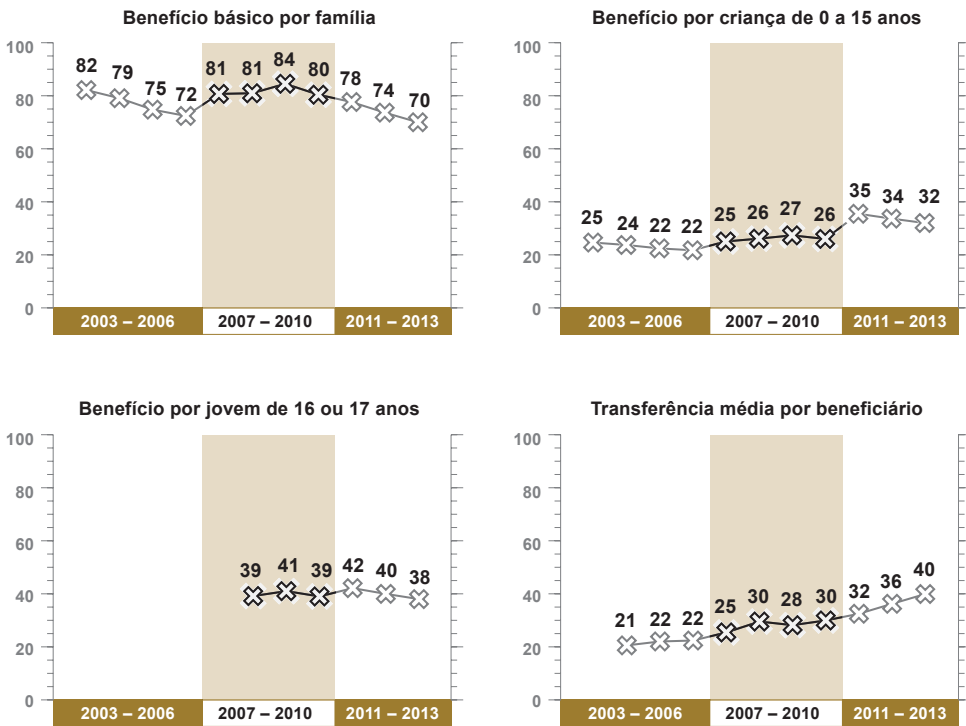
Ano	Mudanças e reajustes	Desenho de benefícios (ao final do ano)
2003	OUTUBRO Criação do Programa Bolsa Família com duas linhas de elegibilidade referidas, mas não vinculadas, aos valores de 1/4 e 1/2 salário mínimo (R\$ 200 no início de 2003) de renda familiar per capita, com um benefício básico somente para as famílias extremamente pobres, e outro variável por criança de 0 a 15 anos, até o limite de 3 crianças	<i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 50</i> Básico: R\$ 50 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45 <i>Pobreza: renda de R\$ 50 a R\$ 100</i> Crianças: R\$ 15 a R\$ 45
2006	ABRIL Primeiro reajuste do valor das linhas de elegibilidade, sem mudança no desenho de benefícios	<i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 60</i> Básico: R\$ 50 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45 <i>Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120</i> Crianças: R\$ 15 a R\$ 45

Ano	Mudanças e reajustes	Desenho de benefícios (ao final do ano)
2007	JULHO Os benefícios são reajustados	<i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 60</i> Básico: R\$ 58 Crianças: R\$ 18 a R\$ 54 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60
	DEZEMBRO Primeira alteração no desenho de benefícios, com a criação do benefício para até 2 jovens de 16 e 17 anos	<i>Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120</i> Crianças: R\$ 18 a R\$ 54 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60
2008	JUNHO Os benefícios são reajustados	<i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 60</i> Básico: R\$ 62 Crianças: R\$ 20 a R\$ 60 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60
		<i>Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120</i> Crianças: R\$ 20 a R\$ 60 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60
2009	ABRIL As linhas são reajustadas para R\$ 69 e R\$ 137	<i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 70</i> Básico: R\$ 68 Crianças: R\$ 22 a R\$ 66 Jovens: R\$ 33 a R\$ 66
	JULHO As linhas de elegibilidade são novamente reajustadas para os valores que vigoram até ao menos o final de 2012. Ainda em julho, os benefícios são reajustados	<i>Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140</i> Crianças: R\$ 22 a R\$ 66 Jovens: R\$ 33 a R\$ 66
2011	MARÇO Os benefícios são reajustados e ocorre a segunda alteração no desenho de benefícios, com a expansão do limite de 3 para 5 crianças	<i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 70</i> Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
	JUNHO Ocorre a segunda alteração no desenho de benefícios variáveis, com a expansão do limite de 3 para 5 crianças	<i>Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140</i> Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76

Ano	Mudanças e reajustes	Desenho de benefícios (ao final do ano)
2012	<p>MAIO É introduzida a transferência per capita na forma do benefício para superação da pobreza extrema, para as famílias com ao menos uma criança de 0 a 6 anos que, após receberem o Bolsa Família, permaneciam extremamente pobres</p>	<p>COM CRIANÇAS DE 0 a 15 ANOS</p> <p><i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 70</i> Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato per capita remanescente</p>
	<p>NOVEMBRO Anuncia-se a redefinição da faixa etária das crianças para 0 a 15 anos para o recebimento do Benefício para Superação da Extrema Pobreza</p>	<p>SEM CRIANÇAS DE 0 a 15 ANOS</p> <p><i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 70</i> Básico: R\$ 70 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76</p> <p>COM OU SEM CRIANÇAS</p> <p><i>Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140</i> Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76</p>
2013	<p>MARÇO Extensão do Benefício para Superação da Extrema Pobreza para todas as famílias que, após receberem o Bolsa Família, permaneciam extremamente pobres</p>	<p><i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 70</i> Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato <i>per capita</i> remanescente</p> <p><i>Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140</i> Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76</p>
	<p>JUNHO Reajuste das linhas de elegibilidade e dos valores dos benefícios</p>	<p><i>Pobreza Extrema: renda até R\$ 77</i> Básico: R\$ 77 Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84 BSP: hiato per capita remanescente</p> <p><i>Pobreza: renda de R\$ 77 a R\$ 154</i> Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84</p>

Fonte: Elaboração dos autores a partir da legislação pertinente.

Gráfico 1 – Valor (em R\$ de 2013) dos benefícios e da transferência média do Bolsa Família (2003-2013)



R\$ a preços constantes de 2013 (jan-mai)

Fonte: Elaboração dos autores a partir da legislação pertinente, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE (anualizado), e de informações da Sagi/MDS.

POBREZA EXTREMA, BRASIL SEM MISÉRIA E O BOLSA FAMÍLIA

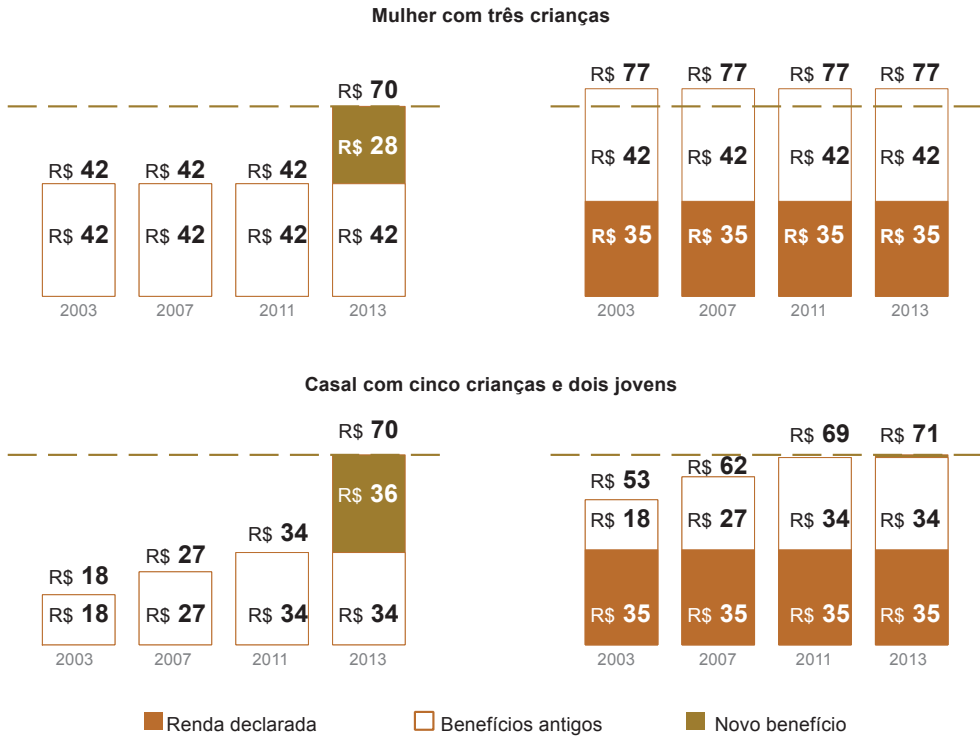
Condicional ou não, o principal resultado esperado de uma transferência é a elevação da renda das famílias que a recebem. O Programa Bolsa Família integra, desde 2011, o Plano Brasil sem Miséria, que objetiva a superação da pobreza extrema, definida no lançamento do Plano como a situação das famílias com renda monetária

mensal inferior a R\$ 70 *per capita*. Assim, para que o Bolsa Família contribua efetivamente para o objetivo do Brasil sem Miséria, a elevação ocasionada pelas transferências deve ser suficiente para a renda das famílias beneficiadas igualar ou ultrapassar R\$ 70 *per capita* mensais.

Logo, a efetividade da transferência depende de o valor transferido ser suficiente para a renda familiar *per capita* alcançar ou ultrapassar a linha da pobreza extrema. Para a linha de R\$ 70, uma transferência de R\$ 20 para uma família com renda de R\$ 20 seria inefetiva: dobraria sua renda sem, contudo, resgatá-la da extrema pobreza. Por esse raciocínio, o hiato de pobreza extrema – a diferença entre a renda familiar e a linha – deveria ser o parâmetro básico para definir o valor da transferência, pois informa diretamente quanto falta para a família deixar de ser extremamente pobre.

Porém, apenas em 2012, a partir da introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza, o hiato de pobreza extrema ganha um peso maior na determinação do valor da transferência do Bolsa Família. Antes, o Programa não desconsiderava completamente o hiato para a determinação do valor do benefício, pois estratificava seus beneficiários em pobres e extremamente pobres, com os últimos fazendo jus a uma transferência de valor fixo por família, o benefício básico. Mas, dentro de cada estrato, o desenho de benefícios ignorava o hiato, estipulando o valor da transferência em função da composição das famílias, do número de crianças de até 15 anos e, a partir de 2007, de jovens de 16 e 17 anos.

Gráfico 2 – Simulação dos impactos da mudança no desenho de benefícios do Bolsa Família sobre a renda de famílias-exemplo, usando os valores de benefícios de 2011 (R\$ 70, R\$ 32 e R\$ 38)



FONTES: Elaboração dos autores a partir da legislação pertinente.

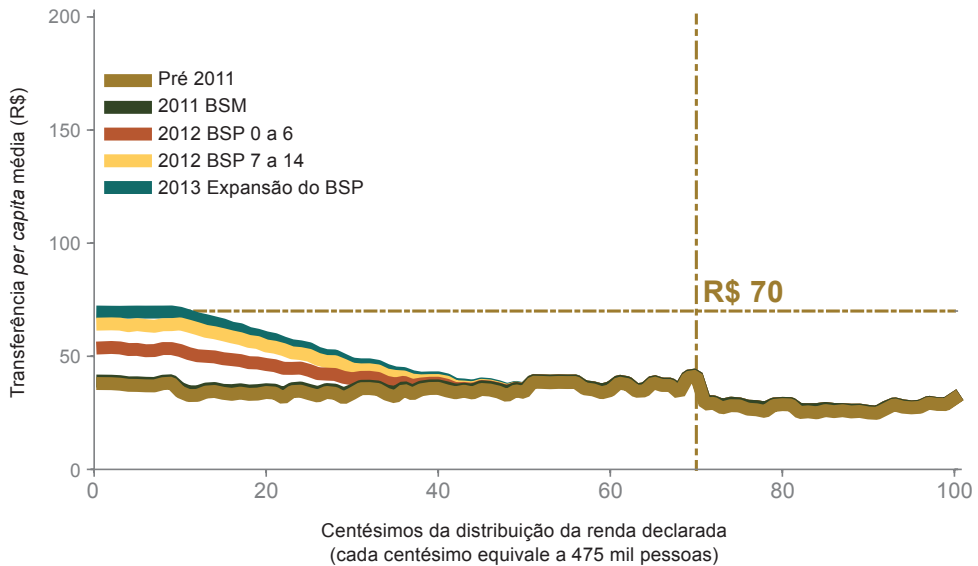
O Gráfico 2 ilustra como as mudanças no desenho de benefícios afetam a efetividade do Bolsa Família, considerando dez famílias exemplo com cinco composições distintas, no que toca à presença de adultos, jovens e crianças, todas extremamente pobres. Cada linha tem duas famílias de mesma composição, mas à da coluna esquerda foi atribuída renda zero, e à da direita R\$ 35 *per capita* mensais, metade da linha de pobreza extrema.

Comparando as duas colunas do Gráfico 2, nota-se que o desenho de benefícios, de 2003 a 2011, só era efetivo para famílias que contavam com renda própria mais próxima de R\$ 70. Sem a cobertura do hiato, os benefícios não eram capazes de resgatar da pobreza extrema justamente as famílias que a sofriam com maior intensidade, as sem renda (ou com renda muito baixa). Já comparando as linhas do Gráfico 2, percebe-se que o desenho também penalizava as famílias maiores, particularmente as com muitas pessoas de 18 anos ou mais, mas também as com muitas crianças de zero a 15 anos, em especial antes de 2011. De fato, até 2011, o desenho de benefícios favorecia o resgate de famílias com menor taxa de pobreza e privilegiava com valores *per capita* mais elevados as famílias pequenas, as monoparentais, e as com jovens de 16 e 17 anos.

A introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza em 2012 e sua progressiva expansão até o início de 2013, altera de forma radical a orientação do desenho de benefícios. Considerando a soma dos benefícios por composição familiar do Bolsa Família com o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, a partir de 2013, a transferência total passa a ser no valor do hiato de pobreza extrema para as famílias que ainda permaneceriam extremamente pobres após receber a transferência apenas pela composição familiar. Assim, os maiores valores transferidos a título do novo benefício variável são para as famílias grandes, com muitos adultos e muitas crianças, para as quais o Bolsa Família não era efetivo.

Essa grande mudança no desenho de benefícios do Brasil sem Miséria, em tese, deveria resultar em significativa redução da pobreza. O Gráfico 3 decompõe a transferência média do Bolsa Família em maio de 2014 segundo os períodos de criação dos benefícios. Percebe-se que a criação do Benefício para Superação da Extrema Pobreza tornou o Programa Bolsa Família muito mais pró-pobre, pois a maior parte dos recursos adicionados ao Programa, de 2011 em diante, foi dirigida às famílias de renda declarada mais baixa.

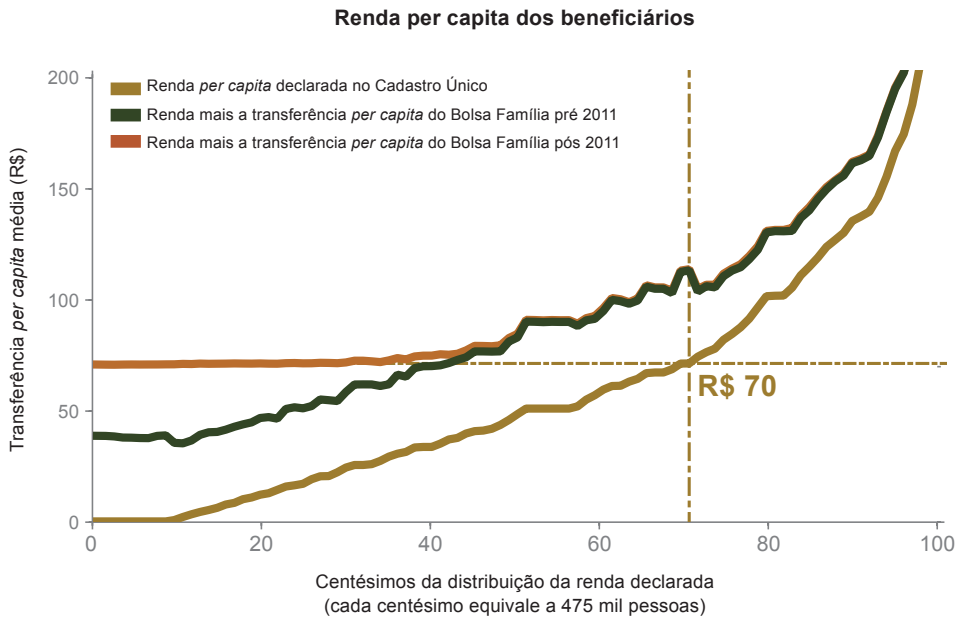
Gráfico 3 – Transferência média segundo a renda declarada das famílias segundo a época de criação dos benefícios



Fonte: Elaboração dos autores a partir da folha de pagamentos do Bolsa Família.

No Gráfico 4, às transferências foi somada a renda declarada pelas famílias no Cadastro Único. Ou seja, entre os beneficiários, considerando a renda cadastrada, as transferências do Bolsa Família têm a maior efetividade possível, e ainda eficiência, pois transferem para as famílias o tanto que elas precisam para chegar em R\$ 70 (valor reajustado em junho de 2014 para R\$ 77). No entanto, a efetividade do Programa Bolsa Família depende de outros aspectos, como a cobertura da população elegível e a volatilidade (variação) da renda das famílias extremamente pobres, e também das características e limitações dos instrumentos de monitoramento.

Gráfico 4 – Transferência média mais a renda declarada das famílias segundo a época de criação dos benefícios



Fonte: Elaboração dos autores a partir da folha de pagamentos do Bolsa Família de maio de 2014.

A volatilidade de renda é particularmente importante para a determinação da efetividade. Primeiro por influenciar a cobertura, gerando novos pobres, às vezes temporários, que aparecem como erros de exclusão. Mas, principalmente, por que o Benefício de Superação da Extrema Pobreza complementa o hiato em relação à renda declarada. Embora seja razoável a hipótese de que a renda declarada pela família é o limite inferior das oscilações mensais da renda familiar, ou se aproxima a esse limite, famílias cuja renda esteja abaixo da declarada no momento da medição aparecerão como extremamente pobres em pesquisas amostrais, por exemplo, a despeito de receberem o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Além disso, famílias pobres ou extremamente pobres do Bolsa Família que não recebem o benefício de cobertura do hiato podem, pelo mesmo motivo, aparecer como extremamente pobres

nas mesmas pesquisas. Ou seja, no mundo estático do Cadastro Único, as famílias do Bolsa Família podem surgir como resgatadas da pobreza extrema ao se considerar a renda declarada mais as transferências, mas em um ou mais momentos podem estar extremamente pobres porque sua renda estava abaixo da declarada.

A efetividade do novo desenho de benefícios, portanto, depende bastante de a renda das famílias estar acima da renda declarada. Acima por que, dado que o Programa Bolsa Família não tem seus benefícios indexados, para que a lógica da cobertura do hiato funcione é preciso que a renda própria das famílias esteja crescendo a uma taxa superior à da inflação para mantê-la na linha de pobreza, como na representação estática do Gráfico 4. E a renda própria das famílias extremamente pobres tende a ser instável, pois em geral provém do trabalho informal de seus membros. Assim, a dinâmica de outros fatores, como o crescimento econômico e o nível de ocupação, continua a ter um peso enorme para a efetividade das transferências na redução da taxa de pobreza extrema. Mas, supondo que a informação sobre a renda presente contida na renda declarada não é nula, é possível afirmar que a redução e o alívio de pobreza ocasionados pela mudança do desenho de benefícios do Programa Bolsa Família, impulsionada pelo Brasil sem Miséria, é maior do que a que seria obtida com os desenhos anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 10.836*, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Decreto n. 5209*, de 17 de setembro de 2014. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Decreto n. 5749*, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto n. 5209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos o art. 2, § 2º e 3º, da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Decreto n. 6157*, de 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto n.5209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Lei n. 11.692*, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Decreto n. 6.491*, de 26 de junho de 2008. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6491.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Decreto n. 6.824*, de 16 de abril de 2009. Altera o caput do art. 18 do Decreto . 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2, § 2º E 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Decreto n. 6.917*, de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. *Decreto n. 7.447*, de 01 de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. *Lei n. 12.512*, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. *Decreto n. 7.572*, de 28 de setembro de 2011. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória no 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do

Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. *Lei n. 12.722*, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. *Lei n. 12.817*, de 05 de junho de 2013. Altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12817.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. *Decreto 8.232*, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto n° 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto n° 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

DIMENSIONAMENTO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL: APRIMORAMENTOS METODOLÓGICOS E NOVAS ESTIMATIVAS

Paulo de Martino Jannuzzi, Marconi Fernandes de Sousa, Alexander Cambraia Nascimento Vaz, Julio Cesar Gomes Fonseca e Marcia Valéria Sousa Barbosa

Diferentes abordagens conceituais e analíticas vêm sendo empregadas na literatura brasileira e internacional nas duas últimas décadas para estudo e mensuração do fenômeno da fome, pobreza e extrema pobreza¹. Há estudos voltados ao dimensionamento da pobreza como expressão da insuficiência de renda disponível (pobreza monetária); aqueles que expressam pobreza como insuficiência de acesso e consumo de alimentos (desnutrição, subalimentação ou insegurança alimentar); pesquisas ancoradas na percepção da pobreza como a não satisfação de necessidades básicas monetárias e não monetárias dos indivíduos (pobreza multidimensional); estudos que tomam a pobreza como fenômeno de privação relativa e não absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas (pobreza relativa); e estudos que investigam a pobreza a partir do posicionamento autodeclarado dos indivíduos (pobreza subjetiva).

1 FERES e VILATORO, 2013.

Não há uma abordagem conceitual ou medida considerada necessariamente melhor, mais válida ou consensualmente reconhecida como mais legítima para dimensionar o fenômeno ou avaliar ações ou planos de combate à fome, desnutrição ou superação da pobreza em qualquer situação. As abordagens conceituais e metodológicas são complementares, cada uma com seus aspectos meritórios e também suas lacunas e limitações. Naturalmente, para fins de avaliação de programas públicos na temática, cada modo de definir e medir a pobreza deveria refletir o desenho de políticas e programas específicos escolhidos. Para a formulação e avaliação de programas de suplementação alimentar, como distribuição de leite a crianças ou de cestas básicas a famílias, requer-se idealmente medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e políticas ativas de emprego – dinamização da economia, aumento real do salário mínimo –, os indicadores de pobreza monetária são úteis para monitoramento das taxas de cobertura da população. Se a estratégia envolve o provimento de alimentos por meio de merenda servida nas escolas ou de equipamentos de segurança alimentar – restaurantes populares, bancos de alimentos –, os indicadores de acesso a itens alimentares específicos podem trazer subsídios relevantes para avaliação. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente, envolvendo diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza e indicadores sociais podem ser mais úteis para desenho, acompanhamento e avaliação da estratégia².

No Brasil, a abordagem da pobreza como síndrome da insuficiência de renda se consolidou como abordagem mais empregada nos estudos acadêmicos para dimensionar a população em situação de pobreza³. Contribuía para isso a forte correlação, identificada em diversos estudos, entre renda e outras dimensões socioeconômicas,

2 JANNUZZI, MOREIRA e SOUTO, 2012.

3 IBGE, 2006; SOARES 2011.

como a insegurança alimentar, a dificuldade de acesso à infraestrutura urbana e aos serviços e programas sociais. Afinal, não muito tempo atrás, ser pobre em renda também significava estar em insegurança alimentar, não dispor de uma moradia adequada, ser privado do acesso a uma série de serviços e direitos sociais.

Vale observar, contudo, que a mensuração da pobreza depende não só da perspectiva conceitual adotada, mas das dificuldades metodológicas inerentes à computação dos indicadores associados a essas perspectivas, decorrentes da disponibilidade ou não das informações sobre rendimentos e outras dimensões de condições de vida nas pesquisas amostrais. A complexidade da coleta de dados em contextos de grande mobilidade populacional, a natureza transversal ou longitudinal da pesquisa, as recusas e não respostas aos questionários, a subdeclaração de fontes de rendimentos e a volatilidade da renda introduzem vieses que podem afetar de forma significativa as estimativas de pobreza e extrema pobreza, sub ou sobredimensionando o fenômeno.

Este texto tem, pois, o propósito de discutir as questões metodológicas inerentes ao dimensionamento da pobreza monetária – mais especificamente da extrema pobreza – e apresentar as soluções técnicas empregadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sagi/MDS) para chegar a estimativas mais consistentes e fidedignas acerca do fenômeno no Brasil nos últimos anos. O texto está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção discutem-se as decisões metodológicas que afetam a computação das taxas de pobreza e extrema pobreza, relacionadas à definição da linha de pobreza e extrema pobreza e ao cálculo da renda disponível por indivíduo. Na segunda, sistematizam-se os procedimentos metodológicos adotados para tratar de alguns dos problemas técnicos derivados do levantamento da informação sobre rendimento nas edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais especificamente o tratamento dos domicílios sem rendimento (ou renda zero) e aqueles com renda ignorada (ou sem declaração).

Na seção seguinte apresentam-se as estimativas aprimoradas de pobreza e extrema pobreza, seus intervalos de confiança, assim como indicador de desigualdade (hiato), de 2001 a 2013, para o país.

QUESTÕES METODOLÓGICAS DA COMPUTAÇÃO DAS TAXAS DE POBREZA E EXTREMA POBREZA

Na perspectiva conceitual e metodológica da pobreza monetária, um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível, ou seu dispêndio total, for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representa o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. Se os recursos disponíveis não são suficientes para a aquisição da cesta de alimentos necessários ao consumo calórico diário mínimo, o indivíduo é considerado em extrema pobreza.

As decisões metodológicas na definição de linhas de extrema pobreza, no tratamento e na computação da renda disponível ou na escolha da pesquisa para um caso ou outro – definição da linha ou computação da renda – podem conduzir a estimativas muito diferentes de população em extrema pobreza⁴. Isso se deve, em boa medida, à assimetria e curvatura típicas do histograma de distribuição de renda no Brasil, com elevada concentração de domicílios e pessoas nas faixas de baixa renda (Gráfico 1). Suponha-se que duas pesquisas coletem informações sobre rendimentos nos domicílios, de forma mais detalhada em uma – como nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) – e menos exaustivo na outra – como se faz na PNAD⁵. No caso de POFs, pelo detalhamento dos quesitos de rendimentos,

4 Vide estimativas apresentadas em JANNUZZI et al (2012), compreendidas no intervalo de 9 a 19 milhões.

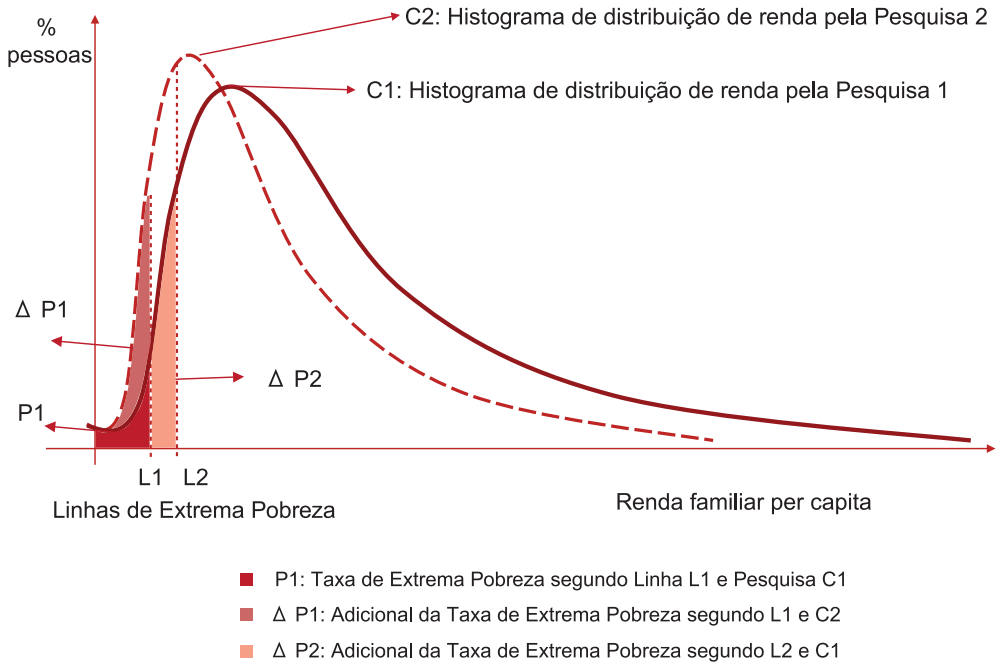
5 Vale observar que, ainda que não exaustiva, a PNAD coleta rendimentos e transferências de 14 fontes e tipos, para todos os membros do domicílio.

como também pelo levantamento de informações sobre despesas durante uma semana, a captação de renda de todas as fontes e membros tende a ser melhor, fazendo com que a curva de distribuição de renda (C1) esteja mais à direita que a correspondente da PNAD (ilustrada como C2). Se a taxa de extrema pobreza da primeira pesquisa é $P1$, a correspondente à segunda é $P1 + \Delta P1$. Tal característica da curva de distribuição de renda faz com que pequenos acréscimos no valor da linha de extrema pobreza (de $L1$ para $L2$) elevem de forma significativa a taxa de extrema pobreza (de $P1$ para $P1 + \Delta P2$).

A sensibilidade da taxa de extrema pobreza à linha utilizada, ou detalhamento de captação de renda em pesquisas, pode ser ilustrada com os resultados da PNAD 2012: cada um real acrescido à linha de extrema pobreza de R\$ 70 – ou cada real a mais captado na renda domiciliar entre os 5% mais pobres – aumenta a população em extrema pobreza em 120 mil pessoas, ou em 1 milhão (0,5 ponto percentual) a cada R\$ 8⁶.

6 *Estudo anterior de Jannuzzi (2000), centrado na região metropolitana de São Paulo nos anos 1990 a 1998, identificou que a estimativa de extrema pobreza seria ainda mais sensível: a extrema pobreza aumentaria um ponto percentual a cada R\$ 4 no valor da linha de pobreza. Os efeitos distributivos de renda ao longo dos anos 2000 estariam contribuindo para menor sensibilidade no presente.*

Gráfico 1 – Sensibilidade das estimativas de extrema pobreza frente à assimetria e curtose da curva de distribuição de renda e ao valor da linha de extrema pobreza



Fonte: POF e PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

O dimensionamento da extrema pobreza depende, pois, como registrado anteriormente, de decisões cruciais sobre o valor das linhas de extrema pobreza, dos procedimentos adotados no cômputo da renda disponível, e da precisão da coleta de informações sobre rendimentos ao longo do tempo na PNAD, pesquisa anual empregada no Brasil para cômputo periódico das taxas de pobreza e

extrema pobreza, bem como de diversos indicadores sociais⁷. É disso que tratam os parágrafos seguintes.

O valor das linhas de extrema pobreza tem como parâmetro cestas de alimentos de consumo efetivo da população de referência, que atendem padrões de consumo calórico mínimo de uma pessoa por dia. Tal consumo basal é, de partida, um primeiro fator a explicar as diferenças das taxas de extrema pobreza. Vale observar que esse parâmetro depende da composição demográfica e do perfil ocupacional da população: quanto maior a parcela de população idosa e a parcela de ocupações urbanas, menor a média do consumo calórico basal. No caso brasileiro, o consumo médio basal estaria declinante nos últimos 30 anos, chegando a patamares próximos ou abaixo de 2.000 calorias atualmente.

No Brasil, as cestas de alimentos usadas para tal fim são derivadas de Pesquisas de Orçamentos Familiares realizadas desde os anos 1970. São pesquisas que refletem a aquisição de alimentos – consumo aparente –, e não diretamente o consumo individual de alimentos, com exceção do Estudo Nacional de Despesas Familiares de 1974. Nesse levantamento, não apenas se registrava o consumo efetivo mas, inclusive, se pesavam os alimentos no momento de sua preparação. Na Pesquisa de Orçamento Familiar 2008/09, recuperou-se parte dessa natureza investigativa, com uma subamostra de domicílios em que se aplicou um questionário de registro efetivo de consumo alimentar, dentro e fora do domicílio.

Assim, outro componente importante das diferenças nas estimativas apontadas advém do fato de usarem não apenas pesquisas com diferentes

7 Desde 1967, quando foi introduzida, a PNAD passou por redesenho de sua amostra, ampliação de escopo investigativo, reformulações de conceitos e inovações no processo de coleta (papel para palmtops), procurando se adequar às necessidades de prover informação, anualmente, para acompanhamento da conjuntura socioeconômica, mudança social e efeitos gerais das políticas públicas. Atualmente está se convertendo em uma pesquisa com coleta contínua mensal, a PNAD-Contínua. O mérito e contribuição histórica do levantamento para estudos acadêmicos, formulação e avaliação de políticas na área de pobreza foram reconhecidos por Rocha (2013).

protocolos e instrumentos de coleta, mas com diferentes períodos em que retratam o padrão de consumo. Cestas de alimentos definidas a partir de dados de ingestão calórica conduzem a definição de linhas de extrema pobreza potencialmente mais válidas em representar padrões de consumo efetivo do que cestas baseadas em consumo aparente, captadas nas pesquisas de gastos com alimentos. Cestas de alimentos derivadas de pesquisas mais antigas não refletem mudanças importantes do padrão de consumo de alimentos, decorrentes da ampliação do poder de compra (pela valorização do salário mínimo, transferências de renda etc), da ampliação da oferta de merenda escolar e equipamentos de segurança alimentar (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, banco de alimentos etc), do aumento da alimentação fora do domicílio e da introdução de “bombas calóricas” industrializadas de baixo custo (panificados, doces etc).

A população de referência para definição da cesta de alimentos, com consumo basal mínimo, é outro fator a ser levando em conta. Considerar o padrão de consumo de alimentos dos 10% ou 20% mais pobres, tomados nacional ou regionalmente, leva a cestas de alimentos diferentes. Há ainda a decisão de considerar a totalidade de produtos identificados no consumo padrão – nacional ou regional – dessa população de referência, ou uma cesta simplificada, com 30 a 50 tipos de alimentos, que tornaria a atualização de preços mais simples ao longo do tempo.

O índice de preços usado para atualização monetária do valor das cestas é outro fator a ter em conta no entendimento das diferenças das taxas de extrema pobreza. Há, neste aspecto, várias opções metodológicas, das mais coerentes e defensáveis em termos técnicos às mais pragmáticas em termos operacionais. A escolha técnica ideal seria a atualização da cesta a partir da variação de preços de cada produto componente, segundo população e região de referência da cesta. A decisão pragmática é a utilização de índice de preços – total ou o subcomponente de alimentos – para o contexto territorial mais similar aos da população e região de referência da cesta de alimentos. No caso brasileiro, os índices de preços mensais coletados pelo IBGE e outras instituições regionais referem-se à população com

rendimentos mais elevados que os de referência das linhas de pobreza, residentes nas principais capitais e regiões metropolitanas. Nessa situação, ao adotar os índices existentes no país assume-se que o preço de alimentos em municípios menores, menos urbanizados, mais distantes das capitais, em que reside parcela considerável da população pobre, estaria acompanhando a tendência dos grandes centros urbanos. Há que se assumir uma hipótese – às vezes tida como heróica – de que a variação de preços nos dois contextos deveria convergir no longo prazo, ou de que a maior disponibilidade de alimentos e concorrência nas capitais compensa o menor peso da alimentação fora do domicílio e o custo de transporte de alimentos nos municípios do interior brasileiro.

Com tantas possibilidades técnicas e escolhas metodológicas, cada uma com argumentos e supostos mais defensáveis em determinada perspectiva, mas com limitações e críticas segundo outras interpretações, não é surpresa que os valores das linhas de extrema pobreza usadas no país apresentem diferenças tão significativas. A metodologia da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Ipeadata⁸ adotam 24 linhas regionais e utilizam a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 1987/1988 do IBGE como linha de base de composição da cesta segundo requerimentos calóricos e, conseqüentemente, suas variantes regionais de preços. A pesquisadora Sônia Rocha, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), adota 25 linhas regionais também com base na POF de 1987/1988. Mas para uma mesma área – Nordeste rural, por exemplo – os valores das linhas apresentam uma discrepância muito expressiva: R\$ 111 pela Cepal e R\$ 59 na linha adotada pelo IETS; em Porto Alegre, R\$ 155 pela Cepal comparados a R\$ 82 pelo IETS⁹.

8 Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que reúne e consolida dados de diversas instituições.

9 Valores referentes a setembro de 2012. No Estudo Técnico SAGI 08/2014, disponível em www.mds.gov.br/sagi, apresenta-se quadros com as linhas de extrema pobreza da Cepal e da pesquisadora Sonia Rocha.

O Banco Mundial não usa na computação de suas taxas de extrema pobreza uma cesta de alimentos propriamente nacional, mas uma linha de extrema pobreza média internacional de US\$ PPP 1,25/dia¹⁰. Este é o indicador de extrema pobreza adotado pelas Nações Unidas para monitorar a meta de reduzir à metade a extrema pobreza até 2015, na Agenda de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Tal referência deriva de estudos realizados pelo Banco Mundial em alguns países, usando resultados provenientes de amostras localizadas nesses países (isto é, amostras não necessariamente representativas do padrão nacional de consumo desses países), procurando identificar um piso médio que pudesse ser usado nas comparações internacionais. A aplicação da metodologia PPP – é usada para permitir a comparação da incidência da pobreza nos países tendo por base um parâmetro comum, face às diferenças no poder de compra das linhas nacionais de pobreza.

A conversão de tal parâmetro para valores em reais não é realizada pela simples adoção da taxa de câmbio. A taxa de câmbio é um elemento importante no cálculo, mas, na realidade, o fator de conversão depende de um programa internacional coordenado pelo Banco Mundial que faz o levantamento de mais de 100 produtos de consumo domiciliar em 62 países e seu cotejamento com preços/qualidade de produtos similares nos Estados Unidos. Vale observar que esses produtos não são necessariamente os mais relevantes na cesta de alimentos da população pobre, mas aqueles mais determinantes da composição do Produto Interno Bruto, motivação central de tal programa. Até abril de 2014, os fatores de conversão referenciavam-se ao levantamento internacional de 2005. Recentemente, divulgaram-se resultados preliminares de novo levantamento de dados, realizado em 2011, com novos fatores de conversão, expressivamente mais

10 PPP: Purchase Power Parity. Em português, Paridade do Poder de Compra (PPC).

baixos¹¹. A linha de pobreza internacional de US\$ PPP 1,25/dia equivaleria, em setembro de 2012, a R\$ 65,1 (contra R\$ 71,8 usando o fator de conversão antigo)¹².

A Sagi, o Ipea e outras instituições e pesquisadores adotam, enquanto linha de extrema pobreza, o valor referencial de R\$ 70 *per capita* em junho de 2011¹³, início do Plano Brasil sem Miséria, atualizando-o para fins comparativos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ao longo dos anos. Tal referência de linha guarda relação com a linha internacional do Banco Mundial de 1,25 dólar PPP/dia, assim como situa-se próxima (na realidade, um pouco acima) das linhas usadas pelo IETS no Nordeste e Norte rural, onde se concentra mais da metade da população em situação de extrema pobreza no país. Ademais, tal parâmetro – R\$ 70 – era o critério utilizado para diferenciar os valores de benefícios básicos e variáveis que compõem o benefício final do Programa Bolsa Família. Como linha de pobreza adotava R\$ 140 *per capita*, seguindo a tradição dos estudos e dimensionamento de pobreza na América Latina pela Cepal¹⁴.

Definidas as linhas, é necessário discutir o cômputo da renda disponível para cada indivíduo. A condição de pobre ou extremamente pobre é dada pela comparação entre essa renda e a linha. Seguindo a bibliografia internacional e nacional, o domicílio é a unidade de consumo adotada para cômputo da renda

11 Na nova série de fatores de conversão, o fator correspondente (para Consumo Doméstico) a 2005 seria 1,425 e não 1,571. Vide o site do banco de dados do Banco Mundial em <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP>

12 O Banco adota o fator de conversão de 2005 para o cálculo de 1,25 PPP em reais e com base na inflação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE calculou as linhas para os meses de referência da pesquisa brasileira utilizada, a PNAD, o que levaria a uma linha de extrema pobreza, em setembro de 2012, de R\$ 84,4 (usando fator de conversão Consumo Doméstico antigo) ou a R\$ 76,6 (usando o fator de conversão atualizado). Há várias críticas a essa decisão metodológica, reconhecidas por pesquisadores do próprio Banco, como registrado em CHEN; RAVAILLON (2008), p.16. Uma das críticas é a perda da lógica da comparabilidade internacional, principal apelo do parâmetro 1,25 dólar PPP.

13 Em junho de 2014, o valor da linha de extrema pobreza foi atualizada para R\$ 77 *per capita*.

14 FERES; VILLATORO (2013).

disponível por indivíduo, já que as estratégias de sobrevivência da população de baixa renda passam pela divisão de trabalho e responsabilidades que envolvem os membros familiares residentes do domicílio¹⁵. Tal característica foi adotada, como não poderia deixar de ser, na operacionalização da inscrição de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais e no desenho do Programa Bolsa Família¹⁶. Como bem descreve o manual do entrevistador do Cadastro Único (p.63) “Mesmo as pessoas que não sejam parentes, mas dividam as rendas e despesas de um domicílio são, para o Cadastro Único, uma família (...)”¹⁷.

Contudo, alguns autores e instituições ainda adotam erroneamente a família, na forma operacionalizada na PNAD, como unidade de consumo para fins de computação da renda disponível *per capita*. O problema dessa escolha metodológica reside no fato de que o critério de identificação de famílias pela PNAD consiste exclusivamente nas relações de parentesco entre membros de um mesmo domicílio. Para melhor elucidar esta questão, um domicílio onde reside uma criança com seus pais e avós é desmembrado em duas famílias, o que necessariamente resulta em cômputo de rendimentos *per capita* inferiores em relação a um cômputo que considerasse todos os membros do domicílio e seus respectivos rendimentos. O correto seria utilizar a unidade domiciliar como unidade de consumo, não a família. Ao não proceder dessa forma estar-se-ia imputando erroneamente a condição de extrema pobreza a cerca de 1,6 milhão de pessoas, segundo dados da PNAD 2012. Ainda que o impacto dessa escolha metodológica seja pequeno, conceitualmente ela precisa ser sanada¹⁸. O próprio Banco Mundial usava a família como unidade

15 MEDEIROS; OSÓRIO 2001; BARTHOLO; ARAÚJO 2008.

16 Lei 10.836/2004, art. 2º, parágrafo 1º, inciso I e Decreto n. 6135/2007, art. 4º, inciso I.

17 O Manual do Entrevistador está disponível no link: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/capacitacao-cadastro-unico/arquivos/manual-do-entrevistador.pdf>.

18 A Cepal já foi alertada dessa inconsistência no tratamento dos dados do Brasil, já que em outros países o conceito adotado parece ser, de fato, domicílio. As taxas de pobreza computada pelo IETS continuam adotando família como unidade de análise.

no caso brasileiro – mas não em outros países – tendo revisado tal procedimento em meados de 2014. Com a revisão, adotando agora domicílio e não família como unidade de consumo, a taxa de extrema pobreza (US \$ 1,25 PPP) do BIRD para 2012 caiu de 4,6% para 3,8%¹⁹.

Outros aspectos, relativos aos procedimentos metodológicos no tratamento dos rendimentos, podem impactar nas taxas de extrema pobreza computadas por diferentes pesquisadores e instituições. BIRD e Cepal, por exemplo, fazem ajustes no rendimento domiciliar se as famílias são proprietárias do imóvel onde residem, com acréscimo de 10% e 13,5 %, respectivamente. Tal procedimento se justificaria para garantir a comparabilidade internacional dos indicadores de pobreza do Brasil, calculados a partir de uma pesquisa – PNAD – com ênfase em aspectos sociodemográficos e de trabalho, e não com ênfase em despesas familiares, como em outros países. O Banco Mundial também imputa uma correção na renda dos domicílios na zona rural, para corrigir diferenças do custo de vida em relação a zona urbana, respaldando-se no fato de que a pesquisa internacional para definição da linha US \$ 1,25 PPP valeu-se de dados de alguns poucos centros metropolitanos do Brasil. Assim, compensa-se com esse procedimento o uso de um patamar de linha de extrema pobreza substancialmente mais elevado que os considerados factíveis na zona rural. Como bem colocam Chen e Ravallion, os problemas de comparabilidade das pesquisas afetam as estimativas de pobreza²⁰.

Em que pesem essas questões metodológicas cruciais, o fato é que grande parte das estimativas de pobreza e extrema pobreza apuradas por diversas instituições e disponíveis em relatórios nacionais e internacionais são declinantes e convergentes de 1990 a 2012, como se pode apreender do Gráfico 2, construído a partir do

19 Desde agosto de 2014, o Banco Mundial revisou as taxas de pobreza e extrema pobreza disponíveis em seus bancos de dados, adotando domicílio como unidade de computo da renda per capita, como resultado das reuniões realizadas ao longo do primeiro semestre de 2014 entre equipes técnicas do MDS e Banco.

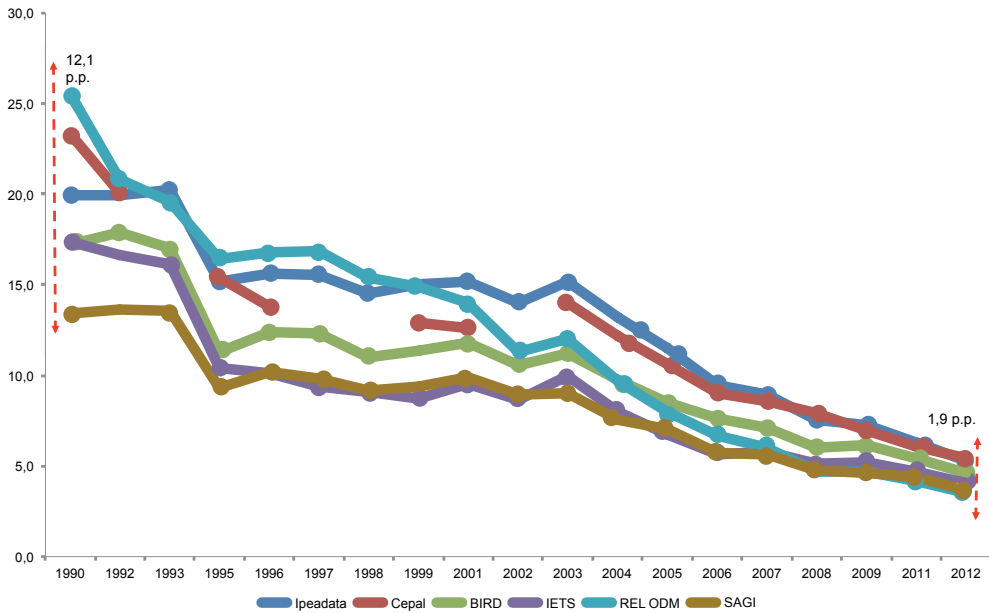
20 CHEN; RAVAILLON 2008, p.19.

Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial; do Panorama Social da América Latina da Cepal; do Relatório de Acompanhamento de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) elaborado pelo IPEA; do IETS; dos dados disponíveis no banco Ipeadata; e da Sagi/MDS.

Todas as estimativas partem de níveis mais altos em 1990 – chegando uma delas até acima de 25% – e aproximam-se para patamares mais baixos e próximos, entre 3,5% e 5,4%, em 2012. Enquanto, em 1990, a diferença em pontos percentuais da maior e menor estimativa era de 12,1 pontos percentuais (p.p.), em 2012 essa diferença é de 1,9 p.p. Considerando o tamanho da população brasileira, essas diferenças nas taxas de extrema de pobreza em 2012 levariam à constatação de que a população em extrema pobreza estaria entre 6,7 milhões e 10,3 milhões em 2012. São diferenças muito significativas, cujo entendimento remete às questões metodológicas anteriormente colocadas²¹.

21 Vale observar que as metodologias de cálculo da estimativa de extrema pobreza abordadas no gráfico apresentam duas escolhas metodológicas em comum: 1) exclusão de membros dos domicílios da PNAD cuja condição no domicílio de residência é a de pensionistas, empregados(as) domésticos(as) e parentes de empregados(as) domésticos(as); e 2) exclusão de domicílios ou famílias com pelo menos um integrante que não tenha declarado um dos rendimentos coletados pela pesquisa. Pela PNAD de 2012, de uma população de 199,7 milhões de pessoas, cerca de 500 mil não são consideradas nas estimativas em virtude do primeiro filtro e outros 8,5 milhões por não disporem de rendimento declarado.

Gráfico 2 – Evolução das taxas de extrema pobreza segundo diferentes fontes (Brasil, 1990-2012)



Fonte: Instituições citadas. Elaboração: Sagi/MDS.

TRATAMENTO DOS DOMICÍLIOS COM RENDA ZERO E SEM DECLARAÇÃO: NECESSIDADE E PROCEDIMENTOS

Se é fato que a PNAD tem permitido um monitoramento importante e imprescindível dos programas sociais e das ações governamentais de superação da pobreza, apontando a diminuição do quantitativo de pessoas em extrema pobreza e pobreza, os problemas de captação de rendimentos começam a ter impacto expressivo na avaliação do dimensionamento da extrema pobreza e da pobreza. Os quantitativos de pessoas classificadas como “sem rendimento” – 2,4 milhões de pessoas na PNAD 2013 – e com “rendimento ignorado” – 10,8 milhões de indivíduos –, e a dimensão da subdeclaração de recebimento do Programa Bolsa Família, estimada em 25% dos

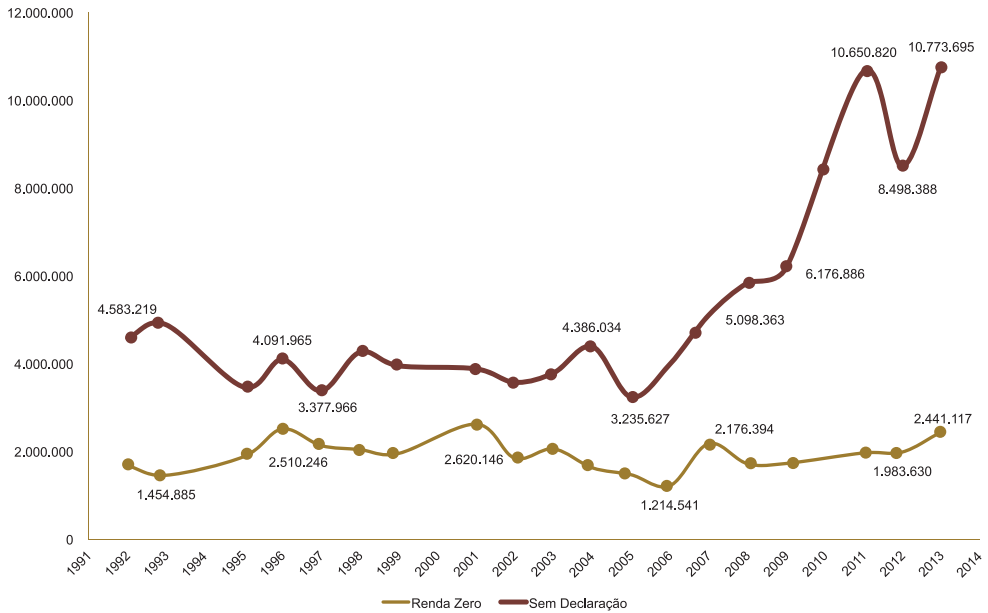
potenciais beneficiários²², são expressivos e podem estar afetando as estimativas de pobreza e extrema pobreza no país. Se esses quantitativos são pequenos comparados aos 201 milhões de residentes no país em 2013, certamente são expressivos frente às estimativas de extrema pobreza apontadas na seção anterior, entre 6,7 milhões e 10,3 milhões na PNAD 2012, segundo diferentes linhas e procedimentos de tratamento da renda domiciliar *per capita*.

Na literatura acadêmica da área, os problemas na captação de rendimentos são relatados e estudados há bastante tempo, como já mencionado na seção anterior²³. Na própria PNAD, esses problemas não são novos, como se pode observar em sua série histórica, mas parecem ter se potencializado mais recentemente (Gráfico 3). Tais questões não parecem ter sido tratadas de forma sistemática do ponto de vista operacional na área, possivelmente por se imaginar que os “sem declaração” seriam uma amostra próxima da população geral – o que na realidade não é, como mostrado adiante –, ou porque as estimativas de pobreza e extrema pobreza eram muito mais altas a ponto de serem afetadas por erros de captação entre os “renda zero”.

22 Esta é a estimativa de subdeclaração apurada no Censo Demográfico 2010, conforme analisado no Estudo Técnico SAGI 10/2012 e compatível com o apresentado pela PNAD 2009, segundo a metodologia de identificação de beneficiários apresentada pelo Texto para Discussão n.º 1654 de 2011 do IPEA. Vale observar que há forte diferenciação por porte e por estado, atingindo mais de 30% em municípios acima de 500 mil habitantes, 40% no estado do Rio de Janeiro e percentuais mais baixos nos estados do Norte e Nordeste, como Piauí, com subdeclaração de recebimento do Bolsa Família de 19%.

23 Vide JANNUZZI, 2000, 2011; SOARES, 2009; FERES; VILLATOROS, 2013.

Gráfico 3 – Evolução do quantitativo de indivíduos sem declaração de rendimentos e sem rendimentos no rendimento domiciliar *per capita* (Brasil, 1992-2013)



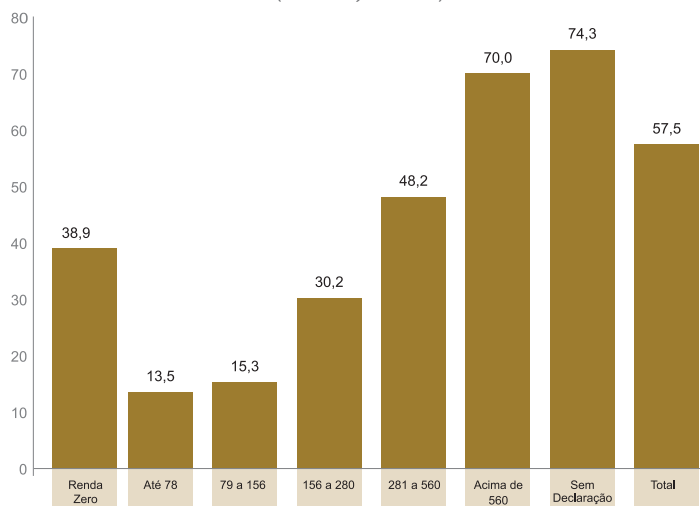
Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Na pesquisa, a classificação de um domicílio na condição de “sem declaração” decorre do fato de que, caso um membro do domicílio não declare um dos 14 rendimentos coletados na PNAD, todas as pessoas do domicílio são classificadas como “sem declaração de rendimentos”. A inconsistência de perfil dos domicílios sem rendimento decorre essencialmente da forma de captação da renda no questionário da PNAD. A redação do quesito de captação – “Qual era o rendimento mensal que ___ ganhava normalmente, em setembro de ____, neste trabalho” – sugere procedimentos dúbios, que combinam o conceito de rendimento habitual com o rendimento no mês de referência. Apesar de as orientações de treinamento determinarem a captação do rendimento habitual em situações em que o pesquisado

não tenha recebido no mês, o comando dúbio tem levado à superestimação de pessoas sem rendimento que habitualmente não seriam extremamente pobres.

Com tais procedimentos de operação em campo e computação do rendimento domiciliar não é surpreendente que o perfil médio desses dois segmentos – “sem declaração” e “sem renda” – resulte em algo muito distante da população em extrema pobreza (Gráfico 3)²⁴. Note-se, por exemplo, que entre aqueles com renda zero, quase 39% teriam máquina de lavar, cifra muito superior à correspondente aos domicílios com rendimento *per capita* entre R\$ 1 e R\$ 78. Já entre os domicílios sem declaração de rendimento, a parcela com máquina de lavar alcança 74%, revelando perfil médio até melhor que o dos domicílios de renda declarada mais elevada. Contrastes similares se repetem com outros indicadores, de escolaridade, moradia ou posse de bens.

Gráfico 4 – Domicílios com máquina de lavar segundo faixas de renda *per capita* (Brasil, 2013)



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Processamento: Sagi/MDS.

²⁴ Diferentes procedimentos apresentados nos Estudos Técnicos Sagi 12/2012 e 24/2012 revelam que a maior parte das pessoas aí classificadas não se enquadrariam como população pobre ou extremamente pobre.

Assim, frente ao exposto, para produzir estatísticas mais verossímeis de pobreza e extrema pobreza, é necessário empregar algum procedimento determinístico e/ou estatístico que permita lidar com a elevada – e crescente – parcela de domicílios com renda ignorada (sem declaração) e com aqueles reportados como sem renda (renda zero), identificando os indivíduos aí inseridos com perfil, de fato, de extrema pobreza. Ao identificar essas parcelas e considerá-las adequadamente no cômputo das taxas, obtêm-se estimativas mais consistentes da extrema pobreza e pobreza no país²⁵. É o que se apresenta a seguir. Vale observar que a mitigação dos efeitos da subdeclaração de beneficiários do Programa Bolsa Família não é tratada nesse texto, pela complexidade metodológica envolvida²⁶.

Dentre as várias possibilidades metodológicas para tratamento da questão, optou-se pela combinação de dois procedimentos. O primeiro procedimento foi o recálculo da renda domiciliar *per capita* dos “sem declaração de rendimentos”, com base no conjunto de rendimentos individuais declarados por algum dos membros dos domicílios. Esse procedimento permite verificar entre os “sem declaração de rendimentos” aqueles que, com base na renda declarada, ultrapassam a linha de extrema pobreza, mas não permite um juízo definitivo sobre a condição de extrema pobreza dos demais²⁷.

O segundo procedimento envolveu a aplicação da técnica de Análise Discriminante para identificar, entre os indivíduos “sem rendimento” e os remanescentes “sem declaração” do primeiro procedimento, aqueles que

25 Se $T_x = \text{Ext. Pobres}/\text{População}$, então $\Delta T_x / T_x = \Delta \text{Ext. pobres} / \text{Ext. Pobres} - \Delta \text{População} / \text{População}$. Assim se $\Delta \text{População} / \text{População}$ aumentar (pela inclusão dos sem declaração no cômputo das taxas), $\Delta T_x / T_x$ diminuiria; se $\Delta \text{Ext pobres} / \text{Ext. Pobres}$ aumentar (pela inclusão de sem declaração com perfil de extrema pobreza), $\Delta T_x / T_x$ aumentaria.

26 No Texto para Discussão Ipea 788 há uma proposta de se lidar com tal problema nas PNADs, assim como no Estudo Técnico Sagi n.º 24/2012. Um projeto de pesquisa para lidar com essa questão começa a se delinear entre MDS e IBGE, no âmbito do Termo de Cooperação para realização das PNADs 2013 e 2014, valendo-se da série histórica de quesitos referentes às transferências de programas sociais, coletados desde 2008, e divulgados de forma conjunta na variável “outros rendimentos” (V1273) nos microdados da pesquisa.

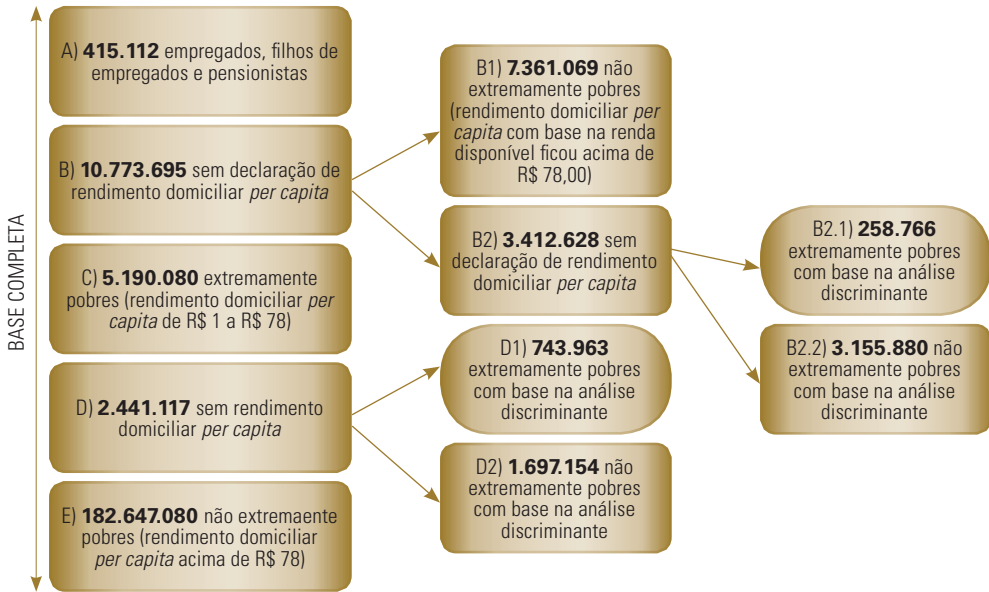
27 Vide Estudo Técnico Sagi 24/2012, já citado, para descrição mais detalhada desse procedimento.

apresentariam características socioeconômicas similares à população em extrema pobreza (com rendimento domiciliar *per capita* de R\$ 1,00 até a linha de extrema pobreza). A Análise Discriminante é uma técnica utilizada para encontrar funções de classificações para predição de pertencimento em grupos, com base em variáveis discriminantes, que ajudam na distinção entre os grupos em análise²⁸. Com base em um conjunto de 10 variáveis relativas à escolaridade da pessoa de referência, acesso a serviços urbanos e bens de consumo durável, foi possível derivar uma função classificatória com elevada precisão discriminante²⁹.

28 O processo consiste na criação de funções discriminantes onde cada função criada maximiza as diferenças entre os grupos formados pelas variáveis preditoras. Esse procedimento se repete a cada etapa, de forma a maximizar as diferenças na função resultante, mantendo-se esta função não correlacionada com as demais geradas nas etapas anteriores. Dessa forma, a cada passo criam-se subconjuntos que minimizam o erro de classificação, conduzindo assim a um alto percentual de classificações corretas. Ao final do procedimento, tem-se uma única função discriminante, que melhor classifica o grupo das variáveis preditoras.

29 As variáveis utilizadas foram: existência de três ou mais crianças de 0 a 14 anos no domicílio; nível de escolaridade da pessoa de referência; posse de carro ou moto no domicílio; posse de máquina de lavar, geladeira, fogão à gás ou elétrico, telefone fixo e computador com internet; existência de banheiro no domicílio; e acesso à água encanada por meio de rede geral ou poço ou nascente. Vide Estudo Técnico SAGI n° 15/2014 para mais detalhes da aplicação da técnica.

Diagrama 1– Fluxograma dos procedimentos adotados no contingente populacional sem declaração de rendimentos e sem rendimentos no rendimento domiciliar *per capita* da PNAD 2013 para cômputo da estimativa de extrema pobreza



Fonte: Sagi/MDS.

A aplicação do primeiro procedimento entre os 10,8 milhões de indivíduos classificados como sem declaração na PNAD 2013, permitiu a identificação de 7,4 milhões de indivíduos com rendimento domiciliar *per capita* acima do parâmetro de referência da extrema pobreza (R\$ 78 em 2013)³⁰. Haveria, pois, entre os “sem declaração” cerca de 3,4 milhões de indivíduos que, pela renda disponível pelos declarantes, não ultrapassam a linha de extrema pobreza. Com a aplicação das funções discriminantes calculadas, percebe-se que desses 3,4

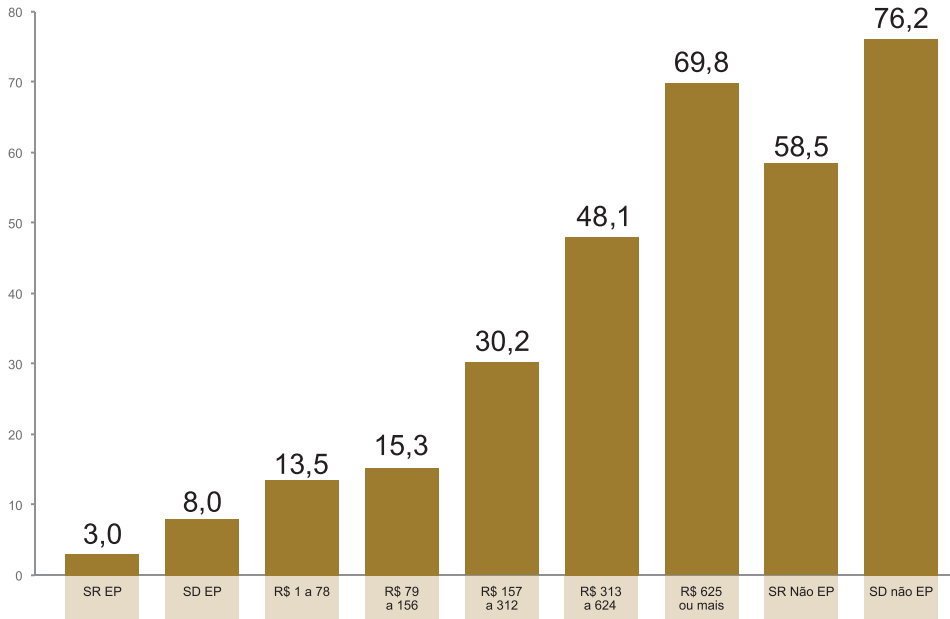
30 Equivale ao parâmetro de R\$ 70 atualizado pelo INPC de junho de 2011 a setembro de 2013.

milhões de pessoas, somente 257 mil indivíduos seriam efetivamente classificáveis como extremamente pobres. Tal procedimento aplicado no conjunto dos 2,4 milhões de indivíduos sem rendimento apontou que somente 744 mil seriam, de fato, extremamente pobres. Com os procedimentos adotados, em 2013, a taxa de extrema pobreza seria de 3,1%, e a de pobreza de 8,1%³¹ (Diagrama 1). A aplicação de procedimentos análogos sobre os remanescentes não extremamente pobres dos grupos “sem declaração” e “renda zero” revela que a larga maioria deles também não seria pobre. Assim, adotou-se como estimativa adicional de população pobre aquela resultante do primeiro procedimento, com renda computável entre R\$ 78 e R\$ 156 (570 mil pessoas em 2013)³².

31 Com base no fluxo apresentado a taxa de extrema pobreza deveria ser calculada pela fórmula: $Tx\ Ext\ Pobreza = (C+B2.1+D1) / (B+C+D+E)$, diferente pois da fórmula tradicional $Tx\ Ext\ Pobreza = (C+D) / (C+D+E)$. Assim, a taxa de 3,1% é obtida pela razão entre 6.190.809 milhões de extremamente pobres sobre um total populacional de 201.051.972 de indivíduos. Sem os aprimoramentos propostos no tratamento dos “sem declaração” e “renda zero”, a taxa seria de 4,0% de extremamente pobres, obtida pela razão entre 7.631.197 milhões de extremamente pobres sobre um total de 190.278.277 milhões de indivíduos. Vale observar que a diferença entre as taxas originais e as aprimoradas aumenta ao longo dos anos, refletindo as dificuldades da captação da variável rendimento ao longo do período.

32 Os resultados obtidos com a aplicação da Análise Discriminante apontam um caminho promissor para continuidade do refinamento das estatísticas de pobreza, seja no tratamento dos “sem declaração” e “renda zero”, seja no tratamento da subdeclaração de recebimento do Programa Bolsa Família. Estudos preliminares apontam que o impacto na estimativa poderia ser de até 1 ponto percentual para menos.

Gráfico 5 – Domicílios com posse de máquina de lavar segundo faixas de renda *per capita* após Análise Discriminante (Brasil, 2013)



EP: extremamente pobres; SD: sem declaração; SR: sem rendimento.

Obs.: Os valores de rendimento domiciliar *per capita* referem-se a múltiplos da linha de extrema pobreza de R\$ 70, atualizados pelo INPC para 2013.

Fonte: PNAD/IBGE 2013. Processamento Sagi/MDS.

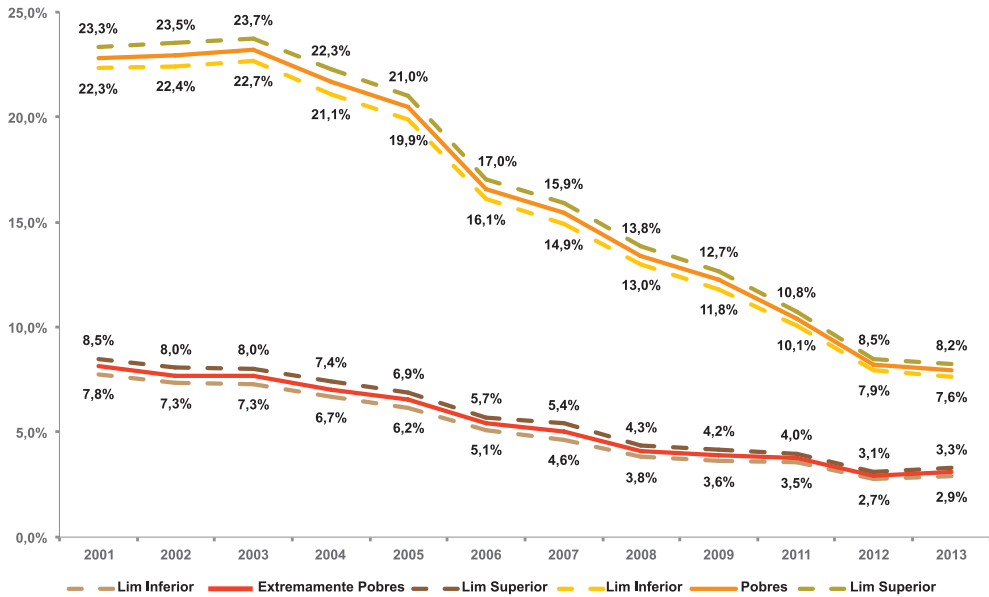
A análise do perfil socioeconômico dos grupos resultantes da aplicação dos dois procedimentos é reveladora da consistência metodológica desses procedimentos. De fato, ilustrando o perfil com base no indicador “posse de máquina de lavar”, verifica-se que os grupos de extrema pobreza constituídos da retirada dos dois segmentos originais de “renda zero” e “renda ignorada” têm características próximas daqueles com renda declarada classificados como em extrema pobreza (Gráfico 5).

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE EXTREMA POBREZA APRIMORADAS PARA O PERÍODO DE 2001 A 2013

A aplicação dos dois procedimentos na série PNAD 2001 a 2013 permite a computação de estimativas de pobreza e extrema pobreza mais representativas da população brasileira (referidas a mais de 99% da população), além de mais consistentes em termos dos já relatados vieses de sobre-registro de pessoas em domicílios com “renda zero” e “renda ignorada”. Em geral, essas taxas aprimoradas de extrema pobreza são cerca de 0,8 a 1,5 ponto percentual mais baixas que as taxas computadas sem os tratamentos propostos, e seguem a tendência declinante no período, já relatada em vários estudos.

Entre 2001 e 2013 a taxa de extrema pobreza teria caído mais da metade, saindo de 8,1% para 3,1% da população; a taxa de pobreza teria caído a menos de um terço do que era, passando de 22,8% para 7,9% (Gráfico 6). Vale comentar que, como o plano amostral da PNAD não cobria a zona rural da região Norte até 2003, as estimativas de pobreza e extrema pobreza aqui apresentadas para 2001 a 2003 estão ligeiramente subestimadas (em até 0,5 ponto percentual).

Gráfico 6 – Evolução das taxas de pobreza e extrema pobreza e seus intervalos de confiança a 95% (Brasil, 2001-2013)



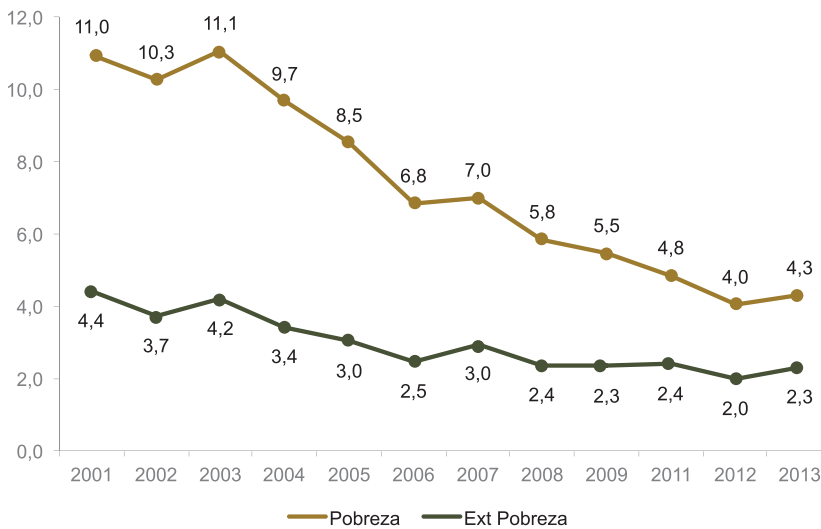
Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: Sagi/MDS.

A computação do erro amostral das estimativas, segundo o plano amostral complexo da PNAD, revela que, em 2013, a taxa de extrema pobreza estaria entre 2,9 % e 3,3 %; a de pobreza, entre 7,6% e 8,2 %³³. Entre 2001 e 2013, o intervalo de confiança das estimativas teve uma redução de mais de 40%, refletindo a redução da desigualdade de renda interna aos dois grupos, o de pobres e o de extremamente

33 O plano amostral da PNAD prevê estratificação das unidades de amostragem, conglomeração (seleção da amostra em vários estágios, com unidades compostas de amostragem), probabilidades desiguais de seleção em um ou mais estágios, e ajustes dos pesos amostrais para calibração com totais populacionais conhecidos, o que faz com que o erro amostral deva ser computado de forma mais complexa que em desenhos amostrais mais simples. Vide Silva, Pessoa, Lila (2002).

pobres³⁴. De fato, a desigualdade entre os mais pobres é corroborada pela análise do hiato relativo – diferença relativa do rendimento *per capita* dos domicílios em relação ao valor da linha: entre os situados na extrema pobreza, o hiato passou de 4,4% para 2,3%; já o hiato da pobreza caiu de 11,0% para 4,3% no período (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Evolução do hiato médio relativo das taxas de pobreza e extrema pobreza (Brasil, 2001-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

³⁴ Vale comentar ainda que o intervalo de confiança das taxas aprimoradas são cerca de 10% menores que as taxas originais da PNAD, o que era de se esperar, pela retirada, do grupo de extrema pobreza, daqueles com perfil socioeconômico não condizente com tal segmento populacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vários relatórios nacionais e internacionais têm apontado a diminuição significativa da pobreza e extrema pobreza desde 1990, dimensionando a extrema pobreza em patamares próximos e convergentes à estimativa de 3%. Com tal nível de extrema pobreza, os procedimentos técnicos usuais na computação das taxas precisam ser revistos, sob pena de os indicadores não conseguirem captar efeitos – positivos ou negativos – da conjuntura econômica e dos programas sociais voltados à superação da pobreza. As cestas de alimentos que definem as linhas de extrema pobreza precisam se referenciar nos padrões de consumo mais atuais, como os retratados na Pesquisa de Orçamento Familiar e Inquérito Nutricional de 2008/09³⁵.

Os procedimentos de computação da renda disponível devem tomar como unidade de consumo o domicílio – e não a família no conceito adotado na PNAD, como ainda insistem alguns pesquisadores e instituições. Precisam também incorporar aprimoramentos como os aqui adotados no tratamento de domicílios “sem declaração” e “sem rendimento”, além de procedimentos de correção da subdeclaração de recebimento e de valor das transferências governamentais – como as do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e de outros programas estaduais e municipais.

Enfim, as estatísticas e os indicadores precisam acompanhar a ampliação do escopo, escala e complexificação dos programas sociais implantados nos últimos anos. A capacidade de diagnóstico da realidade social e de avaliação da efetividade da ação governamental depende disso. As fontes de dados e pesquisas vêm se estruturando

³⁵ A utilização dessa POF foi decisiva para que a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO na sigla em inglês) revisasse os parâmetros do indicador População em situação de subalimentação (PoU), para o Brasil. No relatório Estado Mundial da Insegurança Alimentar de 2014 apontou-se que o Brasil teria uma prevalência de subalimentação abaixo de 5% – 1,7% usando-se os parâmetros disponibilizados no site da instituição – corrigindo a estimativa de 6,9%, publicada no relatório do ano anterior.

para responder a essas demandas, como revelam, para citar dois exemplos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e o Cadastro Único para Programas Sociais na sua sétima versão. Como se procurou demonstrar neste texto, é preciso que, no âmbito dos indicadores sociais e nas medidas construídas para monitoramento e avaliação de programas sociais, se revisem pressupostos conceituais, procedimentos metodológicos e as escolhas técnicas usuais para que se possa, de fato, captar a mudança/resiliência social e a efetividade da ação governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARTHOLO, L.; ARAÚJO; L. R. C. Em busca das famílias reconstituídas: mapeamento dos arranjos familiares da população brasileira de baixa renda por meio do Cadastro Único de Programas Sociais. *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu- MG, 2008. (cd-rom).

CHEN, S.; RAVAILLON, M. The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. *Policy Research Working Paper*, n. 4702, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*. Santiago, Chile, 2006.

JANNUZZI, P. M. Evolução da renda e pobreza na Grande São Paulo nos anos 90: evidências empíricas e outros subsídios para formulação de políticas de combate à indigência. *Pesquisa & Debate*, SP, volume 12, n. 2(18), p. 14-43, 2000.

JANNUZZI, P. M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para RMSP em 1998. *Pesquisa & Debate*, SP, volume 12, n. 2(20), p. 41-65, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino ; MARTIGNONI, Enrico Moreira ; SOUTO, B. F. O Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 4, p. 40-61, 2012.

FERES, J. C.; VILATORO, P. A Viabilidade de erradicar a extrema pobreza: uma avaliação conceitual e metodológica. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, v. 15, SAGI/MDS, 2013.

MEDEIROS, M. ; OSÓRIO, R. *Arranjos Domiciliares e Arranjos Nucleares no Brasil: Classificação e Evolução de 1977 a 1998*. Brasília, IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n.788).

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. *Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família*. Brasília, IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n.1654).

ROCHA, S. *Transferencia de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, Pedro Luis do Nascimento; PESSOA, Djalma Galvão Carneiro; LILA, Maurício Franca. Análise estatística de dados da PNAD: incorporando a estrutura do plano amostral. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2002, vol.7, n. 4, pp. 659-670 .

SOARES, S. S. D. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais*. Brasília, IPEA 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

O FIM DA MISÉRIA É SÓ UM COMEÇO

Tereza Campello e Tiago Falcão

O Plano Brasil sem Miséria foi lançado em 2 de junho de 2011 com uma meta clara e ambiciosa: superar a extrema pobreza ao longo de um mandato. O Plano encontra respaldo na Constituição Federal, que estabelece como um dos objetivos da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”¹.

Trata-se de um compromisso legitimado pelo resultado das eleições de 2010 e reafirmado pela presidente eleita Dilma Rousseff durante o seu discurso de posse: “A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos”².

A afirmação provocou diferentes reações. Indiferença por parte de quem via a extrema pobreza como algo incorporado à paisagem natural do país, sem causar grande incômodo, pois seria um fenômeno típico de um país no nosso estágio de desenvolvimento, não se configurando, portanto, como um problema a ser enfrentado.

Já os céticos enxergavam pouca possibilidade de mudança ou inovação nas políticas sociais então em curso, dadas as limitações institucionais e econômicas

1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 3º, III.

2 Trecho do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff, proferido em 1º de janeiro de 2011.

que deixariam pouco espaço para avanços consistentes. E surpresos ficaram aqueles que perceberam a coragem da presidente ao colocar para si e para o seu governo um objetivo tão ambicioso. Nas palavras do ex-governador Marcelo Deda:

A marca dos governos é uma tentativa da política e do marketing de sintetizar os objetivos que unificam a equipe e que orientam o trabalho. É corriqueiro que essas marcas traduzam muito mais o desejo de divulgação do marketing do que a essência do pensamento dos governos. E eu me lembro, presidenta Dilma, que a primeira vez que olhei o slogan e que apreciei a marca do seu governo, eu tomei um choque. Um choque positivo. Percebi que para além do slogan, essa marca traduzia a sua coragem e o seu compromisso.³

Essa disposição mostrada por Dilma Rousseff só encontra paralelo no compromisso assumido pelo presidente Lula: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”⁴.

Neste livro, registramos o que foi feito para dar concretude ao Plano Brasil sem Miséria. Desde o início sabíamos que para avançar não bastaria fazer mais do mesmo. Desenhado de forma a contemplar as diversas dimensões e faces do fenômeno da extrema pobreza, o Plano Brasil sem Miséria se configurou como um esforço extraordinário do Estado e da sociedade civil na consolidação das transformações sociais do país.

Tendo como base a Constituição de 1988 e as experiências bem sucedidas de inclusão colocadas em marcha pelos dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), o Plano trouxe inovações importantes para a condução das políticas sociais no Brasil.

³ Trecho de discurso feito pelo então governador de Sergipe, Marcelo Deda, durante a cerimônia de lançamento da Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria, em maio de 2012.

⁴ Parte do primeiro pronunciamento de Lula como presidente eleito, feito em 2002.

Ao nos aproximarmos do prazo final estabelecido para a conclusão dos trabalhos do Brasil sem Miséria, faz-se necessário avaliar os resultados alcançados, o legado do Plano e a agenda que se abre a partir da sua implementação. Este artigo aborda as três questões. Na primeira parte o Brasil sem Miséria será analisado quanto ao cumprimento dos seus objetivos, especialmente no que diz respeito ao alcance de sua maior meta: superar a extrema pobreza no Brasil. Nessa parte, o texto aborda também o legado do Plano e o rico aprendizado decorrente de sua execução. Na segunda parte, uma agenda de consolidação e de ampliação dos resultados alcançados é apresentada como contribuição para o debate. A última seção destina-se a considerações finais.

RESULTADOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Os resultados alcançados pelo Brasil sem Miséria podem ser avaliados em três dimensões. É possível observar o cumprimento das metas de cada uma das ações que compõem o Plano. Neste caso temos a dimensão da execução. Utilizando as estatísticas nacionais, especificamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível inferir os macrorresultados, tanto do ponto de vista monetário quanto de uma abordagem multidimensional. Por fim, há resultados intangíveis ou de difícil mensuração que também merecem destaque, e que aqui serão chamados de legados do Brasil sem Miséria.

Resultados na dimensão da execução

Ao longo deste livro, os resultados das ações do Plano foram apresentados e analisados de maneira detalhada. Como demonstrado, todas as metas colocadas foram superadas ou estão prestes a serem alcançadas. A velocidade de execução acabou levando à repactuação de metas, sempre no sentido da sua ampliação. Destacam-se nesse processo os números de Busca Ativa e do Pronatec Brasil sem Miséria.

Tendo em vista que os resultados detalhados já constam de outros textos, este artigo traz apenas o quadro resumo (Quadro 1) com as ações prioritárias do Brasil sem Miséria, incluindo as metas, originais e revisadas, e os resultados obtidos até outubro de 2014.

Quadro 1 – Resultados do Plano Brasil sem Miséria até outubro de 2014

Ação prioritária	Meta inicial	Meta revisada	Resultados até outubro 2014
Busca Ativa	800 mil famílias*	1,5 milhão de famílias*	1,35 milhão de famílias (agosto de 2014)
Bolsa Família	Superação da extrema pobreza para todos os beneficiários		14 milhões de famílias atendidas 22 milhões de pessoas superaram a extrema pobreza
Pronatec Brasil sem Miséria	1 milhão de alunos matriculados	1,3 milhão de alunos matriculados	1,5 milhão de alunos matriculados
Inclusão no campo: Ater, sementes, Fomento	Assistência técnica e Fomento para 253 mil famílias	Assistência técnica e Fomento para 253 mil famílias	Assistência técnica para 349 mil famílias e Fomento pago para 131,3 mil famílias
Água para Todos	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª água	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª água e de 76 mil cisternas de 2ª água	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª água e 88,1 mil cisternas de 2ª água
Bolsa Verde	73 mil famílias atendidas	73 mil famílias atendidas	69,8 mil famílias atendidas
Creches	350 mil crianças do Bolsa Família matriculadas em creches	504 mil crianças do Bolsa Família matriculadas em creches	702 mil crianças do Bolsa Família matriculadas em creches

*No caso de Busca Ativa não se trata de uma meta, mas de uma estimativa.

Fonte: Sesep/MDS.

Os números falam por si. A estratégia de Busca Ativa possibilitou que 1,35 milhão de famílias extremamente pobres fossem localizadas, cadastradas e imediatamente incluídas no Bolsa Família. Outras 1,2 milhão de famílias foram localizadas, cadastradas e incorporadas ao Programa ao longo do período de execução do Plano, totalizando 2,5 milhões de famílias que, além de receberem a transferência de renda, passaram a ser visíveis a todos os programas que utilizam o Cadastro Único como ferramenta de seleção de público.

Com o processo de Busca Ativa para localização das famílias com perfil de extremamente pobres, conseguimos avançar e praticamente universalizar o Bolsa Família para esse público⁵. O Programa teve a sua cobertura aumentada de 13 milhões para 14 milhões de famílias. No entanto, o mais impactante foi a revisão na estrutura de benefícios que, com a instituição do benefício de superação da extrema pobreza, permitiu o resgate de 22 milhões de brasileiros que permaneciam com renda inferior à linha de extrema pobreza, mesmo sendo beneficiários do Bolsa Família. No período de execução do Plano, o benefício médio saltou de R\$ 94 para R\$ 170. Para os mais pobres, o avanço foi ainda mais significativo: de R\$ 107 para R\$ 242, o que representou um aumento real de 83%.

A parceria com o Ministério da Educação (MEC) na estruturação e implementação dos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria permitiu superar em 50% a meta original de 1 milhão de matrículas, viabilizando qualificação profissional para 1,5 milhão de trabalhadores de baixa renda que chegaram aos cursos por meio da rede de assistência social. Para além da superação da meta, o sucesso dessa ação desmonta o preconceito. A procura pelos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria é o maior exemplo de que são falsas as afirmações de que a população pobre não melhora de vida por falta de esforço e as insinuações

5 *Cabe reforçar que as entradas e saídas do Bolsa Família ocorrem mensalmente e que muitas famílias saíram do Programa inclusive por desligamento voluntário. Portanto não podemos somar as famílias localizadas pela Busca Ativa ao número pré-existente de famílias no Programa.*

relativas à leniência e à preguiça. Milhões voltaram aos bancos escolares em busca de empregos melhores e de novas oportunidades.

A rota de inclusão produtiva rural permitiu o atendimento de 349 mil famílias de agricultores familiares, identificados dentre os mais vulneráveis do Cadastro Único. Em outubro de 2014, 131,3 mil dessas famílias já tinham recebido ao menos uma das parcelas dos recursos de Fomento. A combinação de assistência técnica, recursos para o fomento das atividades produtivas e acesso à água foi essencial para amenizar a travessia de um período prolongado de seca e permitir a recuperação das atividades produtivas no semiárido.

No Programa Água para Todos, 750 mil cisternas foram entregues na região do semiárido até outubro de 2014. Se contabilizarmos todas as entregas desde 2003, já são 1 milhão e 100 mil cisternas. Para atingir essa marca, foi preciso ampliar exponencialmente o ritmo de entregas de cisternas no país. Em vários meses do ano de 2014 foram entregues mais de mil cisternas por dia, mudando a vida do sertanejo e a paisagem do semiárido.

O Bolsa Verde foi criado e evoluiu durante o período de execução do Brasil sem Miséria e já beneficia 69,8 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos. Pela primeira vez uma política pública foi elaborada e efetivamente executada diretamente para a população extrativista extremamente pobre. Tão importante quanto o pagamento do benefício foi o reconhecimento do poder público de que é preciso conhecer melhor a realidade das famílias que vivem nessas áreas e agir para garantir simultaneamente a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a preservação do meio ambiente.

Por fim, a identificação de 702 mil crianças do Bolsa Família em creches no ano de 2014 demonstra que o caminho de transformação da vida dos brasileiros mais pobres começa a ser trilhado cada vez mais cedo. Uma em cada cinco crianças de até 48 meses de idade integrantes das famílias do Programa Bolsa Família já está matriculada em creche. Todas de 4 e 5 anos estarão na pré-escola até 2016, caracterizando uma nova etapa em termos de acesso ao sistema educacional.

Conforme demonstrado neste livro, esses são apenas alguns dos inúmeros resultados alcançados pelo Plano Brasil sem Miséria. Merecem destaque principalmente pelo impacto que geraram, mas também pelo simbolismo de sua execução e pelo esforço realizado por todos os parceiros para o alcance de suas metas.

Vários foram os fatores que garantiram esse sucesso. O modelo de organização e coordenação, que propiciou cooperação entre órgãos executores e integração efetiva entre as políticas setoriais, é um deles. Outro é o desenvolvimento de sistemas de acompanhamento e gestão que permitiram correção de rumos e ajuste de metas em tempo de evitar descontinuidade ou frustração na execução. E, como pré-requisito para o bom andamento de todo o Plano, a prioridade que a ele foi dada pela Presidência da República e por todos os órgãos centrais de governo.

No caso da execução orçamentária, por exemplo, o Brasil sem Miséria foi priorizado, sendo inserido com destaque e registro especial nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), e excluído de todas as medidas de contingenciamento, com pleno apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e de sua Secretaria de Orçamento Federal. O mesmo valeu para o processo de execução financeira, que teve todo o apoio do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional.

MACRORRESULTADOS

Macrorresultados: extrema pobreza em termos de renda

Para uma avaliação acerca dos macrorresultados do Plano, é preciso observar a trajetória de redução da extrema pobreza no Brasil ao longo dos últimos anos, tanto do ponto de vista monetário quanto dos indicadores multidimensionais.

Observando exclusivamente a dimensão da renda e tendo por parâmetro a linha de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria de R\$ 70 mensais *per capita*⁶, 3,1% da população do país estava nessa condição em 2013, considerando os dados da PNAD. Isso reflete a posição do país no mês de setembro daquele ano, portanto não capta os avanços obtidos no final de 2013 e ao longo do ano de 2014. Para uma avaliação final do período de abrangência do Brasil sem Miséria, é necessário aguardar os resultados da PNAD 2014, que só serão disponibilizados no segundo semestre de 2015.

Antes do lançamento do Brasil sem Miséria acreditava-se que, após um longo período de redução das taxas de pobreza e extrema pobreza no país, iniciado em 2003, a tendência a partir de 2011 seria de redução do ritmo de queda, ou mesmo de estabilização das taxas. Um processo esperado em virtude da dificuldade crescente de atendimento das necessidades da população mais pobre ainda excluída (quanto mais se avança, mais difícil fica), agravada pela perspectiva de redução do ritmo de crescimento econômico em virtude da crise financeira internacional.

No entanto, conforme se observa no Gráfico 1, desde o lançamento do Plano houve manutenção da tendência de queda. A taxa de extrema pobreza caiu de 3,8% em 2011 para 3,1%⁷ em 2013, após uma pequena flutuação dentro da margem de erro no período 2012/2013⁸. Dessa forma, o patamar alcançado pelo Brasil em 2013 se aproxima da meta global de erradicação da extrema pobreza estabelecida pelo Banco Mundial para ser alcançada no ano de 2030, que é de 3%⁹.

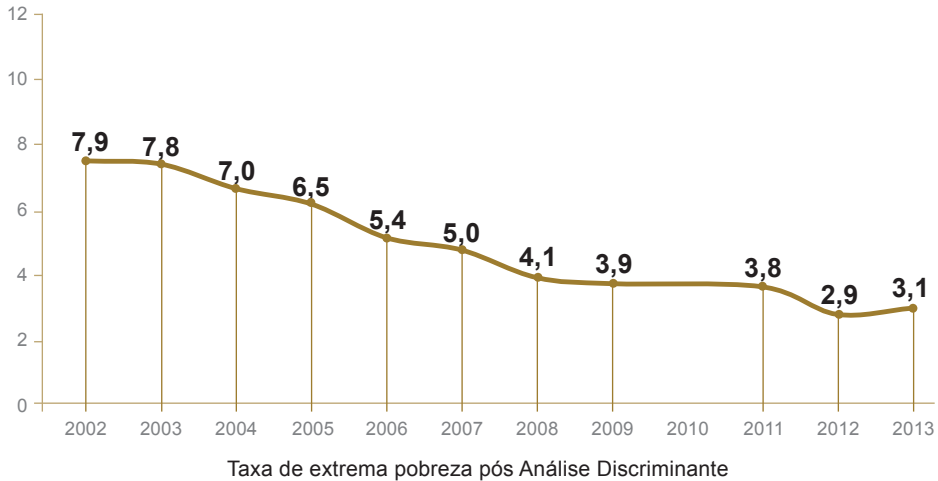
6 Em valores de junho 2011. Em junho de 2014, a linha de extrema pobreza foi reajustada para R\$ 77. Para mais informações acerca da linha de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria, consultar o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria, nesta publicação.

7 Para informações acerca da Análise Discriminante utilizada para o tratamento dos “renda zero” e dos “sem declaração” de rendimento na PNAD, ver o artigo anterior a este texto, “Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas perspectivas”.

8 Segundo o mesmo artigo mencionado na nota anterior, “a computação do erro amostral das estimativas, segundo o plano amostral complexo da PNAD, revela que, em 2013, a taxa de extrema pobreza estaria entre 2,9 % e 3,3 %, e a de pobreza entre 6,9% e 7,4 %”.

9 The World Bank Group Goals – End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de extrema pobreza no Brasil (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Esses resultados não podem ser atribuídos exclusivamente ao Brasil sem Miséria. No entanto, não é impróprio supor que parcela considerável dos avanços decorra da intensificação, propiciada pelo Plano, das ações direcionadas à população pobre.

Os estudos que analisam os determinantes da redução da pobreza monetária no Brasil indicam que o mercado de trabalho exerce o papel preponderante neste processo. Mas as transferências governamentais também são muito importantes (especialmente para os mais pobres dentre os pobres, que ainda enfrentam dificuldades para melhorar sua inserção no mundo do trabalho), e seus efeitos em termos de redução de desigualdades têm uma excelente relação custo/benefício¹⁰.

¹⁰ Segundo cálculos de Marcelo Neri (Ipea/SAE, a partir dos microdados da PNAD, período 2002-2012), cada real adicional gasto no Bolsa Família impacta a desigualdade 369% mais que na Previdência Social em geral e 86% mais que no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

É interessante notar, também, a trajetória de aspectos relacionados à desigualdade. Havia grupos muito mais afetados pela extrema pobreza do que outros, como nortistas e nordestinos, moradores do campo, negros e crianças. Comparando a evolução da extrema pobreza em termos regionais, entre zonas urbanas e rurais, entre brancos e negros e entre faixas etárias, notamos uma forte redução da extrema pobreza e também das disparidades entre esses grupos.

Alterações na intensidade da pobreza monetária também precisam ser analisadas. O hiato de renda, que mede a distância entre aqueles que permanecem na extrema pobreza e a linha monetária instituída pelo Brasil sem Miséria, apresentou uma queda significativa¹¹. Isso nos mostra que aqueles ainda identificados como extremamente pobres pela PNAD 2013 estavam bem mais perto de superar esta situação do que no passado.

Macrorresultados: abordagem multidimensional

O Plano Brasil sem Miséria foi organizado desde o seu lançamento para enfrentar a miséria em suas várias dimensões. Depois de um processo intenso de inclusão de milhões de pobres e extremamente pobres ao longo dos governos do presidente Lula, continuaram na extrema pobreza os mais excluídos. O que convencionamos chamar de núcleo duro da pobreza. Frente ao alto nível de privações e exclusão de acesso a serviços públicos, direitos e oportunidades, um plano voltado a esse público tinha que ser concebido de forma multidimensional.

¹¹ De acordo com o artigo “Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas perspectivas”, neste livro, ao analisar o período 2004 a 2013, “de fato, o hiato relativo da extrema pobreza – diferença do rendimento per capita dos domicílios em extrema pobreza à linha de extrema pobreza – passou de 3,4% para 2,3%; o hiato da pobreza caiu de 9,7% para 4,3% no período”.

Foi esse o conceito que organizou o Brasil sem Miséria desde o início. Por isso, o Plano foi concebido em três grandes eixos: acesso a renda, oportunidades para melhorar a inclusão econômica e acesso a serviços. O estabelecimento de uma linha de extrema pobreza monetária foi um passo importante para a definição do público a ser priorizado. No entanto, esse fato não limitou a abrangência do Plano. O Brasil sem Miséria foi concebido e executado na perspectiva de enfrentamento das múltiplas formas de vulnerabilidades e carências sociais. Sendo assim, nada mais natural do que avaliá-lo também numa perspectiva multidimensional.

Para uma melhor percepção dos efeitos do Plano, o ideal seria criar um índice que incorporasse exatamente as dimensões alcançadas pelas ações do Brasil sem Miséria. No entanto, dificuldades metodológicas e possíveis questionamentos acerca de um índice criado especificamente para este fim levaram a coordenação do Plano a optar pela utilização de metodologias já consagradas internacionalmente. A seguir, são apresentados os resultados de redução da pobreza obtidos quando aplicadas metodologias desenvolvidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial¹².

O Índice Multidimensional do PNUD

O PNUD utiliza em seu Relatório de Desenvolvimento Humano o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), baseado em metodologia desenvolvida pela Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI, na sigla em inglês)¹³.

12 Ver Estudos Técnicos SAGI n. 09/2014 e n. 18/2014. Disponíveis em: www.mds.gov.br/sagi

13 Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

O IMP leva em conta múltiplas privações utilizando três dimensões, contemplando 10 indicadores ao todo. Cada uma das três dimensões – educação, saúde e padrão de vida – tem o mesmo peso no cálculo, um terço do total. A soma das privações nas três dimensões nos dá a pontuação de privações do domicílio. Se a pontuação for superior a 33,3% de privações, o domicílio e todos que nele vivem são considerados multidimensionalmente pobres. Importante ressaltar que a dimensão da renda não é levada em conta nessa metodologia.

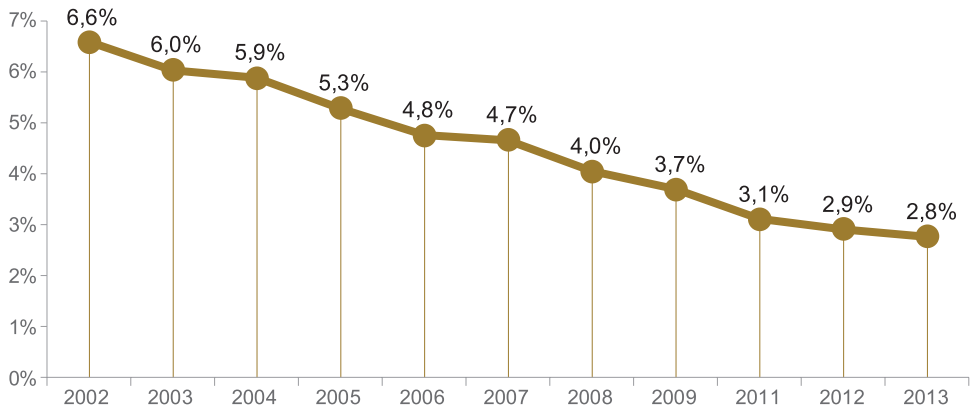
Quadro 2 – Dimensões e indicadores que compõem o índice multidimensional de pobreza (IMP) do PNUD

DIMENSÕES	INDICADORES	PRIVAÇÃO
Educação (33,3%)	Escolaridade	Ninguém completou seis anos de estudos
	Frequência escolar	Pelo menos uma criança em idade escolar não está matriculada na escola
Saúde (33,3%)	Nutrição	Pelo menos um membro subnutrido
	Mortalidade infantil	Uma ou mais crianças morreram
Padrão de vida (33,3%)	Eletricidade	Não há eletricidade
	Água de beber	Não há acesso a água limpa para beber
	Saneamento	Não há acesso a saneamento adequado
	Combustível para cozinhar	Uso de combustível “sujo” (esterco, madeira, carvão)
	Piso do domicílio	Viver em casa com chão de terra, areia ou esterco
	Ativos	Não ter acesso a um ativo ligado a informação (rádio, TV, telefone) e a pelo menos um ativo ligado a mobilidade (bicicleta, moto, carro, carroça, barco a motor) ou a pelo menos um ligado a subsistência (geladeira, terra arável, gado)

Fonte: Nota Técnica n° 5 do Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 (PNUD).

O Gráfico 2, abaixo, refere-se ao cálculo do índice multidimensional de pobreza do PNUD para o Brasil entre 2002 e 2013. Percebe-se uma queda acentuada da pobreza em todas as suas dimensões no período.

Gráfico 2 – Evolução da pobreza multidimensional no Brasil segundo metodologia OPHI PNUD (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Medida multidimensional do Banco Mundial

A medição do Banco Mundial incorpora indicadores monetários e não monetários na sua composição (Quadro 3), classificando a população pobre em quatro situações:

1. Pobreza crônica: neste grupo estão as pessoas que têm renda abaixo da linha de pobreza e estão sujeitas a três ou mais privações;
2. Pobreza transitória: neste grupo estão as pessoas que têm renda abaixo da linha de pobreza e estão sujeitas a menos que três privações;

3. Vulneráveis: neste grupo estão as pessoas que têm renda acima da linha de pobreza e estão sujeitas a três ou mais privações;
4. Não vulneráveis: neste grupo estão as pessoas que têm renda acima da linha de pobreza e estão sujeitas a menos que três privações.

Quadro 3 – Dimensões e indicadores que compõem a medida multidimensional do Banco Mundial

Dimensão	Indicador
Educação	Há pelo menos uma pessoa de 7 a 17 anos que não frequenta a escola
	Nenhuma das pessoas do domicílio tem no mínimo 8 anos de escolaridade
Acesso à água	O domicílio não tem acesso à rede de abastecimento ou poço
Saneamento	O domicílio não tem acesso à rede de saneamento ou fossa séptica
Eletricidade	O domicílio não tem acesso à energia elétrica
Moradia	O domicílio não é construído com material durável
Bens	Não há posse de ao menos dois dos seguintes itens: geladeira, fogão e telefone

E, na dimensão monetária,

Dimensão	Indicador
Renda	A renda domiciliar per capita é menor que R\$ 140

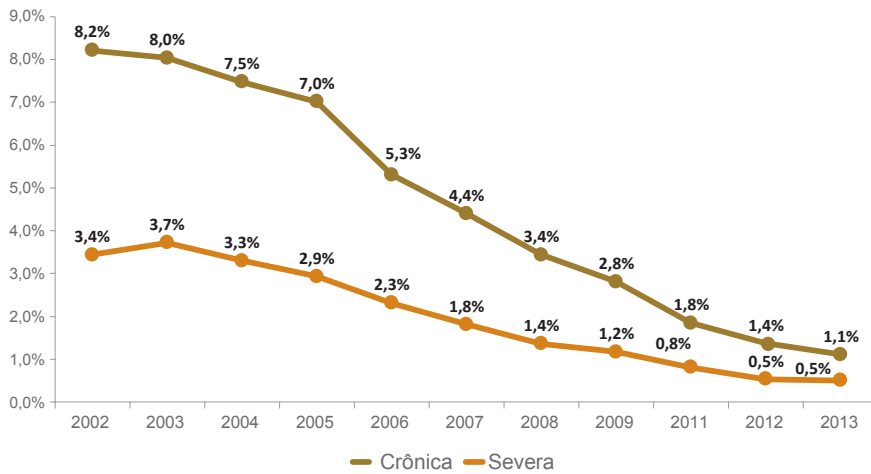
Fonte: Banco Mundial¹⁴.

No período de execução do Plano Brasil sem Miséria, a taxa de pobreza crônica aferida de acordo com a metodologia do Banco Mundial caiu de 1,8% para 1,1% da população brasileira. É importante observar que a renda utilizada para a classificação de pobreza crônica é de R\$ 140 reais, o dobro da linha de extrema

¹⁴ LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO (no prelo)

pobreza definida para o Brasil sem Miséria. Caso seja utilizada a linha de extrema pobreza do Plano teremos, na classificação do Banco Mundial, a pobreza severa, na qual o Brasil alcançou em 2013 a taxa de 0,5%¹⁵, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução da pobreza crônica e severa no Brasil (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

A queda é acentuada desde 2002 em virtude do leque de políticas públicas dedicadas ao combate à pobreza colocadas em ação nesse período. Trata-se de um momento sem paralelo na história brasileira em termos de ampliação de acesso a bens e serviços aos mais pobres.

¹⁵ A persistência da pobreza severa no patamar de 0,5% de 2012 para 2013 pode ser explicada pela variação na proporção de extremamente pobres na PNAD, já analisada no tópico anterior.

Ao analisarmos cada um dos indicadores de privações identificados pelo Banco Mundial como estratégicos para a saída da situação de pobreza, entendemos porque no Brasil a pobreza cai ainda mais quando mensurada como fenômeno multidimensional. A PNAD demonstra que a condição de vida da população melhorou muito de 2002 para 2013 e melhorou ainda mais para os 5% mais pobres. Vejamos:

- Se tomarmos como base o grau de instrução da pessoa de referência no domicílio, verificamos dentre os 5% mais pobres um aumento de 138% nas taxas de responsáveis familiares com nível fundamental completo (de 14% em 2002 para 34,4% em 2013);
- A frequência escolar das crianças de 6 a 14 anos dos domicílios mais pobres aumentou 5,5% (de 92,5% em 2002 para 97,5% em 2013);
- O avanço no acesso ao escoamento sanitário entre os 5% mais pobres foi três vezes maior que para a média da população (de 35,2% em 2002 para 54% em 2013);
- Mesmo entre os 5% mais pobres já é possível afirmar que o acesso à energia elétrica está praticamente universalizado, pois 97,6% dos domicílios dos mais pobres têm energia segundo a PNAD 2013.

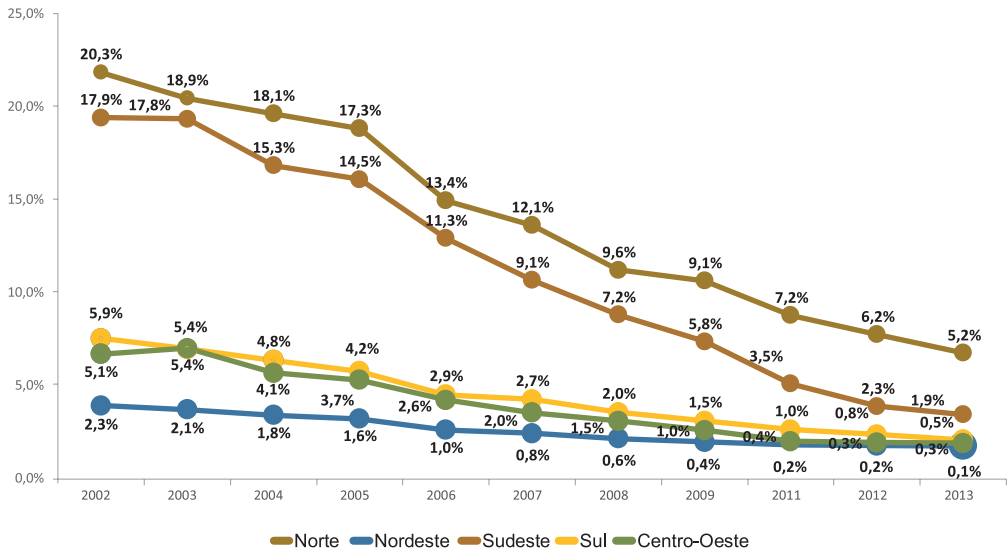
Em todos esses casos o conjunto da população teve melhora, mas os 5% mais pobres apresentam claro diferencial positivo. É óbvio que em alguns casos, como energia elétrica, o acesso já é praticamente universal. Restavam sem acesso exatamente os mais pobres, especialmente nas áreas rurais. Com a criação do Luz para Todos, ainda no governo Lula, teve início uma verdadeira revolução no campo, onde 15 milhões de brasileiros passaram a ter luz, com todos os benefícios que isso representa.

À medida que se universaliza o acesso a bens e serviços, o potencial de alteração das taxas de pobreza dentro do modelo do Banco Mundial vai sendo reduzido. O impacto do conjunto de políticas públicas voltadas à superação da pobreza e o aumento do acesso a bens e serviços pelos mais pobres fica mais evidente quando observamos a curva da pobreza multidimensional aberta por diferentes públicos.

Comparando aqueles sujeitos e territórios que historicamente apresentavam as maiores incidências de pobreza (Norte e Nordeste, negros, crianças), podemos apreciar melhor a intensidade do avanço.

O efeito mais surpreendente é o da redução da concentração da pobreza nas regiões Norte e Nordeste. Pelo gráfico abaixo é possível observar que a pobreza crônica multidimensional cai em todas as regiões, inclusive no Sul e no Sudeste. No entanto, é no Norte e no Nordeste, onde o percentual de extremamente pobres chegava a 17,9% em 2002 e cai para 1,9% em 2013, que vemos o efeito sinérgico de ampliação da renda em paralelo à ampliação de acesso a água, energia, educação e outros serviços. Trata-se de um ritmo quase oito vezes maior que a queda verificada no Sudeste. É interessante observar também como as curvas se aproximam. Do ponto de vista regional, o Brasil é hoje menos pobre e menos desigual, como mostra o Gráfico 4.

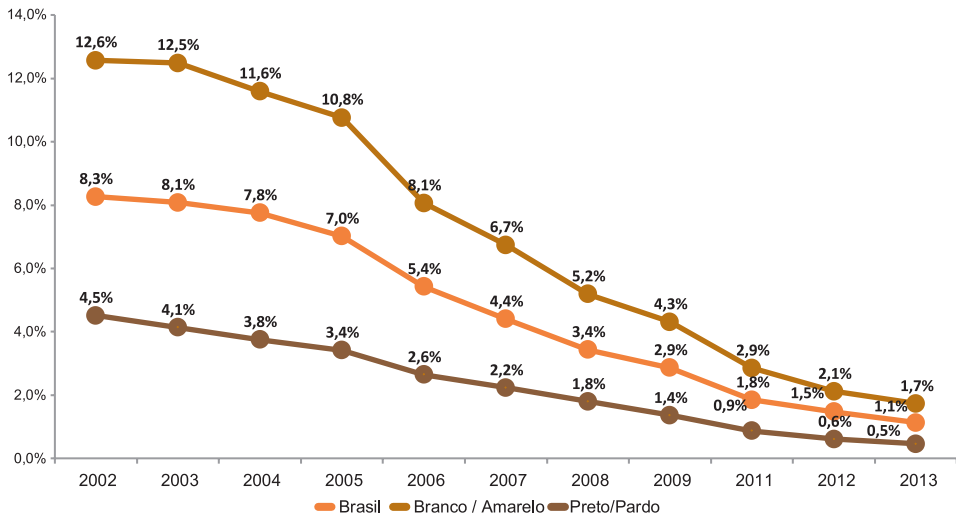
Gráfico 4 – Indicador de pobreza multidimensional crônica por região (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

O mesmo efeito é observado na redução da pobreza crônica entre brancos e amarelos comparados a negros (pretos e pardos) e indígenas. Aqui também se evidencia a redução das desigualdades. Todos os grupos melhoram no Brasil. No entanto, no grupo que historicamente mantinha maior incidência de extrema pobreza – negros e indígenas – a taxa caiu com mais intensidade, de 12,6% em 2002 para 1,7% em 2013.

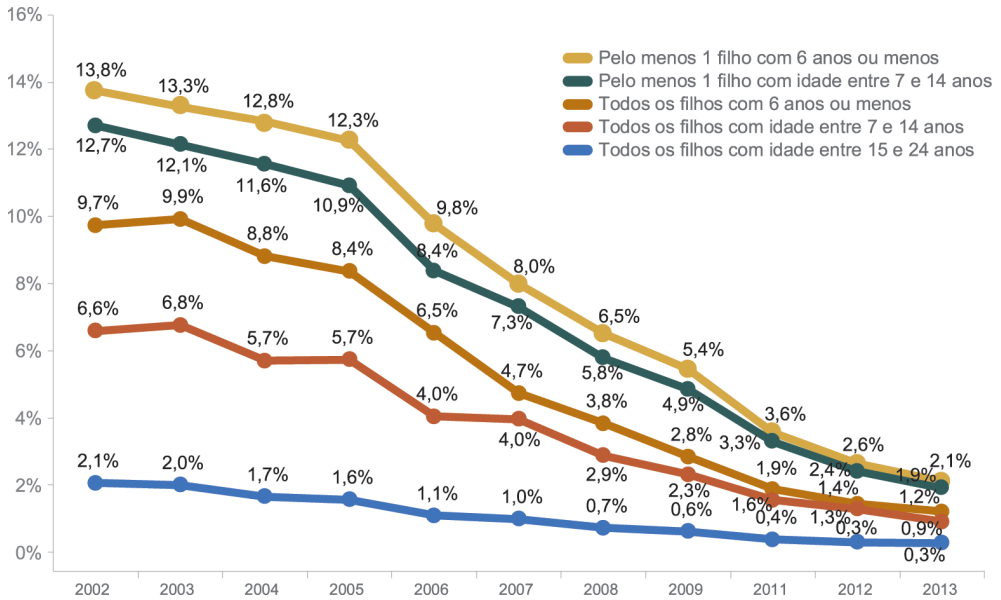
Gráfico 5 – Indicador de pobreza multidimensional crônica por cor/raça (2002 a 2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Por fim, vale destacar um dos resultados que mais nos entusiasma: a redução da pobreza multidimensional em famílias com crianças e jovens. Reduzir a pobreza nesse grupo sempre foi um dos principais objetivos do governo da presidente Dilma.

Gráfico 6 – Indicador de pobreza multidimensional crônica por tipo de família (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Os resultados mostram que a ação do Estado alcançou os mais pobres e que não se limitou a transferir renda. Chegamos aos mais excluídos e tocamos de fato o núcleo duro da pobreza. É importante dizer que parte das ações em curso nem aparece nos indicadores de pobreza multidimensional utilizados, como por exemplo o aumento do número de alunos mais pobres que frequentam escolas em tempo integral e creches. Os indicadores tampouco registram o aumento do número de famílias pobres que contam com qualificação profissional do Pronatec e com crédito para a produção (nos casos dos microempreendedores e dos agricultores familiares), tanto nas cidades como no campo. Mas, de qualquer forma, é um sinal claro de que estamos no caminho certo.

Mais uma vez, não podemos atribuir os resultados exclusivamente ao Brasil sem Miséria. Mas é certo que a trajetória é de melhoria contínua ao longo dos últimos anos, qualquer que seja a metodologia utilizada, e que a combinação dos esforços das diferentes áreas de atuação do Brasil sem Miséria não pode ser desconsiderada.

Legados do Plano Brasil sem Miséria

Falar de legado antes da conclusão dos trabalhos de um plano complexo como o Brasil sem Miséria pode parecer precipitado. No entanto, a experiência acumulada e a profundidade das discussões geradas permitem, ao menos, breves considerações acerca do tema.

O Plano Brasil sem Miséria apresenta diversos elementos de inovação em gestão. Destacam-se: o processo de aperfeiçoamento de programas já existentes, com melhorias na efetividade e na eficácia de ações em curso sem gerar interrupções ou crises; a criação de novos programas governamentais a partir da identificação de gargalos e de públicos não atendidos; a imposição de um novo ritmo de execução para as ações do Plano; a utilização intensiva de instrumentos desburocratizados e de aprimoramento das estruturas de incentivos; a articulação intersetorial, federativa e com a sociedade civil sem precedentes; e um sistema de monitoramento moderno, ágil e transparente, totalmente integrado aos mecanismos de gestão¹⁶. Uma demonstração da qualidade e da inovação da gestão da estratégia nacional de superação da extrema pobreza foi dada no ano de 2013, quando tanto o Plano Brasil sem Miséria quanto seu modelo de acompanhamento foram premiados no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)¹⁷.

16 Mais detalhes em ENAP (2013).

17 “Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil sem Miséria e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, em 3º lugar; e “Plano Brasil sem Miséria, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, em 4º lugar. ENAP (2013).

Podemos falar, ainda, em legados conceituais, operacionais e de gestão, para além dos aspectos de inovação mencionados acima. No primeiro grupo destacam-se o avanço no debate acerca da equidade e a nova perspectiva na análise da velha dicotomia entre universalização e focalização. Ainda do ponto de vista conceitual, mas já com elementos operacionais e de gestão, encontram-se a nova postura do Estado, consolidada na estratégia de Busca Ativa, e o surgimento de novas agendas. Nesse contexto, o maior exemplo é a agenda da primeira infância construída a partir da Ação Brasil Carinhoso¹⁸.

Aprofundando os legados operacionais, nos deparamos com os novos papéis atribuídos ao Cadastro Único para Programas Sociais e com a mudança na estrutura de benefícios do Bolsa Família, que garante um patamar mínimo de proteção aos brasileiros que mais necessitam. Tratando dos aspectos da gestão, há que se falar também do novo federalismo social e do reconhecimento da importância da definição de uma instância de coordenação e de mecanismos inovadores de monitoramento para o sucesso da execução de um plano tão complexo.

AGENDA FUTURA PARA UM BRASIL SEM MISÉRIA¹⁹

Da mesma forma que apontamos para os riscos da naturalização ou da negação dos resultados alcançados, há que se apontar o risco oposto: o do ufanismo exacerbado. A ilusão de que um dos países mais desiguais do planeta concluiu o seu ciclo civilizatório em uma década e virou a página dos problemas sociais é falsa. São ainda imensos os desafios para consolidar um “estado social”²⁰ no Brasil e, por conseguinte, um país de direitos e oportunidades para todos.

18 *Informações detalhadas sobre a Ação Brasil Carinhoso no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.*

19 *Este tópico aproveita amplamente a rica discussão ocorrida quando da elaboração das bases para o programa de governo da então candidata à reeleição Dilma Rousseff.*

20 CASTEL (1998).

Continuar a combater a pobreza e a desigualdade exige a renovação de compromissos e o estabelecimento de novas metas e desafios, bem como a revisão de mecanismos de coordenação, monitoramento e ação intersetorial. Tendo isso em mente, concluímos este artigo com apresentação das principais agendas nas quais a experiência do Brasil sem Miséria mostrou que é preciso avançar.

Renda

Devemos comemorar o fato de termos construído os mecanismos que permitem que nenhum brasileiro tenha renda inferior ao patamar mínimo estabelecido como linha de extrema pobreza. A ampliação paulatina desse patamar precisa estar no horizonte das políticas públicas brasileiras. Assim, torna-se necessário manter mecanismos de correção periódica da linha de extrema pobreza e dos valores dos benefícios que garantem proteção mínima à população brasileira.

A pobreza transitória precisa ser melhor compreendida para que se acelere o processo de resgate daqueles que por algum motivo caíram abaixo da linha. Reduzir os prazos de reconhecimento dessa situação e as etapas para o atendimento das necessidades mais imediatas desses cidadãos é fundamental para reduzir os efeitos da exposição prolongada a privações e riscos.

A estratégia de Busca Ativa deve ser expandida para todas as dimensões da política social. Identificar e atender todos os brasileiros que se encontram em situação de pobreza precisa ser uma obsessão do Estado brasileiro. A universalização da cobertura deve ser acompanhada de melhoria da qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, são alvissareiras as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, combinadas com as perspectivas de ampliação dos recursos para educação e saúde a partir da exploração do pré-sal.

Infância

Para reduzir as profundas desigualdades ainda presentes no país é preciso começar cedo. A identificação precoce da gravidez e o aumento no número de consultas de pré-natal são essenciais para a redução de complicações durante a gestação e para a redução da mortalidade infantil e materna. O reforço nutricional e multivitamínico, já expandido pelo Brasil Carinhoso, permite que as famílias mais pobres possam dar aos seus filhos tratamento semelhante ao dispensado às crianças mais ricas nesse quesito.

Nos últimos anos, avançamos fortemente na redução da mortalidade infantil. O Programa Bolsa Família, associado à Estratégia de Saúde da Família, tem tido grande sucesso em manter vivas nossas crianças²¹. O compromisso é assegurar condições semelhantes para o desenvolvimento integral nessa fase crucial que é a primeira infância, fortalecendo as bases familiares e comunitárias e os serviços públicos voltados ao desenvolvimento infantil.

A geração atual de brasileiros na primeira infância é a primeira da história que não conviveu com o flagelo da fome²². Temos que garantir que seja também a primeira com amplo acesso à creche. Os governos federal, estaduais e municipais, a sociedade civil organizada, os empresários e trabalhadores devem firmar um pacto pela primeira infância, com previsão da ampliação da cobertura de vagas em creches de maneira equitativa. Temos que reduzir a diferença no acesso à creche em virtude da renda.

A universalização da matrícula de crianças de 4 a 6 anos na educação infantil, prevista para 2016, permitirá a extensão da estrutura de acompanhamento de frequência das crianças do Programa Bolsa Família também para essa faixa etária.

21 RASELLA *et al.* (2013).

22 O relatório “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo” lançado em setembro de 2014 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apontou que o Brasil saiu do Mapa da Fome.

A lógica aqui não é de inclusão como condicionalidade no Programa, mas de garantia de acesso e acompanhamento de trajetória, em busca da alfabetização dessas crianças na idade certa.

A educação integral deve ser ofertada em todos os territórios mais pobres (escolas com alto percentual de crianças do Programa Bolsa Família) e nos territórios mais violentos dos grandes centros urbanos, como forma de reforçar a aprendizagem e ampliar as alternativas ao trabalho precoce e a atividades ilegais.

Juventude

A transição do ensino fundamental para o ensino médio se configura como um verdadeiro funil. O jovem mais pobre e mais vulnerável geralmente é excluído do sistema educacional nesse momento crítico, ou pouco antes dele. Aumentar a escolaridade, reduzindo a evasão, é um grande desafio que o MEC reconhece e vem enfrentando.

A ampliação dos estímulos para o ingresso e a permanência do jovem no ensino médio e o aumento da atratividade do sistema educacional são passos importantes, bem como a combinação de educação formal com oportunidades de preparação para o mundo do trabalho. Neste sentido, o MEC vem atuando para avançar no processo de ampliação e melhoria da qualidade dos cursos oferecidos pelo Pronatec, reforçando a possibilidade de estudar e de se qualificar ao mesmo tempo.

A expectativa de ingresso no ensino superior por meio da ampliação de vagas nas universidades e institutos federais exerce um papel muito importante na ampliação do horizonte de desejos dos jovens de famílias pobres. Nesse contexto, a manutenção e o fortalecimento do Programa Universidade para Todos (Prouni), do Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e do sistema de cotas são importantíssimos para brasileiros que até muito pouco tempo não tinham a possibilidade de sequer sonhar com a universidade.

Para os que optarem pela inserção no mundo do trabalho já ao final do ensino médio, é preciso um esforço combinado de várias áreas de atuação governamental para aperfeiçoar a transição escola-trabalho. Temos que abrir o leque de oportunidades: cursos de qualificação, orientação profissional, estímulos e apoio ao empreendedorismo e ao associativismo precisam estar disponíveis em larga escala. A aprendizagem e o estágio devem ser revistos para se tornarem mecanismos mais efetivos de inclusão.

Aos jovens que já deixaram a escola antes da conclusão dos estudos, mecanismos de estímulo à complementação da vida escolar devem ser ofertados, visando recuperar o tempo perdido. O retorno à escola para conclusão do ensino precisa estar acompanhado de formação para a vida profissional, ampliando as oportunidades de melhoria de vida.

No entanto, a agenda de juventude não pode se restringir a escola e trabalho. O ambiente e a cultura esportiva que se formam como legado da Copa do Mundo e com a expectativa das Olimpíadas precisam ser aproveitados. O estímulo à prática esportiva deve ser prioridade, bem como a democratização do acesso à cultura e o estímulo à produção artística.

Por fim, o enfrentamento da violência, especialmente no que se refere às suas maiores vítimas, os jovens negros, deve ser aprofundado, a partir dos ensinamentos do Programa Juventude Viva. É importante que uma estratégia contra a violência seja combinada a políticas efetivas de conscientização dos jovens quanto aos riscos das drogas e de prevenção da gravidez precoce.

Melhor inserção profissional para os que mais precisam

A manutenção de uma dinâmica de crescimento econômico é essencial para a melhoria da inclusão dos mais pobres. No entanto, para o melhor aproveitamento das oportunidades geradas pelo dinamismo econômico, é preciso aumentar a escala e a qualidade de diversas iniciativas em curso.

O sucesso do Pronatec voltado para o público do Brasil sem Miséria permite o estabelecimento de metas ainda mais ambiciosas no campo da qualificação profissional. A demanda atual supera 500 mil vagas por ano. Conectar as grandes obras e investimentos em curso no país com as iniciativas de qualificação profissional deve ser uma das frentes de melhoria da qualidade da ação destinada aos mais pobres.

Para dar um salto qualitativo ainda maior nas iniciativas de inclusão produtiva é preciso fortalecer a integração dos processos formativos com os mecanismos de intermediação de mão de obra, incluindo a implantação de um sistema informatizado para reduzir os custos de busca e de contratação para trabalhadores e empregadores.

O programa de microcrédito produtivo orientado – Crescer deve ser ampliado em todo o território nacional, através dos bancos públicos e privados e da rede de operadores de microcrédito. Mesmo com todos os avanços recentes, essa política ainda está muito concentrada na região Nordeste, e precisa ser mais bem distribuída pelo território nacional.

A oferta de assistência técnica aos donos de pequenos negócios, o estímulo à sua formalização como microempreendedores individuais (MEI) e o apoio às iniciativas de economia solidária e de associativismo ainda apresentam grande potencial de crescimento. No entanto, o formato dessa expansão precisa ser melhor discutido.

Aumento das oportunidades no campo

A experiência do Brasil sem Miséria permite concluir que a estratégia de inclusão produtiva rural pode transformar a realidade do agricultor familiar, mesmo nas condições mais adversas. A garantia de água para consumo e produção, combinada com assistência técnica, recursos de Fomento, insumos (sementes e matrizes) e apoio à comercialização tem efeitos surpreendentes. Soma-se a isso a expansão do Programa Garantia-Safra, um grande instrumento de viabilização da convivência com a seca. Todos esses avanços precisam ser mantidos e fortalecidos.

A universalização do acesso à água para consumo deve ser concluída no Nordeste e a atuação do Programa Água para Todos deve ser expandida especialmente para o Norte e o Centro-Oeste do país, com tecnologias adaptadas a essas regiões.

As tecnologias de água para produção aparecem como prioridade do Programa Água para Todos no futuro. Tecnologias de captação de água da chuva como cisternas- calçadão e barragens subterrâneas devem estar aliadas a quintais produtivos que proporcionem alimentos para o consumo das famílias e excedentes para geração de renda.

A integração das ações de inclusão produtiva, considerando um conjunto amplo de políticas (assistência técnica, Fomento, água para consumo e produção, Garantia-Safra, microcrédito produtivo orientado, compras públicas etc), deve ter por norte metas ainda mais ambiciosas que as do Brasil sem Miséria. Essa estratégia teria como fio condutor a assistência técnica, transformada em serviço permanente para as famílias.

Adicionalmente, há que se ampliar o acesso ao crédito e aos canais de compras públicas em todos os municípios, utilizando seus mercados institucionais (compras feitas pelo poder público) para realizar compras locais. A integração do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o diálogo com os agentes privados seguirá promovendo a melhora dos alimentos que as crianças consomem nas escolas e a diversificação e qualificação da oferta ao mercado privado, fortalecendo a economia local.

Com a ampliação da vertente rural do Pronatec será possível expandir a qualificação profissional e garantir que haja sintonia entre a demanda por força de trabalho e a qualificação dos trabalhadores, ampliando a inserção de profissionais qualificados também no campo.

A agenda nacional do trabalho decente deve ser o guia para a superação da precariedade do trabalho assalariado agrícola, com o fim do trabalho escravo e degradante.

A reforma agrária, a regularização fundiária e o direito ao território também são importantes instrumentos de inclusão social e produtiva e de melhoria da qualidade de vida no campo.

É preciso, ainda, que haja um compromisso pela promoção e melhoria da qualidade dos serviços no campo, em particular nas áreas de saneamento, moradia, água, energia elétrica, saúde e educação. Conforme já destacado pelo MEC, atenção especial deve ser dada às milhares de escolas rurais com até 60 alunos cada.

Gestão

No campo da gestão, há que se garantir a utilização do Cadastro Único como ferramenta para identificar as demais carências do indivíduo para além da renda. Prazos e formas de atualização devem ser rediscutidos e mecanismos de melhoria da qualidade das informações do Cadastro devem ser aperfeiçoados com o objetivo de consolidar o seu uso como via de acesso da população pobre e extremamente pobre a programas e serviços como: Minha Casa Minha Vida, saneamento básico, equipamentos de segurança pública, esporte, cultura e lazer.

Por fim, para tornar ainda mais efetivo o combate à pobreza e para a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável, é preciso fortalecer a abordagem territorial nas ações de combate à pobreza, trabalhando de forma intersetorial e promovendo a participação de diferentes atores na elaboração e na implementação de estratégias que considerem as especificidades sociais, econômicas e ambientais de cada território. A formulação de estratégias para lidar com as especificidades da população indígena e de povos e comunidades tradicionais – garantindo que o conjunto de políticas públicas os alcance plenamente, superando as dificuldades relacionadas ao isolamento geográfico, assegurando e protegendo seus territórios e meios de vida, e promovendo ações de inclusão social e produtiva que respeitem sua cultura e forma de organização – permanece como desafio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o final do prazo de execução do Plano Brasil Sem Miséria se aproximando, todas as metas colocadas foram ou estão prestes a serem alcançadas – e algumas delas foram superadas com ampla folga, como foi mostrado neste texto e ao longo deste livro. São resultados decorrentes de muito esforço por parte de todos os envolvidos no Plano, e não se deve permitir que sejam tomados por uma espécie de evolução que ocorreria naturalmente, de uma forma ou de outra. Porque, como ficou claro nesta publicação, em realidade eles foram consequência de decisão política firme, de excelência em gestão por parte das equipes técnicas e de muito suor na execução das políticas, tanto no nível federal quanto nos estados e nos municípios. Reconhecer esses resultados é importantíssimo porque significa, ao fim e ao cabo, fortalecer a agenda de inclusão que levou o combate à miséria ao centro da agenda do governo.

É bem verdade que, mesmo com tantos avanços, persistem julgamentos sobre os beneficiários, na perspectiva de uma suposta sociedade dual: nós que trabalhamos e contribuímos *versus* eles que recebem e se aproveitam. Essa volta da responsabilização dos pobres pela própria situação demonstra que superar a pobreza pode ser tão difícil quanto vencer o preconceito. Mas nem por isso vamos esmorecer, porque sabemos que essa cisão é fictícia. Sabemos que a população mais pobre trabalha, e trabalha muito, e empreende, e vai à luta. As estratégias de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria deixaram claro que os mais pobres não querem esmola. O que eles querem são oportunidades. E, quando as conquistam, agarram-nas com toda a força, a despeito das adversidades.

Tudo isso é motivo de orgulho para todos nós que implementamos a estratégia de superação da extrema pobreza e para todo o Brasil. Não há dúvidas de que hoje vivemos num país melhor, mais justo, menos desigual. E de que precisamos, queremos e podemos ir muito além. Fechamos este livro fazendo um balanço que reforça o compromisso com o país que almejamos – um Brasil com mais igualdade e oportunidades para todos. Muitas foram as nossas conquistas, mas está claro que o *fim da miséria é só um começo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Group Goals. End extreme poverty and promote shared prosperity*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2014.

CASTEL, Robert. *A Metamorfose da Questão Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Ações premiadas no 18º Concurso de Inovação na gestão Pública Federa*. Brasília: ENAP, 2014.

LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, n.22. (no prelo).).

RASELLA, D. et al.. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet* (www.thelancet.com), 15 de maio de 2013. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1)>. Acesso em: 17 out. 2014.

VAZ, A.C. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Estudo Técnico Sagi n. 08/2014*. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 17 out. 2014.

NOTAS BIOGRÁFICAS¹

Adriana Melo Alves é servidora da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Arquiteta e urbanista, mestre em planejamento urbano e doutoranda em geografia, trabalhou na Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, onde foi diretora substituta do Programa de Regularização Fundiária. Atualmente é secretária nacional de Desenvolvimento Regional.

Alexander Cambraia Nascimento Vaz é mestre e doutor em ciência política pela UFMG. Atualmente é consultor na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS). Foi coordenador-geral de monitoramento de demanda no Departamento de Monitoramento da Sagi/MDS.

Aline Diniz Amaral formou-se em administração pela UFMG e é mestre em ciência política pela UnB. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. No MDS, ocupou o cargo de coordenadora-geral de gestão do Cadastro Único. Atualmente é chefe de gabinete da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS).

Ana Estela Haddad é primeira-dama do município de São Paulo, onde coordena a Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância – São Paulo Carinhosa. Professora associada da Faculdade de Odontologia da USP, atuou nos ministérios da Educação e da Saúde, contribuindo para a formulação de diversas políticas públicas como Prouni, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, Pró-Saúde, PET Saúde, Telessaúde Brasil, Pró-Residências e Exame Nacional de Revalidação dos Diplomas Médicos (Revalida).

Ana Heloísa Viana Silva Moreno é graduada em serviço social e mestre em política social pela UnB. Tem se dedicado à gestão e à pesquisa da política de assistência social. Trabalhou no Ipea e atualmente é analista técnica de políticas sociais no MDS.

Ana Maria Medeiros da Fonseca é graduada em história, mestre em história social e do trabalho pela Unicamp e doutora em história social, na área de família e relações de gênero, pela USP. No MDS, coordenou o Programa Bolsa Família, foi secretária executiva e secretária do Plano Brasil sem Miséria. Atuou como analista de políticas sociais do PNUD e da FAO e atualmente é pesquisadora do núcleo de estudos em políticas públicas da Unicamp.

1 Lista de significados de siglas disponível no final desta publicação.

Andrea Arean Oncala trabalha na Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente à frente da gerência de gestão socioambiental, responsável pela coordenação do Programa Bolsa Verde. É graduada em direito pela USP.

Antônio Henrique Almeida de Moraes Neto é pesquisador da Fiocruz, com pós-doutorado, doutorado e mestrado em ciências biológicas pelo Instituto de Biofísica Carlos Chagas Filho, e graduação pela Faculdade de Humanidades Pedro II. Coordena a área de pesquisa, desenvolvimento e inovação em educação e promoção da saúde do Instituto Oswaldo Cruz, orientando estudantes de doutorado e mestrado em cooperação com várias universidades, na área de vulnerabilidade socioambiental e no âmbito do Plano Brasil sem Miséria.

Arnoldo de Campos é graduado em economia. Atuou no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar. É secretário executivo da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), membro do Consea, do Conselho de Administração da Petrobrás Biocombustíveis e do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Atualmente é secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS).

Bruno Teixeira de Andrade é formado em economia pela UFMG e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, tendo trabalhado no gabinete do ministro e na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente trabalha no MDS, onde atua como gerente de projetos na Diretoria de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS).

Caio Nakashima é graduado em engenharia civil e atualmente ocupa o cargo de diretor do Departamento de Gestão da Informação na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS). Atua também como professor do departamento de informática da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Carlos Eduardo Sturm é graduado em agronomia pela UFRRJ e pós-graduado em gestão pública pela Enap Servidor de carreira do Incra, atua como coordenador-geral de meio ambiente e recursos. Foi chefe da Divisão de Desenvolvimento de Assentamentos e da Divisão de Obtenção de Terras da Superintendência do Incra no Acre.

Carlos Mário Guedes de Guedes é graduado em economia pela UFRGS. Servidor de carreira do Incra, desde julho de 2012 ocupa o cargo de presidente da autarquia. Foi assessor especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, coordenador-geral do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural no MDA e secretário extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

Celso Lourenço Moreira Corrêa formou-se em ciências sociais pela UFJF, tendo atuado no governo do estado de Minas Gerais como sociólogo e no governo federal como antropólogo. Na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, trabalhou nos ministérios da Justiça e da Saúde e na Casa Civil da Presidência da República. Atualmente, é diretor de Operação na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS).

Cíntia Ebner Melchiori é gerente de projetos na Diretoria de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS). Mestre em gestão e políticas públicas pela FGV e graduada em administração pública pela mesma instituição, atuou como coordenadora-geral dos cursos de especialização da ENAP e como assessora no Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam), na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

Denise Ratmann Arruda Colin é graduada em serviço social pela PUC do Paraná, mestre em sociologia e doutora em sociologia política pela UFPR. Foi assessora da Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional do Estado do Paraná; coordenadora da Política Estadual de Assistência Social na Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná; e membro do Conselho Regional de Serviço Social (Cress) 11ª Região. Atualmente é secretária nacional de Assistência Social (SNAS/MDS).

Denise Reif Kroeff é graduada em letras e em ciências sociais e mestre em sociologia. É pesquisadora da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Sul (Fepagro). Foi coordenadora-geral de infraestrutura e diretora-substituta da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra. No MDA foi assessora da Secretaria Executiva e do gabinete do ministro. Atualmente exerce o cargo de diretora do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar no MDS.

Erick Brigante Del Porto é graduado em economia, mestre em desenvolvimento econômico pela Unicamp e membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Trabalhou nos programas Comunidade Solidária e Fome Zero. Foi assessor do Gabinete Adjunto de Informações da Presidência da República. Atualmente no MDS, ocupa a função de assessor da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS).

Francisco Menezes é graduado em ciências econômicas pela UERJ e mestre em desenvolvimento, agricultura e sociedade pela UFRRJ. Exerceu o cargo de presidente do Consea entre 2004 e 2007. Atualmente é pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e consultor da *Action Aid* Brasil.

Gilberto Carvalho é graduado em filosofia pela UFPR. Estudou teologia por três anos no *Studium Theologicum* de Curitiba. Trabalhou como soldador em fábricas em Curitiba e no ABC paulista nas décadas de 1970 e 1980. Antes de assumir a Secretaria-Geral da Presidência da República, chefiou o gabinete pessoal do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos. Atualmente é o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Helvécio Miranda Magalhães Júnior formou-se em medicina pela UFMG, com residência em clínica médica. Especialista em epidemiologia pela UFMG e doutor em saúde coletiva pela Unicamp, presidiu o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). Foi secretário nacional de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde entre 2011 e 2014.

Isabel Costa é socióloga e especialista em sociologia pela UFRGS. Trabalhou na Assessoria Especial da Presidência da República e na Sub Chefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil de 2004 a 2010. Atualmente compõe a equipe do MDS, onde coordena a relação do Plano Brasil Sem Miséria com os movimentos sociais.

Isabele Villwock Bachtold é bacharel em antropologia e relações internacionais, e mestranda em antropologia social pela UnB. Integra a carreira de analista técnica de políticas sociais e trabalha na Diretoria de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS).

Jacqueline Moll é mestre e doutora em educação pela PUC do Rio Grande do Sul e pela UFRGS, respectivamente. Foi professora do ensino fundamental. Também lecionou na UnB, e atualmente é professora da Faculdade de Educação da UFRGS. De 2005 a 2013, exerceu funções de diretoria no Ministério da Educação, tendo coordenado a implantação do Programa de Educação de Jovens e Adultos Integrado à Educação Profissional (Proeja) e do Programa Mais Educação.

Janine Mello é cientista política, mestre em ciência política e doutora em sociologia pela UnB. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atuou como assessora no monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na coordenação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) pela Casa Civil da Presidência da República. Atualmente ocupa o cargo de diretora de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria, no MDS.

Joana Mostafa é mestre em economia pela Unicamp. Diretora do Departamento do Cadastro Único no MDS e pesquisadora do Ipea, desenvolveu estudos sobre a relação entre as transferências de renda e a macroeconomia. Trabalhou em empresas como a *General Electric* e o Banco Itaú, e prestou consultoria para órgãos multilaterais como o Banco Mundial e o PNUD.

Jorge Chediek é coordenador residente do Sistema ONU, representante residente do PNUD no Brasil e diretor do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG). Antes de chegar ao Brasil, exerceu a mesma função à frente do Sistema ONU e do PNUD no Peru. Atuou também em países como Nicarágua, Cuba, Uruguai, Turquia, Iraque e Estados Unidos. Tem mestrado em *science in foreign service* pela Universidade de Georgetown (EUA) e é bacharel em ciência política pela Universidade Católica da Argentina.

José Henrique Paim Fernandes é formado em economia. Ocupou, entre 2006 e 2013, o cargo de secretário-executivo do Ministério da Educação. Foi presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2004 a 2006 e subsecretário especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República em 2003. Professor de economia do Centro Universitário La Salle (Unilasalle) e Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), atualmente é ministro da Educação.

Juliana Picoli Agatte é graduada em ciências econômicas pela Unesp e mestre em política social pela UnB. Faz parte da carreira de analista técnica de políticas sociais. Atualmente responde pela diretoria do Departamento de Condicionalidades na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS).

Julio Cesar Gomes Fonseca é graduado em estatística pela UFMG. Atualmente trabalha como coordenador-geral de monitoramento de demanda na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS).

Larisa Ho Bech Gaivizzo é diretora de Extrativismo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente. Graduada em engenharia agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), mestre e doutora em ciências do solo pela UFRGS, tem experiência na área de ciências agrárias e ambientais, com foco na conservação e no uso sustentável dos recursos naturais.

Laudemir Müller é formado em economia pela UFRGS e mestre em agricultura e desenvolvimento pela UFRRJ. Começou a atuar no setor de políticas públicas para a agricultura familiar em 2000, no governo do Rio Grande do Sul. Há 11 anos trabalha no Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde, atualmente é secretário-executivo. Anteriormente ocupou os cargos de ministro interino, secretário nacional da Agricultura Familiar e chefe da assessoria internacional e de promoção comercial.

Leticia Bartholo é socióloga pela UnB, mestre em demografia pela Unicamp e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. É secretária adjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), onde anteriormente exerceu as funções de coordenadora-geral e diretora do Departamento de Cadastro Único.

Letícia Petarca é coordenadora-geral de implantação da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Incra. Antes disso, foi assessora da presidência do Incra e assessora da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

Lilian dos Santos Rahal é graduada em ciências sociais, mestra em sociologia pela Unicamp e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Trabalhou no Ministério do Desenvolvimento Agrário e atualmente ocupa o cargo de secretária adjunta da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS).

Luciana Alves de Oliveira é advogada e especialista em direito trabalhista pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Foi coordenadora-geral e diretora substituta do Departamento de Benefícios do Programa Bolsa Família no MDS. Atualmente compõe a equipe do Plano Brasil sem Miséria, onde é coordenadora-geral de relações federativas.

Luciana Jaccoud é doutora em sociologia pela *École des Hautes Études em Sciences Sociales* (Paris/França) e atua como técnica em planejamento e pesquisa do Ipea. Atualmente trabalha como assessora do MDS.

Luciano Maduro graduou-se em filosofia pela UnB e em comunicação social pelo UniCeub. É especialista em políticas públicas de trabalho, emprego e renda pela Unicamp e em gestão pública pela Enap, e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atualmente é assistente técnico na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS), tendo trabalhado anteriormente no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Luis Henrique Paiva é sociólogo pela UFMG, mestre em políticas sociais pela Universidade de Southampton (EUA) e em sociologia pela Unicamp, e doutor em sociologia e política pela UFMG. Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente ocupa o cargo de secretário nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS).

Luiz Barretto é formado em sociologia pela PUC de São Paulo e atualmente é diretor-presidente do Sebrae Nacional. Anteriormente, havia atuado na instituição como gerente nacional de *marketing* e comunicação. Foi ministro do Turismo de 2008 a 2010. Também foi secretário executivo desse ministério, entre 2007 e 2008.

Luiz Herberto Müller é bacharel em ciências sociais e filosofia. Já ocupou o cargo de adjunto da Superintendência Regional do Trabalho no Rio Grande do Sul. Atualmente é diretor de Inclusão Produtiva Urbana na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS).

Maíra Martins é graduada em ciências sociais pela UFF e mestre em desenvolvimento, agricultura e sociedade pela UFRRJ. Atualmente é coordenadora de políticas da *ActionAid* Brasil, onde já ocupou o cargo de assessora de políticas e pesquisa e assessora do Programa de Direito à Alimentação.

Marcelo Alvares de Sousa é graduado em sociologia, mestre em sociologia política e doutor em sociologia do trabalho pela UnB. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atualmente é assessor do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana, no âmbito da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS). Ocupou os cargos de coordenador-geral de certificação profissional e de coordenador-geral de qualificação no departamento de qualificação do Ministério do Trabalho.

Marcelo Neri é PhD em economia pela Universidade de Princeton (EUA), fundador do Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV) e professor da Escola Brasileira de Economia (EPGE/FGV). Escreveu livros sobre microcrédito, previdência social, diversidade, pobreza no campo, Bolsa Família, consumo, percepções e classe média. Foi secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e presidente do Ipea. Atualmente é ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Márcia Aparecida do Amaral formou-se em medicina pela Unifesp, com especialização em saúde pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP e mestrado e doutorado em saúde coletiva pela Unicamp. Foi secretária executiva do Ministério da Saúde e atualmente participa de projetos em apoio à gestão e formação de pessoal para o SUS.

Marcia Valéria Sousa Barbosa formou-se em estatística pela UnB e em psicologia pelo UniCeub. Atualmente é consultora no Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação em Gestão da Informação (Sagi/MDS).

Marconi Fernandes de Sousa é graduado e mestre em ciência política pela UnB. Integra a carreira de analista técnico de políticas sociais e atualmente é diretor de monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS).

Marcus Vinicius Campos Matraca é cientista social, palhaço e músico. Bacharel em ciências sociais pela USP com aprimoramento em ciências sociais aplicadas à saúde, concluiu mestrado em saúde coletiva pela Unicamp, doutorado em ensino de ciências pelo Instituto Oswaldo Cruz (IOC) e pós-doutorado pelo IOC junto ao Plano Brasil sem Miséria. Atualmente é coordenador, professor e orientador do programa de pós-graduação *lato sensu* em ciência, arte e cultura na saúde do IOC.

Margarida Munguba Cardoso é graduada em serviço social e especialista em políticas sociais pela UnB. Integra a carreira de auditoria fiscal do trabalho. Exerceu cargos na administração pública distrital e federal. Foi professora da UnB e assessora da Secretaria de Relações Institucionais e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Atualmente é diretora substituta da Diretoria da Inclusão Produtiva Urbana, na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS).

Mônica Schröder é graduada em economia pela UFPR e doutora em ciências econômicas pela Unicamp. É docente da Universidade Federal do ABC (UFABC), no estado de São Paulo, e foi assessora da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Atualmente coordena o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS).

Nelson Antônio de Souza é graduado em letras e psicologia e tem MBA em *marketing* pelo Instituto de Estudos Empresariais do Rio de Janeiro. É funcionário de carreira da Caixa Econômica Federal, onde foi superintendente nacional do FGTS, chefe de gabinete da presidência e diretor executivo de gestão de pessoas. Atualmente é presidente do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), tendo anteriormente estado à frente da Diretoria de Estratégia, Administração e Tecnologia da Informação na instituição.

Patricia Constante Jaime é graduada em nutrição pela UFG, mestre e doutora em saúde pública, com pós-doutorado em epidemiologia nutricional pela USP e em políticas públicas de alimentação e nutrição pela Universidade de Londres. Professora da Faculdade de Saúde Pública da USP, atualmente é coordenadora-geral de alimentação e nutrição do Ministério da Saúde.

Patricia Vieira da Costa graduou-se em jornalismo pela USP e concluiu mestrado em política comparada na *London School of Economics and Political Science* (LSE). Foi repórter e editora nas áreas de economia e política em veículos de comunicação como as agências internacionais de notícias *Reuters* e *Bloomberg*. Integrante da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, trabalhou na secretaria executiva, na assessoria parlamentar e na secretaria de gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente ocupa o cargo de diretora de Relações Institucionais e secretária substituta na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS).

Paul Singer é graduado em economia pela USP e atuou como professor da Faculdade de Economia, tendo sido aposentado compulsoriamente pelo AI-5. Foi um dos fundadores do Cebrap e lecionou na PUC/SP. Em 1980, com a anistia, retornou à docência na USP, onde se tornou professor titular. Foi secretário de planejamento do município de São Paulo. Referência internacional na área de economia solidária, atualmente é o secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

Paulo Guilherme Francisco Cabral é graduado em agronomia pela UFMS e mestre em desenvolvimento, agricultura e sociedade pela UFRRJ. Atuou profissionalmente no cooperativismo agropecuário, no desenvolvimento rural sustentável e na gestão pública nas áreas de planejamento e meio ambiente. Atualmente é secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente.

Paulo de Martino Jannuzzi é graduado em matemática aplicada e computacional pela Unicamp, mestre em administração pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV) e doutor em demografia pela Unicamp. Integra a carreira de pesquisador do IBGE. Atualmente é secretário de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS).

Paulo Sérgio d'Andrea é bacharel e licenciado em ciências biológicas pela USP, com mestrado e doutorado em ciências biológicas pelo Museu Nacional UFRJ. É pesquisador titular em saúde pública do Instituto Oswaldo Cruz, exercendo cargo de vice-chefe do laboratório de biologia e parasitologia de mamíferos silvestres reservatórios. É pesquisador bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e jovem cientista do Nosso Estado (Faperj).

Rafael Guerreiro Osorio é cientista social, doutor em sociologia pela UnB e integra a carreira de técnico em planejamento e pesquisa do Ipea. Realiza pesquisa sobre estratificação social, pobreza, desigualdade e políticas sociais e atualmente é assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Rafael Mafra é bacharel em relações internacionais pela Universidade Católica de Brasília, especialista em saúde coletiva e mestre em relações internacionais pela UnB. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente é diretor de programas na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS). Anteriormente, trabalhou no Ministério da Educação, no Ministério da Agricultura, no Ministério da Saúde e na Anvisa.

Raphaella Bandeira é formada em relações internacionais pela UnB e trabalha no governo federal desde 2010. Atualmente integra a carreira de analista técnica de políticas sociais no MDS e atua com a equipe que monitora projetos internacionais de cooperação técnica nas áreas de superação da extrema pobreza e de educação e inclusão financeira da população de baixa renda.

Renata Corrêa Apoloni é graduada em engenharia ambiental pela Unesp de Rio Claro e especialista em indigenismo pela Universidade Positivo/Operação Amazônia Nativa. Analista ambiental no Departamento de Extrativismo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, atua na equipe técnica do Programa Bolsa Verde.

Roberto Marinho Alves da Silva é graduado em filosofia pela UFRN, mestre em ciência política pela UFPE e doutor em desenvolvimento sustentável pela UnB. É professor adjunto na UFRN e está requisitado pelo Ministério do Trabalho, exercendo atualmente o cargo de secretário adjunto da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Rogério da Veiga é graduado em ciência da computação, mestre em política científica e tecnológica pela Unicamp e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atualmente é gerente de programa na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS) no monitoramento e acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria. Atuou na assessoria da primeira-dama do município de São Paulo, compondo a equipe responsável pela coordenação da Política Municipal para a Primeira Infância – São Paulo Carinhosa.

Sergei Suarez Dillon Soares é graduado em física, doutor em economia pela UnB e integrante da carreira de técnico em planejamento e pesquisa do Ipea. Realiza pesquisa sobre educação, mercado de trabalho, pobreza, desigualdade e políticas sociais. Atualmente é presidente do Ipea.

Simone Gueresi é arquiteta e urbanista, com mestrado em planejamento urbano. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente é diretora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Exerceu também os cargos de diretora de gestão estratégica do Incra e de assessora para o Plano Brasil Sem Miséria no MDA.

Tania Cremonini Araújo-Jorge é formada em medicina pela UFRJ e pesquisadora da Fiocruz. Mestre e doutora em biofísica pela UFRJ, fez pós-doutorado na *Université Libre de Bruxelles* (ULB) e no *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale* (Inserm), na França. Foi a primeira mulher, em 105 anos, a dirigir o Instituto Oswaldo Cruz. Atualmente trabalha nas áreas de inovações em doenças negligenciadas, farmacologia aplicada e ensino de ciências, e coordena a pós-graduação em ensino na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Terciane Alves Gonçalves é assessora de comunicação do Programa São Paulo Carinhosa. Jornalista há 20 anos, formou-se bacharel pela Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero. Trabalhou nos veículos Jornal da Tarde, O Estado de S. Paulo e foi colaboradora do jornal Valor Econômico e gestora de relacionamento da Espalhe *Marketing* de Guerrilha.

Teresinha Cristina Reis Pinto é biomédica e pedagoga. Foi assessora da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo na gestão Paulo Freire/Cortella, consultora da Unesco e Unicef para a área de educação preventiva e atualmente trabalha na assessoria da primeira-dama do município de São Paulo, compondo a equipe da São Paulo Carinhosa.

Tereza Campello é graduada em economia pela UFU. Na prefeitura de Porto Alegre, foi assessora econômica coordenadora do gabinete de Planejamento e Orçamento Participativo. No governo do estado do Rio Grande do Sul, atuou como secretária substituta e coordenadora da Secretaria Geral de Governo. Participou da equipe de transição da primeira gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva, compôs a coordenação do grupo de trabalho que concebeu o programa Bolsa Família e foi subchefe adjunta de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. Atualmente é ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tiago Falcão é economista formado pela UnB, mestre em desenvolvimento econômico pela Unicamp e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Foi secretário nacional de Renda e Cidadania no MDS e secretário de Gestão no Ministério do Planejamento. Trabalhou também na Casa Civil, na Secretaria de Direitos Humanos e nos Ministérios da Previdência e do Trabalho. Atualmente à frente da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS), coordena o Plano Brasil sem Miséria.

Valéria Maria de Massarani Gonelli é assistente social com vasta experiência na gestão pública municipal, estadual e federal em entidades socioassistenciais e conselhos de assistência social. Atualmente é secretária nacional adjunta de Assistência Social do MDS, onde também atuou como diretora e assessora do Departamento de Proteção Social Especial.

Valéria da Silva Trajano é bacharel e licenciada em ciências biológicas, mestre em biologia parasitária e doutora em ensino em biociências e saúde pela Fiocruz. É técnica em saúde pública e coordenadora do curso de pós-graduação *lato sensu* em ciência, arte e cultura na saúde.

Valmor Schiochet é graduado em estudos sociais pela Fundação Educacional de Brusque, mestre em sociologia política pela UFSC e doutor em sociologia pela UnB. É professor na Fundação Universidade Regional de Blumenau e foi secretário municipal de Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico de Blumenau (SC). Atualmente, dirige o Departamento de Estudos e Divulgação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego.

Walter Shigueru Emura é administrador público formado pela Unesp e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Foi secretário adjunto da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente ocupa o cargo de diretor do Departamento de Benefícios da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc/MDS).

Ysrael Oliveira é graduado em ciência da computação e desde 2005 atua no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente trabalha na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep/MDS) como coordenador-geral de análises e informações do Plano Brasil Sem Miséria, tendo participado da formulação do Plano.

PARTICIPANTES DA FORMULAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

COORDENAÇÃO

Tereza Campello e Ana Maria Medeiros da Fonseca (MDS)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep):

Janine Mello dos Santos, Cláudio da Rocha Roquete, Nabil Moura Kadri, Ysrael Rodrigues de Oliveira, Bruno Teixeira Andrade, Marília Câmara de Assis, Bruno Gaspar Garcia, Antônio Eduardo Rodrigues Ibarra, Dulce Helena Cazzuni, Raphael Carvalho da Silva, Marcelo Alvares de Sousa.

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc): Tiago Falcão Silva (secretário),

Luis Henrique da Silva de Paiva, Leticia Bartholo de Oliveira e Silva, Claudia Regina Baddini Curralero, Daniel Ximenes, Patricia Vieira da Costa.

Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan): Maya Takagi (secretária), Lilian dos Santos Rahal, Marcos Dal Fabbro, João Marcelo Intini, Monica Schroder, Igor da Costa Arsky.

Secretaria Executiva (SE): Rômulo Paes de Sousa (secretário executivo), Marcelo Cardona Rocha, Fernando Kleiman.

Gabinete da Ministra (GM): Flora Lúcia Marin de Oliveira, Isabel de Souza Costa, Luciana de Barros Jaccoud.

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS): Denise Ratmann Arruda Colin (secretária), Valéria Maria de Massarani Gonelli, Simone Aparecida Albuquerque, Telma Maranhão Gomes.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi): Paulo de Martino Jannuzzi (secretário), Paula Montagner.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Iraneth Monteiro (secretária executiva), Célia Correa (secretária), Tereza Cotta, Miriam Chaves, José Geraldo França Diniz.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Beto Vasconcelos (secretário executivo), Celina Pereira, Juliano Pimentel, Maria Laura Canineu, Ivo da Motta Azevedo Corrêa.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Arno Augustin (secretário), Aloisio Melo, Gilson Bittencourt, Arnaldo Lima Junior.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Márcia Aparecida do Amaral (secretária executiva), Helvécio Magalhães (secretário), Juliana da Silva Pinto Carneiro, Adriana Coser Gutierrez.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Sérgio Duarte de Castro (secretário), Adriana Melo Alves, Miguel Ivan Lacerda de Oliveira.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Francisco Gaetani (secretário executivo), Roberto Vizentin (secretário), Paulo Guilherme Cabral.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)

Paul Israel Singer (secretário), Roberto Marinho Alves da Silva.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Inês das Silva Magalhães (secretária), Júnia Santa Rosa.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Henrique Paim (secretário executivo), Romeu Weliton Caputo, Cláudia Pereira Dutra, Manoela Macedo.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB)

Silvio Porto, Vania Castiglioni.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROECUÁRIA (EMBRAPA)

Valdir Stumpf.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)

Márcia Quadrado (secretária executiva), Laudemir Muller (secretário), Arnaldo Campos, Simone Gueresi, Marco Pavarino, Fábio Pereira, Guilherme Tavira, Carlos Guedes, Celso Lacerda.

SIGLAS, ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS

Abradee	Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica
Acessuas Trabalho	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP1MC	Associação Programa Um Milhão de Cisternas
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
Ates	Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
Basa	Banco da Amazônia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Brics	Brazil, Russia, India, China, and South Africa
BSM	Plano Brasil sem Miséria
BSP	Benefício de Superação da Extrema Pobreza
BV	Benefício Variável
BVG	Benefício Variável à Gestante
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BVN	Benefício Variável Nutriz
CAA	Comunidade de Aprendizagem da África
CadBes	Cadastro Bolsa Escola
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Ceal	Conselho Empresarial da América Latina
Cebrap	Centro Brasileiro de Planejamento
Cecad	Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único

Cefets	Centros Federais de Educação Tecnológica
Centros POP	Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cepam	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima
CFM	Conselho Federal de Medicina
CGAA	Coordenação Geral de Acesso à Água
CGPCT	Coordenação Geral de Políticas Para Povos e Comunidades Tradicionais
CIEPS	Centros Integrados de Educação Pública
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Coep	Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Conitec	Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia no SUS
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPS/FGV	Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Cress	Conselho Regional de Serviço Social
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DFID	<i>Department for International Development</i> (Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico)
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DSEI	Distritos Sanitários Especiais Indígenas
DST	Doença Sexualmente Transmissível

EAESP/FGV	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Eletronorte	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPGE/FGV	Escola Brasileira de Economia e Finanças
ES	Economia Solidária
ESF	Equipe de Saúde da Família
Etene	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
Faperj	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FBB	Fundação Banco do Brasil
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
Fepagro	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Sul
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIC	Formação Inicial e Continuada
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
Fonset	Fórum Nacional de Secretarias Estaduais do Trabalho
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funasa	Fundação Nacional da Saúde
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Gapa	Gestão da Água para a Produção de Alimentos
GEM	<i>Global Entrepreneurship Monitor</i>
GIA	Grupo Interministerial de Acompanhamento
Gife	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

GPTE	Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
GRH	Gestão da Água para Consumo Humano
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBQP	Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade
ICAA	Índice de Condição de Acesso à Água
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
Ifets	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inec	Instituto Nordeste Cidadania
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
Inserm	<i>Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale</i>
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOC	Instituto Oswaldo Cruz
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPC-IG	<i>International Policy Centre for Inclusive Growth</i> (Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo)
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IREPS	Iniciativa Regional de Escolas Promotoras de Saúde
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LEAP	<i>Livelihood Empowerment Against Poverty</i>
Loas	Lei Orgânica de Assistência Social
LSE	<i>London School of Economics and Political Science</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MCTI	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
NOB	Norma Operacional Básica
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPHI	<i>Oxford Poverty & Human Development Initiative</i>
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas Rurais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Paefi	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PAS	Programação Anual de Saúde
PCF	Programa Capes-Fiocruz para o Brasil sem Miséria
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preço Mínimo dos Produtos da Sociobiodiversidade

PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PME	Programa Mais Educação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAB	Política Nacional de Atenção Básica
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
Pnater	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNS	Plano Nacional de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPC	Paridade do Poder de Compra
Proeja	Programa de Educação de Jovens e Adultos Integrado à Educação Profissional
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Proninc	Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
Prouni	Programa Universidade para Todos
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSE	Programa Saúde na Escola
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PUC	Pontifícia Universidade Católica
QR	<i>Quick Response</i>
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
Recid	Rede de Educação Cidadã
Rename	Relação Nacional de Medicamentos
Revalida	Exame Nacional de Revalidação dos Diplomas Médicos

Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAF/SRI	Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCJS	Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senaes	Secretaria Nacional de Economia Solidária
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sesep	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
Sesi/CN	Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Sicon	Sistema de Condicionalidades
SIG Água	Sistema de Gerenciamento da Universalização do Acesso à Água
SIG Cisternas	Sistema de Gerenciamento da Universalização de Cisternas
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
Sisma	Sistema Simplificado de Manejo de Água para a Produção
Sistec	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica de Saúde
UDF	Centro Universitário do Distrito Federal
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
ULB	<i>Université Libre de Bruxelles</i>
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Uniceub	Centro de Ensino Unificado de Brasília
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unric	Centro Regional de Informações das Nações Unidas
USP	Universidade de São Paulo
WWP	<i>World without Poverty</i>



Ministério do
Desenvolvimento Social e
Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

