

The background is an abstract painting in a cubist style, depicting a city street scene. It features a variety of colors including blues, greens, yellows, and reds, with visible brushstrokes and geometric shapes representing buildings and structures. In the lower right corner, there is a small figure of a person wearing a yellow shirt, and a sign with the word 'PORTINHA' and the number '58' is visible.

# DESENVOLVIMENTO, INCLUSÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE: DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO BRASIL SEM MISÉRIA

TEREZA HELENA GABRIELLI BARRETO CAMPELLO

BRASÍLIA-DF  
ABRIL DE 2017



FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
ESCOLA FIOCRUZ DE GOVERNO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM SAÚDE

Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello

Desenvolvimento,  
inclusão social  
e intersectorialidade:  
do Orçamento Participativo  
ao Brasil sem Miséria

Memorial descritivo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Escola Fiocruz de Governo como requisito para obtenção do título de Notório Saber em Políticas Públicas em Saúde.

Orientadora Prof<sup>a</sup> Dra. Denise Oliveira e Silva  
(Fundação Oswaldo Cruz)

Brasília-DF  
Abril de 2017

**Orientação editorial**

Pro. Dr. Gerson Oliveira Penna

**Revisão**

Adriana Moraes

Cecília de Almeida Lopes

Manuel de Araújo Amorim

**Projeto gráfico e diagramação**

Kátia Ozório

**Fotos**

Ubirajara Machado

Sérgio Amaral

**Imagem da capa**

FAVELA, de Candido Portinari

Pintura a óleo/madeira, 66 x 100 cm, de 1958

(Direito de uso gentilmente cedido por João Candido Portinari)

Campello, Tereza.

Desenvolvimento, inclusão social e intersectorialidade: do orçamento participativo ao Brasil sem Miséria / Tereza Campello. -- Brasília, DF: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Fiocruz de Governo, 2017.

231p.: il.

Memorial descritivo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Escola Fiocruz de Governo como requisito para obtenção do título de Notório Saber em Políticas Públicas em Saúde.

Orientação: Doutora Denise Oliveira e Silva.

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Inclusão social, Brasil. 3. Orçamento participativo, Brasil. 4. Plano Brasil sem Miséria. I. Ministério da Saúde. II. Silva, Denise Oliveira e.

CDU 364(81)



Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello

# Desenvolvimento, inclusão social e intersectorialidade: do Orçamento Participativo ao Brasil sem Miséria

Memorial descritivo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Escola Fiocruz de Governo como requisito para obtenção do título de Notório Saber em Políticas Públicas em Saúde.

Orientadora Prof<sup>a</sup> Dra. Denise Oliveira e Silva  
Fundação Oswaldo Cruz

## **Banca Examinadora**

Prof<sup>a</sup>. Dra. Denise Oliveira e Silva  
Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Jorge Osvaldo Romano  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Maurício Lima Barreto  
Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Paulo Marchiori Buss  
Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Sergei Suarez Dillon Soares  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## **Membros Suplentes**

Prof. Dr. José Francisco Nogueira Paranaguá de Santana  
Fundação Oswaldo Cruz

Prof<sup>a</sup>. Dra. Leonor Maria Pacheco Santos  
Universidade de Brasília



Desenvolvimento,  
inclusão social  
e intersectorialidade:  
do Orçamento Participativo ao  
Brasil sem Miséria

Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello





À Luiza,

filha amada, que inunda meus dias de alegria e  
liberta o que há de melhor em mim.



## Agradecimentos

O melhor no agradecimento é o ato de reconhecer. Lembrar daqueles que compartilham sonhos, projetos e realizações, estiveram ao meu lado, os que me apoiaram e me ajudaram com minha filha. E foram, felizmente, muitos.

Ao Presidente Lula, pela confiança, pelos mais importantes aprendizados e por não desistir de lutar por um mundo mais justo, mantendo acesos, em cada um de nós, o sonho e a esperança.

À Presidenta Dilma, que me desafiou muito além do que eu imaginava ser meu limite, acreditando na força e capacidade das mulheres.

Professor Gerson Penna, obrigada por me convidar e me incentivar a escrever minha trajetória de gestora, na forma de Memorial, nestes tempos de dor, sofrimento e incertezas, e me fazer encarar este período como momento de reflexão e produção.

Agradeço à Denise Oliveira, minha orientadora, pela parceria, pelos conselhos, e por valorizar dia a dia o conhecimento e a experiência como saber científico e por me encorajar a assumir este lugar no que ela denomina de ciência cidadã.

Agradeço de coração à Márcia Muchagata e Sandra Brandão, que leram a primeira versão, criticaram, e me deram segurança para seguir em frente, e à Monica Rodrigues, que ajudou em um pouco de tudo, na forma e conteúdo.

Muitos me ajudaram no trabalho de garimpo, seleção e organização de informações, produção de dados e documentos. Agradeço em especial a Arnaldo Campos, Carlos Paiva, Celso França, Carlos Guedes de Guedes, Esther Dweck, Flávio Cireno, Flora Marin, Guilherme Cassel, Ieda Castro, Isabel Costa, Johannes Eck, Iraneth Monteiro, Izabella Teixeira, José Dirceu Galão, Janine Mello, Jeferson Miola, Julio Cezar Fonseca, Letícia Bartholo, Lilian Rahal, Luna Borges, Paula Montagner, Paulo Guilherme Cabral, Paulo Jannuzzi, Marcelo Cardona, Marconi Fernandes, Marta Salomon, Miriam Belchior, Miriam Chaves, Néia Uzon, Rafael Guerreiro Osório, Roberto Vinzentin.

Fundamental reconhecer o trabalho e esforço da querida Gabryela Figueiredo, que me deu suporte em todo este processo e da equipe do gabinete da DIREB.

Agradecer à Cecília de Almeida Lopes e Adriana Moraes que fizeram um esforço concentrado de revisão. A Kátia Ozório e equipe, responsáveis pelo projeto gráfico e por dar tratamento adequado a todos os gráficos, tabelas e figuras que ajudam na compreensão do conteúdo.

Um agradecimento especial a Ubirajara Machado, o Bira, a Sérgio Amaral, e a Roberto Stuckert que assinam as fotos e dão cores às memórias.

Agradeço ao amigo querido João Candido Portinari que cedeu o direito de uso da imagem da obra intitulada Favela, de Candido Portinari. Uma honra ter um artista comprometido com a justiça social a ilustrar a capa deste Memorial.

É necessário reconhecer os que estiveram comigo nestes quase 30 anos de trajetória profissional, sendo parte da batalha do dia a dia. Tentei nominar a todos no corpo do Memorial. Em especial, à equipe do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Agradeço aos que me acompanharam na vida. Paulo Ferreira, pai da Lulu, que foi meu companheiro por 20 anos, Adriana Moraes, Suzana Lisboa, Andrea Marquez Fontes, Lena Peres e Lina Conceição Oliveira, e em nome deles agradecer a todos os meus amigos e familiares, em especial a minha filhota, pela paciência e pelo carinho.

Quero incluir nestes agradecimentos os brasileiros e brasileiras, os mais pobres, os ainda invisíveis ao Estado, os que batalham dia a dia para se sustentar, para ser feliz, para que seus filhos estudem e tenham uma vida melhor. São eles que motivam, inspiram e dão sentido à trajetória dos que persistem na luta contra a pobreza e as desigualdades.

# Sumário

|     |                                                                                                              |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.  | PRÓLOGO: ONDE A POLÍTICA COMEÇA                                                                              | 15  |
| 2.  | INTRODUÇÃO                                                                                                   | 17  |
| 3.  | ENGENHARIA <i>VERSUS</i> ECONOMIA (1981 – 1988)                                                              | 20  |
| 4.  | RIO GRANDE DO SUL, UMA USINA DE INSPIRAÇÃO E PRÁTICA (1989 – 2002)                                           | 23  |
| 4.1 | Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Coragem de Mudar (1989 – 1993)                                         | 23  |
| 4.2 | Reflexão e ação sobre a <i>práxis</i> : experiência na acadêmica (1990 – 1994)                               | 31  |
| 4.3 | Um período no parlamento: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1993 – 1998)                          | 33  |
| 4.4 | Um Estado para a maioria dos gaúchos (1999 – 2002)                                                           | 38  |
| 5.  | GOVERNO FEDERAL: SEM MEDO DE SER FELIZ (2002 – 2010)                                                         | 45  |
| 5.1 | Da Transição à Assessoria Especial da Presidência                                                            | 47  |
| 5.2 | Bolsa Família: um pouco da história (2003 – 2010)                                                            | 48  |
| 5.3 | Casa Civil: coordenação de projetos estratégicos e Metas Presidenciais (2004 – 2010)                         | 57  |
| 6.  | PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA E A MISSÃO DA MINISTRA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2011 – 2016) | 64  |
| 6.1 | Plano Brasil sem Miséria – Oportunidade para Todos                                                           | 65  |
| 6.2 | Os avanços no Bolsa Família proporcionados pelo Brasil sem Miséria                                           | 73  |
| 6.3 | Eixo Inclusão Produtiva                                                                                      | 85  |
| 6.4 | Política Nacional de Assistência Social                                                                      | 95  |
| 6.5 | Eixo Serviços                                                                                                | 104 |
| 6.6 | Participação e transparência                                                                                 | 111 |

|     |                                                                                     |         |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 7.  | O BRASIL FORA DO MAPA DA FOME: A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 115     |
| 8.  | PELO QUE LUTO UMA VIDA TODA?                                                        | 120     |
| 8.1 | Quem eram os pobres em 2003 e quem são os pobres em 2015?                           | 121     |
| 8.2 | Redução da pobreza e da desigualdade de renda                                       | 129     |
| 8.3 | Pobreza Multidimensional: é sustentável investir em políticas de combate à pobreza? | 132     |
| 9.  | UMA TRAJETÓRIA INTERROMPIDA                                                         | 148     |
| 10. | OS NOVOS DESAFIOS                                                                   | 150     |
| 11. | UMA PÁGINA ABERTA                                                                   | 155     |
|     | <br>GALERIA DE FOTOS                                                                | <br>157 |
|     | <br>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS                                                      | <br>163 |
|     | <br>ANEXOS                                                                          | <br>171 |
|     | <br>ANEXO I - CURRICULUM VITAE                                                      | <br>172 |
|     | <br>ANEXO II – RESENHAS                                                             | <br>176 |







# 1. Prólogo: Onde a política começa

Minha história familiar foi dada por cepas muito distintas. De um lado meu pai, Francisco de Assis de Araujo Barreto Campello, advogado, filho de tradicional família pernambucana ligada à academia ou ao serviço público. De outro, minha mãe, Lygia Gabrielli Barreto Campello, filha de imigrantes italianos que se instalaram em Descalvado, São Paulo, trabalharam na lavoura de café, e prosperaram no ramo da indústria têxtil no interior paulistano. Tinham em comum a herança católica, mas carregavam estes dois pedaços do Brasil, Pernambuco e São Paulo, e origens tão diferentes. Nasci em São Paulo, mas cedo mudei para o Recife.

As imagens do Nordeste da minha infância permanecem marcadas em minha memória afetiva. Tive a felicidade de morar dos dois aos onze anos no Recife, Pernambuco, e conviver com minha extensa família paterna, com dezenas de primos e tios. Impossível esquecer a alegria e o calor nordestinos, as frutas e a praia de Boa Viagem que, com sua luz, banhava todas as minhas manhãs de menina.

Mas nem todas as lembranças são lúdicas. Ainda passam diante de mim as pontes do Recife repletas de retirantes. Estas imagens nunca mais sairão de minha mente. As tardes tórridas em que ia visitar meu pai na SUDENE<sup>1</sup>, de mãos dadas com minha mãe. Na época, o Recife tinha ônibus elétrico, e lá íamos de “trólebus”<sup>2</sup>. Era uma aventura. Não raro as hastes de metal se soltavam e o veículo parava. Descíamos para fazer alguma compra no centro, e lá estavam eles. Centenas – na minha cabeça pareciam milhares de homens, mulheres e crianças estendendo as mãos desesperados pedindo – pedindo dinheiro, comida, socorro, tudo. Cheios de chagas, feridas abertas, elefantíase e toda a gama de enfermidades imagináveis. Sujos, desesperados, implorando.

Ainda hoje volto ao Recife com frequência, para visitar meu pai (infelizmente falecido quando começava a escrever este texto), minha irmã e minha família paterna. Atravesso as mesmas pontes no centro do Recife, agora de mãos dadas com minha filha, com a tranquilidade de saber que ela não terá a memória marcada pelas mesmas cenas medievais.

---

1 A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, é uma autarquia Federal, com sede na cidade de Recife, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A SUDENE foi criada em 1959 por Juscelino Kubitschek com objetivo de integrar e promover o desenvolvimento do Nordeste, tendo a sua frente a liderança de Celso Furtado. A SUDENE foi extinta em 2001 e recriada pela [Lei Complementar nº 125](#), de 03/01/2007.

2 O **trólebus** (inglês: *trolley bus* é um [autocarro](#) ([ônibus](#)) elétrico, alimentado por uma catenária de dois cabos superiores a partir da qual recebe a energia elétrica.

A seca é a mesma seca. O clima é o mesmo clima. O bioma é o semiárido. Mas a paisagem rural mudou e, com ela, também a paisagem urbana. O êxodo, a fome e o sofrimento não resultavam da seca, do clima, do semiárido. Eram fruto das (in)decisões políticas, como já alertava Josué de Castro em Geopolítica da Fome.

Confrontado com 500 anos anteriores de sua história, o Nordeste pode revelar neste início de século toda a força de seu povo, de sua cultura, sua capacidade criativa e a dinâmica econômica, ao parar de alimentar a indústria da seca e passar a conviver com o semiárido.

Da mesma forma, o Brasil, em pouco mais de uma década, se tornou uma referência, ao demonstrar ao mundo que a realidade pode ser alterada. Eu pude contribuir para meu país, para o Nordeste, e sei que a desigualdade pode ser enfrentada, que podemos acabar com a fome, se houver determinação política.

Tive muita sorte de ser parte de uma geração que sonhou, gestou e produziu estas transformações, que incluíram social e economicamente milhões de brasileiros e mostraram que outro mundo é possível e que a pobreza e a miséria podem sim ser superadas.

É com esse espírito que me vejo no desafio de iniciar esse resgate em um Memorial.

## 2. Introdução

As decisões ao elaborar um Memorial são muitas. Das centenas de memórias relevantes na sua formação, quais selecionar? Quais valorizar? Como tratar as experiências vividas? Como garantir a reflexão por meio da temporalidade, marca indelével da vida humana?

A primeira dúvida foi decidir escrever ou não em primeira pessoa. É da tradição democrática e de participação popular, onde me formei, usar o “nós”, falar pelo coletivo. É mais fácil, flui naturalmente incluir, somar.

Escrever, criar e produzir a várias mãos, reunir olhares, sempre faz emergir algo melhor, mesmo que resulte diretamente de uma ideia ou solução que brotou num momento de solidão. Escreverei como sujeito coletivo que fui e sou, pois acredito que de fato pude transformar realidades com tantos outros.

Mas os “nós” também trazem a ideia de ações que permitem fixar, firmar, unir, segurar e entrelaçar, ou desentrelaçar, presentes no dia a dia do gestor público. Assim, como figura simbólica, resolvi trazer também os “nós”, para além do prenome de terceira pessoa, também pelo diálogo com minha trajetória de atar e desatar “nós”.

Mais que arrolar os êxitos da carreira profissional, apresentarei reflexões sobre as decisões que tomei, só ou em conjunto, retendo os acertos e revendo os erros e descaminhos, para, com isto, refletir também sobre parte da história do setor público no pós Constituição Federal de 1988.

Pertenço a uma geração que viveu o final da ditadura militar no Brasil e sobretudo lutou para a emergência de um momento político de construção de um Estado de Direitos, de Bem Estar e Proteção social.

No acaso da sorte, as oportunidades foram se colocando. Talvez meu maior mérito tenha sido nunca ter fugido dos desafios que se apresentaram. Neste sentido, nos limites do que posso apresentar neste momento de mergulho na minha trajetória, busco descrever contextos e várias passagens que forjaram meu conhecimento, principalmente relacionados à capacidade de gestão, coordenação de equipes, integração de políticas e habilidades para construir e executar políticas públicas e de proteção e promoção sociais. Destaco as lutas estudantis que me jogaram na política; as passagens pela área fazendária de governos democráticos e populares que me deram ferramental para construir políticas eficazes; a academia, refúgio de reflexão da *práxis* e da formação de quadros; os diálogos com o orçamento participativo e os movimentos sociais; os projetos na área de desenvolvimento econômico e inclu-

são produtiva. Cada passagem escolhida para ser partilhada neste Memorial revela algum aspecto desta caminhada para finalmente trazer a construção do Programa Bolsa Família e do Brasil sem Miséria como estratégia ousada de enfrentamento da pobreza no século XXI.

Este Memorial é composto por dois blocos diferentes de relatos. O primeiro contém o início da minha carreira na academia, seguido pelas experiências profissionais de 1989 a 2010, no qual busco destacar aspectos dessa bagagem que mais se relacionam com a fase em que estive na liderança da estratégia de superação da extrema pobreza, O Plano Brasil sem Miséria, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este é o segundo momento, que vai de 2011 a 2016, como ministra responsável pela construção do “Plano Brasil sem Miséria”, o aperfeiçoamento do Bolsa Família, e à frente da Política Nacional de Assistência Social e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Busquei construir uma narrativa que evidenciasse o fio condutor de minha trajetória profissional: todas as experiências vividas carregam, em maior ou menor grau, três marcas presentes em cada momento: gestão democrática; atuação multisetorial com integração de políticas; e construção de políticas públicas como vetor da transformação da sociedade e da redução das desigualdades.

Ocorre que, à medida que fui reconstruindo as memórias, a cada documento encontrado, me deparei com uma enorme e diferenciada quantidade de ações, programas, projetos, iniciativas e forças tarefas que participei e liderei. Ações muito diferenciadas entre si, não obstante embaladas pela mesma vontade de transformar o mundo, tornando impossível fazer estes relatos dentro de uma mesma narrativa. Assim, segui uma sugestão de Denise Oliveira, minha orientadora e parceira, e passei a aprofundar os temas em resenhas, ao final, em anexo. O leitor encontrará uma narrativa central no corpo do Memorial, e poderá optar por recorrer a um ou outro tema nas resenhas, contando com uma descrição mais detalhada das circunstâncias, programas e ações e seus objetivos e resultados.

Desde já cabe anunciar que o Bolsa Família vai receber uma parcela expressiva de atenção na narrativa central deste Memorial. Isso reflete sua importância na minha trajetória profissional, e o quanto este instrumento distributivo e de inserção social marcou o meu caminho, ensinando, derrubando mitos arraigados em mim e em cada um de nós.

Ao tratar do Bolsa Família e do Brasil sem Miséria, além do relato das experiências, pretendo refletir sobre os resultados das políticas referidas à luz de dados, estudos e pesquisas que permitam mostrar o acerto das políticas de combate à pobreza através dos seus impactos sobre a qualidade de vida da população de baixa renda no Brasil.

Paralelamente à construção dessas memórias, busquei atualizar os dados e levantar informações mais recentes. O leitor poderá, assim, contar com todos os dados atualizados, garantindo uma análise dos resultados do conjunto destas ações sobre a população de baixa renda ao longo dos últimos 13 anos, com metodologias distintas, buscando responder uma pergunta recorrente e atual: é sustentável investir em políticas de combate à pobreza?

Caberá, por fim, um registro especial referente à contribuição em avaliação e monitoramento de políticas públicas e ao atual momento, como integrante de um grupo forte de pesquisa na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz- Brasília). Este momento coroa um esforço que iniciei ainda no MDS de disponibilizar à comunidade científica a base de dados do Cadastro Único, permitindo a elaboração de estudos e o cruzamento com dezenas de outras bases de dados para avaliar políticas públicas.

Escrever este Memorial permitiu-me uma incursão em parte das grandes questões colocadas ao Estado moderno, no que se refere à gestão, ao alcance de metas, à efetividade das ações, à garantia de direitos e à justiça social. Sinto-me renovada e cheia de energia para apontar, ao final deste texto, aquilo que pretendo continuar a fazer, em meio a tantas adversidades, para seguir ajudando a mostrar que um outro mundo é possível.

### 3. Engenharia versus Economia (1981 -1988)

O início dos anos 80 foi marcado pela abertura política. O Brasil fervilhava com o clima de mudança, mas tudo ainda era recente o suficiente para que o fantasma da ditadura e da repressão ainda nos assombrasse.

Decidir por uma profissão aos 18 anos é uma tarefa arriscada. Mas como todo jovem, não pensava assim. Sempre quis ser engenheira. Deixei me levar pelo caminho da curiosidade nas cadeiras do colégio, pautada pela facilidade que tinha em matemática, física e química. Me encantavam os fenômenos da natureza, as fórmulas, os números e a capacidade do homem em intervir e inventar. Foi assim que minha vida universitária teve início no curso de Engenharia Química, na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em Minas Gerais, não muito distante de Franca, São Paulo, onde viviam meus pais.

Por 3 anos e meio cursei engenharia até entender que meu caminho deveria ser outro. Tinha muito mais afinidade com a área de humanas e queria uma formação que me fornecesse ferramentas para interferir na realidade política, participar e lutar contra as desigualdades sociais.

A vida na Universidade, fora da casa dos meus pais, me jogou diretamente dentro da política. Estávamos fazendo história. Não nos limitávamos a discutir política estudantil, moradia, restaurante universitário, universidade pública e gratuita, passe livre, entre tantos outros temas. As bandeiras do país atravessavam nossas reivindicações: liberdade de imprensa, direito à saúde, distribuição de renda, anistia, Diretas Já!

O ativismo no movimento estudantil colocou a pá de cal sobre as dúvidas em seguir minha carreira de engenheira. Comecei tudo de novo, prestei novo vestibular e fui cursar economia. Desejava me preparar, estudar história, entender porque o Brasil era tão desigual, e me preparar para atuar sobre esta realidade.

O movimento estudantil foi uma escola. Trilhei todos os níveis de militância e representação: Centro Acadêmico, Diretório Central de Estudantes, disputamos a União Estadual de Estudantes (UEE) e compus a chapa “Para sair desta Maré”, que concorreu na única eleição direta da história da União Nacional de Estudantes (UNE). Éramos testados no limite da expressividade, tendo que falar em público, muitas vezes à frente de centenas de jovens em assembleias. Exercitamos a paciência nas intermináveis visitas de sala em sala de aula. Exercitamos a nossa capacidade de negociação, oratória, argumento, postura. A aprendizagem da derrota eleitoral, da formulação de propostas e de como a construção do sonho se dá na luta, na labuta. Encontrei um caminho onde pude juntar minhas convicções, minha vontade de transformar o mundo e minha formação profissional.



Eleições para Diretório Central dos Estudantes DCE/UFU. Membros da chapa e a velha guarda no movimento estudantil. Nascente venceu as eleições e foi secretária geral - 1983.

Naquela altura já tinha lido Lenin, Trotsky e Engels. No curso de Ciências Econômicas, li Marx, Keynes e os pensadores clássicos liberais e muitos dos economistas que, com base no ideário da livre concorrência, deram base às políticas que conduziram o padrão de desigualdade hoje existente. Isto era parte do currículo. Realmente era juntar a fome com a vontade de comer.

Tive o privilégio de fazer um curso diferenciado, mesmo estando a Universidade Federal de Uberlândia encravada numa região marcada pelo agronegócio e pelas desigualdades, como é o caso do Triângulo Mineiro. Encontrei um curso com professores bem formados, politizados e críticos. O Departamento de Economia da UFU se constituiu em espaço de reflexão heterodoxa, no plano mais geral, e estruturalista, no que diz respeito à teoria do desenvolvimento nacional na década de 80. Os salários elevados<sup>3</sup>, uma escola heterodoxa jovem, ousada e sem “líderes inconteste” passou a atrair candidatos de regiões cada vez mais distantes e permitiu a construção de uma unidade fluida de pensamento. Em pouco tempo, ao final da década de 80, o curso de Economia da UFU já era reconhecido nacionalmente, dando origem a um programa de pesquisa e ensino que ia além dos estudos de recorte histórico, mesclando a literatura clássica com modelos de relativa complexidade formal, na tentativa de nos expor ao debate com todas as correntes teóricas em Economia.

Entender o capitalismo tardio brasileiro, ler Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Belluzo, João Manuel Cardoso de Mello e tantos outros me daria a

3 Nos anos 80, não havia isonomia salarial entre Instituições Federais de Ensino Superior, e a UFU se encontrava entre os cinco maiores salários do país.





Indo com a professora Maria da Conceição Tavares, em 1998, à palestra em Santa Cruz do Sul/RS.

capacidade crítica para pensar e sonhar com um outro Brasil. Esta bagagem, somada a minha militância política e banhada em minha formação cristã, me manteria em uma trajetória de luta contra as desigualdades sociais.

Meu último ano de faculdade coincidiu com dois episódios marcantes da história política brasileira: o debate que culminou com a aprovação da Constituição Federal e as eleições municipais de 1988.

Cheguei a me inscrever para as provas da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) para fazer o mestrado em economia. Recém-formada, e cheia de vontade de agir, recebi o convite para fazer uma entrevista de trabalho que me levaria a integrar a equipe do prefeito eleito de Porto Alegre, Olívio Dutra. “Desci” para o Rio Grande do Sul (RS), e não voltei nem para buscar a “mudança” (que se resumia a uma escrivaninha, uma estante antiga, livros e minhas roupas). Comecei a trabalhar no dia seguinte à entrevista. Assim, iniciei minha carreira como economista.

Daí para frente, a cada fim de um ciclo que se encerrava, abria-se outro ainda mais instigante e desafiante, me jogando numa ciranda de experiências.

Ao final destes quase 30 anos, me vejo tendo feito de tudo um pouco. De cada época carreguei uma marca. Certa feita me queixava para uma extraordinária mulher, que tenho orgulho de poder chamar de amiga, a economista e professora Maria da Conceição Tavares, e dizia a ela que não era especialista, que isto era um problema na minha formação. Ela retrucou: “O mundo está cheio de especialistas. Precisamos de generalistas, de quem lide com fenômenos complexos, que pense no nosso povo e que ouse. E é mais fácil para quem está fora dos compartimentos”.

## 4. Rio Grande do Sul, uma usina de inspiração e prática (1989 - 2002)

### 4.1 Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Coragem de Mudar (1989 – 1993)

Eleger o líder sindical Olívio Dutra para governar Porto Alegre (RS), uma importante capital do país, já era revelador dos anseios por mudança de uma parcela expressiva da população.<sup>4</sup> O lema representava bem este desejo popular: “Coragem de Mudar”.

O Programa de Olívio Dutra acenava claramente para uma inflexão no modo de governar: participação popular. Esta seria mais que uma marca ou um slogan, se constituiu num *modus operandi* que orientou toda a nossa ação.

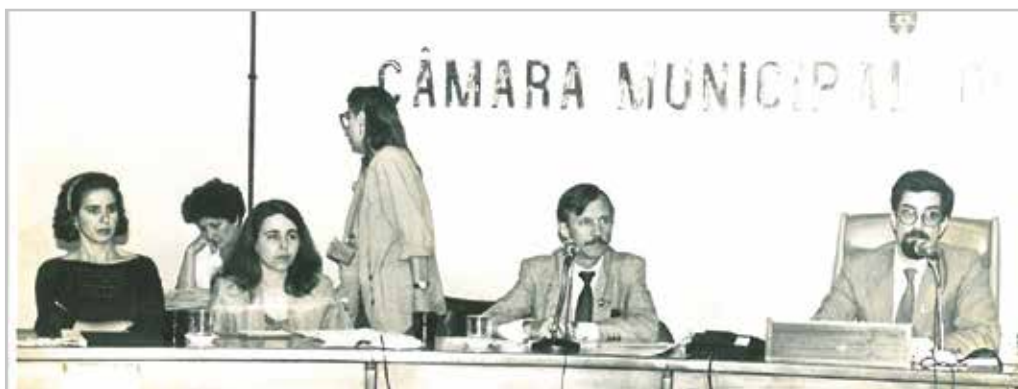
Na Prefeitura tive oportunidade de ocupar diferentes cargos e assumir tarefas distintas e complexas: Reforma Tributária, negociação com os servidores, coordenação do orçamento. Tudo isto com 26 anos de idade. Mas éramos todos jovens...

Comecei como assessora do Secretário da Fazenda, Joao Verle. Economista histórico de esquerda, servidor do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul, Verle era cheio de frases simples, engraçadas e repletas de sentido, que proferia como se estivesse falando algo muito pesado ou óbvio: “O que não tem solução, solucionado está”: “Para além de ser, tem que parecer”, “ Revisar nunca é demais”. Verle viria a ser, 12 anos mais tarde, prefeito de Porto Alegre na quarta gestão consecutiva do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo<sup>5</sup>.

---

4 As eleições ocorrem no bojo do desgaste do Governo Sarney. A crise da Ditadura havia sido alimentada pelo acirramento do conflito distributivo interno ao longo dos anos 70, cuja expressão maior foi a emergência do novo sindicalismo. Olívio Dutra emerge enquanto uma liderança social justamente no movimento sindical. Neste mesmo período, contudo, os Estados Unidos da América (EUA) impuseram uma inflexão radical em sua política monetária, a chamada Reaganomics, que levou ao enxugamento da liquidez internacional, impediu o re-financiamento da dívida externa brasileira e impôs um novo conflito distributivo com o exterior. Este último se resolveu por meio de pesadas desvalorizações cambiais, com impactos nos preços dos importados e ganhos para o setor exportador. Neste quadro, as conquistas de aumentos nos salários nominais não resultaram em elevação nos salários reais, mas em espiral inflacionária. Ao contrário do que se esperava, a crise da Ditadura não levou a uma redistribuição da renda, mas ao aprofundamento da concentração. Em 1986, ano de eleições para os governos estaduais e para o Congresso Constituinte, o Governo Sarney lança o Plano Cruzado, com congelamento de preços e elevação dos salários reais. Logo após as eleições, contudo, o congelamento teria fim e a inflação voltaria com ainda mais força. Em 1988, a confiança na “Nova República” e no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) era praticamente nula. Esta descrença ficaria evidente nas eleições presidenciais de 1989. Mas já se manifestava em Porto Alegre, em 1988, com a vitória de Olívio Dutra nas eleições para a prefeitura.

5 Meu chefe direto era Guilherme Cassel, com quem tive longa parceria e amizade. Trabalhamos juntos de 1989 a 2002. Entre 2003 e 2010, foi Ministro adjunto e Ministro do Ministério do Desenvolvimento Agrário.



Em 1990, participando de audiência pública sobre a reforma tributária, com o secretário da Fazenda João Verle, Néia Uzon e presidente da Câmara de vereadores de Porto Alegre, Antônio Holfeld.

Ao assumir a prefeitura, Olívio encontrou uma situação financeira dramática, com serviços públicos bastante precarizados. Era necessário investir e garantir qualidade nos serviços. No entanto, o cenário que se desenhava era incompatível com os planos: receitas sucateadas por uma série de anistias e isenções que desestimulavam o contribuinte; inflação galopante corroendo a receita corrente; dívidas acumuladas e, para completar o quadro, havia sido aprovado em dezembro, às vésperas de Olívio Dutra assumir, uma lei que triplicava o gasto com pessoal. No primeiro ano de governo, os gastos com pessoal chegaram a 98% da receita. (CAMPELLO, 1994)

Durante 1989, em conjunto com a equipe servidores públicos e de fiscais do município<sup>6</sup>, comecei a organizar a proposta de nova legislação tributária. Foi minha primeira missão como economista. A Constituição de 1988, aprovada no ano anterior, fortalecia o papel dos municípios e abria novas possibilidades de atuação para a municipalidade na área fiscal. Trazia, por exemplo, o princípio da função social da propriedade, abrindo espaço para que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pudesse ir além de fonte de arrecadação e permitindo ampliar o horizonte de cobrança, se tornando progressivo. A Constituição também estabeleceu que aos municípios caberia recolher e regular novos impostos, como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, ITBI. (ANEXO II, Resenha 1)

Aprovamos uma proposta progressista usando uma brecha da legislação, apesar da baixa correlação de forças numa Câmara de Vereadores conservadora como a de Porto Alegre. Passamos a ter uma legislação que onerava principalmente os imóveis urbanos vazios e áreas de especulação imobiliária, cobrando de forma progressiva os imóveis considerando uso e valor.

---

6 Dentre a equipe vale lembrar de Marilene Jurkfitz, sem quem nada seria feito, minha parceira Néia Uzon, Olair Severo de Oliveira, o Jorge Backes, a Suzana da DTD, dentre tantos que a memória me impede de citar.



Representando o secretário da fazenda em encontro nacional de secretários da fazenda de capitais, ABRASF, em 1992.

A gestão para recuperação das receitas foi bem resolvida e, para mim, uma jovem recém-formada, foi uma aprendizagem diferenciada. Tive que estudar a estrutura tributária e entrar no mundo das leis e do direito, até então pouco conhecido para mim. Vivemos um intenso e difícil debate sobre equidade, sobre justiça tributária, sobre como financiar o passivo social para os mais pobres tributando o patrimônio de quem tinha mais. Foi um forte embate com a mídia local, e com o capital imobiliário. Nem poderia ser diferente, pois esta questão é de ordem nacional<sup>7</sup>. Não poderíamos resolvê-la no âmbito municipal. Cabia apenas atenuá-la dentro das possibilidades dos instrumentos disponíveis e viabilizar uma ampliação das receitas para garantir os gastos sociais e a ampliação do investimento público.

Na ocasião, uma conjunção de fatores nos permitiu alterar de uma forma significativa a legislação tributária municipal, obtendo um resultado que avaliei bem sucedido. (CASSEL; VERLE, 1994)

Sem receio de errar, podemos afirmar que a Reforma Tributária, que tive a honra de ajudar a elaborar, organizar e implementar, tornou possível a administração compartilhada entre poder público e sociedade civil. Permitiu ao governo municipal pôr em prática a inversão de prioridades por meio da im-

7 A questão fundiária urbana é um nó não desatado, como sempre o foi no campo, ao longo dos séculos. O latifúndio, que nos Estados Unidos foi eliminado no século XVIII, atravessou impassível até o início do século XXI, no Brasil. A aplicação da função social da propriedade encontra obstáculos de várias origens: pela via do Judiciário, pela correlação de forças local, pela precariedade dos cadastros ou registros de propriedades (MARICATO, 2003).

plementação das ações demandadas pela população, garantindo, com isso, a continuidade e o sucesso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Outra experiência que tive a oportunidade de participar foi a primeira mesa de negociação salarial com os servidores públicos municipais. Representei a Secretaria da Fazenda na Comissão Permanente de Negociação com os servidores. Este foi um momento desafiador, posto que a maior parte dos quadros dirigentes do governo era oriundo do movimento sindical. Apesar do ambiente de dificuldade financeira, foi possível estabelecer as bases para um ambiente de negociação: a transparência. Todas as contas foram abertas e disponibilizadas para o sindicato. E frente à polêmica de quanto gastar em pessoal e quais as rubricas deveriam ser computadas como gasto de pessoal, Verle me aconselhava com uma de suas pérolas: “Gasto com pessoal é só o que se gasta com pessoal”.

Os servidores presenciaram o esforço real de ampliar a arrecadação, tanto com o fim de anistias injustificadas e a retomada do esforço de cobrança, quanto com a proposta de reforma tributária. Com isto, estabelecemos um acordo que na época parecia improvável: a despesa de pessoal passou a ser uma função da receita.

O ano de 1989, também marcou o início do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. Uma proposta inovadora de gestão dos recursos públicos com a participação popular. Com a despesa do funcionalismo municipal comprometendo quase toda a receita (98%), os debates nas plenárias do OP foram muito centrados na discussão do saneamento financeiro e da Reforma Tributária. A população, sedenta por finalmente interferir nos rumos dos investimentos, foi surpreendida com uma situação negativa. E nesse caso, a transparência foi uma ferramenta poderosa de gestão para criar novos espaços de confiança com a sociedade e, principalmente, de democratização dos debates e decisões.

Em entrevista ao Jornal Sul 21<sup>8</sup>, concedida em 2014, Iria Charão, na época militante do movimento comunitário e que se tornou uma das coordenadoras de mobilização do OP, sintetizou: “O conhecimento foi fazendo com que as pessoas se abrissem mais, fossem mais solidárias e enxergassem que outras regiões da cidade precisavam muito mais do que a sua naquele momento”.

Para organizar e implementar o OP, a cidade foi dividida em 17 regiões e se estabeleceram seis áreas temáticas onde a população foi chamada a pensar a cidade junto com os técnicos e gestores da Prefeitura. Assim, deu-se iní-

---

8 O **Sul21** é um veículo de comunicação, sediado no Rio Grande do Sul, baseado nas novas mídias colaborativas da Internet.

cio a um intenso período de discussões com a realização de 23 assembleias populares em bairros, comunidades e realidades completamente diferentes. (ANEXO II, Resenha 2)

A discussão do orçamento com a população se desdobrava em várias fases. E a Reforma Tributária estava em pauta. Trabalhávamos todo o dia em nossas atividades na Prefeitura e à noite fazíamos reuniões na periferia e em bairros de Porto Alegre, desdobrando-se numa “dupla jornada”. Iniciava com rodadas de diálogo preparatórias, com informações e montagem das regras. Depois, começavam as rodadas com plenárias onde participavam do início ao fim o prefeito e quase todos os secretários municipais. Todas as assembleias eram abertas. Estas reuniões elegiam delegados que escolhiam as grandes prioridades. Este fórum de representantes constituía o Conselho do OP, que nos acompanhava no momento posterior de organização da peça orçamentária e de sua execução.

Os desafios eram muitos: montar um modelo de participação direta em bases totalmente novas e desconhecidas; traduzir um conteúdo extremamente sofisticado para a população, sem rebaixar o debate; mostrar o conjunto das ações e explicar questões técnicas reais, muitas vezes de difícil simplificação, como, por exemplo, o tamanho do gasto em atividades-meio, dívidas, precatórios etc.. Como discutir e deliberar sobre o conjunto da peça orçamentária? Afinal, orçamento tem os dois lados: receita e despesa.

Passamos por uma trajetória de aprendizado, de lado a lado, gestores e população.

Como relatado no livro Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil e avaliação histórica. (FEDOZZI, 2013, Pág. 7).

“O orçamento participativo permite o envolvimento dos cidadãos não eleitos na tomada de decisão sobre a questão-chave dos orçamentos públicos. Ele geralmente impõe que estes cidadãos discutam entre si, e não apenas com os políticos e técnicos e, juntos, construam o bem comum. Ele aumenta a transparência no funcionamento do governo, reduz o clientelismo e a corrupção. Não é uma solução milagrosa e enfrenta muitos desafios, mas há pouca dúvida de que é um dos caminhos a se explorar.”

Naquele primeiro ano, por exemplo, era difícil para a população acreditar e aceitar que não havia dinheiro, e que no ano seguinte, em 1990, a situação



ainda não estaria resolvida. Acabamos por aprovar um orçamento irreal, com um plano de gastos em obras e uma visão otimista da receita. O resultado foi a frustração das expectativas e uma mudança de postura em 1991, com amadurecimento de todos os atores. Aprendemos a ser mais realistas no plano de investimentos a deliberar. (AUGUSTIN FILHO, 1994)

Quando assumi como coordenadora de Orçamento, em 1992<sup>9</sup>, já havíamos avançado muito. A Prefeitura estava saneada, graças a um conjunto de medidas, como a Reforma Tributária, a renegociação das dívidas, a recomposição do índice do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) de Porto Alegre e a negociação salarial.

Conseguimos estabelecer um modelo de participação direta que se tornaria referência em gestão pública no mundo. Foi um novo modo de democracia participativa na decisão dos investimentos em obras e serviços que, em 2017, completa seus 28 anos. O OP de Porto Alegre se tornou uma marca icônica.

Nas palavras de Olívio Dutra, “tínhamos o objetivo ousado de construir uma nova referência nas relações entre poder público e sociedade”. O que considero mais relevante na minha experiência é ter participado diretamente destes momentos de contato com a população, com a presença do governo nas assembleias. Isto tinha um valor em si. O símbolo de estarmos lá, o prefeito, seus secretários e os técnicos sentados nos bairros da periferia. Assistíamos as explanações sobre receita e despesa, onde, em muitos casos, tive a honra de ser expositora. Depois, ouvíamos as intervenções da população.

Ao abrir o processo de decisão para a sociedade, invertemos, de fato, a lógica perversa de manter os investimentos retroalimentando a iniquidade. Os efeitos do OP podem ser aferidos seja na expansão diferenciada de bens e serviços públicos nas regiões mais pobres, seja na mudança estrutural da despesa pública realizada com receitas próprias, que passou a crescer principalmente nas áreas de saúde, educação e saneamento. No caso da saúde, por exemplo, os gastos passam de 6,4% entre 1984 e 1988, para 11,6 entre 1990 e 2000, sem considerar os recursos transferidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). (MARQUETTI, 2003).

Um outro elemento que emerge da participação popular é a tensão sempre presente visando romper com o debate encapsulado dos diferentes órgãos e caixinhas impostos pela legislação orçamentária, que teima em nos separar em unidades orçamentárias. Por tradição, a Administração Pública tem

---

9 Em 1992 João Verle licenciou-se para concorrer às eleições para vereador, com isto, Arno Augustin tornou-se Secretário Municipal de Fazenda e eu o sucedi na Coordenação de Orçamento e Planejamento, cargo que era exercido pelo Assessor Economista do prefeito. Arno foi meu parceiro, amigo e colega neste período e também no Governo do Estado do RS, na equipe de transição e no Governo Lula e Dilma.

dificuldade de lidar com a intersectorialidade, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora. Com o OP pude constatar que este efeito redistributivo também tensiona a gestão a atender o cidadão de forma mais integral. No caso de Porto Alegre se converteu, de fato, em melhoria da qualidade de vida, em especial para a população de baixa renda.

Ao pensar e refletir sobre este momento em minha vida, identifico alguns aprendizados que passariam a marcar minha atuação profissional dali para frente.

Os processos de diálogo não são construídos por meio de uma relação idealizada. São sempre mediados pela tensão. Uma tensão positiva, benéfica entre o desejo e as condições concretas, o sonho e a realidade, as necessidades e o possível, os interesses setoriais e a garantia de equidade, entre o conhecimento técnico e a sabedoria popular. Este convívio ilumina, nos impulsiona, e sempre faz com que façamos mais. A fazer o que parece impossível.

Esta experiência teve um impacto importante em todos os locais e ações que conduzi ou atuei para o resto da minha vida profissional. Não basta pensar a realidade a partir dos escaninhos, sempre se ganha muito ao estar presente, ir a campo, ver e ouvir. A escuta é uma ferramenta estratégica na gestão, pois permite que as queixas e os problemas apareçam e sejam vivenciados coletivamente; nos confronta com uma realidade diferente da que se desejava; traz à tona opiniões e inclui os atores, beneficiários, usuários no planejamento das políticas públicas. Um dos episódios que me recordo foi quando fomos surpreendidos ao ver que, para os participantes do OP, o principal problema a ser resolvido era a pavimentação das vias e não transporte coletivo, como supúnhamos. O tema do transporte ficou em terceiro lugar entre as prioridades do OP.

Transcorridos mais de 20 anos entre a passagem pela histórica gestão municipal de Porto Alegre e a atuação no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nas reuniões que fiz como ministra com setores da sociedade civil, sempre me recordava da experiência de Porto Alegre, e sei que a semente foi plantada no OP e continua gerando frutos. As horas de escuta, retornando a cada plenária, prestando contas, explicando, aprendendo, divergindo e partilhando. Foram muitos os momentos à frente do MDS de abertura de discussões e conversas com uma multiplicidade de setores, promovendo as rodadas de “Diálogos do Plano Brasil sem Miséria”, nas plenárias do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e em conferências estaduais e nacionais, promovidas por estes dois conselhos e por outros conselhos nacionais.

O OP foi uma escola para todos nós, técnicos, gestores, delegados e para a população, onde aprendemos a estabelecer um diálogo com espaço para a



escuta, o debate e o momento de deliberar. Um outro ensinamento rico foi o da articulação e integração de políticas, mesmo incipiente naquele momento, já estava presente. Como coordenadora do Orçamento e como membro da Junta Financeira e Orçamentária fui aprendendo a pensar de forma integrada, tentando cuidar do todo e cuidar também de cada parte.

Vale registrar que houve o esforço de não cair na tentação de, frente a situações complexas do ponto de vista fiscal, buscar o caminho fácil do curto prazo com a cartilha das velhas fórmulas de corte de despesa, em especial as de pessoal, que é a essência do gasto na área de serviços essenciais.

Este modelo de participação popular com o Orçamento Participativo funcionou bem por 16 anos<sup>10</sup>, durante quatro diferentes gestões do Partido dos Trabalhadores, que se estenderam de 1989 a 2004. Seria importante refletir sobre o OP após 28 anos. Em Porto Alegre, ele ainda funciona obedecendo a mesma divisão regional e áreas temáticas estabelecidas em 1989, no entanto, com uma participação no bolo orçamentário bem reduzido. Diante de um quadro nacional de restrição financeira, que afeta diretamente os municípios, o OP também é impactado.

Mas o seu vigor enquanto mecanismo de democracia participativa se preserva? O engajamento e a qualidade da participação popular permanecem? O OP conseguiu sobreviver mesmo com a alternância de partidos frente à administração local? Ele foi incorporado como um valor da cidadania porto-alegrense? Em uma realidade bem distinta da que foi concebido em 1989, em que não havia redes sociais virtuais (por exemplo, capazes de permitir trocas horizontais), o OP mantém a sua essência de abrir novos espaços de participação para além das eleições, calcado no sistema representativo?

Enquanto em Porto Alegre construíamos, desde 1989, as bases para um projeto de gestão inclusiva voltada para a maioria, caminho oposto era debatido em Washington, por técnicos do governo americano, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, no arranjo que ficou conhecido como Consenso de Washington<sup>11</sup>.

---

10 Em tempo: Fui surpreendida ao fechar este texto, com a notícia de que o OP de Porto Alegre teria sido suspenso em 2017, para evitar gastos com as plenárias populares. Apurei que isto procede, mas não tenho mais detalhes.

11 O termo Consenso de Washington é usado para se referir a um conjunto de regras e orientações formuladas em novembro 1989 no International Institute for Economy, por funcionários do governo dos EUA, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. No encontro foram construídas propostas de reformas para que a América Latina enfrentasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. O consenso refletia uma corrente de pensamento inspirada nas medidas aplicadas na Inglaterra na década de 80, que apregoava o Estado mínimo e também conhecida como medidas neoliberais. O modelo envolveu forte desmonte dos gastos públicos e do Estado de Bem Estar Social, corte de pessoal, privatizações, desregulamentação, dentre outros.

Aqui cabe um parêntese para falar do cenário nacional. Para minha geração, o ano de 1989 foi muito especial. Aos 27 anos pude exercer um direito de cidadã e dar meu primeiro voto para presidente da República, na primeira eleição democrática para presidente depois de findo o Regime Militar.

Uma eleição histórica, com candidatos do porte de Lula, Brizola, Ulisses Guimarães, Mario Covas e ainda Paulo Maluf, Afif Domingos, Aureliano Chaves, Ronaldo Caiado, dentre os principais. O Brasil acabou elegendo Fernando Collor, depois de uma histórica disputa no segundo turno com os debates de TV sendo manipulados, como foi largamente divulgado posteriormente pela imprensa internacional. O segundo turno, entre Collor e Lula havia sido muito bem entendido no interior da *intelligentsia burguesa*: a concentração de renda derivada da hiperinflação durante a “Nova República” acabara com a credibilidade do PMDB e de todos os partidos a ele associados em termos de perfil político, em especial, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo desempenho nas eleições de 1989 fora insuficiente e abriu espaço para uma alternativa populista de direita.

Hoje, Collor é lembrado por dois episódios: o confisco da poupança e o *impeachment*. Mas deveria ser lembrado também por ser o pioneiro a tentar implantar no Brasil o modelo apregoado por Washington, com abertura comercial e desorganização das leis de proteção da indústria nacional (a exemplo do que ocorreu com a indústria naval); início do processo de privatização e fechamento de estruturas importantes de prestação de serviço público (é desta época, por exemplo, o desmonte de toda rede de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil, ATERs); além de encampar uma campanha acirrada contra o funcionalismo público federal. Ganhou as eleições propondo uma extensa reforma do Estado e o combate a corrupção. Foi um curto período, mas de consequências importantes para a estrutura do estado brasileiro.

O movimento pendular neste período é notável. O Brasil aponta para um forte estado de direitos na Constituição de 88 e elege um ante Estado em 1989.

## 4.2 Reflexão e ação sobre a práxis: experiência na acadêmica (1990- 94)

Em 1990, comecei a lecionar no Departamento de Economia, na Universidade do Vale dos Sinos – Unisinos, em São Leopoldo, Região Metropolitana de Porto Alegre. Fiquei responsável pela cadeira de Economia do Setor Público que guardava muita afinidade com minhas atribuições profissionais. Trabalhava na Prefeitura de Porto Alegre e ministrava aulas à noite. Foi um momento de realização profissional, apesar do esforço físico exigido, depois de uma longa jornada de trabalho. Foi também um momento de muito orgulho para meus pais, que identificavam na docência a atividade mais nobre a ser exercida.

Assumir o curso de Economia do Setor Público me colocou o desafio de incluir na grade curricular elementos para uma formação mais cidadã, por meio de conhecimentos sobre o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e promotor da redução de desigualdades. Esta experiência possibilitou que eu exercitasse a junção da minha *práxis* com o aprofundamento teórico do contexto político de mudanças que o Brasil vivia.

O novo marco legal instituído pela Constituição Federal de 1988 estabeleceu novas regras e diretrizes para o setor público. Pude contribuir como docente ao apresentar, tanto aos alunos como ao corpo docente, novas abordagens de gestão pública que exigiam interpretar a legislação. Dois exemplos são as mudanças na legislação tributária e as possibilidades de democratização e participação, mostrando que a participação popular era necessária e factível, apesar das amarras legais da administração pública. Creio que cumpri meu papel na formação de quadros universitários. Por quatro anos segui lecionando.

No cenário nacional, desfeita a ilusão populista de direita, o *impeachment* de Collor levou ao poder a dobradinha PMDB-PSDB, representadas principalmente pelas figuras de Itamar Franco<sup>12</sup> e Fernando Henrique Cardoso. Coube a Fernando Henrique Cardoso articular a *intelligentsia* acadêmica e política nacional em busca de construir uma alternativa. Ao longo de dois anos uma equipe da PUC do Rio de Janeiro forjou o Plano Real.

O Plano Real mostrou-se mais que um programa anti-inflacionário de curto prazo. Não havia espaço para um novo programa “faz de conta”, mesmo que implicasse na falência de um segmento da indústria e do empresariado nacional.

O Plano Real conseguiu estabelecer um patamar de apoio popular por vários motivos, em especial porque ao controlar a inflação, conteve a corrosão inflacionária dos salários. Outros setores se beneficiaram diretamente do Real, como é o caso dos serviços, que não podem ser importados e se beneficiaram do crescimento do mercado interno que advém do crescimento dos salários. As *commodities* agrícolas tiveram um *boom* de preços com a demanda chinesa, que compensou a valorização do real, gerando ganhos extraordinários para a agroindústria nacional e dando o lastro necessário para as medidas.

Com este plano, Fernando Henrique Cardoso garantiu sua vitória. Não apenas uma vez. Mas duas. Em 1995, o país começava uma nova fase retomando o projeto de reforma do estado baseado em uma orientação de reduzir o gasto

---

12 Mesmo Itamar não estando mais no PMDB era amplamente identificado com o partido.

público, reduzir o Estado, sob o pretexto de necessidade de ajuste fiscal. Uso o termo “retomar”, para fazer justiça, pois o Presidente Itamar Franco não avançou no processo de redução do estado que vinha sendo levado a cabo no governo Collor. Ao contrário.

Neste período, eu já não mais estava na Prefeitura de Porto Alegre. Desde 1993, eu aceitara o convite para coordenar a equipe de técnicos do Partido dos Trabalhadores na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL/RS). Foi uma decisão acertada, pois a posse de Fernando Henrique Cardoso e a nova agenda neoliberal trazia novos desafios. Para os setores comprometidos com a construção de um Estado voltado a inclusão social e a redução das desigualdades, abria-se um período de embate e resistência.

Em 1994, licenciei-me da função de professora da UNISINOS, pois a sobrecarga de trabalho na AL/RS exigia que estendêssemos a jornada no período noturno. Me dedicaria nos próximos quatro anos a somar esforços com um grupo de gestores, intelectuais e militantes para resistir à implantação de um modelo de Estado Mínimo, que costumamos chamar de modelo neoliberal, assessorando os parlamentares eleitos pelo Partido dos Trabalhadores gaúcho.

### 4.3 Um período no parlamento: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1993 – 1998)

A experiência no Legislativo difere radicalmente da vida no Executivo. Para mim, foi um período rico para entender como funciona o parlamento e como são gestados os processos e rituais que desembocam no conjunto de normas e leis para a administração pública e para a sociedade.<sup>13</sup> Também foi importante experiência para aprofundar meus conhecimentos sobre orçamento público e finanças, agora na esfera estadual. Foi um período árduo, porém, para quem já se acostumara a estar à frente da execução de políticas públicas, vendo resultados palpáveis.

O governo Fernando Henrique Cardoso teve, em seu início, apoio social herdado do Plano Real e das medidas de combate à inflação do governo Itamar Franco. Este ativo de apoio social foi usado para apresentar à nação um bloco extenso de reformas de fundo neoliberal, inspiradas no Consenso de Washington e justificadas com base em um diagnóstico de dívida externa elevada, risco de retorno da inflação, desemprego e estagnação econômica. A solução apresentada pelo governo Fernando

---

13 Na AL/RS acompanhei duas legislaturas com os deputados do PT. Na primeira sob a liderança de Flávio Koutzii, e os parlamentares Ivar Pavan, Marcos Rolin, Casa Grande e Antônio Marangon. E na segunda com, e os deputados Flávio Koutzii, Pepe Vargas, Elvino Bom Gas, Gomes, Luciana Genro e Ivar Pavan.

Henrique Cardoso seguia o modelo de Estado mínimo e, em resumo, apresentava as seguintes propostas: venda de patrimônio público no qual o mercado tivesse interesse; diminuição do tamanho do Estado, com o desmonte de estruturas consideradas desnecessárias, mesmo que essenciais ao interesse público; redução de pessoal, através de Plano de Demissão Voluntária (PDV); flexibilização da legislação trabalhista e outras medidas. A proposta estava na contramão do que vinha sendo implementado nos governos sob liderança do PT, do que eu acreditava e do que havia sido recentemente definido na Constituição cidadã.

Este mesmo modelo foi copiado por outros governos estaduais alinhados com o governo central, como era o caso de São Paulo e Minas Gerais. Nos governos regionais e locais em que não houve adesão voluntária ao modelo, este foi imposto sob ameaça de bloqueio de renegociação das dívidas dos estados e do corte de transferências voluntárias.

O governador do Rio Grande do Sul, Antônio Britto (PMDB), foi um dos que seguiu as orientações emanadas das reformas federais. As reformas apresentadas ao parlamento gaúcho eram baseadas e referenciadas nos projetos de lei oferecidos ao Congresso Nacional.

Abriu-se um período de forte embate e resistência em todo o país, organizado pelos partidos de oposição, centrais sindicais, movimentos sociais, academia e atores da sociedade civil. No Rio Grande do Sul, as bancadas estaduais de partidos de oposição, PT, PDT, PSB, PCdoB, contrários ao que entendiam enquanto desmonte, montaram uma frente e se organizaram com seus quadros técnicos. Coordenei, neste período, a equipe de técnicos na liderança do Partido dos Trabalhadores. Neste *front* de resistência contra o desmonte do Estado e as privatizações conheci Dilma Rousseff, então economista da Fundação de Economia e Estatística – FEE/RS, que da mesma forma se opunha à Reforma Fiscal proposta pelo governador Antônio Britto. Naquela ocasião, não poderia imaginar que juntas trabalharíamos no Governo do Estado do Rio Grande do Sul de 1998 a 2002, durante a gestão de Olívio Dutra e, depois, na Equipe de Transição e no governo Lula. Muito menos poderia antever que o futuro reservaria para ela o cargo de primeira mulher presidenta do Brasil. Antônio Britto contava com uma forte base na Assembleia Legislativa, o apoio da mídia local e do governo federal. Apesar das resistências, conseguiu implementar várias propostas, com resultados devastadores: a Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT) e outras estruturas foram vendidas; os ativos da Caixa Econômica Estadual foram repassados ao governo federal dentro das negociações do PROES e



Em 1994, coordenando o seminário da bancada estadual dos deputados do PT, com deputados Ivar Pavan, Marcos Rolim, Antônio Marangon e Flávio Koutzii.

PROER<sup>14</sup> e ela foi extinta; o Programa de Demissões Voluntárias (PDV) deixou o estado desprovido de parte de seus melhores quadros.

A luta de resistência a privatização teve também vitórias no Rio Grande do Sul: evitou-se que o Banco do Estado do RS (BANRISUL) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) fossem vendidos. Uma vitória importante e isolada<sup>15</sup>. Não ocorreu o mesmo na maioria dos demais entes federados.

O que havíamos previsto na oposição acabou por ocorrer. O modelo de ajuste baseado na desmobilização de patrimônio não gerou receita suficiente para equilibrar as contas, o ajuste fiscal restou frustrado e a única consequência foi a perda de capacidade de atuação do Estado no RS. Tampouco a política se converteu em benefícios para os atores econômicos ou para o empresariado gaúcho, exceto para aqueles que arremataram as empresas, como é o caso das companhias telefônicas. As consequências foram danosas e este período foi marcado pela estagnação econômica, pelo crescimento do desemprego e pela redução de salários. Ao final de quatro anos de governo Britto, o Estado se encontrava ainda

---

14 O governo Fernando Henrique Cardoso instituiu dois programas o PROER, Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, onde gastou bilhões para preparar e sanear os bancos privados nacionais que seriam adquiridos por instituições internacionais, no maior processo de concentração e internacionalização do sistema financeiro brasileiro; e o PROES, que visava o oposto, como o próprio nome diz: Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na atividade bancária, que praticamente eliminou a rede de bancos e caixas estaduais

15 Processo similar vem sendo promovido no início de 2017 pelo Governo Temer, com exigências legais que condicionam a negociação das dívidas dos estados a medidas como o fim dos raros bancos que não foram privatizados ou fechados no governo Fernando Henrique Cardoso. Mais uma vez o BANRISUL está nesta lista.





Em negociação no plenário da Assembleia Legislativa do RS, com deputados do PT Marcos Rolim, Carlos Casagrande, Pepe Vargas e Ciro Simone, do PDT.

mais pobre, mais endividado, menos dinâmico economicamente, e com menor capacidade de atuação e regulação, por perder parte das empresas. O modelo neoliberal não entregou o prometido, nem no Brasil, muito menos no RS.

Ao pesquisar os documentos daquela época, parece que leio uma avaliação da conjuntura atual. Mais de 20 anos depois do nocivo projeto, a história está a ser reprisada: assistimos à divulgação de um diagnóstico, que atribui aos gastos públicos, em especial ao social, a responsabilidade pelas dificuldades econômicas e financeiras do país e, como proposta de solução, mais uma vez, aponta que cortes no social supostamente poderiam equilibrar as contas.

Relembrar o que aconteceu na década perdida, nos oito anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e, nos quatro anos de Antônio Britto no RS, é importante para evitar que os mesmos erros se repitam. Já provamos do neoliberalismo. O remédio é amargo e não cura. Pior, pode matar o paciente.

O Rio Grande do Sul terminou a década de 90 com graves problemas econômicos, resultantes da política implementada pelo governo federal, que teve impacto sobre a indústria tradicional gaúcha. E também com problemas políticos, decorrentes de um estado endividado. O mal sucedido projeto de retração do Estado e a crise econômica que resultou da política federal fortaleceram a possibilidade de vitória da coligação capitaneada por Olívio Dutra. O programa de governo apresentado em 1998 por Dutra se propunha democratizar o Estado com o Orçamento Participativo; reestabelecer o papel regulador do Estado; construir um modelo de desenvolvimento econômico com geração de renda e inclusão social; e universalizar os serviços.



Em 1994, assessorando Olívio Dutra no debate eleitoral da RBS TV, em campanha para o governo do estado.

Em 1996, assessorando Pepe Vargas no debate na disputa eleitoral com candidato Germano Rigotto, em campanha para a prefeitura de Caxias do Sul/RS.

Em 2002, com José Eduardo Utzig, assessorando o candidato ao governo do estado do RS, Tarso Genro.



Olívio Dutra ganhou as eleições. Durante 1998, tive a oportunidade de assessorá-lo enquanto candidato e contribuir na organização da proposta de Plano de Governo. Isso foi possível exatamente pelo acúmulo de conhecimento e experiência sobre as questões do Estado do Rio Grande do Sul vivenciados na Assembleia Legislativa, em especial as recentes mudanças na estrutura administrativa e de gestão do governo do estado resultante da desconstrução promovida no governo Britto e Fernando Henrique Cardoso e pelo conhecimento adquirido sobre a situação financeira e orçamentária do RS.

#### 4.4 Um Estado para a maioria dos gaúchos (1999 – 2002)

Retorno ao poder executivo em 1998, certa da imensa tarefa que seria governar adotando um modelo distinto da onda neoliberal que assolava o país. A reeleição de Fernando Henrique Cardoso e o perfil dos governos estaduais eleitos deixaram o governo gaúcho isolado em oposição à orientação emanada do governo federal.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que historicamente atuava de forma fragmentada, refém de corporações e interesses, se encontrava ainda mais debilitado, pois havia perdido parcela de suas competências e não estava preparado para que fosse iniciado um projeto com participação popular. A situação era agravada pela ausência de instrumentos que pudessem dar suporte ao modelo de desenvolvimento que atacasse as imensas desigualdades sociais e regionais (SOARES, 2002).

Assumi a posição de secretária geral-adjunta de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sendo secretário geral de governo o vice-Governador Miguel Rossetto. Como coordenadora da Secretaria Geral de Governo (SGG), desde o primeiro dia de governo, pude contribuir para criar as condições para a retomada do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social. Foi uma nova oportunidade para exercer papel de gestora pública e de partilhar das vivências do Orçamento Participativo e de gestão intersetorial, desta vez em nível estadual.

Passados dez anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, os papéis da União e dos municípios estavam bem delineados, enquanto o papel dos estados, como entes federados, ainda estava em plena discussão e construção, e este era um desafio a enfrentar.

Minhas novas atribuições incluíam planejamento, coordenação geral das áreas e acompanhamento das ações estratégicas do estado, com a diretriz de atuar de forma matricial e intersetorial.

## NOVAS FORMAS DE GESTÃO PARA UM NOVO MODELO DE ESTADO

Quando assumimos o governo do estado do RS, uma das primeiras preocupações foi criar as condições para um modelo de gestão fundado na participação, na democracia popular e na garantia de direitos sociais. Para tanto, seria necessário a recuperação da capacidade financeira para inverter as prioridades. Um novo padrão de gestão também era necessário e foi proposto pela Coordenação de Governo: “Impõe-se, com isso, a tarefa de construir novos instrumentos de gestão para a coordenação e controle das prioridades e ações estratégicas do governo, com vistas ao acompanhamento sistemático pelo centro do governo. A tradução do sentido político do nosso programa é o maior rigor no cumprimento dos compromissos programáticos. O efetivo monitoramento irá nos permitir instituir um novo modo de gestão, principalmente das ações estratégicas e prioritárias.” (Documento da Coordenação de Governo)<sup>16</sup>

Os mecanismos de avaliação e monitoramento de projetos no governo eram, na maioria, de acompanhamento financeiro de execução orçamentária. As iniciativas existentes estavam isoladas e fragmentadas entre as secretarias, sem uma visão integrada e estratégica que oferecesse ao gestor melhores instrumentos para tomada de decisão de forma tempestiva, segura e com uma visão ampla das prioridades a serem alcançadas.

Igualmente deveria ser destacada a necessidade de adoção de um modelo de acompanhamento de projetos com prazo mais duradouro. Para implantar esse modelo conceitual deveria ser desenhada uma solução tecnológica que permitisse realizar esse acompanhamento com frequência mensal, permitindo a comparação entre os próprios projetos monitorados e também entre os diversos projetos definidos como prioritários.

Iniciamos com isto uma outra reforma do Estado, num sentido inverso ao que vinha sendo a orientação federal. Reformamos usando o princípio mais desafiador para a gestão pública (tradicionalmente avessa a trabalhar de forma integrada e fora da departamentalização e verticalização presente fortemente em todas as estruturas de Estado), permitindo uma visão sistêmica dos projetos estratégicos e prioritários. Para além de viabilizar ferramentas inteligentes de planejamento e acompanhamento, criamos condições para instrumentalizar a participação popular.

<sup>16</sup> Acervo da autora.

O processo todo ficou a cargo da Secretaria Geral de Governo (SGG), sob minha coordenação. Iniciamos duas frentes de trabalho simultâneas. De um lado, a definição das ações prioritárias, que foram estabelecidas pelo Orçamento Participativo. De outro, o desenvolvimento de um sistema informatizado que nos apoiasse na captação e no gerenciamento de informações.

A ferramenta MAG - Monitoramento das Ações de Governo - ficou muito conhecida. Recordo-me que, anos depois, na equipe de transição do Presidente Lula, recebi um grupo que queria oferecer um sistema de planejamento e monitoramento. Qual não foi a minha surpresa quando me apresentaram o MAG, idêntico, mas com outro apelido.

No entanto, é preciso ter claro que o que garantiu o êxito do MAG foi ser um instrumento orientado pela participação popular, tanto no seu desenho como na forma como os dados eram analisados e interpretados.

Foi o processo político, que desembocou nas definições das prioridades, em especial a validação pelo OP e a coordenação de governo, que deu legitimidade para que se pudesse fazer um acompanhamento *pari passu* das ações estratégicas. Este mandato dado pelo centro do governo e pelo OP permitiu mediar e promover a gestão dos conflitos existentes, e construir soluções conjuntas, proporcionando que os gargalos à implementação da ação fossem ultrapassados e os resultados almejados alcançados.

O governo gaúcho vivia à época – como vive hoje - uma séria crise fiscal de raízes históricas profundas. Impunha-se a hierarquização de dispêndios e investimentos a partir da análise rigorosa dos benefícios sociais por unidade de custo. Como eu participava da junta financeira e orçamentária, um dos critérios da alocação dos recursos era garantir a melhor execução das ações prioritárias.

O Monitoramento das Ações de Governo (MAG) permitiu coordenar, acompanhar, apoiar e monitorar a execução físico-financeira de 56 projetos prioritários, através do apoio técnico da Secretaria Geral de Governo (SGG), por meio da equipe por mim coordenada, a 16 órgãos envolvidos. (ANEXO II, Resenha 3). A equipe foi formada por técnicos e gestores com formação multidisciplinar.<sup>17</sup>

A agenda de desenvolvimento econômico se assentava em dois pilares: 1) a indissociabilidade entre desenvolvimento econômico e social; 2) o desenvolvimento socioeconômico a partir de recursos endógenos.

---

17 Equipe que conduziu o MAG: Marcelo Cardona, Fátima Fischer, Sônia Pilla, Gláucia, Carlos Paiva, Jaime, Jônia, Jeferson Miola, Eduardo Iacher, Paulo Muzzel, Luiz Faria, Rosa Mosna, Aida, Iu, Carlos, Sônia Amaro, Dione, Márcia Schuller, Omar Rosler, Márcia Martins.

Ações como a de fortalecer a agroindústria familiar e criar polos de inovação tecnológica, por exemplo, se integravam com o Programa de Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

É fundamental não perder de vista a limitação de se proceder a um redesenho de um modelo de desenvolvimento econômico no âmbito estadual, em especial quando não se atua em consonância com o que estava sendo implementado pelo Governo central, que controlava as variáveis de política econômica.

A perspectiva adotada no RS era a de desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs), constituídos e controlados com recursos - capital, tecnologia, insumos básicos e intermediários, mão-de-obra - regionais no interior de sua lógica endógena de auto-transformação e superação. Podemos citar como exemplos de APLs apoiados no Programa, o coureiro-calçadista, moveleiro, vitivinicultor, laticínios, suinocultor, avícola, dentre outros intensivos em mão-de-obra. E outros - como o automotivo (centrado em ônibus e caminhões) e o de máquinas e implementos agrícolas (centrado em tratores, colheitadeiras, plantadeiras, silos e armazéns, sistemas de irrigação e sistemas de ordenha) - já apresentavam produtividade do trabalho relativamente elevada e demandas específicas de enfrentamento de desafios e superação de gargalos tecnológicos. A perspectiva adotada era tratar os distintos APLs - portadores de problemas e demandas específicos - de forma diferenciada.

Outros projetos na área de desenvolvimento econômico visavam fortalecer a Agricultura Familiar e a produção de alimentos, como é o caso da Política de Segurança Alimentar, da criação do Seguro Agrícola e de ações voltadas para o combate à pobreza, como é o caso do RS Rural.

Do lado da agenda social, quatro grandes diretrizes organizavam os trabalhos das nossas equipes: a universalização de direitos; a unicidade das políticas para atender o cidadão de forma integral e integrada; o caráter público da oferta; e o controle social. (SOARES, 2002).

Dentre estes projetos estratégicos da área social, destaco alguns da área de saúde. No final da década de 90, o debate sobre o papel dos Estados Federados no desenho do Sistema Único de Saúde (SUS) era intenso. A opção do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul foi fortalecer as redes universais e apoiar os municípios com o Programa Municipalização Solidária, com a criação dos Centro de Referência em Saúde e a regionalização de equipamentos de média complexidade. O Governo do Estado assumiu “seu papel constitucional de cooperar financeiramente com todos os municípios (...) e adotou critérios técnicos para repassar recursos do Tesouro do Estado para todos os municípios habilitados”. (FERLA, JAEGER, e PELEGRINI, 2002, pág. 64). Alguns

dos desenhos consolidados atualmente, como o repasse fundo a fundo, as pactuações, critérios públicos e republicanos de repasse foram introduzidos através da aprovação, no Orçamento Participativo, da Municipalização Solidária como projeto prioritário.

Outra iniciativa inovadora foi o projeto São Pedro Cidadão, expoente na luta anti-manicomial e que teve papel relevante na implantação da reforma psiquiátrica no RS. Com caráter interdisciplinar, o projeto permitiu a construção de residências para desinstitucionalização dos internos, que aconteceu de forma simultânea e integrada com o processo de regularização e urbanização de ocupações irregulares e de risco. Foram experiências portadoras do novo modelo, e que nos mostram o caminho de uma ação integrada e de construção e fortalecimento do espaço público.

Ao repassar pelos textos sobre os projetos, fico com o sentimento de dever cumprido. Muitos destes 56 programas são pioneiros e portadores de inovações e é de se destacar que tenhamos tido condições de colocar todos ao mesmo tempo em execução e com o apoio do Orçamento Participativo. Estes são exemplos de que quando é dada a oportunidade de discutir e decidir, como no caso do OP, a sociedade tem condições de optar pelo interesse público e não só por interesses imediatos e corporativos, como muitas vezes se insinua nos debates sobre participação popular.

## UM NOVO MUNDO É POSSÍVEL: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL

Em 2001, enquanto acontecia o Fórum Econômico Mundial de Davos<sup>18</sup>, instalou-se em Porto Alegre, em contraponto, o Fórum Social Mundial, com uma afirmação de que “Um outro mundo é possível”. A escolha da capital gaúcha não foi obra do acaso. O Fórum Social Mundial foi o ponto culminante das lutas e resistências à globalização neoliberal que ocuparam a cena pública internacional nos anos finais do século XX.<sup>19</sup>

A partir deste contexto favorável de mobilizações, no marco da reunião da ONU Copenhague+5, em julho de 2000, em Genebra, organizações, ativistas,

---

18 Fórum Econômico Mundial de Davos evento que reúne desde 1971 líderes empresariais e políticos, assim como intelectuais, jornalistas e as maiores empresas do planeta para debater a economia mundial à luz dos interesses do mercado e do capital financeiro internacional.

19 Se inserem neste movimento o “levante zapatista” em janeiro de 1994, no México, contra o início do Acordo de Livre-comércio da América do Norte (NAFTA) e outras mobilizações e protestos contra o neoliberalismo e a favor de alternativas pós-neoliberais de desenvolvimento. Dois momentos foram marcantes, neste sentido: os protestos massivos de Seattle, em 1999, contra a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC); e as manifestações em Washington em 2000, por ocasião do encontro do Banco Mundial e a OMC.

intelectuais – com a representação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – lançaram a convocatória de realização do Fórum Social Mundial, em contraponto ao Fórum Econômico de Davos.

A cidade de Porto Alegre, com suas políticas de igualdade social, inversão de prioridades e democracia participativa, foi desde o início a inspiração de uma maneira alternativa de governar e de se executar políticas públicas e de desenvolvimento com participação popular. Enfim, uma referência de que “um outro mundo é possível”.

O Governo do Estado, tendo Olívio Dutra como governador, e a Prefeitura de Porto Alegre, tendo Raul Pont prefeito<sup>20</sup>, tiveram um papel decisivo na viabilização material do evento, assim como na sua difusão e consolidação política.

Toda a equipe da Secretaria de Governo envolveu-se diretamente na organização deste grande evento internacional, o FSM. Aliamos a construção do evento, feita de forma conjunta com a sociedade civil, à reflexão sobre o papel inovador do governo e a possibilidade de produzirmos ali alternativas reais ao modelo de desenvolvimento econômico. Foi um momento de intenso debate, pois Porto Alegre se transformou no centro de oposição a Davos, recebendo pensadores, intelectuais, artistas. O Fórum Social Mundial ocorreu em 2001, 2002 e 2003 em Porto Alegre. Na edição de 2003, o FSM contou com a participação de 20 mil delegados de 123 países, 100 mil participantes e 1.300 atividades autogestionárias, com riquíssimo debate em todas as áreas.

Das propostas dos movimentos que compõem majoritariamente o fórum, resultou, durante o evento de 2005, em Porto Alegre, o Consenso de Porto Alegre<sup>21</sup>.

## FECHANDO UM CICLO NO RIO GRANDE DO SUL

O principal aprendizado da minha experiência no governo estadual foi no campo da coordenação de políticas públicas. Parte importante do que usei na concepção da governança do Brasil sem Miséria vem desse período: construção coletiva, com a definição das prioridades em espaços de Governo em parceria com todos os secretários de forma clara e transparente; diálogo com

---

20 Raul Pont foi prefeito de 1997 a 2001.

21 No 5.º Fórum Social Mundial, o ativista francês e diretor do jornal mensal *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet, lançou o “Consenso de Porto Alegre”, polemizando com as medidas do Fórum de Davos. O polêmico debate foi apresentado em painel com o apoio de José Saramago (Nobel de Literatura); participaram ainda do debate o ex-diretor da Unesco, Federico Mayor Zaragoza e o escritor uruguaio Eduardo Galeano. Dentre as medidas propostas está a criação de uma taxa mundial contra a fome e a miséria, a eliminação dos paraísos fiscais, a supressão das dívidas externas dos países pobres e a garantia de água potável para a humanidade.

movimentos sociais; monitoramento com conceito de cooperação para superar gargalos e, caso necessário, para redefinir rumos para cumprir as metas ao invés de controle e punição.

Revisitar os documentos do período de Governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul para utilizar como insumo neste Memorial foi muito confortante. Adotando uma perspectiva histórica, percebo, de fato, como cada um dos projetos prioritários que coordenamos guardava o sentido público, inclusivo e democrático.

O ano de 2002 é um ano de inflexão notável no Brasil, com o esforço do então candidato Lula na busca de aproximação e diálogo com o empresariado para criar um ambiente mínimo de transição e governabilidade. Em minha opinião, a marca deste processo foi o lançamento da “Carta aos Brasileiros” assinada por Lula, como um compromisso do candidato-quase-já-presidente operar dentro de limites de arranjo social definidos e manter o Plano Real.

Lula venceu. E, frente aos desequilíbrios herdados do governo anterior, em especial ao desarranjo gerado em 2002, adotou medidas fiscais duras.

Não obstante, a economia cresceu, puxada pelas exportações e, secundariamente, pela queda das importações. O elevado dinamismo da economia chinesa garantiu uma taxa significativa de crescimento do valor agregado bruto agropecuário e extrativo mineral. A desvalorização do real ocorrida em 2002, findou tendo efeitos positivos, ao dar fôlego à indústria de transformação. Com estes “contra-movimentos”, e a despeito da queda do salário real, o consumo das famílias apresentou uma queda bastante discreta. Mas o mais importante é que, de um lado, a classe trabalhadora e a população de baixa renda viram-se contemplada pelo anúncio e início de operação de um conjunto de programas sociais de caráter redistributivo há muito esperados, enquanto, de outro, os mercados financeiros e o empresariado em geral mostraram-se aliviados. O governo iniciou com um projeto em que a distribuição de renda tornou-se como um elemento de expansão do mercado interno. Parecia haver espaço para todos. Este é o clima que foi se firmando de forma crescente. Uma construção com idas e vindas, resistências e aparentes consensos e apoteoses. Mas que se inscreve na história do país a partir do ano 2002 e se consagra em 2003. E definem os anos subsequentes. Na sequência, conto um pouco de mais uma guinada na minha vida e de minha participação neste processo complexo.

## 5. Governo Federal: Sem medo de ser feliz (2002 -2010)

O trabalho que desenvolvi em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul me forneceu as credenciais para integrar os 28 primeiros nomes da equipe de transição do governo eleito em outubro de 2002<sup>22</sup>. Em 13 de novembro eu já havia mudado para Brasília.

Tempos de esperança, de sonhar, de ousar...

### 5.1 Da Transição à Assessoria Especial da Presidência

Durante 50 dias estivemos no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) trabalhando diuturnamente. Tínhamos a tarefa de fazer e apresentar um diagnóstico que permitisse identificar os principais gargalos de curto prazo e propostas de soluções para enfrentá-los. Que providências tomar para evitar solução de continuidade? Que medidas implementar para não procrastinar compromissos? Quais ações de curto prazo poderiam inviabilizar o programa de governo eleito e deveriam ser identificadas imediatamente? Quais decisões poderiam estar sendo tomadas pelo governo que se encerrava e que deveriam ser objeto de uma solicitação de adiamento, sob o risco de trazer efeitos deletérios ao projeto recém eleito?

A Medida Provisória nº 76 de 2002, que criou os Cargos Especiais da Equipe de Transição, permitiu acesso irrestrito “às contas públicas, aos programas e aos projetos do governo federal”, ficando os órgãos públicos obrigados a fornecer dados e informações. Do nosso lado, teríamos que manter sigilo.

A postura do Presidente Lula, da coordenação da equipe de transição e a orientação que recebemos foi: ser técnicos, objetivos e buscar garantir a governabilidade. Não queríamos caça às bruxas, queríamos manter os melhores quadros e os bons servidores. Não desejávamos criar um clima de terra arrasada e medo. Queríamos segurança para colocar em andamento o programa de governo.

Num primeiro momento, fui destacada para ajudar a fazer o levantamento/diagnóstico de algumas empresas, em especial o Serviço Federal de Proces-

---

22 Coordenada por Antonio Palocci a equipe de transição contava com o seguintes nomes: Luiz Gushiken, Gilberto Siqueira, Gleisi Hoffmann, Matilde Ribeiro, Luiz Eduardo Soares, Tania Bacelar, Maurício Borges Lemos, José Graziano da Silva, Gilney Viana, Ildeu de Castro Moreira, Humberto Costa, Ana Fonseca, Ricardo Karam, Swenderberger Barbosa, Francelino Grando, Márcio Meira, Dilma Rousseff, Ermínia Maricato, José Augusto Valente, Heitor Miranda, José Sérgio Gabrielli, Sérgio Rosa, Miriam Belchior, Arno Augustin e Tereza Campello.





Em dezembro de 2002, participando da equipe de transição do governo eleito com Bernard Appy, José Gabrielli, Wagner Pinheiro, Dilma Rousseff, Sérgio Rosa, Remigio Todeschini e Gleisi Hoffmann.

samento de Dados (SERPRO) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Na segunda semana, fui ajudar Miriam Belchior<sup>23</sup>, que estava no grupo de organização e sistematização dos trabalhos. Começaria ali uma parceria e amizade muito especiais que se estendem até hoje.

Organizamos e sistematizamos os trabalhos de todos os Grupos e o material que orientou a primeira reunião da coordenação de governo para avaliar as medidas para os 100 primeiros dias de governo. (ANEXOII, Resenha 4).

Nos primeiros quatro meses do Governo Lula, estive na Presidência da República, assessorando o então ministro Gushiken (já falecido)<sup>24</sup> na Secretaria de Comunicação (SECOM). Foi neste órgão que comecei algumas das missões que marcariam meu cotidiano nos oito anos de governo Lula. Foi representando a SECOM que compus inicialmente o grupo de trabalho encarregado de construir o programa de transferência de renda que viria a se chamar Bolsa Família, e o grupo que montou a estratégia de lançamento e divulgação do Programa Fome Zero.

Também foi inicialmente pela SECOM que tive assento no grupo de agenda estratégica da Presidência da República (ANEXO II, Resenha 5), função que exerci por oito anos, todas às terças pela manhã, planejando e organizando a agenda estratégica do Governo e do Presidente Lula.

---

23 Miriam Belchior, membro da equipe de transição, foi secretária em Santo André, São Paulo, na Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação. No Governo do Presidente Lula ocupou o cargo de assessora especial do presidente, sub-chefe da Casa Civil, e no governo da Presidenta Dilma, foi Ministra de Planejamento Orçamento e Gestão e Presidente da Caixa Econômica Federal.

24 Ministro Luiz Gushiken, um dos coordenadores da equipe de transição assumiu a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM) em 2003 e o núcleo de coordenação de Governo. Gushiken era um estrategista, preocupado com os macroproblemas do país, e não com detalhes de campanhas publicitárias. Trabalhei com ele os quatro primeiros meses do Governo num dos momentos mais intensos de aprendizagem da minha vida.



Equipe da agenda estratégica do Presidente Lula, com Gilberto Carvalho, Juliana Carneiro, Gioconda Bretas, Yole, Iti Guimarães, Cibele Jacques, Geraldo Magela, Cezar Alvarez, Mauricio Muniz, Wagner Caetano e Nelson Breve.

Passados quatro meses na área de comunicação da Presidência, passei a integrar a equipe de Miriam Belchior na Assessoria Especial do Presidente da República (AESP) e lá segui como membro do Grupo de Trabalho (GT) do Bolsa Família, do Fome Zero e da Agenda Futura (agenda estratégica do governo e do Presidente da República). Na Assessoria Especial, fiquei encarregada de acompanhar os projetos na área de desenvolvimento, aqui entendido em seu sentido amplo, não estritamente econômico.

Algumas das experiências na AESP merecem um breve relato mais adiante e/ou podem ser localizadas nos Sumários Executivos anexos. Começo pela mais emblemática e profunda destas experiências.

## 5.2 Bolsa Família: Um pouco da história (2003-2010)

O combate à fome e à pobreza esteve presente em todo o debate programático em 2002 e se constituía no coração da narrativa do Presidente. Não se limitava à questão social e já de início era visto como um poderoso instrumento para a proposta de desenvolvimento inclusivo, numa perspectiva de que, associados, os efeitos sobre o econômico e o social são catalisados. O objetivo era organizar uma política pública de caráter nacional para combater a pobreza e a fome que perpassasse o conjunto da ação do governo.

Embora estes objetivos fossem públicos, a declaração do Presidente Lula, de que teria cumprido sua missão se ao final de seu governo todas as

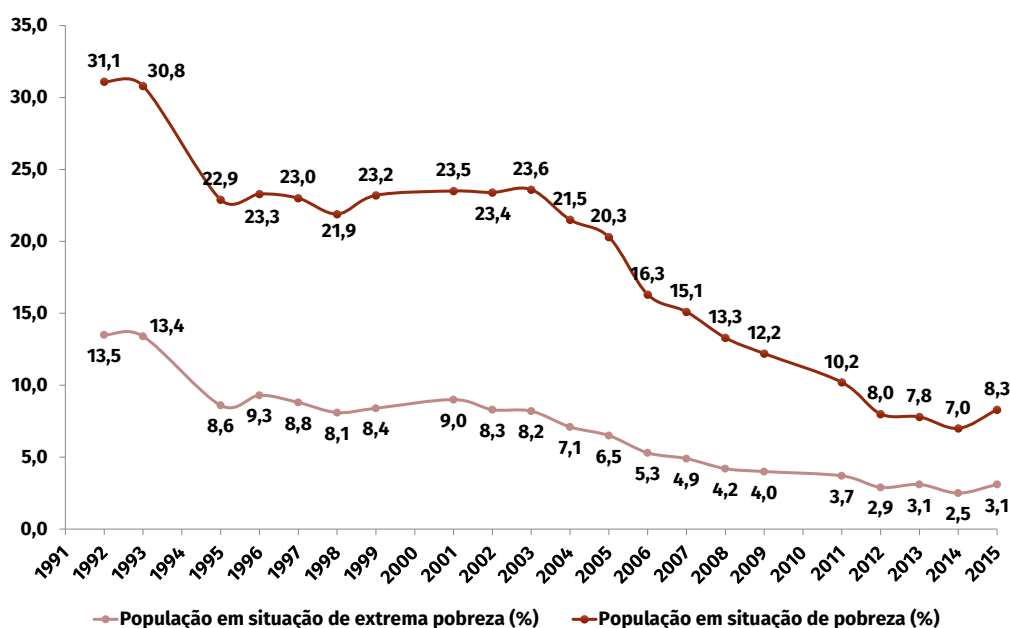
peessoas pudessem fazer três refeições ao dia, chocou todos, da direita à esquerda. Para os primeiros, isto seria uma promessa inatingível, posto que a fome era natural, fazia parte da paisagem brasileira, intrínseca ao nosso pedaço ao sul da América. Chocou a esquerda que não entendeu a dimensão do anúncio e que se colocava uma missão muito maior que garantir “apenas três refeições ao dia”.

A pobreza foi colocada no centro estratégico de um projeto para a nação e a transferência de renda era uma das frentes de realização desta meta. O Bolsa Família (PBF) garantiria renda complementar e direitos aos historicamente alijados das riquezas do Brasil.

O desenho do Programa Bolsa Família partiu de um diagnóstico da situação e do perfil da pobreza no Brasil em 2002. O Brasil que herdávamos passara 8 anos estagnado. O forte ajuste fiscal com cortes nos gastos públicos e desmobilização do Estado, com privatizações e demissões promovidos a partir de 1995, não foi capaz de garantir a retomada do crescimento e nem o saneamento da dívida. Tão pouco levou à redução da pobreza. A situação econômica levou a um agravamento da questão social e este cenário marcou o início do século.

É importante lembrar que, no início da década de 90, o Plano Real implantado no final do governo Itamar Franco pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, havia reduzido substancialmente a inflação e este resultado teve impacto positivo na queda da pobreza e da miséria (ver Gráfico 1). Apesar disso, os anos que se seguiram, marcados pelo ajuste neoliberal e pelo mantra de desregulamentação da economia, menos Estado e menos gasto social, foram de estagnação nos indicadores de pobreza e miséria. Se olhados com detalhe é possível observar que ocorre um discreto aumento da pobreza no último ano do governo do presidente Cardoso, quando comparado ao início do seu governo. Ignorando esta eventual flutuação estatística, podemos afirmar que o Governo Fernando Henrique Cardoso congelou a miséria e a pobreza por longos oito anos.

**GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA 1992- 2015**



Fonte: PNAD- IBGE

Lula assumiu o governo com patamares de pobreza elevados: em 2003, um quarto da população se encontrava em situação de pobreza, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (SOUZA; OSÓRIO, 2013). Os indicadores para as crianças eram ainda mais dramáticos. A taxa de pobreza entre os menores de 5 anos chegava a 38%, enquanto entre os maiores de 65 anos era de 0,6%, evidenciando uma das características mais perversas da pobreza no Brasil: sua forte concentração entre crianças e jovens.

Apenas 3,8% dos extremamente pobres haviam concluído o ensino médio. Reverter os índices de evasão escolar, repetência e defasagem idade-série eram alguns dos grandes desafios do país.

Este foi o diagnóstico que orientou a criação de um programa de transferência de renda com condicionalidades, desenhado pela Equipe de Transição em novembro de 2002. Os principais elementos que nortearam a construção do programa e sua implantação podem ser encontrados nos textos da Equipe de Transição<sup>25</sup>. O Bolsa Família já era um recém-nascido, só não tinha sido batizado ainda.

25 FONSECA, Ana. *Relatório da Equipe de Transição 2002*. Disponibilizado pela autora.

Sob a coordenação de Ana Fonseca<sup>26</sup>, uma das integrantes da equipe, foram esboçados os elementos centrais que organizariam o “Bolsa”: unificação de cadastros para fugir das dezenas de bases fragmentadas e de sobreposições de programas criados no último ano do governo Cardoso; exigência de condicionalidades; e pagamento em dinheiro. Todas estas questões guardavam aspectos polêmicos, mesmo entre nós.

Iniciado o governo em 2003, foram oito meses de intenso trabalho para todos nós do GT do Bolsa Família<sup>27</sup>, que foi coordenado por Miriam Belchior e teve a missão de colocar o programa “de pé”.

Cada ponto do processo de decisão foi sendo organizado por nós, com prós e contras e a posição de cada pasta, e levado para debate e deliberação no Conselho de ministros da Área Social: 1) Seria transferência em dinheiro, voucher, espécie ou compra de itens definidos em mercados?; 2) Condicionais ou livre?; 3) Titular do cartão ser a mulher?; 4) Montar uma estrutura própria federal, com servidores em cada local ou ter como executores os municípios e a rede já existente?

Deste intenso debate com técnicos e especialistas e com o alto nível de decisão emergiu um diagnóstico comum e um acúmulo partilhado. Fruto deste processo intersetorial, em 20 de outubro de 2003 foi publicada a Medida Provisória do Programa Bolsa Família, tornado lei em janeiro de 2004<sup>28</sup>. Como todo processo de construção coletiva, alguns tiveram suas posições preteridas, outras posições prevaleceram e muitas foram opiniões que evoluíram no confronto de ideias. O importante é que todos tiveram espaço para se expressar e apresentar suas opiniões e, com isto, o processo de implantação, que implicou em substituir antigos programas, foi muito mais azeitado.

É importante ter em mente a complexidade do desenho que estávamos propondo. “Não se tratava apenas de unificar a gestão e as bases de dados dos

---

26 Ana Fonseca, coordenou a área social na equipe de transição, no governo Lula fez parte do GT do Bolsa Família, e posteriormente foi a secretária responsável pela implantação do programa. Em 2011 Ana Fonseca voltou ao Governo Federal para trabalhar comigo, como secretária nacional na coordenação do Plano Brasil sem Miséria.

27 O Grupo de Trabalho tinha na sua composição fixa: Miriam Belchior e Tereza Campello pela Assessoria Especial da Presidência da República; Tereza Cotta e Darci Bertholdo pela Casa Civil; Ricardo Henriques, Rosane Mendonça e Cláudio Roquete pelo Ministério da Assistência e Promoção Social; Maya Takagi pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Gastão Wagner, Elizabetta Recine, Michele Oliveira e Marcelo Duarte pelo Ministério da Saúde; Rubem Fonseca, Marcelo Aguiar e Mauricio Muniz pelo Ministério da Educação; Anna Peliano e Nathalie Begin pelo IPEA e Ana Fonseca (que se tornaria a Secretária Executiva do Bolsa Família) e Isabel Costa, pela Caixa Econômica Federal. (MONTEIRO, 2011)

28 Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

beneficiários... Era preciso criar uma estratégia federativa de gestão do cadastro. Ao mesmo tempo, a integração das políticas de educação, saúde e assistência social era necessária não só para a boa gestão e o acompanhamento das condicionalidades, mas também para garantir a oferta dos serviços e o acesso da população a eles.” (CAMPELLO, 2013, pág. 15).

O Bolsa Família, desde o início, foi planejado para ser um programa que deveria ir além da transferência de dinheiro aos mais pobres, com três diretrizes bem estabelecidas: 1) Alívio imediato à pobreza e à fome, garantindo complemento de renda e, com isto, impactando a segurança alimentar; 2) inclusão de crianças na educação e redução da taxa de abandono escolar; e 3) ampliação do acesso à saúde, principalmente para crianças e gestantes. O conceito de transferência de renda sempre foi pensado como um imã, que permitiria ao Estado atrair e manter a população de baixa renda inserida na rede de saúde e educação.

As opções que fizemos no desenho do programa de transferência de renda no Brasil, o transformaram em um modelo diferenciado de outras experiências. A começar pela definição do uso da dimensão renda como critério para focalização. Outros programas também focalizados na população pobre, em especial na América Latina, como é o caso das experiências mexicana e chilena, adotaram critérios e/ou índices multidimensionais para garantir que apenas os pobres tivessem acesso aos benefícios. O uso desses indicadores multidimensionais para avaliar o ingresso, em geral, é muito complexo, de difícil execução, caros e também de baixa transparência e compreensão pela população beneficiária. Optamos por um critério simples para a inclusão do público elegível: a renda. E usamos um conceito multidimensional para ofertar outras políticas para os beneficiários. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

A diretriz de alívio à pobreza é garantida com transferência monetária, via cartão bancário. O montante que cada família fazia jus dependia da renda, da composição e do tamanho da família. A opção por um desenho simples, com adoção de um valor fixo por família e de uma parcela variável a depender do número de filhos, à época limitado a três filhos, foi um dos segredos do sucesso do PBF.

O programa se estruturou alicerçado nas redes públicas já existentes, evitando assim que se criasse uma nova burocracia para geri-lo e reduzindo o custo de implantação e manutenção. A rede de Assistência Social, ainda em fase de consolidação, foi responsável pelo cadastramento das famílias. Podemos dizer que uma ação fortaleceu a outra - o PBF foi um dos dinamizadores da ampliação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todos os municípios do Brasil. As redes de saúde e de educação municipais ofertavam os ser-

viços e garantiam o cumprimento das condicionalidades e a Caixa Econômica Federal viabilizava os pagamentos diretamente aos beneficiários. O programa pôde ser implementado rapidamente e com baixo custo.

Trata-se de uma ação intersetorial por excelência, em que as condicionalidades de saúde e educação cumprem um duplo papel: garantem a inclusão e permanência das crianças na rede pública de educação e saúde, ao mesmo tempo em que pressionam o Estado a viabilizar a oferta destes serviços para fazer frente a esta demanda, sem os quais não é possível exigir condicionalidade. O modelo do Bolsa Família se tornou referência mundial exatamente por se constituir num programa que enfrenta diferentes dimensões da pobreza e ataca as causas de sua reprodução intergeracional.

No caso da educação, é exigido da família que todos os filhos em idade escolar estejam matriculados e com frequência adequada<sup>29</sup>. Para crianças de 6 a 14 anos, a frequência exigida é de 85%, acima da exigida pela rede regular. Garantir que estas crianças e jovens permaneçam na escola é estratégico, mesmo nos casos em que a qualidade do ensino esteja aquém do que gostaríamos. Estão expostos a um ambiente de disciplina e conhecimento, além de acesso garantido à alimentação escolar. Estando na escola não estão na rua, e com isto, ao menos parte do dia estão protegidos de um ambiente de violência. Todas as evidências mostram que as crianças do Bolsa Família entram na escola com uma defasagem na aprendizagem maior que a média porque vêm de uma realidade social marcada pela desigualdade: comeram menos, não frequentaram educação infantil, os pais têm baixa escolaridade etc. Mas que são resilientes, e por isto acabam se igualando à média da turma com o passar dos anos. (CAMPELLO, 2013).

O acompanhamento das condicionalidades em educação é uma complexa operação e, na minha opinião, exemplo de como enfrentar os desafios da ação intersetorial. A rede de educação local acompanha e coleta os dados de frequência escolar de cada aluno e informa via sistema ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Quando a frequência do aluno se encontra abaixo da fixada na norma, a família é informada para regularizar a situação. A rede de Assistência Social Municipal também é acionada e, em se mantendo o descumprimento da condicionalidade, o benefício do Bolsa Família é suspenso, na expectativa de reverter a situação e levar o aluno de volta a sala de aula. A operação envolve três diferentes áreas de políticas

---

29 Este é um diferencial importante que separa o Bolsa Família e programas anteriores, que apenas exigiam a comprovação da matrícula no início do ano letivo, mas não acompanhavam a efetiva presença e inclusão da criança na rede de ensino. Outro diferencial, é a exigência de que todos os filhos em idade escolar estejam frequentando a escola.



públicas: educação, assistência social e Bolsa Família, nas esferas municipal, estadual e federal. Envolve cada professor, cada escola, cada Secretaria Municipal de Educação e de Assistência Social em 5.570 municípios, e dois Ministérios. Acompanha a frequência de 17 milhões de estudantes. E funciona.

No caso da saúde, a exigência é que a criança de até os 6 anos seja acompanhada por uma equipe da saúde, com visitas a cada seis meses, e que as gestantes realizem, no mínimo, três consultas pré-natal. É igualmente com complexa operação intersetorial e chega a 9 milhões de famílias. Também, neste caso, o não comparecimento da família implica em notificação e, em se mantendo a ausência, a suspensão do benefício é acionada. Os impactos na saúde de crianças, gestantes e demais familiares serão mostrados adiante, e surpreenderam positivamente todos os envolvidos na implementação da política.

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda ainda eram uma novidade no mundo quando da implantação do Programa Bolsa Família no Brasil<sup>30</sup>. Desde então programas similares vêm sendo implantados em todo o mundo e o intenso debate continua sobre estabelecer ou não condicionalidades nas áreas de saúde e educação. A experiência brasileira, seja pela dimensão, seja pelos resultados obtidos, como veremos adiante, me dão a certeza que fizemos a opção correta.

Como pré-condição para o funcionamento do Bolsa Família, foi necessário que o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) fosse efetivamente implantado. Apesar de existir formalmente desde 2001, o CadÚnico não era respeitado como base de dados unificada da área social. A força do Bolsa Família, que estava condicionado ao preenchimento de dados da família e sua atualização a cada dois anos, vem garantindo que o CadÚnico funcione. Em termos de gestão de políticas públicas, a concretização do CadÚnico representa uma inovação e é uma ferramenta poderosa. Além do Bolsa Família, atualmente ele é utilizado como base de acesso a mais de 30 programas. Com a atualização periódica, o Estado brasileiro passa a dispor de dados administrativos que ajudam a direcionar as políticas com muita precisão e acompanhar a evolução do público atendido em diversos aspectos, desde perfil e composição familiar até informações sobre a habitação e acesso a bens e serviços.

Na sua origem, o Bolsa Família tinha também o propósito de evitar a descontinuidade em relação aos programas pré-existentes e garantir aos que

---

30 Segundo o último relatório do Banco Mundial, *The State of Social Safety Nets 2015*, os programas de Transferência Condicionada de Renda passaram de apenas dois em 1997 (e no caso brasileiro não havia um programa, e sim experiências de alguns poucos municípios) para vinte e sete países em 2008 e atualmente sessenta e quatro países. Já os Programas de Transferência de Renda sem Condicionalidades estão presentes em 130 diferentes países.



recebiam benefícios de transferência monetária, a qualquer título, fossem preservados. É importante esclarecer que os programas existentes, quando da criação do Bolsa Família, foram criados em 2001 e 2002 e tinham pouco tempo de funcionamento. É o caso do Bolsa Escola criado em meados de 2001; do Bolsa Alimentação, criado no último trimestre de 2001; e do Vale Gás, criado no último dia útil de 2001, mas que só começa a funcionar em fevereiro de 2002, em pleno ano eleitoral. Remontar os cadastros gerou, portanto, um trabalho muito maior que se tivéssemos partido do zero, mas evitou que as famílias fossem prejudicadas. As famílias pobres ou extremamente pobres migraram para o CadÚnico e passaram a integrar o Bolsa Família. As famílias fora de perfil, ou seja, com renda superior ao limite do PBF, foram mantidas no cadastro. A consolidação deste mosaico de cadastros e sistemas exigiu que praticamente fossem refeitos todos os registros de cada família, uma vez que a maioria dos dados previamente levantados não apresentavam informações mínimas sobre a família<sup>31</sup>.

Desta consolidação, surgiu a primeira base de transferência do PBF com 3,6 milhões de famílias. Ou seja, o PBF já nasceu com escala, abrangência nacional e gerou impacto praticamente imediato, pois trata-se de recursos transferidos automaticamente e que chegam às famílias todos os meses. Esta é uma das características que marca esta experiência. A pobreza e a desigualdade no Brasil afetam milhões e combatê-las exigiu medidas de impacto. Não podíamos nos dar ao luxo de investir em demorados projetos pilotos de testes focalizados em alguns municípios.

Um aspecto importante a considerar é que o Bolsa Família veio completar a rede de proteção que estava em processo de construção no Brasil. O sistema de proteção social no Brasil “permaneceu estruturado sobre uma vertente essencialmente contributiva” por longo período e foi substancialmente ampliado na Constituição Federal de 1988, com benefícios sociais semicontributivos e assistenciais, o que garantiu uma cobertura praticamente universal à população acima de 65 anos. Vistas em seu conjunto, as políticas de proteção social pós-Constituição ainda deixavam descobertas as famílias pobres em idade ativa, que, com inserção precária no mercado de trabalho, permaneciam sem qualquer cobertura. Consequentemente também estavam sem uma proteção de renda as crianças e jovens. Com o Bolsa Família, pela primeira

---

31 Os programas de transferência de renda existentes foram criados à véspera do ano eleitoral (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás etc.), e seus foram cadastros feitos de forma açodada. O Vale gás, por exemplo, foi criado no dia 28 de dezembro de 2001, último dia do ano, para se esquivar da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo o cadastro sido montado às pressas. Os resultados foram: cadastros duplicados, falta de informações sobre as famílias beneficiadas, ausência de informações sobre cada membro da família etc. A única saída seria refazer o cadastro.

vez, a população pobre em idade ativa tem acesso a políticas de proteção social e consequentemente também suas crianças e adolescentes. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

A figura abaixo permite compreender a ideia de complementariedade que o Bolsa Família traz à rede de proteção brasileira. Este entendimento é especialmente importante para evitar que se deduza que o BF foi criado visando substituir políticas já consolidadas e precarizando os benefícios sociais. Na primeira linha, está sintetizada a cobertura que já existia antes da Constituição Federal de 1988 destinada à população adulta, que contribui ou contribuiu com o sistema previdenciário: tantos os inativos - idosos, pensionistas e benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, quanto os ativos - desempregados que contam com seguro desemprego. Na segunda linha, é possível identificar os benefícios assistenciais, criados na Constituição Federal de 1988, que garantem um Salário Mínimo para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza<sup>32</sup>. Com a criação do Bolsa Família em 2003, as famílias em idade ativa, passaram a ter uma proteção, quando em situação de pobreza. Isto completa o quadro.

**FIGURA 1: BENEFÍCIOS SOCIAIS – COBERTURA**

| TIPOS DE BENEFÍCIOS | INATIVOS                                                                                                                                                         | ATIVOS                                                                     |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Contributivo        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensão para idosos e pessoas com deficiência</li> <li>• Benefícios em casos de doença e acidente de trabalho</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguro desemprego</li> </ul>      |
| Não Contributivo    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefícios socioassistenciais (idosos e pessoas com deficiência)</li> </ul>                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Bolsa Família</li> </ul> |

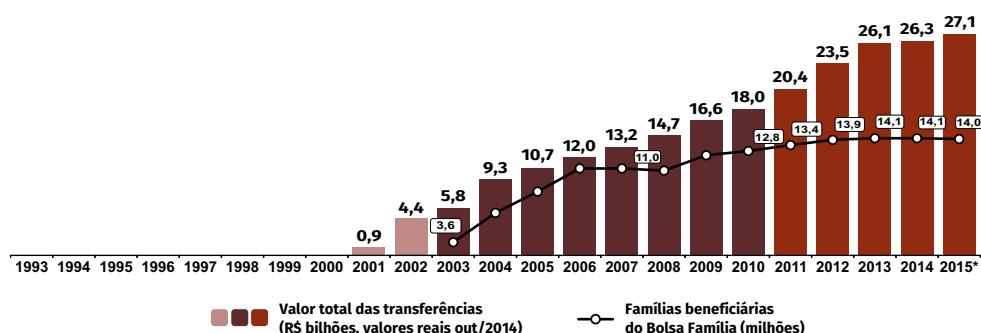
(diagrama desenvolvido por Paiva, L. H)

Entre 2003 e 2009, Bolsa Família saiu de um patamar de 3,6 milhões de famílias para 11 milhões, tendo chegado a 12,8 milhões de famílias em 2010, atuando em todos os municípios brasileiros. Foi uma intensa ação de inclusão. O programa chegou ao seu objetivo inicial de cobertura, alcançando perto de um quarto da população identificada como sendo pobre e extremamente pobre, conforme previsto no diagnóstico de 2003.

32 O Benefício da Prestação Continuada é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário-mínimo vigente. (Lei Orgânica da Assistência Social, lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993)

Entre 2009 e 2011, tendo aprendido muito e estando abertos para críticas e propostas, um conjunto de medidas foram tomadas com vistas a aperfeiçoar o programa. Destaco em especial duas: o início dos processos regulares de verificação de inconsistências, por meio de mecanismos de cruzamento de diferentes bancos de dados com o CadÚnico; e o reconhecimento da volatilidade no conceito de renda da população pobre. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; SOARES, 2009).

## GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E BOLSA FAMÍLIA



Fonte: MDS

O Gráfico 2 ajuda a elucidar um dos mitos acerca da origem do Bolsa Família: de que ele se limitou a integrar de programas que existiam na década de 90. Não é verdade. Os programas existentes na década de 90 eram limitados a experiências em alguns municípios. Não existia um programa federal. No Governo Federal, os programas foram iniciados às vésperas da eleição de 2002, conforme fica evidente nas duas primeiras colunas.

O Bolsa Família tornou-se alvo de um debate político ideológico desprovido de racionalidade e crivado de emoções, muito além dos seus méritos e das necessidades de aperfeiçoamento ou problemas. A partir de 2004, assisti indignada a avalanche de críticas infundadas e a difusão de opiniões preconceituosas contra o programa e os pobres. Em especial em 2005 e 2006, o debate ficou muito acirrado. Basicamente os questionamentos ao Bolsa Família podem ser resumidos em seis pontos principais: 1) o programa seria “eleitoreiro”, mesmo tendo sido construído no primeiro ano de governo; 2) teria um forte componente pró natalidade, incentivando os pobres a terem mais filhos; 3) levaria à leniência e ao chamado efeito preguiça, desestimulando os beneficiários a trabalhar ou buscar ocupação; 4) a transferência monetária levaria ao consumo inadequado de bens; 5) não existia controle das condicionalidades; 6) e que tinha grave erro de focalização.

Um dos desafios permanentes do Bolsa Família foi exatamente desconstituir estes mitos, tendo sido objeto de muitas pesquisas e esforços durante todo o período 2003 a 2011. Quando assumi como ministra, em 2011, tratei como um dos desafios centrais comprovar, com base nos dados e em evidências científicas, como estas críticas eram infundadas. Mais adiante mostro este trabalho.

Em 2004, o MDS foi criado e o Bolsa Família passou a ser coordenado por este Ministério, que passou a ser o principal responsável pelas políticas de assistência social e segurança alimentar. Paralelamente ao processo de consolidação do Bolsa Família, que passou por permanentes processos de aperfeiçoamentos, outros desafios na implantação e coordenação de projetos estratégicos se colocaram.

Depois desse período inicial e crítico para o programa, só voltei a atuar diretamente na coordenação do PBF em 2011, como ministra do MDS.

Mas o contato com o CadÚnico e com o PBF permaneceu intenso, pois, entre 2004 e 2011, muitas das políticas que coordenei na Assessoria Especial do Presidente (AESP) e na Casa Civil tiveram como base este público. O CadÚnico se constituiu em uma base para o planejamento de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda, e assim continuou sendo substrato da ação intersetorial. Nas ações que participei diretamente, posso citar, por exemplo o uso do CadÚnico nas definições anuais do orçamento e perfil do Plano Safra e do PRONAF B (voltados para a Agricultura Familiar de baixa renda), o Programa Territórios de Cidadania, Operação Arco Verde, as metas de bancarização, dentre outras.

### 5.3 Casa Civil: coordenação de projetos estratégicos e Metas Presidenciais (2004 – 2010)

O trabalho junto ao PBF foi uma das muitas tarefas realizadas na Assessoria Especial do Presidente (AESP). Nosso papel era atuar em processos sensíveis, instruindo decisões complexas, em geral, de caráter intersetorial, que envolviam vários Ministérios, além, obviamente, das áreas de Planejamento e Fazenda.

Uma das principais missões que coube ao nosso grupo foi coordenar o processo de discussão, organização e monitoramento das prioridades de governo: as Metas Presidenciais. (ANEXO II, RESENHA 6)

O processo de definição das “Metas Presidenciais”, como ficaram conhecidas as metas prioritárias de governo, teve início com reuniões entre o Presidente da República e os ministros, divididos em três câmaras de governo: Desenvolvimento Econômico, Social e Infraestrutura. As câmaras definiram as di-

retrizes gerais, e os Ministérios, com nosso apoio, passaram a elencar suas prioridades, apresentando as respectivas análises de impacto e viabilidade. Dentre as 273 propostas apresentadas pelos diversos Ministérios setoriais, foram escolhidas 45 prioridades de governo. (BELCHIOR, 2004).

Assim como no caso do MAG no RS, não estávamos apenas imbuídos de um espírito de controle, monitoramento e geração de informações. O objetivo era garantir um processo de definição consistente das prioridades e viabilizar, apoiar e facilitar sua execução em cada área, frequentemente atuando para superar obstáculos para que as metas fossem alcançadas. Para tanto, precisávamos de uma metodologia de cooperação e apoio, assim como de ferramentas que garantissem que estas prioridades fossem acompanhadas. Nos apoiamos no sistema que vinha sendo desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base na experiência chilena do Gabinete do Presidente Lagos.

Assim como nas câmaras de governo, a AESP foi dividida em três áreas: social, desenvolvimento econômico e infraestrutura. Fiquei encarregada de monitorar as ações de desenvolvimento econômico e passei a atuar diretamente em programas como o Programa de Biodiesel; Programa de Valorização do Salário Mínimo; Programa de Aquisição de Alimentos; Reforma Agrária; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); dentre tantos outros.

Em consonância com as principais diretrizes do governo Lula, os temas prioritários para a área de desenvolvimento econômico guardavam forte relação com impactos em ampliação da renda e a cidadania, redução de desigualdades, inclusão ou desenvolvimento regional. Na maioria das medidas também estavam presentes elementos transversais, que fortaleciam a agenda de inclusão social e de desenvolvimento sustentável: mulheres, meio ambiente e igualdade racial.

A tarefa de coordenar as ações estratégicas e ajudar a mediar conflitos, me colocou no centro de muitas das principais medidas do governo. Foi um período de intensa produção e aprendizado. Integrei e frequentemente coordenei dezenas de GTs e de grupos informais que ampliaram meu conhecimento sobre o Brasil, as diferentes regiões e seus problemas e tive contato com temas diversificados - que foram de regulamentação de agrotóxicos genéricos a licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas - para listar dois dos quais participei e sequer tive tempo de relatar neste Memorial.

Apresento aqui parte dessas experiências, em especial aquelas que guardam interfaces com a construção do Brasil sem Miséria e PBF. No anexo estão os sumários executivos destes principais programas com as referências.



Em 2003, em missão ao Chile com Francisco Gaetani (PNUD), Mila Frati, Miriam Belchior e Solange Fonseca.

## PROGRAMA TERRITÓRIOS DE CIDADANIA.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi lançado em 2007 como resultado direto do esforço de ampliar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e apoio à produção dos agricultores familiares. A ampliação do crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, a criação de mecanismos de seguro agrícola, o Luz para Todos e outras políticas vinham sendo implementadas com bom desempenho para setores mais organizados dos agricultores familiares e em regiões mais consolidadas. Esse acúmulo possibilitou a criação de um ambiente de reflexão e debate sobre as limitações da ação governamental no meio rural e a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas com base em estratégias territoriais de desenvolvimento.

A constatação de que a população rural continuava sem acesso ou com acesso precário a importantes políticas públicas, motivou a criação do programa, cujo objetivo mais amplo era o de superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

O PTC criou um novo arranjo de gestão, com participação de representantes locais, numa visão de território rural, por meio da articulação intra e inter-governamental de políticas públicas ampliando sua incidência sobre zonas rurais vulneráveis. O desafio enfrentado pelo programa era fazer com que as políticas governamentais chegassem articuladas e simultaneamente aos que mais necessitavam. Áreas como saúde, educação, Funai, bancos públicos, direitos humanos, registro civil, dentre tantos, sentavam à mesa para planejar



Lançamento da Operação Arco Verde Terra Legal com ministros Carlos Minc do MMA e Guilherme Cassel do MDA, em junho de 2009.



Operação Arco Verde Terra Legal em São Félix do Araguaia em agosto de 2009, com Dom Pedro Casaldáliga.

a atuação em cada um dos 60 territórios priorizados. Fui, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenadora geral do PTC, e do Grupo Gestor que contava com a participação de dezenas de órgãos. (ANEXO II, RESENHA 7)

## OPERAÇÃO ARCO VERDE TERRA LEGAL

Essa Operação foi coordenada por mim, representando a Casa Civil, e congregou mais de dez Ministérios e órgãos vinculados, com objetivo de garantir a presença efetiva do poder público, especialmente do Governo Federal, nos 43 municípios responsáveis por mais de 50% do desmatamento na Amazônia. Esses municípios foram priorizados em uma operação policial intitulada “Arco de Fogo” ocorrida em 2008. No momento subsequente passamos a atuar no mesmo território para contribuir na transição do modelo produtivo predatório para um novo modelo de produção sustentável.

Em todos os 43 municípios foram realizados os Mutirões Arco Verde Terra Legal, percorrendo 25 mil quilômetros e prestando 215 mil atendimentos aos produtores rurais nas áreas de regularização fundiária e ambiental, apoio a produção e ações de direito e cidadania. Além do atendimento direto a população local, foram realizadas reuniões institucionais entre os órgãos governamentais, e audiências públicas de diálogo com a sociedade, momento em que eram identificadas as medidas necessárias para tornar sustentáveis os sistemas produtivos.

O Mutirão organizado em caravanas, revelou uma forma efetiva de levar direitos às comunidades. Organizávamos grandes espaços de atendimento em ginásios e recebíamos a população: atendimento médico, vacina, regularização de terras, carteira de trabalho, documentação civil, aposentadoria, cursos etc. (ANEXO II, RESENHA 8)





Visita à usina de produção de biodiesel de óleo de palma, no Pará



Visita à usina de etanol da Petrobras Biocombustível em Quirinópolis, GO.

## PROGRAMA NACIONAL DE BIODIESEL

Participei desde 2004 do Grupo Gestor Intersetorial, que construiu e implementou o programa com objetivo de garantir uma matriz energética verde e renovável, a exemplo do etanol. Diferentemente do etanol, que privilegiou grandes usinas, o programa de biodiesel buscou uma vertente social nas compras da agricultura familiar e de desenvolvimento regional, almejando descentralizar a produção para as regiões Norte e Nordeste. Participei também da implantação da Petrobras Biocombustíveis (PBio), que tinha como objetivo garantir que a Petrobras não ficasse fora do mercado de biocombustíveis e que participasse impulsionando a presença forte no Nordeste. Fui membro do Conselho de Administração da PBio desde sua criação e Presidente do Conselho de Administração de 2011 a maio de 2016. (ANEXO II, RESENHA 9)

## ZONEAMENTO AGROECOLÓGICO DO ETANOL (ZAE) E DA PALMA

Coordenei a construção e implantação dos ZAE, trabalho organizado em 2008 e 2009, que tinham como objetivo regulamentar e orientar a expansão da cana-de-açúcar e da palma, por meio da integração dos instrumentos de planejamento das políticas agrícola (Zoneamento Agrícola - ZA) e ambiental (Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE). Envolveu o trabalho de seis Ministérios e a parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Também envolveu negociação com o setor empresarial, e com a câmara de trabalhadores assalariados. (ANEXO II, RESENHA 10)

- **Agenda Clima**, que traduz o processo de construção das metas brasileiras de redução das emissões de carbono para a Conferência do Clima em Copenhague que ocorreu em dezembro de 2009 (COP 15). Esta sempre foi uma agenda tensionada entre os que defendiam a redução das emissões e os que alegavam que estariam comprometendo o desenvolvimento. Um



debate clássico em todo o mundo. Entre os países em desenvolvimento, este ponto envolvia ainda a resistência e o questionamento a que os mais pobres assumissem o ônus por um nível de emissões acumulado historicamente, de responsabilidade das nações ricas. Foi neste cenário de disputa que participei das discussões internas do Governo, envolvendo os Ministérios de Meio Ambiente, Minas e Energia, Agricultura, Ciência e Tecnologia e Indústria e Comércio. O debate sobre aquecimento global era especialmente importante porque, projetava-se um mundo com milhões de pessoas sob risco de inundações, escassez de água potável, impacto sobre a segurança alimentar e extinção de espécies, mas como sempre, uma situação onde os mais pobres são os mais fortemente afetados. A COP 15 era especialmente aguardada. Esperava-se que o acordo climático fosse finalmente alcançado.

O Brasil já havia diminuído significativamente suas emissões, em função da política de combate ao desmatamento na Amazônia, que conseguiu, entre 2004 e 2009, diminuir em 75% o desmatamento na Região. Colocando os estudos no papel, sabíamos que poderíamos nos comprometer com metas ousadas e assim, alavancar com o nosso processo, a possibilidade de alcançar durante a COP 15 um acordo mais ambicioso.

O Brasil inovou ao apresentar um compromisso voluntário de redução de emissões (que foi cumprido) e a proposta liderada pelo Presidente Lula pavimentou o caminho para as discussões que posteriormente desembocaram em 2015 no Acordo de Paris. (ANEXO II, RESENHA 11)

## DIREITO REAL DE USO ÀS TERRAS DA UNIÃO PARA OS EXTRATIVISTAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Optei por relatar este processo pelo que ele tem de simbólico: famílias de comunidades extrativistas, vivendo há gerações em terras públicas, como áreas de preservação, e reservas extrativistas, desprovidas de segurança, por não

terem sua situação fundiária regularizada. Estavam, assim, excluídas de políticas elementares, fadadas à pobreza e à invisibilidade. Nos dedicamos num GT a buscar soluções, e sem necessidade de mudança legal, construímos uma nova norma e protocolos entre Ministérios e Governo Federal e Estaduais, que viabilizaram os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), referente a fração ideal de terras ocupadas por família ou comunidade dentro de uma Unidade de Conservação Federal.

Com isto, abrimos o caminho para a regularização de mais de 60 mil famílias com características de populações tradicionais (conforme descrito no Decreto Federal n. 6040/2007), vivendo em unidades de conservação de uso sustentável federais, solucionando um passivo que se arrastava por anos.

Para as comunidades significou o reconhecimento de que parte do território destinado a conservação da biodiversidade é também seu local de moradia e trabalho, trazendo segurança jurídica e legitimidade na ocupação. Com a CDRU o acesso a políticas públicas fica facilitado, pois são reconhecidas como beneficiárias do crédito do PRONAF ou do Programa de Reforma Agrária. Assim, estão habilitadas a acessar políticas como Minha Casa Minha Vida, financiamento para atividades produtivas e conservacionistas, como o Bolsa Verde. (ANEXO II, RESENHA 12).

O segundo mandato do Presidente Lula termina com forte atuação na área social, marcado por ampliação da rede de proteção social; pelo fortalecimento das políticas de trabalho, em especial a valorização do Salário Mínimo e de formalização dos trabalhadores; ampliação dos investimentos sociais em educação, saúde e assistência social; e ainda com uma gama importante de investimentos públicos em andamento.

Em 2010, apesar do ambiente de crise financeira internacional que desde 2008 assolava países em todo o mundo, o Brasil ainda mantinha um bom desempenho. Dilma deixa a Chefia da Casa Civil para concorrer à Presidência da República, tornando-se a primeira mulher Presidenta do Brasil

## 6. País rico é país sem pobreza e a missão da ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011 – 2016)

*“A erradicação da pobreza beneficiará não somente os pobres, mas o conjunto da sociedade”* Dilma Rousseff

O convite para assumir o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi o fato mais inesperado da minha vida. Em dezembro de 2010, fui chamada a Granja do Torto, onde a recém-eleita Presidenta estava hospedada e despachando para organizar o futuro governo.

Preparei-me para assessorá-la, como fazia desde 2006: levei comigo papéis com alguns assuntos em andamento, que mereciam atenção na transição, e sugestões de pontos que poderiam ser tratados com os futuros ministros na montagem dos ministérios. Não tive tempo nem de abrir a pasta.

Foi um convite assertivo: queria minha autorização para apresentar meu nome na discussão de composição do Ministério.

Pode parecer difícil acreditar, mas implorei para não ser ministra. Não pela honra, claro. Ficaria feliz em servir ao meu país e a população em qualquer cargo. Ainda mais como ministra. Mas a verdade é que tentei declinar. Mais uma vez estava Miriam Belchior presente como testemunha deste momento. Perplexa com minhas negativas.

No dia da posse da Presidenta Dilma, tomando posse como ministra do Desenvolvimento Social, com minha filha Luiza, em janeiro de 2011.



Vários foram os motivos para tentar “afastar de mim este cálice”. Primeiro porque tinha uma filha pequena. Na ocasião, Luiza tinha 5 anos e me orgulhava de ser uma mãe presente, atuante. Sempre fomos grudadas e sempre consegui aliar minha carreira e dedicação ao interesse público à missão de ser mãe da Lulu. Nunca acreditei na tese de que o que importa é dedicar qualidade e não quantidade de tempo aos filhos. Importa muito o dia a dia, estar junto, ajudar a se arrumar de manhã, fazer trancinha, dar café, arrumar o lanche, estudar matemática, lavar o joelho arranhado e colocar para dormir. Em segundo lugar, porque tinha acabado de ser diagnosticada com recidiva de um câncer que acreditava ter eliminado há 10 anos. Faria uma cirurgia na semana seguinte ao convite e sabia que passaria por um tratamento duro de quimioterapia. Mas, na verdade, creio que o que mais me preocupava era o tamanho do desafio: estaria à altura?

Me coloquei à disposição para continuar fazendo o que era meu maior talento: construir soluções, juntar pessoas, executar e entregar. Ter uma trajetória de técnica reconhecida não alça ninguém a ministro. A verdade é que a Presidenta optou por ter mulheres gestoras conduzindo as políticas estratégicas de seu governo. Este é um mérito exclusivo dela.

Não era um convite. Foi uma convocação para uma missão: viabilizar uma proposta que desse conta do maior desafio da Presidenta Dilma: superar a pobreza extrema em 4 anos.

O destino me pregou essa peça e me deu este presente.

## 6.1 Plano Brasil sem Miséria – Oportunidade para Todos

O compromisso com a superação da pobreza verbalizado pela Presidenta da República em seu discurso de posse, foi em si um fato estratégico. Determinou a dimensão da prioridade do governo que se iniciava, tamanha era a ousadia da meta: *“A luta mais obstinada de meu Governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos.”* Dilma Rousseff. Foi um sinal para a sociedade, para os demais atores e principalmente uma orientação para o próprio governo. A primeira reunião ministerial foi convocada de imediato, para que o MDS pudesse apresentar a proposta de como construir e lançar o “Plano Brasil sem Miséria”.

Dia 06 de janeiro, com cinco dias de mandato, apresentei à Presidenta e ao Colegiado de ministros a proposta, com os conceitos básicos de construção do plano: o combate à pobreza deveria ser multidimensional, seria uma tarefa de todo o governo, não apenas do MDS; organizaríamos um conjunto de



Evento de lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011.

ações de caráter extraordinário, concentradas num período de quatro anos, que se complementaríamos e se somariam às políticas públicas universais e continuadas, que deveriam ser mantidas e aperfeiçoadas. Na reunião, foi criado o grupo de trabalho de ministros, coordenado pelo MDS, composto pelos ministros da Saúde, Educação, Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Integração, Casa Civil, Fazenda e Planejamento.

No dia seguinte, 07 de janeiro, fiz a primeira sessão de quimioterapia. Flora Marin, Adriana Moraes, Lena Peres, minha médica e amiga, Sônia Amaro e a equipe do gabinete se revezavam em garantir que eu conseguisse compatibilizar o tratamento e as atribuições de ministra, e tentavam botar algum limite para que tudo pudesse funcionar. O plano foi construído simultâneo às aplicações de quimioterapia e tenho certeza que me deu a energia necessária para atravessar a doença e comemorar o sucesso do tratamento.

Em junho de 2011, a encomenda estava pronta e o governo federal lançava o Plano Brasil Sem Miséria. O Plano criou, renovou, fortaleceu, e, sobretudo, integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas - dentre novas ações e programas e renovadas ações desenvolvidas nos governos Lula, bem como nos governos estaduais e municipais - almejando o fim da pobreza extrema no país.

Construir um Plano para superar a extrema pobreza só foi possível por se assentar na trajetória recente e bem-sucedida de redução da pobreza e da fome. Ele só pode ser realizado porque partimos de uma sólida base de políticas públicas construídas para chegar aos mais pobres. Não começamos do zero. Caberia aperfeiçoar e potencializar esta rede de proteção e continuar

inovando. Dentro do próprio Ministério de Desenvolvimento Social contávamos com políticas públicas que se voltavam para a população vulnerável e pobre e que seriam o esteio para o PBSM: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Bolsa Família.

Dar mais um passo era necessário, pois mesmo com a redução drástica da pobreza, propiciada pela combinação de políticas de transferência de renda, valorização do Salário Mínimo e acesso a bens e serviços, muitos brasileiros ainda persistiam em situação de miséria. O plano se dedicava àqueles que, mesmo com o processo de ampliação de direitos e oportunidades ocorrido entre 2003 e 2010, não conseguiram sair da extrema pobreza. Esse era o núcleo duro da miséria: o brasileiro mais excluído, o mais difícil de ser alcançado.

É importante também pontuar a conjuntura econômica, os caminhos propostos pelo governo e situar o Brasil sem Miséria neste contexto. O Brasil vinha de um período de crescimento econômico que permitiu a ampliação de empregos formais - que passaram, entre 2002 e 2010, de 28,7 milhões para 44,1 milhões - e inclusão de milhões de brasileiros com a ampliação e fortalecimento do mercado interno. Ao mesmo tempo, o mundo vinha, desde 2008, imerso numa crise econômica e financeira. A aposta do Governo Dilma foi enfrentar a crise que se avizinhava aprofundando o modelo de desenvolvimento com inclusão, apostando em medidas anticíclicas, ampliando os gastos públicos com infraestrutura, enfrentando os gargalos que inibiam nosso desenvolvimento, como a baixa produtividade e a falta de mão de obra qualificada. Neste contexto, a “erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos” unia numa mesma frase duas ideias-força que se retroalimentavam. O Plano Brasil sem Miséria foi, desde a origem, pensado com essa mão dupla. As ações se integraram para se fortalecer. Não era só uma questão de justiça social, mas poderia ser o diferencial para manter a dinâmica econômica. Por isto, como veremos adiante, para além das ações sociais, o PBSM é parte intrínseca de iniciativas como o Programa Nacional de Qualificação Profissional (PRONATEC), ou de ampliação do crédito com redução das taxas de juros do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (CRESCER), ou de formalização e fortalecimento das microempresas do Microempreendedor Individual (MEI).

A primeira inovação do Plano foi a ousadia de estabelecer uma linha de extrema pobreza. Inovação porque, no caso do PBSM, a linha não tinha como objetivo apenas dimensionar, “contar” os mais pobres, mas sim definir o público prioritário e dimensionar as ações necessárias à estratégia de superação da extrema pobreza. (FALCÃO; COSTA, 2014).

Ousadia porque esta era uma polêmica antiga entre acadêmicos, instituições e organismos multilaterais. De forma que existem dezenas de possíveis diferentes soluções e “réguas” para mensurar a pobreza.<sup>33</sup>

Optamos por uma linha simples: a renda monetária *per capita* no mesmo patamar que o estabelecido para o ingresso no Programa Bolsa Família (R\$ 70, na ocasião). Esta definição foi muito bem aceita<sup>34</sup> e, além de estar em linha com o PBF, também era compatível com os valores estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), e pelo Banco Mundial, de US\$ 1,25 por dia.

Como veremos na parte final deste capítulo, o fato de definir a linha em padrões monetários não nos inibiu em usar a pobreza multidimensional para avaliar a evolução do PBSM. Ao contrário, tornou-se uma das metodologias mais utilizadas.

Também cabe repetir que a definição da linha nos ajudou a dimensionar o público prioritário, a extrema pobreza, que não era o público exclusivo do plano. Isto é, o BSM não excluiu o público pobre das ações de referência para serviços e inclusão produtiva. A linha de corte era monetária, mas a ação era multidimensional.

Para dimensionar o plano para quatro anos e construir um diagnóstico consistente partimos de duas bases: o Censo de 2010, que permitia traçar o perfil da pobreza e da miséria por município; e o Cadastro Único, cuja expansão e aprimoramento já havia permitido chegar na imensa maioria, ainda que não tendo alcançado a totalidade dos mais pobres, e nos informava quem eram as pessoas, onde moravam e outras preciosas informações das famílias. Com estas bases estabelecemos o Mapa da Pobreza.

A miséria no Brasil tinha território, cor e idade: quase 60% dos mais pobres se concentravam no Nordeste, 72% dos extremamente pobres eram negros e 40% tinham menos de 14 anos de idade.

A partir daí, começamos a detalhar o diagnóstico e realizar o levantamento de soluções em reuniões com Ministérios e órgãos parceiros. Participei de praticamente todas, para estar junto, ter *insights* e imprimir ao processo de construção do PBSM a importância que a matéria exigia. A presença do ministro na reunião sempre estimula que participem atores importantes

---

33 EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS, 2006.

34 Ana Fonseca nos conduziu neste debate com especialistas e foi fundamental para encontrarmos uma solução.



na tomada de decisão. O Comitê Gestor era composto pelos ministros, sob minha coordenação. O grupo executivo composto por secretários nacionais. Portanto, todos com alçada de decisão. Também foi criada uma Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) encarregada de coordenar e monitorar as ações do Plano Brasil sem Miséria<sup>35</sup>.

O Plano tinha que ser amplo o suficiente para enfrentar as múltiplas faces da miséria, mas as ações que seriam coordenadas e monitoradas por nós seriam as que teriam impacto dentro do prazo de quatro anos e que poderiam ser mensuradas. Tratava-se de um esforço concentrado, com medidas de alto impacto, escala e abrangência nacional, capazes de alterar a situação das famílias ainda em situação de miséria.

Alguns conceitos organizaram nossa ação e permitiram fazer escolhas para montar o plano.

O primeiro é de que a pobreza é multidimensional. Por isto, construímos um plano amplo, voltado a enfrentar as carências mais determinantes da perpetuação da miséria e ofertar as oportunidades mais estratégicas para superá-la. Ao todo, o plano envolveu 120 ações, em 18 Ministérios<sup>36</sup> e órgãos, organizadas em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. Os eixos ajudavam a organizar o Plano, mas o social e o econômico deveriam compor um todo.

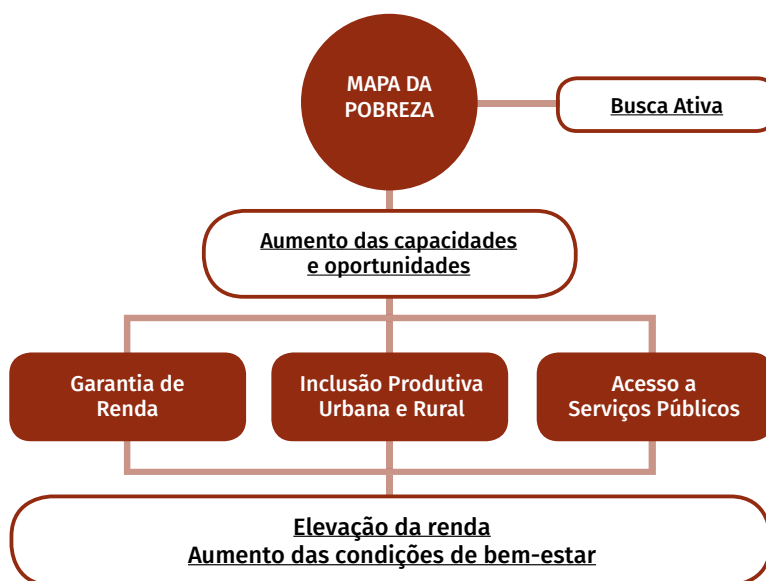
---

35 A SESEP inicialmente foi coordenada por Ana Fonseca, e depois por Tiago Falcão que me acompanhou e liderou a equipe por 4 anos. A SESEP contava com três diretorias: Inclusão Produtiva, Relações Institucionais e Gestão e Acompanhamento. Como o próprio nome dizia, a secretaria tinha caráter extraordinário e não deveria, como não foi, se constituir em uma estrutura permanente, nem substituir ações de outras pastas.

36 Coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social, com a participação da Casa Civil, Ministério da Agricultura, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Planejamento, Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Saúde, Ministério de Trabalho e Emprego, Secretaria Geral, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as Mulheres. E os órgãos vinculados Conab, Incra, ICMBio, Funai, Fundação Palmares, Embrapa, dentre outros.



**FIGURA 2: EIXOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**



O próprio conceito de política social no Plano Brasil sem Miséria deve ser entendido no seu sentido mais amplo, envolvendo tanto a proteção social como a promoção. (CASTRO, 2012). O desafio seria garantir um conjunto de frentes que chegasse ao núcleo duro da pobreza. Ações na área da seguridade social, envolvendo transferência de renda, assistência social e avançássemos na oferta de bens e serviços sociais “enquanto bens equalizadores promovidos pelo poder público, principalmente a escolarização e o acesso a saúde como elementos centrais na geração de habilidades e capacidades”. E ações para gerar oportunidades de inclusão produtiva com oferta de meios seja com crédito, qualificação, insumos.

O segundo é que seria necessário dotar o Estado de uma nova postura, uma atitude proativa em relação aos mais pobres. Para garantir acesso a oportunidades, serviços e direitos aos mais pobres, o Estado deveria assumir esta responsabilidade, não bastaria só se colocar à disposição. Não era mais suficiente ofertar bens e serviços. O Estado deveria chamar a si o compromisso de localizar, incluir no Cadastro Único e tirar da invisibilidade os mais pobres, mais frágeis, mais isolados. Esta estratégia de alcançar os mais vulneráveis ficou conhecida como Busca Ativa. Vale lembrar que muito do que desenvolvemos como conceito da Busca Ativa foi baseado na experiência da Operação Arco Verde Terra Legal, que mostrou caminhos para fazer chegar o Brasil invisível aos olhos do Estado. O público mais pobre não havia sido até então e nem seria naturalmente alcançado pelas políticas públicas, se mantidos seus canais tradicionais.

A Busca Ativa, como ação de garantia de direitos, foi implementada através de diferentes estratégias, voltadas a públicos com realidades diversas. Queríamos garantir a inclusão dos extremamente pobres no CadÚnico como forma de incluí-los na rede de proteção social, este era o princípio. Construímos um leque de iniciativas, tais como: estimular os prefeitos a melhorar a focalização de seu cadastro; mobilizar e estimular às prefeituras a ampliar a inclusão em locais de baixa cobertura (como era o caso do Sul e do Sudeste); financiar equipes volantes da Assistência Social em territórios de extensa área rural com alta densidade populacional; aquisição de lanchas para as equipes de Assistência Social atuarem em territórios da Amazônia Legal; e mutirões multidisciplinares em áreas de reservas extrativistas. O resultado, ao final de mais de 3 anos de trabalho, foi a localização de um milhão e quinhentas mil famílias que, apesar de pobres e com perfil adequado, ainda não estavam no Cadastro Único.

Também vale destacar uma vertente da Busca Ativa, com base na ampliação de um trabalho que já vinha sendo feito no MDS - o de cadastrar públicos específicos, com informações que permitissem respeitar, dar voz e construir políticas voltadas para suas diferentes necessidades, tais como os indígenas, quilombolas e população de rua. No Brasil sem Miséria, esta estratégia se ampliou, incorporando formulários voltados para Cadastramento de Grupos Populacionais específicos. A estratégia intitulada “Conhecer para incluir” voltada a populações historicamente excluídas e “invisíveis” foi extremamente bem sucedida: registramos um aumento de 883%. Em 2011 somavam 192 mil famílias no CadÚnico e alcançou 1,9 milhão de famílias em 2015 (localizadas pela Busca Ativa ou identificadas e que tiveram o cadastro requalificado no CadÚnico), dentre indígenas, ribeirinhas, quilombolas, extrativistas, comunidades de terreiro e ciganas.

Por fim, queríamos avançar na agenda da universalização de bens e serviços, dando garantia de acesso a serviços de saúde, educação e assistência social aos mais pobres, o que só seria possível com estratégias específicas. Ou seja, o Plano BSM buscou métodos e estratégias para ampliar e aprofundar o caráter universal das políticas. Na maioria das vezes, o acesso à política pública ocorre de forma tardia justamente para quem mais precisa. Via de regra, eram os mais pobres os últimos a serem atendidos e os últimos a terem seus direitos garantidos em uma estratégia de universalização linear. Nosso método foi desenvolver estratégias para alcançar o mais pobre. Invertemos o sentido que se dava à ideia de focalização. Neste caso, a focalização não buscava atender exclusivamente a um público, como ocorre na maioria das políticas que tratam de foco e que buscam reduzir o escopo da política (em geral visando reduzir custos). Sempre com recursos limitados, buscamos

definir como prioritárias as áreas de concentração de público mais pobre, como indicava o Mapa da Pobreza. Assim, focalizamos buscando garantir a universalização. Nossa meta foi construir caminhos diferenciados e adequados a cada política, que permitissem que os mais pobres fossem atendidos com prioridade. Não raro as políticas estabeleciam o foco nos extremamente pobres para priorizar um público, mas almejavam alcançar um público mais amplo. Assim, ao chegar a um território, beneficiavam os extremamente pobres, os pobres e a população na faixa logo acima. Este foi o caso na política de cisternas, no PRONATEC, dentre outras.

O Cadastro Único, que já se caracterizava como ferramenta de planejamento por agregar informações sobre as famílias e cada indivíduo, se tornou uma “porta de entrada” para mais de 20 programas federais e muitos outros estaduais e municipais.

Acredito que fizemos uma opção acertada ao montar a cesta de ofertas que compôs o PBSM. As ações, projetos ou medidas deveriam ter escala, gerar impacto, ter abrangência. Sempre defendi que um Plano que tem como missão superar a pobreza num país com milhões de vulneráveis, não pode trabalhar com pilotos ou ações pontuais.

O Plano Brasil sem Miséria é, por um lado, resultado do amadurecimento da estratégia de combate à pobreza já estabelecida desde o Bolsa Família: (transferência de renda; articulação entre as políticas de assistência social; saúde; educação; e programas complementares. De outro lado, representa uma clara inflexão, inovando e avançando em pelo menos três aspectos: 1) busca de universalização do Bolsa Família, incluindo todos os que ainda estavam fora; 2) complementação de renda de forma que nenhum brasileiro recebesse menos que a linha de pobreza, reconhecendo que muitas famílias, mesmo com o Bolsa Família, ainda permaneciam na extrema pobreza; e 3) centralidade em estratégias coordenadas de inclusão produtiva urbana e rural direcionadas aos mais pobres. Além da ampliação da gestão coordenada de oferta de serviços públicos para a população.

É verdade que quando falo em superar a miséria, como disse acima, estou falando em mais que a miséria de renda. Foi possível avançar muito nesta visão ampla, multidimensional. Mas não se pode falar em superar a miséria sem superá-la, no mínimo, na dimensão renda.

Portanto, vou começar tratando do Eixo Renda e do Bolsa Família e na sequência apresentarei algumas ações mais emblemáticas, pois seria impossível discorrer sobre o conjunto do plano.

## 6.2 Os avanços no Bolsa Família proporcionados pelo Brasil sem Miséria

O grupo que assumiu a tarefa de aperfeiçoar o Bolsa Família dentro do desafio do Plano Brasil sem Miséria era composto por gestores técnicos da maior qualidade e experiência, com o diferencial de serem comprometidos com a agenda de combate à pobreza. A eles e ao grupo do Gabinete do MDS se somavam outros parceiros do IPEA<sup>37</sup>. Deste caldeirão de ideias, brotaram os elementos centrais da inflexão feita no PBSM.

Sabíamos que o ponto central seria chegar às crianças, onde a pobreza era mais severa. Portanto, todo nosso exercício guardava um viés pró-infância.

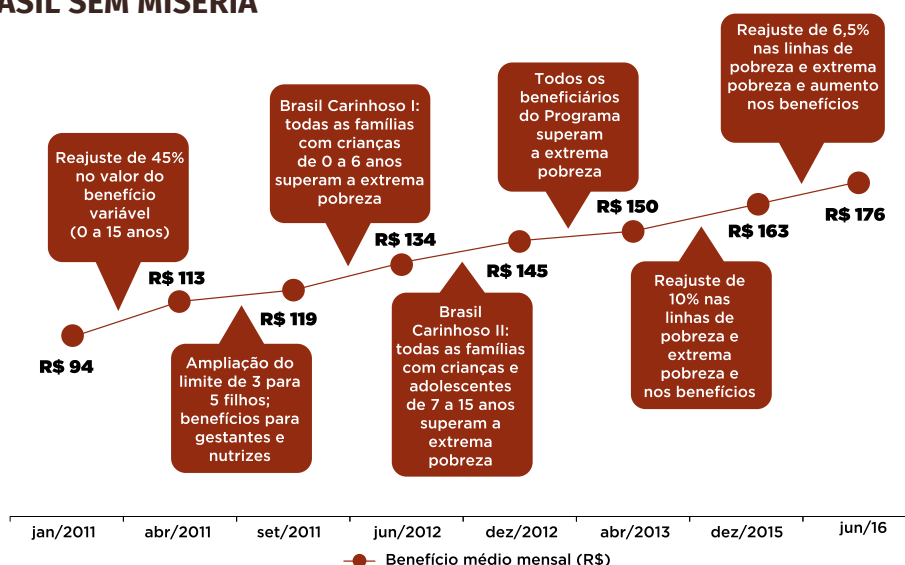
Mas também é fundamental recordar que apesar do Bolsa Família ter uma cobertura ampla, chegando a quase totalidade das famílias em situação de pobreza, o valor do Bolsa Família não era suficiente para garantir que todas elas vivessem acima da linha de extrema pobreza. Em janeiro de 2011, poderíamos resumir da seguinte forma: a) pelos dados do CadÚnico, havia no PBF 36 milhões de brasileiros que seriam considerados extremamente pobres se não recebessem o benefício (sua renda familiar *per capita* não seria suficiente para tirá-los da miséria); b) Depois de receber o PBF, 14 milhões destes 36 milhões deixavam de ser extremamente pobres; e c) 22 milhões de brasileiros continuavam vivendo abaixo da linha da pobreza, mesmo depois de receber o PBF. (COSTA; FALCÃO, 2014). Ou seja, a forma como o benefício era organizado reduzia o sofrimento e melhorava a renda familiar, mas não era suficiente para completar o hiato entre a renda familiar e a linha de extrema pobreza.

Tendo em vista estes desafios, várias foram as modificações no desenho do PBF ao longo dos cinco anos em que estive como ministra, que podem ser resumidos no diagrama abaixo.

---

37 Destaco em especial o papel de Tiago Falcão, secretário Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e posteriormente secretário que coordenou o Brasil sem Miséria; Luiz Henrique Paiva, secretário da SENARC a partir de 2012; Leticia Bartholo, gestora que atuou no Bolsa Família desde sua criação e constitui nossa memória viva; no Gabinete do MDS, Luciana Jaccoud; Rômulo Paes pela secretaria executiva do MDS; no IPEA, Rafael Ozório, Serguei Soares e no primeiro ano Márcio Pochman, ex presidente do IPEA. Também recebemos valiosas sugestões de Marcelo Neri pela FGV e num segundo momento como presidente do IPEA e Sandra Brandão assessora especial da Presidência da República.

**FIGURA 3: CICLO DE APERFEIÇOAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**



Fonte: MDS, Cadastro Único e Folha de Pagamento Do Bolsa Família

A primeira das mudanças foi concebida ainda em janeiro de 2011, no começo do mandato. De forma inédita, se optou por um reajuste não linear. Todos os públicos do Bolsa Família seriam reajustados (o reajuste médio foi em torno de 20%), mas a parcela voltada para as crianças e jovens de até 15 anos teria um reajuste de 45%, mais que o dobro.

No início de 2012, em parceria com o IPEA, produzimos vários estudos com o objetivo de analisar os reflexos na redução da pobreza advindos das mudanças implementadas em 2011 no Bolsa Família. Observamos que o impacto sobre o conjunto da população em extrema pobreza havia sido maior que se tivéssemos dado reajustes lineares. Ou seja, ao transferir renda para as crianças, beneficiava-se de forma mais eficiente as famílias mais vulneráveis.

Este “achado” nos levou a estudar outras linhas de ação. A proposta que foi desenvolvida gerou importantes mudanças na metodologia de cálculo dos valores do Bolsa Família. Saímos da zona de conforto de repassar valores fixos às famílias e instituímos uma nova regra: o valor que cada família com criança até seis anos de idade receberia, passaria a variar de acordo com a severidade da pobreza. Quanto menor a renda da família, quanto mais pobre, maior o valor repassado, de forma que cada membro da família teria renda superior à linha de pobreza.

A Presidenta Dilma concordou com a proposta. Esta decisão garantia que, estando no Bolsa família, nenhuma família com criança de zero a seis anos viveria em extrema pobreza no país. Esse foi um dos mais importantes legados de nossa gestão.

Este novo desenho voltado para tirar da extrema pobreza famílias com crianças menores de seis anos, fase primordial do desenvolvimento, foi implementado dentro de uma estratégia ampla de políticas para a primeira infância, o “Brasil Carinhoso”<sup>38</sup>, que incluiu ações na área de renda, saúde e educação.

Pelo novo desenho do Bolsa Família, o hiato entre a renda *per capita* de cada membro da família passaria a ser preenchido. Ou seja, o benefício passaria a ser variável de forma que cada um na família deveria ter uma renda acima da linha da extrema pobreza, se considerada a renda de trabalho da família adicionada ao benefício do Bolsa. (OSÓRIO; SOARES, 2014).

Como já visto anteriormente, as famílias jovens, com crianças, eram exatamente as com menor cobertura da rede de proteção brasileira. Ao focarmos na superação da pobreza em crianças e jovens, temos mais impacto sobre o conjunto dos mais pobres.

Os resultados comprovaram o que havíamos aferido na primeira experiência de aumentos diferenciados. A redução da extrema pobreza ficou acima da que seria alcançada se o mesmo recurso fosse dispendido para aumentos lineares. Decidimos, com isto, ampliar gradualmente a abrangência da medida para chegar aos demais públicos, visto que o custo era baixo *vis a vis* outros desenhos. Passamos a ter um novo imperativo: dentro do Bolsa família todos os brasileiros teriam o direito de ter uma renda acima da linha da extrema pobreza (considerando a renda de trabalho da família mais os benefícios sociais). Com isto, 22 milhões de brasileiros, beneficiários do Bolsa Família, saíram da linha da extrema pobreza em 2013. Computados os 14 milhões de brasileiros que, antes do PBSM, recebiam o Bolsa e com isto saíam da miséria, foi possível considerar que, graças ao Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros se mantem acima da linha de extrema pobreza.

Aqui vale lembrar de um dilema, que vivemos para anunciar a decisão de garantir que o Bolsa família fosse suficiente para manter todos os beneficiários acima da linha da extrema pobreza. Sabíamos que o que estava sendo feito era inédito e era um marco. Mas ao mesmo tempo não considerávamos correto afirmar que a superação da miséria de renda era suficiente. Ainda havia um longo caminho a percorrer.

A solução deste impasse veio com um slogan publicitário que lançava um novo desafio: “O fim da miséria é só um começo”. Deixando claro que não acreditávamos no fim da miséria de renda. Que nosso objetivo era muito maior, e ainda tínhamos muito a fazer.

---

38 O “Brasil Carinhoso” será referido nas frentes de saúde e educação no eixo serviços do PBSM.



Em outubro de 2013, com a Presidenta Dilma e o Presidente Lula no evento comemorativo de 10 anos do Bolsa Família e lançamento do Livro Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.

## BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS

Liderar o mais bem-sucedido programa de transferência de renda do mundo trouxe novas dimensões ao papel da ministra. Me angustiaava profundamente a sistemática crítica ao Bolsa Família, feita por setores da grande mídia, e até em meios acadêmicos, baseados puramente no preconceito. Frases de hostilidade e intolerância contra os pobres e ao Bolsa Família eram repetidas (e ainda são) sem qualquer fundamento, não obstante os resultados e o reconhecimento internacional.

Sempre digo que o melhor remédio contra o preconceito é a informação. Decidi, junto com a equipe do MDS, enfrentar esta guerra provando com argumentos objetivos que o Bolsa Família era bom para os pobres, mas muito melhor para o Brasil. Para isto foi necessário ampliar e estimular, ainda mais, a realização de estudos e pesquisas para estimar o impacto do programa nos determinantes sociais do país.

Antes de 2011, o MDS já contava com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, a SAGI, voltada a realizar estudos e monitorar nossas políticas. A SAGI estava consolidada como um dos polos mais dinâmicos de desenvolvimento de metodologias de avaliação e monitoramento de políticas públicas. A partir de 2011, tornou-se a unidade provedora de ferramentas de monitoramento de políticas e programas de desenvolvimento social para os demais entes do governo, inclusive estados e municípios. Fortaleceu também o vínculo com a comunidade acadêmica, do que são exemplos a criação da



Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação e o estabelecimento de parcerias entre o MDS e a associação de especialistas sobre o tema. Entre 2011 e 2015, com fomento de R\$ 5 milhões, executamos dois editais de pesquisa. Financiamos 76 pesquisas e estudos, com mais de 300 pesquisadores, doutorandos e mestres em todo o país. Nos dois editais realizamos encontros entre pesquisadores, técnicos e gestores do MDS, de modo que os projetos fossem apresentados e a equipe do MDS pudesse explicar com detalhes a arquitetura dos programas, a concepção e as normas operacionais das Políticas. Os resultados das pesquisas foram também apresentados aos gestores do MDS ao final do processo e os resultados estão disponíveis no portal da SAGI, na forma de um resumo e um artigo. Além disso, as pesquisas do primeiro edital, finalizado em 2012, foram publicadas em um livro. Os resultados do segundo, com textos selecionados, integrarão dois volumes da Cadernos de Estudos. Os achados das pesquisas são bastantes diversos, já que abordaram o conjunto de todas as políticas operadas pelo MDS, investigando os seus diversos componentes ou aspectos (públicos-alvo, problemas de implementação, desenho, resultados etc.). Alguns dos resultados interessantes referem-se aos efeitos do Programa Bolsa Família listados neste Memorial.

Por ocasião do aniversário de 10 anos do Bolsa Família, em 2013, publicamos, IPEA e MDS, o livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, organizado por mim e Marcelo Neri. Nas 500 páginas e 29 capítulos, conseguimos reunir parte desta vasta obra. Os textos de 66 gestores e pesquisadores, com dados, estatísticas e estudos robustos, comprovam o acerto da implementação da estratégia brasileira de transferência de renda condicionada. Os resultados mais animadores para a gestão pública são na área da saúde. Os efeitos do Programa Bolsa Família como política continuada, rompendo as ações parciais de distribuição de cestas de alimentos, se refletiram na redução da desnutrição e insegurança alimentar das famílias com impactos múltiplos, como por exemplo, na redução da prevalência de baixo peso ao nascer, inclusive em mães de baixa escolaridade, como foi possível observar no estudo transversal analítico, com pareamento dos dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC/SUS) e do CadÚnico. (SANTOS *et al.*, 2013).

Na minha opinião, uma das mais fortes evidências até o momento sobre a importância do PBF está nos estudos sobre a expressiva redução da mortalidade infantil entre as crianças de famílias beneficiárias, em especial quando associados o Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família, resultado publicado originalmente na revista *The Lancet*. (RASELLA *et al.*, 2013). A mortalidade infantil causada por diarreia recuou em 46% e a causada por desnutrição em 58%.

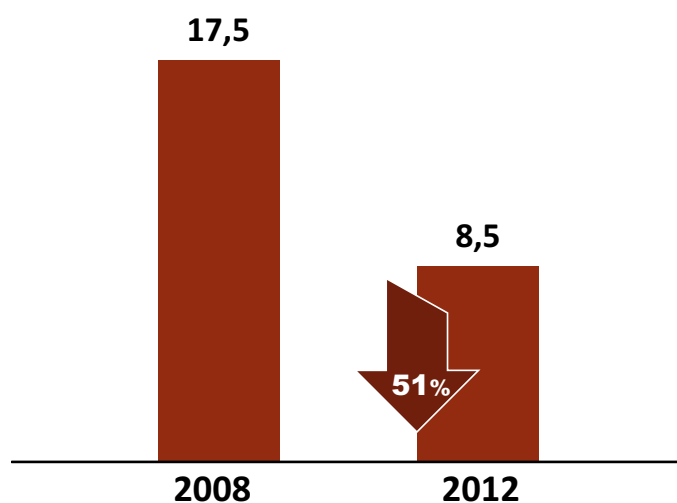


Este dado surpreendeu todos nós que dedicamos nossa vida a construir políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e suas consequências. E deveria ser mais que suficiente para tocar a consciência dos críticos do Bolsa Família e para justificar os gastos do governo brasileiro em Programa de Transferência de Renda com Condicionalidade. A conferir:

Os resultados deste estudo fornecem evidência de que uma abordagem multissetorial, que combine um PTRC em larga escala, com potencial de agir sobre importantes determinantes sociais em saúde, e um sistema de atenção primária eficaz, capaz de atender às condicionalidades impostas para o PTRC, pode reduzir substancialmente a mortalidade infantil por causas relacionadas com a pobreza, em um país de renda média como o Brasil. (RASELLA *et al.*, 2013, b, pág. 254).

Outro estudo, em painel longitudinal com cerca de 360 mil crianças, também demonstrou que houve redução significativa (Gráfico 3) na diferença entre a estatura média observada nas crianças e a referência estabelecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), caindo em 51% o percentual que estava com déficit de estatura (desnutrição crônica). (JAIME, *et al.* 2014).

**GRÁFICO 3: PREVALÊNCIA DO DÉFICIT DE ESTATURA – DESNUTRIÇÃO CRÔNICA (%)**  
**PAINEL LONGITUDINAL COM CERCA DE 360 MIL CRIANÇAS**



Fonte: Ministério da Saúde, Eleaboração MDS

Outros estudos revelam, ainda, que a permanência no programa reduz à metade o risco de desnutrição (JAIME *et al.*, 2014); identificam a antecipação dos prazos de consultas pré-natal em gestantes do Bolsa Família; comprovam o aumento da percentagem de crianças de até seis meses alimentadas exclusivamente por aleitamento materno. Também foi possível verificar a redução substancial de taxas de internação hospitalar em menores de cinco anos. O atendimento à saúde básica dos grupos mais vulneráveis foi fortalecido e ampliado pelo acompanhamento das condicionalidades que também tem reflexo na resposta dos municípios ao monitoramento federal. Estes dados corroboram que há um potencial efetivo do PBF na redução das desigualdades e iniquidades em saúde. (FACCHINI *et al.*, 2013). O desafio do “Plano Brasil sem Miséria”, como veremos à frente, foi atuar de forma proativa para acelerar esta redução.

Os dados de cobertura das famílias do PBF são expressivos. Mais de 9 milhões de famílias pobres têm sido acompanhadas por equipes de saúde. A partir de 2011 foram apuradas as melhores médias de acompanhamento das crianças por equipes de saúde da família.

Outros efeitos não imaginados quando começamos a desenhar o PBF em 2003, têm sido observados. Estudos mais recentes indicam relação entre a alta cobertura do PBF e uma redução de 21% da taxa de detecção de Hanseníase (NERY *et al.* 2014) e nos casos de tuberculose uma taxa de cura de 7% maior nos beneficiários quando comparado aos não beneficiários. (TORRENS, 2016).

Outro estudo (ainda não publicado) permite detectar a relação entre a alta e duradoura cobertura do PBF e a redução em 18% da mortalidade materna. (RASELLA *et al.*, no prelo). Segundo os autores:

“Foram criados algoritmos e códigos para análises mais amplas e rápidas de centenas de modelos, que permitiram detectar uma associação negativa entre mortalidade materna e a cobertura média do Programa Bolsa Família (PBF) nos anos precedentes, com um efeito dose-resposta que aumenta com o aumentar dos anos de duração, chegando a reduzir de 18% (95% CI: 31%-3%) a mortalidade materna nos municípios com alta cobertura média nos últimos 10 anos. Esta redução - com a mesma cobertura média de 10 anos, chega a 25% (95% CI: 40% - 6%) nas mães com menos de 30 anos, sugerindo um efeito que, começando desde a criança e adolescência, chega a mulher na idade da reprodução, quebrando o ciclo inter-geracional da pobreza”



Em Doha, Catar, recebendo o prêmio considerado o Oscar Social, o “ISSA Award for Outstanding Achievement in Social Security”, concedido pela International Social Security Association - a mais importante entidade de Seguridade Social do Mundo, em novembro de 2013.

Este estudo nos oferece indícios sobre os efeitos resultantes da pobreza e da desigualdade social e seus impactos em iniquidades em saúde materna. Permite aprofundar o conhecimento sobre como pode e deve o poder público atuar e investir em redução da pobreza e iniquidades, as consequências benéficas e impactos positivos resultantes na saúde e bem-estar da população. Há muito a se investigar acerca do potencial de intervenção de políticas públicas em áreas não ligadas diretamente à saúde e suas evidências de impacto na saúde coletiva, sobre quais ações têm maior impacto e devem ser priorizadas. Os estudos sobre Determinantes Sociais da Saúde podem e devem avançar à luz de experiências como as do Bolsa Família.

Estes estudos permitiram ainda mostrar que o Bolsa Família é bom para o país, não exclusivamente para os beneficiários. Vale apontar os aspectos como o da redução das desigualdades regionais, analisados por Silveira Neto e Azzoni (2013, pág. 217). Também os efeitos macroeconômicos do Bolsa Família, apresentados por Neri, Vaz e Souza (2013, pág. 193), mostrando que o Bolsa chega a ter um efeito multiplicador no PIB superior às demais transferências a pessoas. Segundo estimativas desses autores, para cada R\$1,00 investido no PBF, há um retorno para a economia equivalente a R\$1,78. Estes dados evidenciam a importância de valorizar e promover a inclusão de todos na economia. Como disse, não é só justiça social, trata-se de uma política de desenvolvimento, com impactos no curto, no médio e no longo prazo.

Em 2013, ao completar 10 anos, o Programa Bolsa Família foi agraciado com um prêmio considerado o Oscar Social, o “ISSA Award for Outstanding Achie-

vement in Social Security”, concedido pela International Social Security Association - a mais importante entidade de Seguridade Social do Mundo - que congrega 340 associações na área de previdência, de 160 países. Este prêmio é de especial relevância, pois é o reconhecimento do PBF como parte da rede de proteção por entidades ligadas à Seguridade e não específico da Assistência Social. O Bolsa Família inaugurou esta premiação, que foi concedida em evento em Doha, Catar, onde tive a honra de representar o Brasil e proferir uma conferência sobre a estratégia brasileira de superação da extrema pobreza e os resultados do Bolsa Família.

Passados mais de 13 anos da implantação do Bolsa Família, o debate deveria ter migrado do campo ideológico: dos humores e dos ódios; para o campo técnico: das evidências. Infelizmente, isso não aconteceu. Ainda é preciso lidar com um dos principais desafios: o preconceito contra os mais pobres. Os mitos são muito resistentes, contra toda e qualquer comprovação científica.

O esforço de ser um programa transparente sempre foi exemplar. Busquei ampliar ainda mais esta diretriz garantindo o MDS aberto para pesquisas, investigações e divulgando os estudos conduzidos pelo MDS. Os estudos que desenvolvemos a partir de 2011 e a abertura do cadastro a pesquisadores foi um passo importante para colocar abaixo estas inverdades, mas ainda insuficientes.

Os resultados alcançados pelo Bolsa Família estão à disposição nas milhares de pesquisas e dissertações de mestrado e doutorado produzidos no país e em dezenas de universidades fora do Brasil. Segundo dados do Cadastro Nacional de Pesquisadores do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – a Plataforma Lattes –, em junho de 2013 havia quase 7 mil pesquisadores com temas de pesquisa associados ao Programa. Metade deste número era de pesquisadores doutores, 810 deles realizando pesquisa com mérito científico reconhecido antecipadamente por comitês de avaliação do CNPq (projetos financiados com Bolsa de Produtividade Científica). Em dezembro de 2016 chegavam a 12,9 mil, sendo 1.082 com Bolsa de Produtividade. Um salto considerável, que revela tanto o interesse na matéria, quanto a disponibilidade e abertura do governo para a pesquisa e busca de evidências. É importante registrar que ao longo destes anos, em diversas situações, os dados do Cadastro Único foram disponibilizados para pesquisadores, seguindo regras de respeito aos beneficiários e de sigilo. Nunca tivemos qualquer tipo de vazamento, mostrando que não está neste segmento o risco de mal uso dos dados. Estar aberto à pesquisa e à investigação científica vinha nos ajudando a identificar problemas, aperfeiçoar os controles e o desenho dos programas. Ou seja, só ajuda a avançar.

As redes sociais estão repletas de boatos sobre situações insólitas. O homem que estaciona sua Ferrari em frente à lotérica e usa o cartão do BF, para fazer jus a um valor que em média chega a R\$ 180 por família! O vizinho rico que mora bem e recebe BF. Eu sempre cobreí que me fornecessem a placa do carro, que forneçam o endereço do vizinho, o nome da colega de trabalho. Nunca recebi. Sempre sugiro que procurem o nome do suposto beneficiário na internet, pois todas as informações estão disponíveis (valor recebido e nome do beneficiário) no Portal da Transparência, além disso, o PBF tem um 0800 para recebimento de denúncias. Aliás, poucos brasileiros têm seus dados pessoais submetidos a tamanho controle como os beneficiários do Bolsa Família.

Quanto ao viés pró natalidade do programa, sobram evidências de que é uma afirmação absurda, que podem ser encontradas na literatura como em ALVES e CAVENAGHI (2013) ou verificadas na página do IBGE.

Usando dados recentes da PNAD 2015, do IBGE, e comparando com a trajetória desde que o Bolsa Família foi instituído, podemos verificar exatamente o oposto. Em 2004, entre os extremamente pobres, encontramos, em média, 2,3 filhos com menos de 14 anos por casal. Em 2015, o número de crianças de menos de 14 anos por famílias em extrema pobreza cai para 1,4, uma queda de mais de 40%.

**TABELA 1: INDICADORES DE COMPOSIÇÃO FAMILIAR ENTRE OS EXTREMAMENTE POBRES – GRUPOS DOMÉSTICOS (%)**

|                                    | 2004  | 2009  | 2011  | 2015  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Número de moradores                | 4,8   | 3,8   | 3,5   | 3,5   |
| Número de crianças de até 14 anos  | 2,3   | 1,6   | 1,4   | 1,4   |
| Sem crianças de até 14 anos        | 18,6  | 31,6  | 37,0  | 35,1  |
| Com crianças de até 14 anos        | 81,4  | 68,4  | 63,0  | 64,9  |
| Com 4 ou + crianças de até 14 anos | 23,1  | 12,9  | 9,2   | 8,3   |
| Total                              | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IBGE/PNAD

**TABELA 2: INDICADORES DE COMPOSIÇÃO FAMILIAR NO TOTAL DOS DOMICÍLIOS – GRUPOS DOMÉSTICOS (%)**

|                                    | 2004  | 2009  | 2011  | 2015  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Número de moradores                | 3,5   | 3,3   | 3,2   | 3,0   |
| Número de crianças de até 14 anos  | 1,0   | 0,8   | 0,7   | 0,7   |
| Sem crianças de até 14 anos        | 47,0  | 52,7  | 54,9  | 58,4  |
| Com crianças de até 14 anos        | 53,0  | 47,3  | 45,1  | 41,6  |
| Com 4 ou + crianças de até 14 anos | 3,6   | 2,3   | 2,0   | 1,4   |
| Total                              | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IBGE/PNAD

Dados organizados por Rafael Guerreiro Ozório<sup>39</sup>

O outro mito é sobre o “efeito preguiça”. A população de baixa renda no Brasil trabalha, e trabalha muito. É pobre, apesar de trabalhar. É pobre porque tem uma inserção precarizada<sup>40</sup> no mercado de trabalho. Para falar sobre este aspecto, gosto sempre de começar com um grande número: 48% dos indivíduos do Bolsa Família não trabalham e nós não queremos que trabalhem. Neste momento, os contrários a Bolsa são os primeiros a levantar e gritar “eu disse, são preguiçosos”. Então completo: esses 48% tem menos de 18 anos de idade, queremos que estudem. Entre os adultos, 70% compõem a PEA (População Economicamente Ativa), e este percentual está em linha com os dados que encontramos no público adulto que não recebe Bolsa Família. Portanto, não existe nenhuma evidência científica que autorize a considerar que os pobres são pobres porque são ociosos, e menos ainda, para avaliar que o Bolsa Família reforça este “vício”. Parte dos cinco anos que estive à frente do MDS foi dedicado a combater este preconceito. O Bolsa Família é uma verba complementar, que equivale em média a 20% do Salário Mínimo. Não substitui e nem inibe o trabalho. É verdade que, em alguns casos, de salário aviltante e/ou emprego humilhante, o Bolsa Família pode acabar funcionando como

39 Os dados originais foram tabulados por Rafael Osório e Pedro Herculano em 2012, para produzir O perfil da Pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011, pag. 139 – 156 (“Bolsa Família, 10 anos de Inclusão e Cidadania”), Relendo o texto liguei para Rafael Osório sugerindo que ele atualizasse o estudo. Ele lembrou que na verdade tinha escrito o texto depois de ser “desafiado” numa conversa comigo. E gentilmente atualizou todos os dados com base em 2015, me proporcionando a oportunidade de usá-los em primeira mão neste Memorial.

40 Segundo estudos recentes do Banco Mundial, os pobres estão mais sujeitos a exercer trabalhos não remunerados, a trabalharem em tempo parcial ou trabalharem por conta própria com baixa remuneração. Também tendem a ter baixa permanência no mercado formal, menos de 50% dos pobres que ingressam no mercado permanecem empregados por mais de 20 meses e ao perderem o emprego apenas 25% retornam a empregos formais nos dois anos seguintes. Fonte: Silva, Almeida e Strokova, 2015.

um substituto. Neste caso, porém, ele estaria também cumprindo um papel social ao proteger as famílias deste tipo de trabalho.

Analizando o atual ambiente de aumento da intolerância e de acirramento dos questionamentos aos gastos públicos com os mais pobres, chego à conclusão que não avancei como sonhava neste embate contra os mitos. Em especial, o de atribuir aos pobres uma indisposição ao trabalho, responsabilizando-o pelo seu próprio infortúnio. Esta é uma tarefa que não pode ser negligenciada no desenho de políticas de combate à pobreza, pois é necessário que haja mais acordo sobre os ganhos coletivos dos investimentos em políticas sociais.

Falhei também ao não criar estratégias e ferramentas para a população de baixa renda e vulnerável se defender deste ambiente de hostilidade e das permanentes acusações que sofrem ao estar tendo acesso - ainda que mínimo - a direitos.

Das dezenas de viagens que fiz falando para diferentes públicos mundo afora, percebo que, infelizmente, atribuir aos pobres a responsabilidade pela sua própria pobreza, não é privilégio do censo comum no Brasil. Tenho repetidas vezes me deparado em todos os continentes com perguntas que usam a máxima de “não dê o peixe, ensine a pescar”. A soberba dos “bem-nascidos” no Sudeste do Brasil e que repetem estes jargões, certos de que saberiam mais que um sertanejo, e que poderiam ensiná-lo a plantar, colher e vender no semiárido, dá a exata dimensão da necessária tarefa de mudança cultural para enfrentar o preconceito.

Passemos daqui para frente para os demais eixos do Plano Brasil sem Miséria, em especial ao eixo de Inclusão Produtiva. A organização de estratégias para apoiar dos adultos em extrema pobreza para que tenham acesso a oportunidades, reduzindo a desigualdade no mundo do trabalho e da geração de renda, foi uma inflexão importante no desenho das políticas de combate à pobreza no PBSM. Foi importante reconhecer a necessidade de aprimorar e rever as políticas públicas de trabalho, emprego e renda urbanos e rurais com ações específicas desenhadas para o público do Brasil sem Miséria.

Existe ainda um debate, que poderia ser produtivo, não fosse carregado de desconfiança. Trata de “portas de saída” para o Bolsa Família. Aos que estão abertos ao diálogo é possível discutir com a ideia de que o Bolsa Família é a “porta de entrada”. Porta de entrada para programas sociais e de inclusão produtiva.

## 6.3 Eixo Inclusão Produtiva

Uma das mais importantes, e pouco reconhecidas, inflexões na política pública voltada à população de baixa renda, a partir de 2011, foi o conjunto das ações de inclusão produtiva do PBSM. As ações previstas neste Eixo, coordenado pelo MDS, objetivava melhorar a inserção produtiva dos adultos. Já havia, é importante reconhecer, um esforço de ofertar programas complementares voltado para o público do Bolsa Família, principalmente a partir de 2006. No Brasil sem Miséria demos mais que um salto.<sup>41</sup>

Foi possível identificar, por meio de um diagnóstico comum no governo e com parceiros, os principais limites que impediam que as ações tradicionalmente ofertadas pelo poder público, chegassem à população mais pobre. Dessa forma, pudemos desenvolver estratégias que permitissem dar escala e aderência às necessidades da população e às reais necessidades da economia. Dentre as dezenas de ações, citarei apenas as mais emblemáticas.

### PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO – PRONATEC.

Em 2011, quando começamos a organizar a estratégia de superação da extrema pobreza no Brasil, havia uma conjuntura muito favorável para pensar a melhoria da inserção produtiva da população de baixa renda. Apesar das modestas taxas de crescimento, o Brasil apresentava níveis de desemprego<sup>42</sup> baixíssimos, que caracterizavam, para os economistas, uma situação de pleno emprego. A carência de mão de obra qualificada impactava quase todos os setores, faltavam os mais diversos tipos de profissionais: pedreiros, soldados, cuidadores de idoso, cozinheiros, técnicos em eletricidade etc.

Ainda no primeiro trimestre de 2011, recebi uma ligação da Presidenta Dilma entusiasmada com uma proposta do então ministro da Educação, Fernando Haddad, sobre um novo programa de qualificação profissional. Eu deveria me somar ao grupo para que esta estratégia, que seria fundamental para

---

41 Pude me envolver diretamente nesta construção e ter uma equipe de técnicos multidisciplinar dedicada a esta agenda onde, não sem o risco de deixar de citar alguém, vale destacar a atuação direta de Tiago Falcão, a coordenação de Luiz Muller, Margarida Munguba, Isabel Costa, Renata Sordi, e demais membros da SESEP; as equipes do MTE com o Professor Paul Singer, do MEC, com envolvimento direto de José Henrique Paim na fase de secretário executivo e de ministro, do presidente do SEBRAE Luiz Barreto. Também a parceria e apoio de Gilson Bitencourt e do secretário geral do SENAI, Rafael Luchesi. Lembro ainda da colaboração de Dulce Helena Cazzuni no período de formulação.

42 Brasil fechou o ano de 2011 com a menor taxa de desemprego da série histórica, iniciada em 2002. - 6%, segundo o IBGE. Em 2011 também houve um recorde na proporção de trabalhadores com carteira assinada em relação ao total de ocupados - Pesquisa Mensal do Emprego (PME).





Entregando certificados a 1.700 alunos do Pronatec em Eunápolis, Bahia com Governador Rui Costa e ex Governador Jacques Wagner, em março de 2015.



Formatura de 500 alunos do Pronatec em São Luís/MA com o Governador Flávio Dino, com contratação de formandos e assinatura de carteira de trabalho, em julho de 2015.

aumentar a produtividade do país e a qualidade do nosso trabalho, também incluísse os mais pobres. Começava assim o PRONATEC<sup>43</sup>. Além de auxiliar no desenho geral da estratégia, me dediquei com a equipe a construir um modelo de inclusão do público do Brasil sem Miséria e “aproveitasse a comprovada disposição dessas pessoas para o trabalho” (COSTA *et al.*, 2014, pág. 289) e que superasse os históricos obstáculos que impediam a população pobre de acessar a oferta de cursos de qualificação profissional.

Montar um desenho sob medida para este público, implicou em enfrentar barreiras culturais (falta de informação, sentimento de que o curso não era para eles, receio de insucesso) e outras barreiras de idêntica importância: baixa escolaridade, ausência de oferta nas pequenas cidades, distância do local do curso, turno inadequado etc. Perguntas óbvias ajudavam a explicitar a exclusão: “por que o curso de jardineiro exige nível médio?” Foi possível rever exigências descabidas e manter o padrão de excelência dos cursos do Sistema S e dos Institutos Tecnológicos Federais.

O desenho do “Pronatec Brasil sem Miséria”, como convencionamos chamar, reviu a grade curricular, viabilizou a ampliação de cursos noturnos e cobertura de custos com alimentação e transporte através da “assistência estudantil”. E o diferencial, foi garantir a oferta de cursos com metodologia adequada ao nosso público, ao mesmo tempo respondessem à dinâmica do mercado local.

Em pouco mais de quatro anos levamos para os bancos escolares 1,8 milhões de trabalhadores de baixa renda do CadÚnico, sendo 1 milhão deles beneficiários do Bolsa Família. Prova-se mais uma vez a disposição da população de

---

43 O Pronatec foi criado pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, constituído por dois tipos de cursos, completamente custeados pelo Governo Federal: um voltado para o ensino técnico de nível médio e outro intitulado Bolsa-formação, voltado para trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda

baixa renda, em querer melhorar de vida e se esforçar frente a uma oportunidade. Do total de matrículas, 67% foram ocupadas por mulheres, muitas vezes atuando em áreas antes ocupadas quase que exclusivamente por homens. Os jovens de 18 a 29 anos respondiam por metade das vagas. Foram mais de 650 tipos de cursos diferentes. Em grande medida, a estratégia foi eficiente por termos, eu e minha equipe, optado por um desenho do PRONATEC aliado à rede de Assistência Social, com larga experiência no acolhimento, atendimento e relacionamento com a população de baixa renda.

O caso do Pronatec é exemplar porque explicita como é necessário se construir um caminho próprio, dedicado e adequado, quando se almeja de fato atingir e beneficiar a população mais pobre. Se os cursos tivessem sido oferecidos sem uma estratégia específica, os mais pobres estariam excluídos, mesmo sendo os cursos gratuitos e de livre acesso.

Os cursos do Pronatec foram ofertados por instituições de excelência (Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, demais integrantes do Sistema S e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, IFETs). Os estudos de avaliação comprovam que, ao contrário do que apregoa o senso comum, os inscritos no CadÚnico e os beneficiários do Bolsa Família tiveram desempenho similar aos demais alunos, e taxa de abandono inferior<sup>44</sup>.

As ações do eixo de Inclusão Produtiva Urbana envolveram uma gama de iniciativas interligadas e complementares, que buscavam reduzir a inserção precária, seja do trabalhador assalariado, do empreendedor, ou de iniciativas solidárias (em cooperativas e associações, formais ou não). Foi possível alcançar um número expressivo de empreendedores que já trabalhavam, tinham estratégias de sobrevivência, mas viviam na informalidade. Foram mais de meio milhão de beneficiários formalizados como MEI (Microempreendedor Individual), que passaram assim a ter mais segurança, acesso a programas federais e linhas de crédito, a estar visíveis pela rede de proteção, e a contribuir com a seguridade social. (BARRETO, 2014).

O acesso a operações de crédito produtivo orientado por meio do Programa CRESCER, alcançou 3,6 milhões de operações destinadas ao público do Bolsa

---

44 O Pronatec rendeu um importante debate sobre avaliação de políticas públicas com setores fazendários fiscalistas que utilizam metodologia inadequada para avaliar políticas sociais. Documento publicado pelo MDS com metodologia pública e dados transparentes embasaram este debate (Caderno de Estudos 24). De outra parte não foram publicados até hoje os dados que embasaram as críticas aos cursos do Pronatec feitas pela equipe do Ministério da Fazenda, que se limitaram a uma lâmina de apresentação em PowerPoint, sem fonte nem referência a qualquer estudo, mas fartamente divulgada pela imprensa. Sobre este episódio vale ler “Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec” Paulo de Martino Jannuzzi. Revista Estudos em Avaliação Educacional, n.66, p.624-661, 2016.

Família. (SOUZA, 2014). Cito ainda o apoio a mais de 11 mil cooperativas solidárias que alcançam mais de 240 mil associados. (SINGER; SILVA; SCHIOCHET, 2014). Estas experiências estão detalhadamente descritas no livro *O Brasil sem Miséria*. (COSTA, 2014).

Foi possível avançar e fortalecer a inclusão de indivíduos e famílias. Também aprendemos muito. Jamais havia se tentado ter uma ação organizada e integrada nestes moldes, voltadas para a população de baixa renda. Chegamos a milhões de lares, ganhamos escala e estávamos edificando um caminho incidir nas desigualdades inclusive no mercado de trabalho.

É necessário reconhecer que os avanços foram menores no apoio à organização destes trabalhadores em formas coletivas de produção. A organização de forma solidária, colaborativa, pode ter resultados muito mais efetivos e sustentáveis do ponto de vista da superação da pobreza crônica. Em conjunto com o Professor Paul Singer, secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), as equipes, buscamos construir alternativas que permitissem dar escala a estas formas de organização solidária e de cooperativa. Infelizmente, não obstante estarmos sendo inspirados e motivados pelo Prof. Paul Singer, maior pensador desta área no Brasil, a legislação brasileira ainda é muito restrita para garantir políticas públicas que deem suporte efetivo à economia popular e solidária (Ecopopsol). Um privilégio na minha vida ter convivido com este economista que, aos 85 anos, esbanjava juventude e garra para continuar a construir projetos solidários. Ainda temos muito a avançar para encontrar os caminhos corretos para que o setor público possa de fato contribuir neste sentido.

Refletindo sobre os limites da nossa atuação na inclusão produtiva urbana, também cabe avaliar uma certa ideia fixa em falar exclusivamente em oportunidades. É claro que a população de baixa renda, historicamente excluída, quer oportunidades. Certa vez, Emir Sader<sup>45</sup> me lembrava “aquela propaganda eleitoral emocionante de um menino falando que o ele queria era oportunidade. É positivo dizer que as pessoas pobres precisam de oportunidade”. Mas o risco, lembrava ele, é cair no mesmo conceito muito usual nos EUA e infelizmente crescente no Brasil, de que “não existem pobres, existem fracassados”, aqueles que, frente às “oportunidades”, não deram certo. Esta ideia tem que ser confrontada com a de direitos e, assim, uma visão generosa de oportunidade se fundiria e se completaria com a de direitos.

---

45 Emir Sader é Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), do Conselho do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ e foi um dos organizadores das primeiras edições do Fórum Social Mundial.

O Pronatec é um bom exemplo para se enfrentar este dilema: trabalhador faz o curso de qualificação profissional, com recursos públicos. Se busca uma inserção, mas frente ao desemprego e a crise, mas não consegue se empregar, é sua a responsabilidade?

Programas como o do Pronatec praticamente foram extintos em 2017. É fato que os atuais níveis de desemprego tiram a pressão sobre a necessidade de ampliar a oferta de mão de obra qualificada. Hoje, trabalhadores de todas as áreas estão disponíveis e o preço do seu trabalho caiu, reduzindo também a pressão que havia sobre os salários.

Mas o Brasil ainda carece de aumentar a produtividade e deveria estar se preparando, treinando e qualificando seus trabalhadores para quando a crise passar e voltarmos a crescer. Quanto custará ao Brasil ter desmontado o Pronatec? Quanto custará ao Brasil ter abdicado de se preparar para responder ao retorno do crescimento? Estas são as perguntas que devemos fazer quando pensamos em ações estruturais e não só na questão fiscal do próximo mês.

## O RURAL NO BSM

No meio rural, a estratégia adotada pelo Plano Brasil sem Miséria foi de implementar ações para fortalecer a inclusão produtiva no núcleo duro da pobreza. A severidade da pobreza no meio rural era 5 vezes superior à do urbano. Embora a população rural seja menor que a urbana, a pobreza é mais presente: dados do Censo 2010 apontavam que 25% da população rural no Brasil se encontrava em situação de extrema pobreza.

A mesa de técnicos que pensou o rural trazia larga experiência<sup>46</sup> com muitas lições apreendidas no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que teve avanços enormes durante o governo Lula, mas ainda enfrentava dificuldades para alcançar o agricultor mais pobre, principalmente no semiárido. Este conhecimento do rural foi muito útil ao montar a estratégia.

No meio rural, o esforço também envolvia ofertar acesso a conhecimento para as famílias. Embora a qualificação profissional pudesse ser importante, procuramos, principalmente, ofertar Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). A ATER foi organizada para ser o núcleo de um conjunto de outras ações sistêmicas e multisetoriais para enfrentar as diferentes faces da po-

---

46 Participaram da construção do Plano: pelo MDS, Maya Takagy primeira Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Arnaldo Campos, que a sucedeu, Lilian Rahal, Janine Mello que coordenou a estratégia multisetorial; pelo MDA: Laudemir Muller, Guedes de Guedes, Simone Guerres, Mauro del Grossi; pela Conab: João Marcelo Intini e equipe; pela Embrapa Waldyr Stumpf Junior e equipe; pelo MMA Francisco Gaetani, Paulo Guilherme, Roberto Vicentini; e Gilson Bittencourt representando a Casa Civil.



Entregando ações do Brasil sem Miséria no semiárido no Evento Sertão Vivo, em Feira de Santana/BA. Com presença da Presidenta Dilma, Governador Jacques Wagner e ministros.



Reunião com Representantes de todos os estados da Marcha das Margaridas com equipe do MDS, para diálogo e retorno das reivindicações, em agosto 2015.

breza no campo. No Nordeste, onde os contingentes de extremamente pobres eram mais expressivos, a estratégia envolvia acesso à água para beber e para produção e adoção de práticas e insumos que fortalecessem a convivência com a região semiárida. O projeto era ir além de ações emergenciais e pontuais e organizar um projeto continuado, estruturante, que pudesse ter impactos imediatos, mas com efeitos sustentáveis de longo prazo. Podemos resumir estas ações em: 1) Investimentos com recursos não reembolsáveis para organizar um projeto para o estabelecimento produtivo, que seria baseado em diagnóstico e apoio de um técnico, mas em acordo e ouvida a família, principalmente a mulher que, como todas as demais ações relacionadas ao Bolsa Família, era a titular do benefício; 2) acesso à água, via cisterna ou outra solução; 3) acesso à energia elétrica, nos locais aonde o Luz para Todos ainda não tinha chegado; 4) sementes e insumos; e 5) apoio à comercialização com as compras públicas. (MELLO, *et al.*, 2014)

Esta trilha complexa deveria chegar em conjunto a 250 mil famílias. Mas cada ação específica tinha suas metas, como o caso de cisternas, que objetivava, inicialmente, atender 750 mil novas famílias.

O interessante foi ter ousado não trabalhar com um modelo padrão. Queríamos ter escala, mas sem ignorar diferenças de território e de público. Assim, alguns dos editais lançados para atendimento a beneficiários rurais do BSM traziam exigência de conhecimento específico para indígenas, quilombolas, extrativistas e mulheres. Uma rica experiência ainda a ser analisada em todo seu potencial.

Um dos componentes mais estratégicos, e por isso merece atenção especial, é o programa **Água para Todos**. Ele traz aprendizagens únicas para avançar em políticas de combate à pobreza quando o tema voltar a ser prioridade de governo.





Com Naidison Quintela, em visita à propriedade e cisterna de Ivanilda Torres, agricultora, em Santo Caetano/PE



Apresentando à Rede ASA o Balanço e perspectivas do Programa Cisternas, com o Secretário Arnaldo Campos, em janeiro de 2016.

## PROGRAMA DE CISTERNAS LEVA ÁGUA PARA TODOS

Quando assumi o MDS, em 2011, o Programa de Cisternas já era uma política pública instituída e uma referência. O Governo Lula havia conseguido entregar 329 mil cisternas de água para consumo humano em oito anos.

A cisterna é uma solução adequada ao semiárido brasileiro, caracterizado por chuvas irregulares durante quatro meses do ano, seguidos de longos meses de estiagem e grande evaporação. A estratégia central é armazenar a água disponível nos meses de chuva, de modo a permitir o abastecimento de uma família de cinco pessoas por até oito meses. A cisterna de placa é uma “invenção sertaneja”: o reservatório é construído a partir de placas de cimento, que pode ser adquirido localmente e utilizando a mão de obra local. Ao invento, se somou à capacidade de mobilização, organização e difusão de conhecimento da rede ASA - Articulação do Semiárido, formada a partir de entidades da sociedade civil, dentre entidades sindicais, ONGs e agricultores familiares (atualmente conta com mais de 3.000). A ASA desenvolveu uma metodologia capaz de replicar o modelo de cisternas aliado a todo um processo de treinamento, capacitação e formação de mão de obra e conscientização das famílias em torno da cisterna e da água. Com a ASA, a sabedoria popular ganhou capacidade de se multiplicar. Foram esses valores que o Governo Lula potencializou, transformando o programa de cisternas em política pública.

Surgia, assim, a primeira experiência de fôlego, que traduzia um novo paradigma para o desenvolvimento rural no Nordeste. Rompia-se com um modelo secular de combate à seca, que alimentava uma indústria de exploração e desigualdade, baseado em distribuição de água como troca de favores, dependência, grandes obras e filantropia. A estratégia passou a ser de convivência com o semiárido, garantindo autonomia e produção sustentável.

Nosso maior mérito ao assumir o MDS, em 2011, foi colocar o Programa de Cisternas no Plano Brasil sem Miséria com uma meta ousada, e organizar um novo modelo normativo capaz de dar mais segurança jurídica ao processo, agilizar os procedimentos burocráticos e garantir a efetiva entrega. A falta de água é uma das faces mais perversas da miséria e, portanto, não seria completo um plano que não construísse soluções em escala para a pobreza d'água.

A partir dos dados que dispúnhamos na ocasião (público do Bolsa Família, sem cisternas), montamos a meta de construir e entregar 750 mil cisternas em quatro anos<sup>47</sup>. A proposta era multiplicar por quase cinco o número de cisternas entregues anualmente até então, garantindo a universalização do acesso a água para os beneficiários do Bolsa Família.

De início, muitos duvidaram da nossa pretensão. Estávamos nos comprometendo em quintuplicar uma meta, já considerada um feito, num território inóspito, equivalente a quatro vezes a área do Reino Unido, levando água de forma “artesanal”. Afinal de contas, as cisternas seriam feitas uma a uma, em mutirões, treinando a comunidade, e deveriam chegar a 3 milhões de pessoas.

Buscamos o mais eficiente executor de cisternas entre os parceiros da ASA/ MDS para entender e depurar o modelo, que serviu de referência para o novo período. A proposta se assentou nos seguintes elementos: modificamos o marco legal simplificando e desburocratizando, pois até então, cada cisterna era tratada como uma obra de engenharia e tinha que ter prestação de contas individual; organizamos e dividimos o território e buscamos novos atores para partilhar a missão; construímos um modelo de monitoramento e controle; e um sistema para apoiar e dar transparência ao processo. Cada cisterna tem um ponto de georeferenciamento, a foto da família com seus dados e pode ser auditada por qualquer cidadão.

Em dezembro de 2014, com quatro anos de programa, comemoramos o cumprimento de 105% da meta, com 790 mil cisternas entregues, funcionando e aliviando o sofrimento do povo do sertão. (CAMPOS; ALVES, 2014).

Havia uma divisão de tarefas entre o MDS e o Ministério da Integração, sendo que este último seria o responsável pela entrega de cisternas de polietileno. Este modelo se mostrou insustentável e foram as cisternas e placa que suprimam a maior parte da demanda. Houve demora em reconhecer o problema, o que nos impediu de fazer ainda muito mais, de ultrapassar a meta em muito mais.

---

47 Participaram: Marco Dal Fabro, em 2011, Francisca Rocicleide da Silva, que coordenou o programa e suas inovações, Igor e Carlos Cleber. Mas nada teria sido feito se não contássemos com a capacidade de liderança e mobilização de Naidison Baptista, Coordenador Nacional da rede ASA, os ativistas e militantes da ASA e seus parceiros e todos os técnicos e entidades envolvidas.

Os benefícios trazidos pela democratização da água com as cisternas são incalculáveis. As mulheres e crianças chegavam a gastar mais que o equivalente a um mês por ano buscando água. Andavam em média 1,5 km por dia com latas d'água na cabeça. É imponderável o ganho para as mulheres, com a redução do sofrimento e esforço, e com a liberação do tempo dispendido nesta tarefa que, em geral, passou a ser aproveitado na produção de alimentos. Os relatos verbais mostram que os agricultores querem permanecer na terra. O Nordeste brasileiro tem a maior população não nômade em regiões semiáridas. Também há que se considerar os ganhos sociais. A ação se mostrou ainda mais importante porque foi, nesse período, que a região viveu sua maior seca nos últimos cinquenta anos. Evitamos o êxodo e suas consequências, como a concentração fundiária nas terras remanescentes, o inchaço das cidades que recebiam os retirantes, o fim dos saques ... tudo isto faz parte de um Nordeste do passado.

Uma das várias coisas que aprendi ao executar política pública é que precisamos sempre ter uma meta construída com base em um diagnóstico robusto. Mas que só conseguimos saber efetivamente qual o tamanho real da demanda, quando vamos a campo fazer a política acontecer. O último mapeamento feito na minha gestão à frente do MDS, revelou que ainda restavam perto de 400 mil famílias que deveriam receber cisternas no semiárido, visto que, neste caso, não estamos hiperfocalizando nos extremamente pobres. Não teria sentido ir para uma microrregião de baixa renda, treinar os pedreiros e fazer as cisternas apenas para uma parcela das propriedades. Assim, fizemos uma varredura, tentando atingir um escopo maior da população que não o público do PBSM *strictu sensu*.

Entre 2003 até o final de minha gestão, em maio de 2016, perto de 1,3 milhão de cisternas foram construídas (somando o período de governo dos Presidentes Lula e Dilma), matando a sede de 4,6 milhões de sertanejos. Este feito é revelador de que é possível construir soluções duradouras para a convivência com o semiárido.

Esta curva de aprendizado nos estimulou a avançar ainda mais. Apresentei uma nova proposta para a Presidenta Dilma e, a partir de 2015, assumimos o compromisso de avançar na construção de cisternas de produção, conhecidas como segunda água. Neste caso, a estratégia é recolher e armazenar água da chuva, em diferentes tecnologias sociais, também desenvolvidas pelos sertanejos e, em muitos casos, aperfeiçoadas pela EMBRAPA e Universidades Federais do Nordeste. Este estoque estratégico de água se destina aos animais e à plantação, usando, por exemplo, irrigação por gotejamento e mostrou-se estratégico para a segurança alimentar no rural do Nordeste.



Neste período recente, marcado por uma das piores secas já registradas, as famílias estiveram protegidas pelas cisternas. Mas uma consequência devastadora foi a perda dos rebanhos de animais, inclusive com perda genética irreparável, com consequências sobre a segurança alimentar. Por isto, a ação da segunda água é tão importante.

Gostaria de ter tido a oportunidade de desenvolver estudos sobre os impactos positivos em saúde que as cisternas devem ter proporcionado, para além de ser uma ação intrínseca de Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia de acesso a um direito. Precisamos mensurar a contribuição das cisternas para redução da desnutrição infantil e mortalidade, afinal “não se cozinha feijão sem água”, como me alertava um líder popular. Outros impactos também precisam ser avaliados. Lembro de um relato de uma senhora para um membro da minha equipe “Eu levantava de madrugada para chegar ao barreiro antes dos bichos”. É como se ela fosse o primeiro bicho a chegar, para beber a água antes de estar mexida, barrenta e suja. Outra contou: agora eu sei como é o gosto do café, antes eu fervia água salobra. Imaginem a qualidade da água que estas famílias tinham acesso.

O mundo busca caminhos para enfrentar as mudanças climáticas e um dos desafios são as ações de adaptação. As Nações Unidas lançaram os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a agenda para 2030, onde o acesso à água permeia ao menos sete dos 17 objetivos. O Brasil esteve à frente e se colocou como um país com entregas. O programa de cisternas pode ser considerado o maior programa de adaptação às mudanças climáticas existente no mundo, seja pelo tamanho do território ou da população envolvida. Creio que é também o mais criativo e sustentável, pois a um só tempo, poupa energia, coleta água da chuva, usa o saber popular, gera emprego e democratiza o acesso à água.

Das ações que mais me orgulho de ter participado!

Outro programa público inovador, que contribuiu com a elevação da renda no campo, o aumento da produção de alimentos e a redução da pobreza foi o **Programa de Aquisição de Alimentos**. Este Programa inaugurou uma nova agenda de política de compras públicas em 2004, introduziu uma nova modalidade de licitação, garantindo que a merenda escolar e outras compras de alimentos pudessem ser excepcionalizadas da Lei de licitações e contemplassem a compra de alimentos da agricultura familiar. (ANEXO II, RESENHA 13)

No cardápio de ações voltadas a inclusão produtiva rural vale mencionar duas outras iniciativas. O Banco de Sementes e o Bolsa Verde.

O **Banco de sementes** é uma proposta recente, e mais uma tecnologia social promissora. Nasceu, assim como o Programa de Cisternas, da incorporação do saber sertanejo, das experiências denominadas de Sementes da Paixão. Os Bancos de Sementes são bancos de germoplasma, com modelo simplificado, comunitário, que permite que se multipliquem sementes nativas, crioulas, adaptadas, garantindo a preservação deste material genético e a ampliação da oferta de sementes para a estratégia de convivência com o Semiárido. Surge das experiências inovadoras de tecnologia social. Essas experiências foram mapeadas e organizadas pela ASA com vistas à construção de estratégias para replicar o modelo, e foi por nós traduzida em possibilidade da tradução deste legado em política pública. Em 2014, através de um acordo de cooperação entre MDS, MDA e ASA implantamos 640 bancos de sementes no semiárido.

## BOLSA VERDE

Embalada pela organização da Rio + 20 (ANEXO II, RESENHA 17), em plena formulação e implantação do Plano Brasil sem Miséria, fiquei desafiada a encontrar uma forma de garantir o componente renda associado a sustentabilidade ambiental para famílias extrativistas. O ideal seria um componente produtivo, a exemplo do pagamento de serviços ambientais. Mas esse modelo já se mostrara limitado, pois deveria remunerar a todos independente da renda. Isto é, não poderia ser parte das políticas de combate à pobreza. Foi este dilema que me levou a pensar em agregar um valor fixo ao Bolsa Família para famílias residentes em áreas de interesse ambiental. Começava, assim, uma proposta inovadora: o Bolsa Verde, que sintetizava o conceito de sustentabilidade social e ambiental. (CABRAL, 2014). Um programa de transferência de renda com condicionalidades ambientais, voltado para populações em situação de extrema pobreza que vivem em áreas com rico ativo ambiental preservado, como os povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. (ANEXO II, RESENHA 18)

## 6.4 Política Nacional de Assistência Social

Antes de avançar nos detalhamentos dos eixos vale, fazer uma interrupção no BSM, para tratar da Política Nacional da Assistência Social, sem a qual ficaria descaracterizada parte fundamental da construção da rede de proteção social no Brasil pós Constituição Federal de 1988, e também permaneceria incompreensível a ação do PBSM nos territórios.

À frente do MDS, uma de minhas responsabilidades foi coordenar a Política Nacional de Assistência Social. Uma política pública continuada, consagrada

na Constituição Federal como direito universal e componente do Sistema de Seguridade Social.

Ao assumir como ministra, uma das minhas apreensões foi estar à frente da Política Nacional de Assistência Social. Sabia do tamanho da responsabilidade: um sistema com base nos 5.570 municípios brasileiros e nos 27 estados da federação. Sabia também que existia uma expectativa em ter um profissional da assistência social como ministro, e não uma economista. Aqui, mais uma vez, a história me daria um presente. Coincidiu com o início do meu mandato a oportunidade de finalização da legislação que consagrava e regulamentava a assistência social como direito de cidadania. Empenhei-me pessoalmente junto a Casa Civil para viabilizar todos os trâmites e esclarecimentos necessários. Com isto, a Presidenta Dilma sancionou Lei 12.435 ainda em 2011, dando estatuto jurídico-legal ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Um sistema público de atenção do Estado à toda a população, mas em especial aos mais excluídos.

Benedita da Silva, Patrus Ananias e Márcia Lopes, que me precederam no MDS, deram importantes passos na construção do SUAS. Eles, assim como eu<sup>48</sup>, lutaram para afirmar um novo modelo, baseado no direito do cidadão, que rompesse com o antigo padrão assistencialista, baseado no favor, na ajuda, na filantropia e no “primeiro damismo”<sup>49</sup>. Instituir um sistema público implicava em: 1) espaços de gestão compartilhada, como a Comissão Inter gestora Tripartite – CIT; 2) qualificação e valorização dos trabalhadores; 3) fortalecimento das instâncias de participação popular, como os conselhos de assistência social de âmbito nacional, estadual e municipal; 4) estruturação de uma rede de equipamentos públicos próprios da assistência social para oferta de serviços e benefícios; 5) apoio à organização de gestores, trabalhadores e usuários, tais como o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS (FNTSUAS), e o Fórum Nacional de Usuários do SUAS (FNUSUAS); 6) espaços de interlocução com os trabalhadores, representados em uma mesa de negociação instituída para debate sobre o processo de trabalho no SUAS; 7) reconhecimento da complementariedade dos serviços socioassistenciais prestados nas entidades de assistência social, incorporando-as à rede SUAS;

---

48 Nesta difícil missão contei com profissionais dedicados e uma equipe muito reconhecida: Denise Colin, secretária Nacional de Assistência Social, e Ieda Castro que a sucedeu, trazendo vasta experiência de gestora municipal, Valéria Gonelli, José Dirceu Galão, Simone Albuquerque, José Crus, Léa Braga Maria José de Freitas, Telma Paranhos, Bárbara Campos, Luciana Jaccoud e tantas outras. Foi Ieda Castro quem ajudou a recuperar as memórias para escrever este ponto

49 Expressão de vem do fato de que muito frequentemente as Primeiras Damas, mesmo sem qualquer predicativo ou formação, são as responsáveis por tratar da área social.

Sendo recentes e parciais os avanços, ainda tínhamos muitos desafios em 2011: universalizar a rede de equipamentos para que tivéssemos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em todos os municípios, e garantir um padrão de atendimento no país, visto que eram muito desiguais a capacidade e a qualidade do serviço que chegava a população. O desafio era gigantesco, pois trata-se de uma política continuada, que deve ser garantida em todo o território nacional e ser ofertada com qualidade, principalmente por ser voltada para os menos assistidos pelo Estado: os mais pobres, os sujeitos a violência, abandono e desproteção. Eu sempre tive a expectativa de que neste encontro, o Plano Brasil sem Miséria e o SUAS, não só se complementariam, mas se dinamizariam. Dito e feito.

O foco nos mais pobres demandava priorizar, dar maior abrangência e maior cobertura à rede de serviços que deveria chegar a eles. Exigia, portanto, impulsionar a implantação da rede de Assistência Social no país num ritmo acima do que aconteceria normalmente. Olhar para os invisíveis ampliou e acelerou a implantação da política de assistência social.

Nunca é pouco afirmar, ainda mais em momentos como o atual de forte questionamento das políticas sociais, que a Política Nacional de Assistência Social vai muito além da atenção e combate à pobreza. Faço questão de frisar é que a conjunção histórica de implantar o SUAS simultaneamente ao PBSM gerou um círculo virtuoso.

Conseguimos dar mais capilaridade à assistência social pública, ampliando a rede pública de atendimento nos territórios mais vulneráveis e de difícil acesso, tornando os benefícios e serviços socioassistenciais acessíveis a 30 milhões de famílias. Partimos, em 2003, de uma situação onde não havia nenhum equipamento próprio financiado pelo Governo Federal, para chegar a uma situação de 7 mil Centros de Referência em Assistência Social (CRAS e CREAS), em 2010, e 10.000 em 2015, presentes em todos os municípios brasileiros. O número de trabalhadores no SUAS é expressivo. Uma das medidas implantadas durante a minha gestão foi incluir na Lei que instituiu o SUAS a autorização para que os recursos federais transferidos a estados e municípios pudessem ser utilizados para pagamento das equipes de referência do SUAS, induzindo a profissionalização da política. Os trabalhadores inseridos na gestão pública da Assistência Social, somam mais de 272 mil. Soma-se a esta força de trabalho, os 330 mil profissionais inseridos nas mais de 17 mil entidades e organizações de assistência social (não governamentais) que integram a rede de proteção socioassistencial. O SUAS conta, atualmente, com mais de 600 mil profissionais.



Em visita ao 4º Distrito Naval, recebendo 10 das 120 lanchas projetadas e construídas pela Marinha para atender os serviços de assistência social na Amazônia e Pantanal, com o Chefe do Estado-Maior do Com 4ºDN, Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo Barbosa de Barros e o Comandante da BNVC, Capitão-de-Mar-e-Guerra Atila Martins Thomazelli. Belém/PA, em outubro 2014.

Os repasses, que antes de 2003 eram pontuais, aleatórios e sem critérios passaram a ser republicanos, definidos em comissão tripartite e passando a automáticos via fundo a fundo.

Estruturou-se uma política de atendimento público à população em situação de rua, por meio dos Centros de Referência à População em Situação de Rua (Centros Pop), instalados em centros urbanos de médio, e grande porte e em metrópoles. Ao final da minha gestão, eram mais de 300 Centros Pop em funcionamento. Aproximou-se, com a estratégia do BSM rural, a assistência social da população rural, instituindo e financiando mais de 1.250 equipes volantes para o serviço de atenção às famílias em territórios rurais extensos. Criou-se também, a partir de 2012, unidades móveis, que dispunham de embarcações para realizar busca ativa de pessoas em situação de desproteção e viabilizar o acesso aos serviços da Assistência Social à população ribeirinha da região amazônica.

Seguindo o princípio da gestão descentralizada e participativa, foi fortalecida a Comissão Intergestora Tripartite, dando encaminhamento às deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), inclusive assegurando-lhe o pleno funcionamento. Foram realizadas todas as conferências ordinárias previstas nas normativas do SUAS, desdobrando todas as deliberações em atos concretos, a exemplo o II Plano Decenal de Assistência Social, aprovado pelo CNAS, em 2016.

É fundamental reafirmar o papel que a Assistência Social teve ao longo dos últimos treze anos na construção do CadÚnico. Um dos meus esforços pessoais foi de fortalecer o Cadastro Único como instrumento de gestão de políticas sociais. Na medida em que a assistência social ganhava capilaridade em todo o país, e os municípios fortaleciam sua capacidade institucional, as informações do CadÚnico foram sendo devidamente atualizadas e territorializadas, ofereciam subsídios para o planejamento da expansão e a estruturação das ofertas no SUAS e a organização de provisões de outras políticas setoriais.

A estratégia de Busca Ativa, vista anteriormente, universalizou o acesso ao Cadastro Único entre os mais pobres e vulneráveis. Estratégias como oficinas e mutirões permitiram incluir as populações mais vulneráveis, sendo o Cadastro Único, atualmente, o retrato desse conjunto de famílias. Além disso, por estar presente em todos os municípios brasileiros e operado eletronicamente, o Cadastro tem o registro da identificação e da condição socioeconômica de mais de 27 milhões de famílias de baixa renda, 80 milhões de pessoas, e é hoje utilizado por mais de 30 programas sociais. Com o Cadastro, o Brasil construiu uma tecnologia social para identificar as famílias e pessoas mais pobres e/ou, vulneráveis, permitindo que a política pública tenha um olhar atento, proativo e convergente para estas famílias e pessoas, considerando ainda a diversidade étnica e cultural brasileira e as situações de expressivas vulnerabilidades. A rede SUAS foi decisiva para isto.

A capacidade da rede de Assistência Social de gestão e articulação inter-setorial com demais políticas setoriais permitiu maior reconhecimento da assistência social como política pública. Além disso deu maior visibilidade aos direitos socioassistenciais e reforçou a importância de ações integradas e integralizadas na organização de serviços universais abertos às especificidades e particularidades regionais e locais.

São muitos os exemplos neste campo. Algumas das inovações em políticas públicas nasceram da articulação entre os grandes sistemas públicos, notoriamente o da Saúde e o da Assistência Social, como é o caso do Plano Viver sem Limites, voltado para pessoas com deficiência, das ações envolvendo população de rua, com equipes conjuntas de saúde e assistência social. Também do Plano Nacional de Combate às Drogas, “Crack é Possível Vencer”, com a constituição de equipes interdisciplinares e abordagem comum nos consultórios de rua. Um dos destaques em ações integradas que tive a oportunidade de liderar, foi a criação do “Programa Acessuas Trabalho”, um programa de articulação, mobilização, encaminhamento e acompanhamento do público da assistência social que está fora do mercado formal de trabalho, de modo a ampliar o apoio público à sua inserção na vida produtiva. Esta ação foi central para que o PRONATEC alcançasse a população de baixa renda.

Um dos projetos que exigiu um esforço concentrado de ação interdisciplinar foi a “Operação Zika Zero”, como ficou conhecido o “Plano Nacional de Enfrentamento à Microcefalia” foi uma resposta à situação de crise resultante do aumento dos casos de microcefalia e a constatação de que havia relação com a epidemia de Zika. Duas questões se destacaram na ocasião: a rápida resposta do governo, frente a uma situação inédita no mundo, com a declaração de emergência em saúde pública, posteriormente elogiada pela Organização Mundial da Saúde (OMS); e a organização de um plano de ações de intensa articulação intra e intergovernamental para enfrentar a crise. O Plano Nacional de Enfrentamento à Microcefalia foi formalmente lançado em dezembro de 2015, quando foi instituída a Sala Nacional de Coordenação e Controle, com representantes dos Ministérios da Saúde, Integração Nacional, Defesa, Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Casa Civil, Secretaria de Governo e Forças Armadas.

O MDS participou de dois dos 3 eixos. No eixo 1, de Mobilização e combate ao mosquito, lideramos parte dos mutirões multidisciplinares. Tive a oportunidade de coordenar pessoalmente dois dos mutirões, que nos dias de ação contaram com alcance nacional, com mais de 70 mil homens e mulheres das forças armadas e várias equipes nas ruas. Nossa tarefa era esclarecer a população, visitar as comunidades com maior incidência de casos, participar de eventos em escolas, aliado a forte presença na imprensa. Também tivemos papel importante no Eixo de atendimento e acolhimento das mulheres, gestantes e crianças acometidas pela doença, que em grande parte dos casos de era de baixa renda. Numa ação especial conseguimos organizar novos protocolos de atendimento entre equipes da saúde e da assistência social para cuidado para gestantes e seus familiares envolvendo as duas redes. Também instituímos novos procedimentos entre MS, MDS e INSS para atendimento diferenciado nas filas, para as solicitações de Benefício de Prestação Continuada de crianças<sup>50</sup>. Conversava com Jose Agenor, agora meu colega na Fio-cruz, que me dizia a pouco, que não se avaliou ainda com o distanciamento necessário, como estas ações foram positivas e tiveram impacto efetivo na diminuição dos casos de doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti*.

O terceiro eixo - Desenvolvimento Tecnológico, Educação e Pesquisa- passou a estar na minha agenda depois da minha saída do MDS. Atualmente, estou vinculada ao projeto “Plataforma de vigilância de longo prazo para Zika e Microcefalia no âmbito do SUS”.

---

50 O trabalho na Operação Zika Zero teve participação direta, no MDS, de Marcelo Cardona e Ieda Castro, e no Ministério da Saúde, José Agenor Álvares e Neilton Araujo de Oliveira.



Não poderia deixar de mencionar o Capacita SUAS, o programa de formação e capacitação de técnicos e gestores da Assistência Social pelo país. Esta foi sempre uma demanda recorrente nos fóruns de participação e diálogo com técnicos e gestores do SUAS e que, até 2011, não havia encontrado um arranjo operacional sustentado. Diferentemente do SUS, que já contava, de partida, como o apoio da Fiocruz na estruturação de material didático e programas de formação para os diferentes profissionais de saúde, o SUAS sempre padeceu da ausência de um arranjo nacional. A tentativa de colocar na agenda das Secretarias Estaduais tal responsabilidade não havia, de fato, surtido efeito até então. As ofertas de capacitação em nível federal careciam de maior organicidade e regularidade. Era necessário encontrar uma alternativa que garantisse a oferta permanente de capacitação e com aprofundamento crescente nos serviços prestados, com garantia de um padrão técnico em nível nacional e regular, frente à alta rotatividade e às deficiências de formação especializada das equipes municipais do SUAS.

Desenhou-se, assim, o Programa Capacita SUAS. O Programa apoia os estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS, transferindo recursos para esse fim. Os estados devem, por sua vez, realizar a oferta por meio de suas Escolas de Governo ou universidades previamente credenciadas para isso, por meio de processo específico centralizado pelo MDS. O objetivo do programa é o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais, a partir da capacitação dos gestores, trabalhadores e conselheiros da assistência social. Iniciado com a oferta de apenas três cursos em 2012, que retratavam as necessidades prementes de aprimorar as atividades de gestão financeira dos fundos municipais de assistência social, de planejamento dos serviços e de oferecer um nivelamento básico do SUS e seus serviços, chegou a 2016 com quase dez cursos estruturados, com material didático, oferta à distância e presencial. Em termos dos cursos presenciais, formou-se mais de 35 mil trabalhadores no período. Estivessem melhor estruturadas as Secretarias Estaduais, a expansão da oferta teria sido certamente mais rápida. Infelizmente, mesmo tendo sido reconhecidas como importantes as capacitações realizadas, as equipes estaduais envolvidas ainda padecem de problemas operacionais de gestão e pessoal.

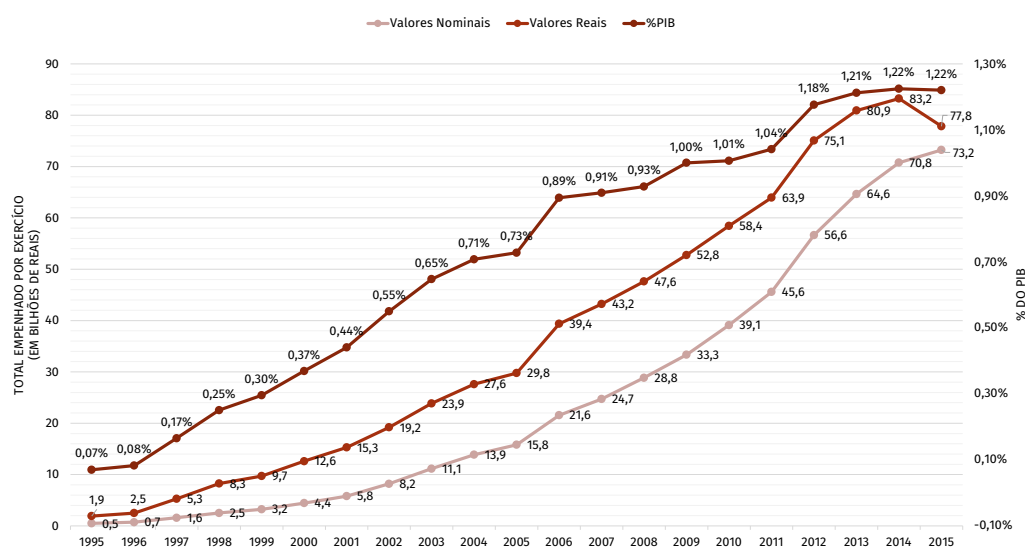
Na **RESENHA 14**, do **ANEXO V** é possível conhecer parte importante dos avanços na área de gestão, avaliação e monitoramento dos serviços da Assistência Social e de avanços no Censo SUAS implementados ao longo da minha gestão.

O Plano Brasil sem Miséria, em toda a sua complexidade, jamais seria viável sem o SUAS. Certamente, o SUAS encontrou no PBSM o empuxo necessário para catalisar suas reais necessidades, ganhando maior envergadura.

Os sistemas de políticas públicas têm no Governo Federal uma forte referência. A União funciona como farol que manda sinais para os entes federados. Ao colocar a força na área social e o comando de políticas estratégicas no MDS, também foi dado um sinal, seguido por muitos estados e municípios, que fortaleceu ainda mais a área da assistência social.

O resultado destes cinco anos à frente da Política Nacional de Assistência Social vai muito além do que avançamos do ponto de vista dos recursos. Mas esta dimensão não pode ser subestimada. Os recursos para a função Assistência Social<sup>51</sup>, mais que quintuplicaram em termos reais se comparadas ao final do Governo Fernando Henrique Cardoso, como pode ser observado no Gráfico 4. Durante o período que estive a frente do MDS, a Função Assistência Social subiu de 1% do PIB para 1,22%.

#### GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (FUNÇÃO 8)



Fonte: SIAF<sup>52</sup>

Antes de prosseguir é importante qualificar 2015, último ano da minha gestão.

Do ponto de vista financeiro, foi um ano difícil em meio às turbulências da crise internacional e o período de forte ajuste fiscal. Adiante, nas conclusões, falaremos um pouco sobre 2015. No caso da Assistência Social, entretanto,

51 Função Orçamentária nº 8. Assistência Social. Lei 4320/1964

52 Dados do SIAF obtidos através do Portal de Orçamento da Câmara dos Deputados e no SIGA BRASIL, tabulados e organizados por José Dirceu Galão, gestor público, amigo e parceiro a quem muito agradeço por todo apoio.



Em dezembro 2013, pronunciamento na abertura da IX Conferência Nacional da Assistência Social, na presença da Presidenta Dilma, ministros e Presidente do Conselho (CNAS) e delegados.



Na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados alertando sobre os riscos de cortes no social. Na mesa com Ieda Castro, secretária nacional de Assistência Social, Deputados Antônio Brito (PSD/BA) e Sibã Machado (PT/AC), maio 2015.

este foi um período de ajustes na gestão, que em grande medida explicam a redução dos gastos reais naquele ano. Explico: uma avaliação feita a meu pedido, identificou que parte dos recursos repassados aos municípios estava parado nas contas municipais sem qualquer utilização. Ou seja, um levantamento nos recursos federais destinados à assistência social revelou que uma parte destes recursos estavam “represados” nas contas municipais e estaduais. O Governo Federal repassava recursos destinados a financiar serviços socioassistenciais e parte substancial findava parada nas contas municipais, em muitos casos ajudando o superávit primário dos municípios. Frente a esta situação, tomamos duas medidas: 1) passamos a exigir, por instrumentos legais, que os recursos repassados para financiar serviços fossem devidamente utilizados a bem dos serviços da Assistência Social, sob o risco de verem seus repasses interrompidos; 2) nova forma de gasto, com a instituição da portaria dos blocos, uma iniciativa para fortalecer a capacidade institucional e viabilizar a adequada execução dos recursos federais transferidos aos municípios, menos burocrática para facilitar a utilização eficaz no caso dos municípios bom executores. Estas medidas foram muito questionadas, mas, ao final, permitiram que os recursos chegassem nos serviços e na população.

Por fim, quero valorizar muito o investimento que eu e minha equipe da assistência social fizemos no incentivo à participação e fortalecimento da gestão democrática que fizemos à frente da Assistência Social. Os frutos podem ser apurados no processo conferencial ocorrido em 2015, em 95% dos municípios e 100% dos estados, mobilizando mais de 1 milhão de pessoas. O MDS estimulou e apoiou a criação do Fórum Nacional dos Usuários e dos 22 fóruns estaduais, trazendo para o protagonismo da política os usuários, e assegurando a realização de todas as conferências.

Voltando ao Brasil sem Miséria, vou apresentar sucintamente nossa ação no eixo de Serviços, pois grande parte delas, dado o trabalho integrado, e as condicionalidades do Bolsa Família, já foram apresentadas anteriormente.

## 6.5 Eixo Serviços

### A POLÍTICA DE SAÚDE E O BRASIL SEM MISÉRIA

Integrar políticas é sempre uma tarefa difícil, independentemente de quais áreas estão a interagir. No caso da saúde é um exercício redobrado, pelas numerosas interfaces do setor e seus determinantes sociais, onde as dificuldades derivam de diferentes questões. A Saúde é uma frente extensa, seja pela quantidade de recursos envolvidos, número de profissionais, presença no território, além de ter seus imensos problemas e suas próprias metas a cumprir. Portanto, o trabalho cooperativo sempre acaba num segundo plano. Adicionalmente, está sempre a tratar de urgências, emergências e controle de riscos. Tudo isto contribui para levar a saúde a focar em sua própria agenda.

Paradoxalmente, é um consenso para o setor de saúde que as demais políticas ou a ausência delas, interferem sobremaneira na saúde da população. Vem de longa data este acúmulo e a bagagem sobre os determinantes sociais em saúde: renda, saneamento, moradia, educação etc. Não obstante as dificuldades de integração, nossa experiência no BSM foi exitosa e serve de inspiração para novas possibilidades.

O caminho trilhado com as condicionalidades do Bolsa Família teve influência sobre estes resultados positivos. A parceria entre BF e a Atenção Básica de Saúde permitiu ao Estado chegar em territórios de baixa cobertura, ampliando o acesso para a população de baixa renda. Também, a confiança gerada por longo período de trabalho conjunto entre as equipes dos Ministérios da Saúde<sup>53</sup> e do Desenvolvimento Social, e os instrumentos e processos de gestão construídos neste período.

A partir de 2011, a agenda da saúde teve aprimoramento no que se refere à busca de superação das iniquidades em saúde e de garantia de um trabalho voltado para a agenda de governo de superação da pobreza. (JAIME, 2014). Os resultados foram ganhos com a ampliação, aperfeiçoamento e inovações como as descritas a seguir.

A Atenção Básica, que é a porta de entrada no sistema de saúde, passou por importantes alterações, aprofundando o uso de critérios relacionados às desigualdades sociais. Em reuniões coordenadas por mim e pelo ministro

---

53 É de se destacar uma intensa rede de trabalho, pesquisa e troca que se formou com a presença direta dos Ministros Alexandre Padilha e as equipes lideradas por Helvécio Miranda Magalhães Junior, Marcia Amaral, Patrícia Jaime (responsável por pesquisas de valor inestimável para comprovar a eficiência e efetividade do Bolsa Família na área de segurança alimentar e outras), Lena Peres. Num segundo momento Artur Chioro, Ana Paula Sotter e mais recentemente com José Agenor Álvares da Silva.

Alexandre Padilha com as equipes discutimos medidas no curto prazo, como, por exemplo, o uso de um fator equitativo no Piso Fixo da Atenção Básica nos recursos regulares repassados aos municípios, que passou a considerar pela primeira vez, a partir de 2011, critérios de população em extrema pobreza e de beneficiários do Bolsa Família. Com isto, os municípios com maior população em situação de pobreza tiveram aumentos nos repasses equivalentes ao dobro do que receberam os demais municípios. Da mesma forma, foi feito com os Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Unidades Básicas de Saúde (UBS) que passaram a considerar, como um dos critérios de priorização, os setores censitários mais pobres.

A ação mais estratégica e reveladora de como podemos trilhar um caminho diferenciado para chegar aos mais vulneráveis e ao mesmo tempo fortalecer a estratégia de universalização, através de uma atuação efetiva, é o Programa Mais Médicos. Em 2012, com o PBSM em franco andamento, recebi uma ligação do ministro da Saúde, Alexandre Padilha. Estavam organizando um novo programa que tentava enfrentar os “desertos de médicos” no Brasil. Podemos dizer que o Mais Médicos tinha dois objetivos: ampliar a presença de médicos no território e ampliar a capacidade de formação de novos profissionais. Para se ter uma ideia do quadro de insuficiente e desigual oferta no território, em 2012, existiam 1,8 médicos por mil habitantes (contra 3,2 na Argentina; 3,7 no Uruguai; 3,6 na Alemanha; e 4,0 na Espanha) e em 700 municípios (12% do total) não tinham sequer um médico residindo no local.

Ou seja, uma política para levar e fixar médicos nas regiões com maior carência, onde as políticas tradicionais não haviam garantido uma cobertura mínima de profissionais. Padilha precisava identificar as regiões com maior densidade de população em situação de maior pobreza. Tínhamos isto pronto, por setor censitário e, em minutos, estava no Ministério da Saúde o Mapa da Pobreza, que seria cruzado com as áreas de menor oferta de profissionais. Estava em formação o guia que orientaria o processo de priorização da alocação de médicos do Programa Mais Médicos. Os outros dois critérios de priorização eram de distritos indígenas e dos municípios onde não havia nenhum médico. Este é um caso exemplar de como unimos esforços e conhecimento para organizar uma ação seletiva, com foco nos bolsões sem médicos. Com isso, garantimos, a um só tempo, o enfrentamento a uma grave iniquidade de acesso em territórios inteiros e a universalização, ao garantir que a cobertura se faça em todo o território nacional.

O cruzamento dos dois mapas revelava a iniquidade de acesso tanto nos rincões do Brasil profundo, como nas periferias dos grandes centros urbanos, onde o cálculo da média de médicos *per capita* camufla a realidade. A estratégia se



Cerimônia de Assinatura do Acordo de Cooperação MDS/FIOCRUZ e FIOCRUZ/CAPES de Bolsas de pesquisas p ações de enfrentamento da pobreza no PBSM. ministra Tereza Campello, Presidente Paulo Gadelha, FIOCRUZ e Tiago Falcão – SESEP/MDS. Março de 2012.



Outubro de 2013. 5º Seminário: Gestão de Tecnologia e Inovação em Saúde, ISC/UFBA. Na presença de Prof. Mauricio Barreto, Rômulo Paes e professores, pesquisadores e alunos.

centrou na contratação de médicos formados no Brasil, que se dispusessem a trabalhar nos locais indicados, de médicos formados no exterior para vagas não preenchidas por brasileiros, e na ampliação de formação de profissionais. Foram contratados, entre o segundo semestre de 2013 e o final de 2015, 18.240 médicos e criadas 6.775 vagas em residência médica, dentre outros.

O critério de municípios prioritários foi utilizado ainda para organizar o aumento da cobertura das equipes de Saúde da Família e de construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS). Também foi fundamental na redução das iniquidades em saúde a Ação Brasil Carinhoso, com a suplementação adicional de vitamina A para 9,1 milhões de crianças, como expansão do Programa Saúde na Escola (PSE).

Por fim, neste breve resumo, que jamais daria conta da qualidade das transformações de gestão que imprimimos ao priorizar a população pobre, cabe destacar a inovação encabeçada pela Fiocruz, em convocar pesquisadores a investigar questões relacionadas a saúde e a pobreza, não só no que se referem as doenças promotoras da pobreza, como busca de soluções. Dessa forma, uma série de artigos científicos vem sendo publicados em periódicos de reconhecida reputação internacional demonstrando a influência positiva do Programa Bolsa Família sobre a redução de mortalidade infantil, da mortalidade materna; da taxa de incidência da hanseníase e sobre o aumento da taxa de cura de tuberculose, por exemplo. (ARAUJO-JORGE, et al, 2014; NERY et al 2014; TORRENS, 2016).

A partir desses manuscritos científicos, consolidei a parceria institucional com o Professor Mauricio Barreto e Gerson Penna, ambos da Fiocruz, que permitiu a transferência de um *back up* do CadÚnico para a Fiocruz Bahia. Quando começamos este trabalho, em 2012, o professor Mauricio Barreto ainda trabalhava no Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, de onde se aposentou, passando a compor o quadro da FIOCRUZ. Este é um exemplo em



que determinação em demonstrar academicamente a influência do social sobre a saúde exigiu do professor Mauricio Barreto uma liderança e labuta diária para não sucumbir a burocracia dos ministérios, inclusive o que estava sob minha responsabilidade. Este processo vem permitindo o desenho de incontáveis possibilidades de estudo que retifiquem ou ratifiquem políticas públicas desenhadas para as populações mais vulneráveis em nosso país. Jamais imaginei que, anos à frente, eu viesse a pertencer a esse forte grupo multidisciplinar coordenado pelo Mauricio Barreto, do qual me orgulho muito de caminhar lado-a-lado.

## EDUCAÇÃO PARA TODOS

Para a maioria das políticas públicas podemos dizer que havia e há déficit grave de oferta de serviços para a população pobre. No caso da educação este não era, ao menos para o Ensino Fundamental, o principal gargalo em 2011. Avanços importantes haviam permitido ampliar o acesso à educação e a proporção das crianças em idade escolar obrigatória de 6 a 14 anos já alcançara o percentual de 98,2%. O Bolsa Família certamente é parte deste processo. Em conjunto com o MEC, vinha sendo acompanhada a presença na escola de 17 milhões de alunos de 6 a 17 anos, e de baixa renda. Este monitoramento, com ações sistemáticas e providências para o efetivo cumprimento, é feito apenas para os filhos do Bolsa Família. Para se ter uma ideia de grandeza, equivalem a 34% da rede pública.

Os gargalos estão na oferta na Educação Infantil, onde ainda estamos muito abaixo do necessário para garantir o padrão exigido nas metas do Plano Nacional de Educação, e no Ensino Médio, onde temos uma dívida gigantesca com os que “ficaram para trás”: os meninos e meninas, hoje pais e mães dos jovens do Bolsa Família. Este era um dos centros das preocupações quando instituímos a mesa de diagnóstico conjunto, MEC e MDS, para montar o PBSM na educação.

Uma análise acurada na educação básica era reveladora dos níveis de iniquidade que ainda persistiam. Precisávamos enfrentar os desafios da qualidade do ensino e lutar contra a naturalização do fracasso escolar dos mais pobres. Foi com este intuito, de não naturalizar a desigualdade, que nos aprofundamos nos dados de educação, em parceria com o MEC, em busca de soluções que permitissem avançar para além de tudo que já tínhamos conquistado.

Aprendemos, enfrentamos problemas e desenvolvemos juntos, MDS e MEC, muitas soluções e ferramentas que inauguraram um novo modo de orientar a educação e garantir que ela chegue aos mais pobres. Vamos a alguns exemplos.

A Busca Ativa das crianças do Bolsa Família foi uma evolução dos processos que iniciamos em 2003. Até 2012, quando uma criança tinha a frequência abaixo da



exigida no programa, a família era notificada, em caso de persistência, o benefício ficaria bloqueado, na sequência, era suspenso e a família, desligada do programa. Era uma forma radical de tentar levar esta criança de volta aos bancos escolares (e não de punir os pais “descumpridores”, como pretendem os preconceituosos). Em 2012, mudamos este desenho. O benefício passava a ficar suspenso, em caso de descumprimento das condicionalidades, mas a família só poderia ser desligada depois de receber uma visita de um profissional da Assistência Social que fizesse uma avaliação do que causava esta situação e tentasse acolher e apoiar a família. Famílias em descumprimento de condicionalidade passaram a compor o público prioritário da Assistência Social, pois uma criança fora da escola, ou com baixa frequência, é um alerta. Um sinal amarelo de que algo está mal, havendo inúmeras causas para isso, que precisam ser investigadas: trabalho infantil, casos de drogadição na família, abandono, problema de saúde com o responsável. Em nenhum destes casos desligar a família do Bolsa Família resolveria o problema. Só agravaria. O novo desenho traz a responsabilidade para o Estado, que deve conhecer e reincluir esta criança.

Com as equipes, me dediquei pessoalmente em entender, diagnosticar as desigualdades em educação e desenhar políticas de inclusão e superação dessas iniquidades para as crianças e jovens de baixa renda.

O Brasil, felizmente, conta com imensa quantidade de informações nas áreas de educação, em especial no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, e na área social, graças ao CadÚnico. O esforço do MEC e do MDS de pesquisa e investigação dos dados e fatos para conhecer melhor a realidade dos mais pobres foi admirável. Uma das principais inovações no PBSM foi a de, com base no cruzamento de grandes bases de dados, criar um número indicador que nos ajudasse a tratar o território. Criamos uma categoria para nos ajudar na gestão: as “Escolas Maioria Bolsa Família EMBF”<sup>54</sup>. O conceito é: se uma escola tem mais de 50% de seus estudantes no Bolsa Família, é muito provável que ela seja uma escola em que os demais alunos também sejam de baixa renda, mesmo não sendo do PBF, e que a escola esteja localizada em um bairro pobre. Passamos a colocar uma “lupa” nestas escolas. O estudo envolveu o cruzamento de três grandes bases de dados: dados do censo da educação (todas as crianças matriculadas frequentando a escola pública) com o CadÚnico e o Sistema de Presença do Bolsa Família. Outros foram feitos com presença nas universidades públicas.

Uma ação muito exitosa usando o critério de “Escolas Maioria Bolsa Família” foi a de sensibilização e mobilização. Em encontros, oficinas, cartas, telefonemas

---

54 Nas equipes contamos com: Daniel Ximenes, Flávio Cireno, Jaqueline Moll, Armando Simões, Juliana Macedo, Joana Silva (Banco Mundial), Carlos Moreno e Célia Gedeon. E com apoio de Paim, Fernando Hadadd, Aloísio Mercadante e Renato Janine.

aos Prefeitos e Secretários de Educação, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), buscamos informar quais escolas teriam condições de aderir ao Programa de Escola em tempo Integral (Mais Educação) e da importância de que chegassem aos mais carentes. Estes recursos eram disponíveis para quem fizesse a adesão, mas nós induzimos o uso nas EMBF, priorizando as crianças e jovens em situação de pobreza, já que estar na escola no turno expandido ajudava a reduzir a desigualdade.

Em 2011, das 1.400 escolas com Mais Educação, apenas 400 (28%) eram EMBF. Em 2014, o Mais Educação alcançara quase 50 mil escolas, sendo 32 mil escolas (64%) em que a maioria das crianças eram pobres. O Mais Educação avançou para todos, mas cresceu muito mais onde era mais necessário, alcançando os mais vulneráveis.

A partir deste critério pudemos fazer um estudo e observar que eram justamente estas as escolas sem infraestrutura mínima (laboratórios, bibliotecas, banheiros, água etc.). O cruzamento destas bases nominais com o CadÚnico é ferramenta concreta de gestão, tirando da invisibilidade os mais pobres e garantindo que a intersetorialidade pudesse ser medida e avaliada.

Um dos esforços para suprir um destes gargalos foi a decisão que tomei, junto com a área de Segurança Alimentar (SESAN), de usar parte dos nossos recursos do MDS para distribuímos 15 mil cozinhas industriais para escolas pobres. Outra, foi a de criar o “Programa de Cisternas nas Escolas”<sup>55</sup>, com objetivo de garantir que não existisse mais crianças fora da escola no sertão por falta d’água. Estávamos na metade do cumprimento desta nova meta que lançamos em 2014, quando o Governo foi interrompido. Torço para que esta ação não tenha descontinuidade.

## BRASIL CARINHOSO

Dentre as várias ações do Brasil Carinhoso<sup>56</sup>, criado na perspectiva de garantir atenção integral a crianças de 0 a 6 anos, justamente as mais vulneráveis e mais sujeitas a extrema pobreza, destaca-se a ação de ampliação do acesso a creches e pré-escola.

Nesta faixa etária, a iniquidade de acesso expressiva. Em 2011 apenas 13,9% das crianças do Bolsa Família estavam em algum equipamento de educação infantil (creche, escola de educação infantil), contra uma média nacional de 25%.

---

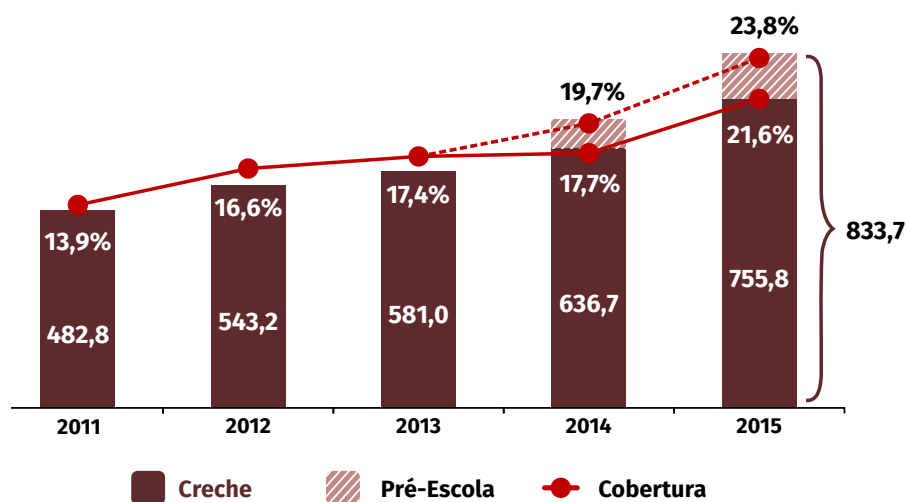
55 A proposta de construir estas cisternas me foi oferecida pelo já falecido Deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA) em reunião com a Bancada do Nordeste, com a presença de parlamentares de todos os partidos.

56 Foram apresentadas, em capítulos anteriores a mudança no Bolsa família que tirou as famílias com crianças de 0 a 6 anos da extrema pobreza, e ações em saúde.

O objetivo do MEC era ampliar o número de vagas para todos os públicos, e para tanto, estavam em construção escolas de educação infantil em todo o Brasil.

As crianças mais pobres, obviamente, são as que mais precisam. A creche oferece alimentação, cuidado, e estímulo, além de permitir às mães trabalharem. Mas, como garantir que as crianças mais pobres, justamente as que mais precisam, tivessem acesso? O modelo adotado foi o de estímulo financeiro, para que as crianças do Bolsa Família fossem contempladas no processo de ocupação de novas vagas.

**GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE CRIANÇAS DO BOLSA FAMÍLIA DE ATÉ 48 MESES  
PBF 2011-2015 - BRASIL CARINHOSO**



Fonte: FOLHA DE PAGAMENTO PBF, CADASTRO ÚNICO E CENSO EDUCACIONAL, ELABORAÇÃO INEP  
\*2014 : 707,7 mil crianças do Bolsa Família de 0 a 48 meses matriculadas na educação infantil, sendo 636,7 mil em creches

\*\*2015: 833,7 mil crianças do Bolsa Família de 0 a 48 meses matriculadas na educação infantil, sendo 756 mil em creches

A expansão na cobertura foi de mais de 70%. Em apenas 3 anos o número de crianças matriculadas saltou de 482 mil para 833 mil evidenciando mais uma vez que é necessário construir ações diferenciadas para alterar indicadores sociais e implementar políticas públicas que cheguem aos que usualmente permanecem secundarizados ou excluídos. (Gráfico 5)

A Ação Brasil Carinhoso foi um incentivo para que municípios adotassem estratégias similares, como foi o caso de Fortaleza e de São Paulo, com o programa São Paulo Carinhoso.



Atividade que marcou o início do Nutrisus, suplementação de nutrientes no Programa Brasil Carinhoso. Evento em creche em Niterói/RJ, com ministro da saúde Artur Chioro e prefeito Rodrigo Neves. Março de 2015.



Pronunciamento no lançamento do Programa São Paulo Carinhosa, com Prefeito Fernando Hadadd, a coordenadora do São Paulo Carinhosa Ana Estela Hadadd e Rogério Sottile, secretário de Direitos Humanos do Município. Agosto 2013.

Entre 2015 e 2016, entretanto, observamos um fenômeno que mostrou a necessidade de aperfeiçoar o Brasil Carinhoso. Parte das Prefeituras não estavam destinando os recursos para a primeira infância. Mais grave, alguns prefeitos, mesmo tendo recebido recursos do Brasil Carinhoso, haviam reduzido as vagas para crianças pobres. Este fato só reforça o entendimento de que o esforço em monitorar e criar mecanismos de aferição do bom uso dos recursos tem que ser permanente.

## 6.6 Participação e transparência

Um dos compromissos assumidos por mim ainda antes de lançar o Plano Brasil sem Miséria foi o de manter um canal aberto de diálogo e escuta com a sociedade civil organizada e com os movimentos sociais. Um esboço do plano foi discutido, antes de seu lançamento, em oito diferentes plenárias, visando garantir a possibilidade de maior interação e efetividade. Ao longo da implementação do programa, mantivemos um Fórum Permanente que se reuniu a cada seis meses. Conhecidos como “Diálogos do Brasil sem Miséria”, estes encontros permitiram aprofundar a discussão de forma franca e transparente com a sociedade, prestar contas, debater resultados e avaliar correção de rumos. (ANEXO II, RESENHA 15). Entre um “Diálogo” e outro foram, realizadas dezenas de reuniões com setores organizados, em especial com Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), centrais sindicais, Central Única dos Trabalhadores, Conselho Nacional de Seringueiros, representações de ONGs, Conselhos, representantes de população de rua, extrativistas, movimento LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais), Ciganos etc.

Sei que fez a diferença. Sei, por nossa história, que ouvir areja, produz *insights*, nos constrange e sempre traz um novo olhar. Sentar num mesmo espaço, nos obriga à reflexão. Reconhecer erros e limites é saudável. Ouvir críticas ajuda e muito. Sei também, no entanto, que podíamos ter feito mais.

Os limites e as possibilidades da participação popular na esfera federal ainda precisam ser melhor compreendidos. No caso do debate sobre o Plano Brasil sem Miséria, que envolve ações para a população de baixa renda, exige mais ainda. Havia perguntas que eu sempre fazia: como dar voz ao beneficiário do Bolsa Família? Como responder aos usuários do SUAS? Como estabelecer um diálogo direto com esta população pobre? Para tratar de interesses de uma população não organizada, o fórum dos “Diálogos do Brasil sem Miséria” ainda era insuficiente.

Tentamos vários caminhos, até porque não acredito que haja um único canal, uma solução mágica. Uma experiência que não chegou a ter tempo para ser implementada seria a TV Digital como canal de interação entre Estado e população. Explico: a legislação brasileira previu que o canal analógico (TV aberta) só poderia ser desligado com a universalização do acesso ao sinal digital. Para isto, a norma previu distribuição dos aparelhos de acesso ao sinal digital para as famílias de baixa renda do Cadastro Único. Vimos nesta mudança tecnológica a oportunidade para ter um canal de diálogo com a população de baixa renda e ampliar o acesso a informação. Imagine poder ofertar serviços como: locais onde estará disponível o curso do Pronatec; ofertas de emprego; atendimento da assistência social; informações sobre o benefício do PBF ou BPC, quando estará disponível, e qual o valor, enfim, opções variadas que facilitariam o dia a dia dos mais pobres. As possibilidades eram infinitas, como educação a distância, orientações sobre saúde e higiene. Poderíamos inclusive recolher opiniões padronizadas. Chegamos a organizar com o Ministério da Cultura, a programação de cinema nacional, com possibilidade de escolhas pelo beneficiário do que deseja assistir, ampliando o acesso à cultura. Espero que este projeto seja implementado.

Foram várias as iniciativas para ampliar a escuta e a participação, como melhorar nossa ouvidoria e fazer pesquisas para entender o que pensavam os beneficiários do Bolsa. Certa feita, lendo um livro de Amélia Cohn intitulado “Cartas ao Presidente Lula” (COHN, 2012), tive a ideia de colocar toda a equipe e os secretários (o mais alto *staff* do MDS), para ler as cartas. Assim fizemos, para buscar recolher e dar vazão a estas vozes.

Temos que reconhecer que de fato, ao longo destes 13 anos, não avançamos o suficiente na construção de canais onde a população não organizada, não co-



Diálogos Governo e Sociedade Civil. Prestação de contas sobre os principais Maio de 2016.

Falando em Encontro Nacional de Novos Prefeitas e Prefeitos.

Visita a assentamento da reforma agrária em El Dourado do Sul/RS e reunião com Presidenta Dilma e ministros com João Pedro Stédile e a direção Nacional do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST). Março de 2015.

Falando no III Congresso Nacional da FETRAF, trabalhadores e trabalhadoras da Agricultura Familiar. Lusiania, GO, agosto de 2013.

III Conferência Nacional da Juventude. Presidenta Dilma, ex Presidente José Pepe Mujica do Uruguai e ministros. Dezembro de 2015.

Participando da formação de multiplicadores da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) para o programa Sementes do Semiárido – 640 bancos de sementes. Gravatá, PE, março de 2015



operativada, não sindicalizada, pudesse ser ouvida, tivesse voz e protagonismo. Sei que esta é uma limitação do Estado brasileiro em geral. Certamente, no caso dos mais pobres e historicamente excluídos estas restrições são ainda maiores, pois até pouco tempo eram invisíveis ao Estado. Mas não posso evitar fazer este registro para que se coloque em perspectiva a necessidade de progressivamente se ampliar o poder de participação dos mais pobres.

Escrevendo estas linhas recordei-me de um episódio. Foi no Fórum Social Mundial em 2014, em um debate franco e duro sobre a construção da cidadania e o Brasil sem Miséria. Estavam na mesa Emir Sader, eu, Amauri Cruz representando a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) e Samuel Rodrigues, Conselheiro do Conselho Nacional de Assistência Social, representando os usuários (ex população de rua). Amauri levantava o limite das políticas sociais, já que não organizavam a sociedade. Emir contra argumentou que não é o governo o responsável por organizar a sociedade. Estávamos neste ponto quando pediu a palavra um jovem negro. Disse que estava no Fórum Social Mundial representando a União Nacional de Estudantes (UNE), mas que falaria como filho do Bolsa Família, e contou sua história. De como a mãe criou os filhos sozinha, das dificuldades, da vida numa favela no Rio de Janeiro, e de como, sem o Bolsa Família, ele nunca estaria ali, cursando uma universidade e tendo voz num evento internacional. Terminou a fala com a mesa e o público aos prantos. Eu choro sempre que conto essa passagem.

Este episódio é revelador de que não viver a fragilidade da fome e da miséria é, por si só, libertador. Mas não estar na miséria não é suficiente para a construção da cidadania.

Se mais tivéssemos feito, certamente a população pobre teria mais capacidade de resistir a redução do Estado de Bem Estar Social que está em andamento no Brasil.





Em Roma, Itália, recebendo do diretor-geral da FAO, José Graziano da Silva a condecoração pelos resultados do Brasil no combate à subalimentação e por ter saído do Mapa da Fome. Em novembro de 2014.

## 7. O Brasil fora do Mapa da Fome: a política de Segurança Alimentar

Em 2014 representei o Brasil na cerimônia promovida, pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura FAO/ONU, de entrega da condecoração pelo Brasil ter atingido a meta de reduzir à metade a população em situação de subalimentação.<sup>57</sup>

Na verdade, havíamos feito muito mais: entre 2003 e 2014, pouco mais de uma década, o Brasil teve reduzido em mais de 82% o número de pessoas em situação de subalimentação. Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela FAO, apontou que o Brasil apresentava, no triênio 2012-2014, taxa de prevalência de subalimentação abaixo do piso estatístico (5%), adotado pela organização para classificar países fora do Mapa da Fome. Na realidade, estimativas realizadas com base nos parâmetros disponibilizados pela FAO, permitem estimar que a subalimentação no país estaria em torno de 1,7%.<sup>58</sup> Partimos de 10% para 1,7%. (Gráfico 6)

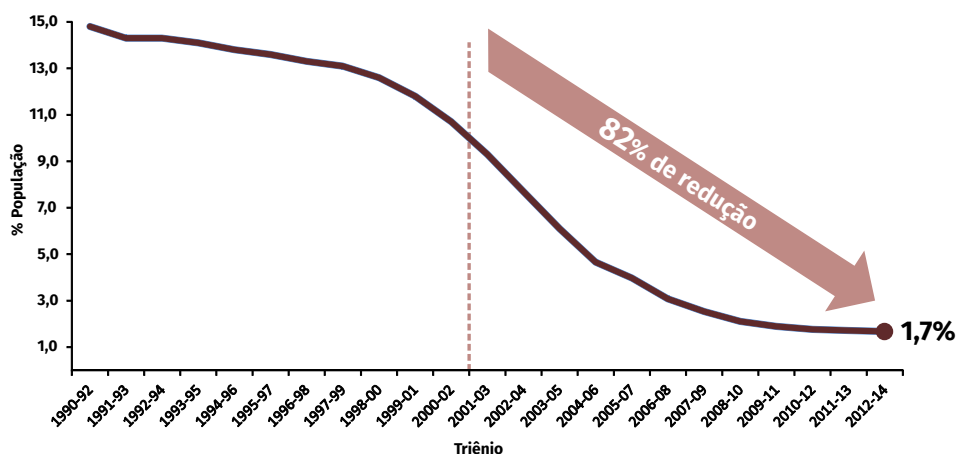
57 "Achievement Award. Based on FAO estimates" Roma, 30 Novembro de 2014

58 Relatório disponível em inglês pelo link: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>.

Foi vergonhoso o silêncio dos órgãos de comunicação frente a este acontecimento. A fome marcou a história do Brasil por séculos e foi tratada como fato “da vida”. A imprensa tem vasta documentação mostrando o sofrimento do povo e as dificuldades da vida dos mais pobres e da convivência com a fome. Ignorar um acontecimento como este, ocorrido em cerimônia pública, um reconhecimento internacional das Nações Unidas, não tem justificativa. O mais grave é que o ato de não noticiar, além de privar a população de uma informação relevante, contribui para que se trate como irrelevante o esforço do Brasil em alterar a situação.

Atualmente, corremos o risco de agir da mesma forma com as conquistas do país: naturalizamos a saída do Brasil do Mapa da Fome. Não comemoramos os milhões de crianças que terão sua primeira infância protegida da desnutrição. É importante que se afirme: não foi naturalmente que o Brasil superou a fome como fenômeno endêmico. Fizemos escolhas e as políticas públicas definidas e implementadas com este objetivo foram responsáveis pelo fim da fome no país, fato este reconhecido pela FAO.

**GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM SUBALIMENTAÇÃO (%) BRASIL 1999-2014**



Fonte: FAO

A superação da fome como problema crônico no Brasil é corroborada pelos resultados de outro indicador produzido pela própria FAO: O Projeto *Voices of the Hungry* (abril de 2016), usou a Escala Internacional de Insegurança Alimentar em pesquisa domiciliar aplicada em pessoas de 15 anos ou mais, em 146 países. Nesse levantamento, realizado em 2013, o Brasil está entre os 22 países com menos de 1% de situações de privação de alimentos. O país foi responsável pela terceira maior redução de pessoas subalimentadas no mundo”. (CAMPELLO, 2016).

A FAO aponta o Brasil como uma referência a ser seguida pelos países pobres e em desenvolvimento, além de listar várias de nossas políticas como modelos inovadores que podem inspirar nações a superar o flagelo da fome.

Segundo a FAO, vários elementos concorreram para que chegássemos a estes resultados. A começar pelo reconhecimento do governo brasileiro de colocar o combate à fome no centro da agenda política. Segundo a FAO, assumir esta agenda como estratégica e se recusar a tratar a fome como natural é um grande passo.

Outro ponto levantado pela FAO, já abordado neste texto, é que o problema no Brasil não é o da falta de alimentos. O Brasil sempre foi um grande produtor e exportador de alimentos. O povo não tinha acesso, principalmente por não ter renda para adquirir os alimentos.

Segundo a agência, o Brasil implementou medidas que resultaram no aumento expressivo da renda da população em situação de insegurança alimentar. Destaca o aumento do Salário Mínimo, que entre 2003 e 2015 apresentou ganhos reais de mais de 70%, ampliando a renda de trabalhadores, aposentados, pensionistas e beneficiários de programas assistenciais; e a implantação do Bolsa Família, que chegou a 14 milhões de famílias.

A FAO aponta, também, o acesso à alimentação fora de casa como um diferencial no caso brasileiro. Vale destacar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, conhecido como merenda escolar. Garantimos que 43 milhões de crianças e jovens tenham acesso a pelo menos uma alimentação por dia, em cinco dias da semana. Alimentamos, por dia, o equivalente a toda a população da Argentina. Na maioria das escolas são duas refeições e em alguns casos três, quando é turno integral.

O caso do Brasil da merenda escolar chamou a atenção do mundo pela inovação na forma como são adquiridos os alimentos.

Participei da mudança da legislação a respeito do assunto quando estava na Casa Civil, em 2009. Na compra de alimentos para a merenda passamos a considerar outros valores que não só o menor preço, que favorecia os grandes distribuidores e levava à compra centralizada. O resultado era questionável para a oferta de uma alimentação saudável: alimentos ultraprocessados, hoje comprovadamente um dos responsáveis pela crescente obesidade infantil; alimentos sem traços culturais e regionais, descaracterizando o alimento como bem cultural; o não fortalecimento das cadeias locais de produção de alimentos, impedindo que o pequeno produtor tenha uma demanda estatal firme e se consolide, garantindo ampliação da oferta de alimentos. As

compras centralizadas também impactavam negativamente as demais áreas de interesse público, pois sobrecarregam as vias de transporte, aumentam a emissão de gases de efeito estufa, ampliava a perda de alimentos e o desperdício, sem trazer qualquer benefício na gestão, pois acumulavam-se os casos de desvio da merenda escolar e favorecimento.

A nova legislação brasileira de merenda escolar, que teve a honra de ajudar a desenhar, enfrenta estes problemas com uma solução simples: estabelece a exigência de um percentual mínimo de 30% de compras da agricultura familiar para a parcela de recurso federal repassado à merenda escolar. O valor pago deve ser o de mercado. Os ganhos são gerais: a agricultura familiar é a principal produtora de alimentos no Brasil, em especial de frutas, verduras, legumes, feijão e pequenos animais; comida de verdade. Tendo acesso a estes alimentos na escola, as crianças aprendem a comer mais produtos frescos, locais. A compra da agricultura familiar dinamiza a economia, reduz os gastos com transporte e fortalece um setor que gera renda e reduz desigualdades.

Aqui entramos no quarto ponto valorizado pela FAO: as políticas de fortalecimento da Agricultura Familiar<sup>59</sup>.

---

59 A Lei 11.326 de 24/07/2006 que trata da Agricultura Familiar aponta como sendo os Agricultores familiares, as comunidades tradicionais (quilombolas, quebradeiras de coco, etc), os extrativistas, pescadores e ribeirinhos.

Ao fortalecer a agricultura familiar, investimos em produção e na garantia de compra de alimentos. Durante o governo Lula, além do fortalecimento do Pronaf (o sistema de financiamento para a agricultura familiar) foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos, que assegurou a compra, por parte do poder público, a preços mínimos, da produção da agricultura familiar em diferentes modalidades. **(ANEXO II, RESENHA 13)**

Este desenho já foi reproduzido por todos os países da América do Sul, muitos da América Central e vem sendo recomendado pela FAO, PMA e FIDA para países da África.

Por fim, a FAO ainda valoriza a construção de instrumentos de governança, participação social e transparência como elemento constitutivo da estratégia brasileira de superação da fome. Destaque especial para a recriação, em 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA<sup>60</sup>, que foi parte importante na construção e acompanhamento de políticas como Cisternas, PAA e na luta por uma alimentação saudável.

Achei importante fazer uma detalhada descrição do relatório da FAO sobre o Brasil, porque a agência reafirma eixos que, desde o início, destaquei como estratégicos na gestão pública – intersetorialidade, estabelecimento de prioridades políticas e diálogo. Encontrar estas políticas, de cuja construção participei, listados pela FAO como exemplares é muito confortável. Em especial, porque resultou em dignidade e direitos para nosso povo.

---

60 O CONSEA havia sido instituído pelo Presidente Itamar Franco em 1993, por sugestão de Betinho, e extinto pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995.

## 8. Pelo que luto uma vida toda?

Não consigo dissociar minha história profissional do esforço do Brasil em construir o Estado de bem-estar social no pós constituição de 1988. A queda de braço que desde então está presente na política brasileira entre diferentes projetos de Estado e da escalada que fizemos para enfrentar a fome e a pobreza é parte intrínseca também de meu projeto profissional.

Neste capítulo, com base nos dados da PNAD, me proponho a enfrentar três debates à guisa de conclusão/balanço desta fase da minha trajetória, que tenho encarado como missão de uma vida inteira - e que vem sendo partilhada por toda uma geração que acreditou e acredita que sim, um outro mundo é possível.

O primeiro será lançar um olhar sobre alguns aspectos reveladores da mudança do perfil da pobreza no Brasil. Poderíamos traçar este perfil e analisar sua evolução em muitas frentes, mas resolvi me aprofundar em duas delas. Outras já foram largamente discutidas e já tivemos a oportunidade de discorrer mais ao longo deste Memorial, como a da desnutrição das nossas crianças. Neste momento quero mostrar duas alterações estruturais que são fruto da intervenção de políticas públicas: o novo perfil de escolaridade dos pobres e o novo perfil do trabalho infantil. Elas ajudarão a fazer uma reflexão mais geral sobre como a política pode alterar de fato as condições de vida da sociedade e como, a partir destas mudanças, a própria política deve mudar e avançar.

Segundo, tenho a obrigação de enfrentar o debate sobre a trajetória da pobreza de renda no Brasil. A renda dos mais pobres cresceu em todo o período até 2014. Mas em 2015 começa a dar sinais de reversão (como aconteceu antes de 2014 com a maioria dos países, mesmo os desenvolvidos). O risco de o Brasil voltar a ter um aumento da pobreza é real e a situação é mais preocupante com a iminente desconstrução da rede de proteção social.

Por fim, é interessante olhar o impacto de um conjunto de políticas públicas que chegaram à população pobre de forma diferenciada e que concorreram para reduzir a pobreza dita multidimensional.

Será especialmente rico comparar, para cada um dos três olhares, como a trajetória de redução da pobreza e das desigualdades se comportou em momentos tão diferentes. Interessa conferir o período de 2003 a 2009, onde o Brasil crescia e a crise internacional ainda não havia afetado a economia interna, e confrontar com o período entre 2009 e 2015, já num cenário de crise internacional e de perda do dinamismo na economia nacional.

## 8.1 Quem eram os pobres em 2003 e quem são os pobres em 2015?

Uma das riquezas do Plano Brasil sem Miséria foi, ao se colocar o desafio de superar a extrema pobreza, explicitar a necessidade de romper com o paradigma tradicional de tratar a “pobreza” como uma unidade. Tivemos que adentrar nas políticas e entender como dar conta das necessidades, das diferentes vulnerabilidades. Não se tratava de discutir meramente onde passava a linha da pobreza de renda e buscar mover o ponteiro, contar os pobres antes e depois.

Vou analisar dois diferentes fenômenos para avançar no que estou chamando da mudança do perfil da pobreza no Brasil e de como, frente a estas transformações, as políticas terão que ser revisadas e aperfeiçoadas.

É necessário lembrar que quando falamos de pobreza em 2003 e pobreza em 2015 estamos falando em grandezas muito diferentes.

Em 2003, usando dados da PNAD, 8,2% da população brasileira estavam abaixo da linha da extrema pobreza; em 2015, este percentual se encontrava num patamar de 3%. É de se esperar que os que ficaram para trás sejam os mais vulneráveis, os mais frágeis e, portanto, que estivessem em situação similar ou pior quando analisadas suas capacidades. No Mapa da Fome, em 2003, eram 10% em situação de subalimentação. Em 2015 seriam menos de 1%.

Vamos passar um olhar por dentro dessas diferentes grandezas.

### EDUCAÇÃO E O NOVO BRASIL

Um dado que desvenda a rápida transformação por que passa a população pobre no Brasil é o percentual de jovens de 15 anos que chegam ao final do ensino fundamental na idade certa<sup>61</sup>. Com base nas informações da PNAD, escolhemos um corte dos 20% mais pobres, o que corresponde ao percentual de jovens e crianças do Bolsa Família. Em 2002, apenas 31,6% dos jovens mais pobres estavam, aos 15 anos, na série correta para sua idade, mesmo existindo suficiente oferta de escolas de ensino fundamental para os que desejavam estudar. Em pouco mais de uma década este percentual dobrou, chegando a 60,2% de jovens na escola na idade correta. Embora este percentual seja ainda

---

61 Este cálculo prioriza uma variável de fluxo: jovens com 15 anos e seu desempenho. É mais sensível para avaliar impacto de políticas que a tradicional taxa de escolarização, usada pelo PNUD na composição do IDH, que utiliza uma variável de estoque que no Brasil ainda é alta pelo passivo criado pelo descaso histórico com a educação.

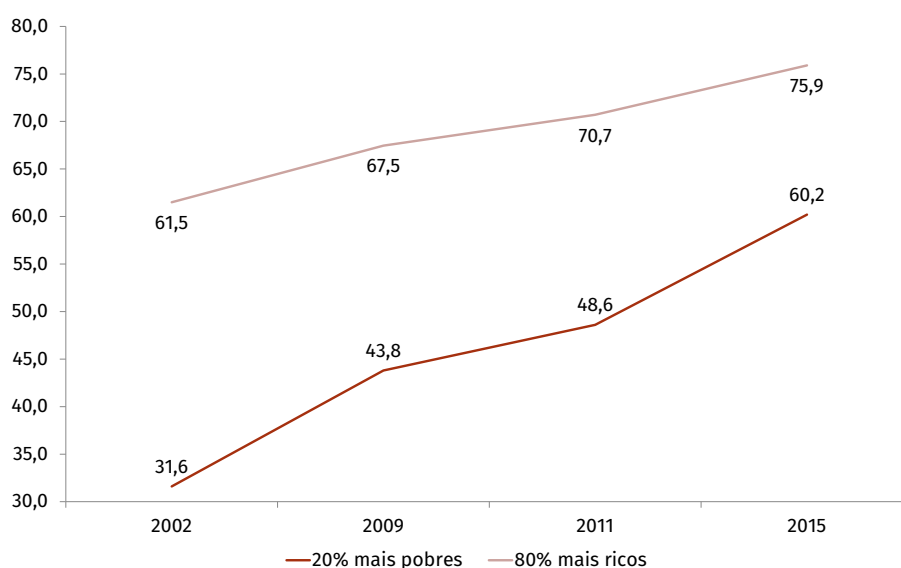


distante do desejado, revela uma alteração substancial no que se costumava naturalizar como “fracasso escolar” dos mais pobres. A desigualdade educacional que separava os mais pobres dos demais na rede pública também caiu pela metade: de 30% em 2002 e para pouco mais de 15%. (Gráfico 7)

Foi possível, com políticas afirmativas, garantir a permanência desses meninos e meninas na escola, garantir seu bom desempenho e reduzir a iniquidade em educação. Esses jovens antes abandonavam a escola por desalento, para trabalhar ou pela própria defasagem escolar. Atualmente, mesmo que nos anos iniciais esta criança pobre ingresse na escola em desvantagem, quando comparada aos demais, ela permanece na escola, é resiliente e consegue avançar. Esta variável- chegar ao final do ensino fundamental na idade certa - é especialmente importante pois a defasagem ao final do ensino fundamental é um dos motivos de resistência de prosseguir nos estudos.

## REDUÇÃO DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL

**GRÁFICO 7: PERCENTUAL DE ESTUDANTES DE 15 ANOS DA REDE PÚBLICA, NA SÉRIE/ANO ESPERADA- BRASIL 2002-2015**



Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração Flávio Cireno

O desafio que estava colocado no Brasil sem Miséria em 2011, frente a estes resultados tão positivos, era como avançar ainda mais e garantir que este jovem se mantivesse na escola e concluísse o ensino médio.

A partir dos 15 anos, a influência dos pais fica menor, o jovem começa a buscar um caminho próprio e tende a antecipar a entrada no mercado de traba-

lho em detrimento dos estudos se não enxergar na escola uma perspectiva real para sua vida. Em conjunto com o MEC estávamos elaborando um novo desenho para tornar a escola um local aprazível, onde o jovem pobre também pudesse ver a perspectiva de crescer e garantir uma melhor inserção no mundo do trabalho. Vários eram os caminhos em curso ao longo de 2015, desde organizar o PRONATEC voltado para esta faixa etária, até o fortalecimento da política de aprendizagem, ainda com potencial no Brasil.

Se as mudanças de escolaridade entre os jovens são expressivas, a transformação entre os adultos revela que de fato estamos frente a um outro Brasil. Uma análise mais acurada nos dados de escolaridade por faixa de renda da população adulta em idade ativa, com base na PNAD 2015, também mostra a mudança no perfil dos mais pobres. Se observarmos a População em Idade Ativa PIA (entre 16 e 64 anos)<sup>62</sup>, chama a atenção que, em 2004, quase a metade dos extremamente pobres (47,8%) era analfabeta ou não tinha completado sequer o primeiro ciclo do ensino fundamental. Este contingente havia caído para 30% em 2015. No outro extremo, a parcela que tem ensino fundamental completo, ou ensino médio ou superior mais que dobra em pouco mais de 10 anos, passando de 18,8% para 38,9%. Nesta parcela, os com ensino fundamental completo ou ensino superior chegam a triplicar!

Entre os pobres vemos o mesmo fenômeno. Cai de mais de 40% a parcela de analfabetos e alfabetizados, em 2004, para 28,8%, em 2015. No mesmo período, passa de 23,7% para quase 40% os com ensino fundamental completo, ensino médio ou superior. Também neste caso mais que dobra a PIA com ensino médio completo.

**TABELA 3: ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO EXTREMAMENTE POBRE EM IDADE ATIVA, PIA 16-64 ANOS (%)**

|                      | 2004  | 2009  | 2011  | 2015  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Analfabetos          | 26,7  | 22,0  | 17,8  | 16,9  |
| Alfabetizados        | 21,1  | 17,1  | 20,4  | 13,5  |
| Elementar completo   | 33,4  | 31,9  | 25,4  | 30,7  |
| Fundamental completo | 12,4  | 15,6  | 19,0  | 20,3  |
| Médio                | 6,0   | 11,9  | 15,7  | 17,0  |
| Superior             | 0,4   | 1,4   | 1,7   | 1,6   |
| Total                | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IBGE/PNAD

62 Os dados originais foram tabulados por Rafael Osório e Pedro Herculano (SOUSA e OSÓRIO, 2013) e atualizados por Rafael Osório para esta publicação.

**TABELA 3 – EXTREMAMENTE POBRES – SOMENTE PIA 16-64 ANOS DE IDADE (%)**

|                      | 2004  | 2009  | 2011  | 2015  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Analfabetos          | 20,2  | 18,4  | 17,1  | 15,0  |
| Alfabetizados        | 19,9  | 17,0  | 19,9  | 13,8  |
| Elementar completo   | 36,3  | 34,9  | 29,5  | 32,2  |
| Fundamental completo | 15,8  | 18,5  | 20,3  | 22,4  |
| Médio                | 7,7   | 10,8  | 12,7  | 15,9  |
| Superior             | 0,2   | 0,4   | 0,4   | 0,7   |
| Total                | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IBGE/PNAD

Esta mudança em tão curto espaço de tempo aponta o quanto é possível fazer se for dada continuidade a esta trajetória. Em mais 10 anos poderíamos sonhar com toda uma população de jovens com ensino médio completo em cursos técnicos ou superiores.

Seria sepultar definitivamente a naturalização do fracasso escolar dos pobres e a sina de executar apenas tarefas simples. Seria sonhar com um país onde os pobres não estão fadados a repetir a trajetória de seus pais. Estes 12 anos mostram que isso é possível.

### AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AOS MAIS POBRES MUDARAM O PERFIL DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL<sup>63</sup>

Tenho o costume de iniciar minhas palestras sobre trabalho infantil pedindo que todos na audiência mentalizem uma imagem que represente este problema. Invariavelmente esta imagem é de um menino de uns 10 anos, com olhar triste, trabalhando numa carvoaria, no corte da cana de açúcar, numa olaria, ou seja, no rural e fora da escola. Este perfil corresponde a uma realidade do passado, mas continua preso no nosso inconsciente. Infelizmente, a superação deste problema, que era uma das marcas nefastas do Brasil, foi pouco comemorado dentro do país e ignorado pela mídia local. Mas fora do Brasil o avanço das políticas de enfrentamento ao trabalho infantil vem sendo reconhecido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e por ativistas como Kailash Satyarthi,

---

<sup>63</sup> Paula Montagner coordenou os estudos e é responsável pelos achados sobre a mudança do perfil do Trabalho Infantil no Brasil, bem como pela atualização destes dados para a PNAD 2015.



Com a comissão de jovens delegados e o Ex Presidente Lula na 3ª Conferência Global sobre Trabalho Infantil promovida pela OIT/ONU. Brasília, outubro de 2013

prêmio Nobel da Paz por sua luta contra o trabalho infantil. Tanto é verdade que a OIT resolveu realizar a III Conferência Global de Trabalho Infantil no Brasil<sup>64</sup>. O trabalho infantil vem decrescendo no Brasil desde a década de 90, graças a uma política ativa de proteção da criança e do adolescente e ao enfrentamento da inserção precoce no mercado de trabalho. Esta experiência está diretamente conectada aos sistemas de proteção social e acesso à educação que foram desenvolvidos a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Outro aspecto importante no debate brasileiro e internacional, é que não basta a retirada dessas crianças e adolescentes da situação de risco, mas igualmente proporcionar acesso ao sistema educacional.

De fato, desde o final dos anos 90 havia municípios que já implementavam práticas de combate ao trabalho infantil. Com isso, crianças e adolescente de até 15 anos retiradas das situações de trabalho podiam frequentar o ensino básico e fazer atividades complementares no contraturno escolar. No entanto, em seu período de maior amplitude, em 2001-2, pouco mais de dois mil municípios haviam sido alcançados e havia quase nenhum controle de quem eram as crianças beneficiadas pelas atividades de contraturno escolar.

64 A legislação no Brasil é uma das mais avançadas do mundo, e sempre objeto de controvérsias, deixa claro que as crianças não podem trabalhar de forma alguma até os 15 anos, exceto se entre 14 e 15 anos estiverem na condição de aprendizes. E há possibilidade de trabalho para aqueles que estão com pelo menos 16 anos, desde que seja com carteira de trabalho assinada.



Reunião com Kailash Satyarthi, Nobel da Paz 2014, para apresentar os resultados do combate ao trabalho infantil no Brasil; e evento com Kailash Satyarthi, Jorge Abrahão, Presidente do Instituto Ethos, Lélío Bentes, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) por organizações da sociedade civil e órgãos de governo empenhados no enfrentamento do trabalho escravo. Janeiro de 2016.

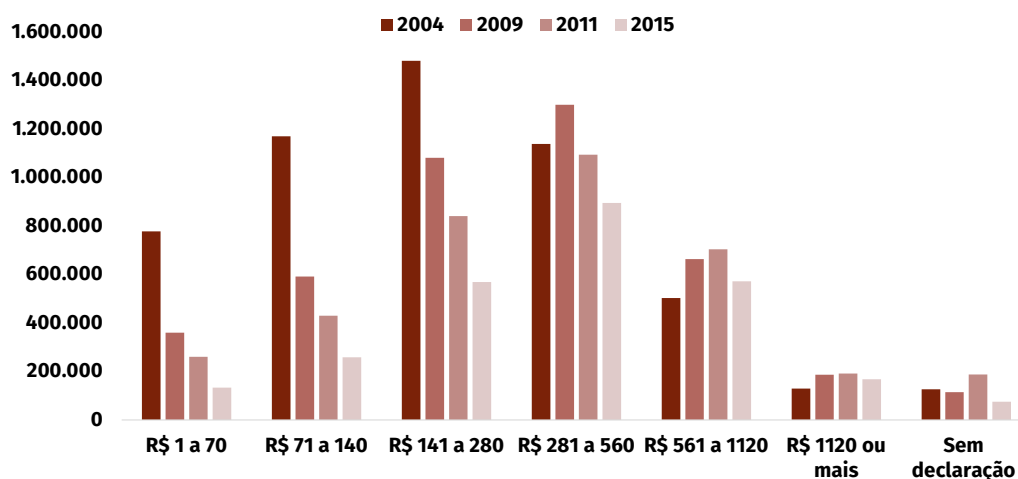
Com a ampliação do papel da assistência social pública ocorrida a partir da segunda metade dos anos 2000, as ações de combate ao trabalho infantil foram integradas às ações do Programa Bolsa Família e, com seu aumento de capilaridade, as famílias que tinham crianças e adolescentes trabalhando ganharam acesso prioritário aos recursos do Programa. Vale lembrar que o Programa Bolsa Família já tinha como condicionalidades o acompanhamento de saúde básica e da frequência escolar – 85% das aulas de cada mês para aquelas com até 15 anos e de 75% para aquelas com idade entre 16 e 17 anos, garantindo presença e controle de frequência.

A priorização das famílias pobres, embora não apenas estas, buscava garantir que os núcleos mais pobres e desassistidos da população pudessem se beneficiar das políticas públicas de transferência de recursos, acesso à educação e à saúde básica e retardo na entrada precoce no mercado de trabalho pelas crianças e adolescentes. Todas essas ações estão ainda complementadas pela existência de sistema de informação estatística, propiciada pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE, que coletou informações sobre o tema de forma regular a partir dos anos 90. Países como os Estados Unidos da América dentre muitos outros não divulgam estatísticas. Ter o tema visível é uma forma de enfrentá-lo.

Em 1992 eram 7,7 milhões de crianças de 5 a 16 anos em situação de trabalho infantil. Em 2002 este número havia diminuído para 5,1 milhões, uma redução de 32,5% em 10 anos. Continuou a cair de forma permanente, chegando a 4,1 milhões de crianças e jovens em 2009, e a 2,2 milhões em 2015, uma queda de 57%. Esta redução sistemática e sustentável é fruto de um amplo conjunto de ações, que se estendem desde a fiscalização do Ministério do Trabalho, a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a ação da política nacional de Assistência Social, a atuação e mobilização da sociedade civil presente no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e na Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI e, a partir de 2003, da criação do Bolsa Família.

Quero destacar, para além da queda, a intensa alteração do perfil do trabalho infantil. A partir de 2004, a queda mais expressiva ocorre entre os pobres e extremamente pobres: 84% entre 2004 e 2015. Entre os pobres e extremamente pobres declina de 2,4 milhões para 390 mil. (MONTAGNER, 2016).

#### GRÁFICO 8: TRABALHO INFANTIL DE 5 A 17 ANOS, POR FAIXA DE RENDIMENTO DOMICILIAR *PER CAPITA* REAL. BRASIL, 2004 A 2015



Fonte: IBGE, PNAD 2004-15.

Nota - As faixas de rendimento domiciliar *per capita* referentes a valores reais em junho de 2011. Valores deflacionados/inflacionados para o mês de referência da pesquisa para cada ano.

Como pode ser observado no Gráfico 8, o trabalho infantil caiu de forma mais acentuada entre os mais pobres. A maioria dos que trabalham hoje no Brasil não o fazem mais para comer, ou para garantir a subsistência da família. Os mais pobres que trabalham o fazem por uma hora ao dia e estão na escola. A ampla maioria do trabalho infantil atualmente não é mais um fruto da miséria. Adolescentes trabalham por outros motivos, entre os quais desalento com a escola, desejo de antecipar a vida adulta, questão cultural etc.

Chama a atenção ainda que o patamar de crianças e jovens em situação de extrema pobreza trabalhando no Brasil de 2015 é menor que o de crianças e jovens com rendimento acima de R\$ 1.120 *per capita*.

O trabalho infantil deve continuar a ser combatido em todos os seus aspectos e características. No entanto, temos que reconhecer que, graças à atuação do Estado e às políticas corretas de combate à pobreza, o trabalho infantil no Brasil é outro: mudou de perfil.

Houve expressiva mudança na faixa etária daqueles que trabalham: a parcela de crianças com até 13 anos declinou de cerca de 40% para menos de 20%, enquanto a de adolescentes de 14 a 17 anos passou de 60% para 82%. Ou seja, 82% do trabalho infantil é realizado por jovens de mais de 14 anos, a maioria residente de área urbana, remunerados por seu trabalho e na escola, embora muitas vezes com atraso escolar e risco de abandono dos estudos.

O aspecto mais relevante da mudança em curso é a substancial diminuição do trabalho infantil nos domicílios mais pobres, o que também decorre do papel do Programa Bolsa Família e da capacidade de ofertar rendimento monetário para a família que assim pode prescindir do trabalho de suas crianças. Praticamente erradicamos o trabalho infantil entre os extremamente pobres menores de 13 anos, segundo dados da PNAD 2015. E o Brasil sequer tomou consciência da superação desta mazela.

Imaginem a diferença na vida e na saúde destes jovens, livres da fome e do trabalho infantil e estudando. Não estão fadados aos graves problemas de saúde resultantes da exposição precoce ao trabalho, muitas vezes perigoso, como eram nas carvoarias, no corte da cana, nas olarias, no sisal e nas esquinhas. Não estão fadados a repetir o destino de seus pais.

Voltando à imagem de quem está, majoritariamente, no trabalho infantil em 2015, devemos pensar em um jovem de mais de 14 anos, que trabalha em atividades urbanas, não é mais o pobre e está na escola. Na década de 90, ele era miserável, vivia no meio rural, tinha menos de 13 anos e estava fora da escola. Pode-se ter uma nova imagem para substituir a antiga, seria um juvenzinho trabalhando com um parente no comércio em São Paulo.

A política daqui para frente, para continuar a combater o trabalho infantil e lidar com este novo fenômeno, terá que ser outra. Sem descuidar, é claro, do que já foi feito, pois nas políticas sociais não há mal que seja definitivamente superado. As atuais políticas devem ser mantidas, como a fiscalização do trabalho, o Bolsa Família, o acesso à educação pública e gratuita, para que não aumente a miséria e com ela retorne o trabalho infantil entre os pobres.

Temos que avançar para também garantir a proteção dos nossos jovens que continuam no trabalho. Algumas políticas vinham sendo implementadas para enfrentar os novos desafios, como o estímulo à aprendizagem para jovens acima de 14 anos, ou a regularização do trabalho para jovens acima de 16 anos. Um novo perfil de escola com cursos técnicos e profissionalizantes também vinha sendo organizado em parceria do MEC com MDS, para permitir uma nova abordagem para trazer este jovem para a escola.



Torço para que a CONAETI e os Organismos Internacionais permaneçam vigilantes para impedir que estes avanços sejam revertidos.

## 8.2 Redução da pobreza e da desigualdade de renda

A redução da extrema pobreza no Brasil a partir de 2003 pode ser observada nos dados da PNAD/IBGE, independentemente da abordagem metodológica e conceitual utilizada para mensurar extrema pobreza e pobreza. Estudo de Jannuzzi *et al.* (2014), validado em oficina técnica onde estiveram presentes equipes de especialistas do IPEA, Banco Mundial, CEPAL, entre outros, mostra a convergência das diferentes curvas de mensuração da extrema pobreza e seu comportamento declinante.

Como já havíamos sublinhado, a partir de 2003, a pobreza e a extrema pobreza no Brasil interrompem a estagnação que as caracterizou nos oito anos anteriores, resultante das políticas contracionistas do Governo Cardoso. Naquele ano iniciava-se uma trajetória de queda persistente e sistemática da pobreza e da desigualdade.

Usando a linha de pobreza adotada no Plano Brasil sem Miséria, os dados evidenciam que saímos de um patamar de 8,2% da população brasileira vivendo na miséria para 4% em 2009 e 3,7% em 2011<sup>65</sup>. A partir deste ponto, seria esperada uma diminuição no ritmo de queda da extrema pobreza à medida que se encontrava num patamar baixo, com limites de apuração estatística e onde são crescentes as dificuldades de atendimento da população pobre ainda excluída. A trajetória de queda da pobreza e da extrema pobreza, porém, se mantém, atingindo em 2014 o mais baixo índice da história deste país: 2,5%.

Esta trajetória parece ter sido interrompida em 2015, tendo uma flutuação de 2,5% em 2014 para 3,1%. É sempre importante reforçar que os dados da PNAD devem ser analisados em uma perspectiva de tendência, em especial para fenômenos de pequenas dimensões, como a extrema pobreza se tornou. Mas, pelos níveis que assumiu a crise financeira internacional e no Brasil, aliada ao aumento na taxa de desemprego, é razoável supor que, de fato, se confirmará um acréscimo nas taxas de pobreza e extrema pobreza em 2014 e 2015.

Registre-se que a miséria em 2015 está em 3,1%, nível de referência dos ob-

---

65 O ano de 2010 deveria ser o ano base de referência para o “Plano Brasil sem Miséria”, mas a PNAD não é coletada em anos em que é realizado o Censo. Com isto fica a referência deste patamar entre 4% e 3,7% para o início do PBSM.

jetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para redução da miséria no mundo em 2030 (3%). A meta dos ODS foi alcançada 16 anos antes. (Gráfico 1)

É sempre importante enfatizar que a redução da pobreza de renda é resultado de um conjunto de ações desenhadas e implementadas para este fim. Além do PBF, os impactos do aumento do Salário Mínimo, da formalização do trabalho, da ampliação dos benefícios previdenciários e o fortalecimento da agricultura familiar também tiveram papel central.

Neste ponto é imperativo fazer um breve parêntese para analisar a conjuntura econômica a partir de 2014 e principalmente de 2015, pois é importante enfrentar este debate da pobreza de renda e da desigualdade no final do primeiro mandato da Presidenta Dilma antes de analisarmos o que aconteceu com a pobreza na ótica do Brasil sem Miséria: a pobreza multidimensional.

Apesar de termos atingido o menor nível de desemprego, desde o início da série histórica, ao final de 2014 as medidas de estímulo à produção e ao investimento em vigor não se mostravam mais suficientes para impulsionar o ritmo de atividade. O crescimento naquele ano foi de apenas 0,5%. Diante do fim do “superciclo” das *commodities*, da desestruturação do setor de construção civil, da desaceleração da China e da crise hídrica, as medidas adotadas, como as desonerações, a ampliação de programas de investimento, em especial em habitação, e de crédito subsidiado, tiveram sua eficácia reduzida. Não conseguiram contrarrestar e reverter os impactos desse novo cenário e ainda tinham impacto fiscal alto. A consequência foi uma forte queda da arrecadação e uma redução do resultado primário. Ao contrário do que se tornou usual afirmar, o problema fiscal em 2014 não foi o aumento do gasto social. Foi a abismal queda da receita.

Em 2015, a prioridade passou a ser a reversão do quadro fiscal, diante da dificuldade de manter políticas anticíclicas. Havia um diagnóstico de que seria possível fazer um ajuste rápido por meio de uma combinação de corte de gastos e recomposição das receitas.

O governo promoveu o maior contingenciamento de despesas discricionárias (R\$ 79,5 bilhões) desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, com consequências para os investimentos públicos e alguns gastos sociais. No caso do Bolsa Família não ocorreu nenhum corte, mas também não houve qualquer reajuste dos benefícios, em um ano em que a inflação ao consumidor foi de 10%. A postergação do reajuste decorreu ainda do fato do PBF ter acumulado ganhos reais acima da inflação desde 2011 (aumento médio real de 60% acima da inflação medida pelo IPCA).

Para ampliar a receita disponível várias desonerações fiscais foram revistas<sup>66</sup>. A demora ou a aprovação apenas parcial de várias das medidas legislativas apresentadas para o ajuste fragilizaram ainda mais o cenário fiscal. Ao longo do ano, o quadro econômico agravou-se, levando à novas quedas da arrecadação e, mesmo com cortes adicionais de despesas, não foi possível recompor o resultado primário.

Ao final do ano, a queda do PIB foi de quase 4% e resultou em um aumento muito forte da taxa de desemprego, quase dobrando o número de desempregados em relação ao menor nível atingido em 2014. As consequências da desaceleração econômica, combinada com cortes de gastos e ausência de reajuste de benefícios ou reajuste abaixo da inflação geraram perda de renda real, inclusive dos mais pobres, o que explica o aumento da pobreza após anos contínuos de queda. A desigualdade medida pelo Gini não aumentou, pois, a desaceleração também atingiu as camadas mais altas. Inclusive, diante do aumento do desemprego, várias categorias negociaram aumentos abaixo da inflação.

A compreensão da conjuntura econômica recente é necessária para que o debate sobre políticas sociais de caráter universal e as dedicadas ao combate à pobreza e desigualdades não seja deformado. Em certa medida, este risco de atribuir culpa ao gasto social decorre da forma como as propostas para superar o conjuntural desequilíbrio fiscal foram apresentadas, distorcendo profundamente a realidade.

Desde 2015, voltou a ganhar espaço na imprensa e entre os gestores e economistas mais conservadores o debate neoliberal do Estado mínimo. Inverteram a causalidade dos fatos, desconsideraram que os resultados fiscais menos robustos, após a introdução de políticas anticíclicas, foram a consequência da real desaceleração econômica e não a sua causa. Ignoraram que a experiência internacional mostrou que a redução do gasto público, em momentos de crise, leva ao seu aprofundamento, e não à solução dos problemas.

Como já vimos, a política neoliberal posta em prática na década de 90 não conduziu o Brasil ou a América Latina a um ajuste e muito menos à retoma-

---

66 O esforço de ampliar as receitas contou com a revisão de algumas desonerações como a da folha de pagamentos, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre veículos, móveis e cosméticos; foi restabelecido o Programas de Integração Social e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS) sobre receitas financeiras e feita a correção do PIS/COFINS sobre importação. Além disso, houve a elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), crédito sobre pessoas físicas, aumento da tributação sobre combustíveis (Contribuição de Intervenção sobre Domínio Econômico, CIDE e PIS/COFINS), sobre bebidas frias e da Contribuição sobre Lucro Líquido (CSLL) sobre instituições financeiras. Foram também majoradas algumas tarifas, como sobre as apostas em loterias e a de expedição de passaporte.

da do desenvolvimento. Este é o motivo que levou instituições como o FMI a rever seu receituário.

A insistência no antigo e falido receituário pode se tornar ainda mais grave no Brasil a partir da aprovação da EC 95 (PEC 55). Com ela, foi constitucionalizada uma regra fiscal contracionista e concentradora de renda que pode impedir qualquer governo, nos próximos 20 anos, de fazer uma política fiscal anticíclica e de crescimento econômico. Os efeitos dessa medida sobre a economia brasileira serão perversos e, provavelmente, não será possível nem resolver a situação fiscal.

A EC 95, combinada com uma série de medidas de alteração dos programas sociais, de ampliação de políticas focalistas de caráter excludente e do desmonte de uma estrutura de promoção social geram consequências danosas ao replicar, por diversos anos, as medidas adotadas em 2015 e 2016.

Há um imenso risco de inversão da curva de redução da pobreza e de aumento da desigualdade mais à frente. Especialmente danoso se considerarmos os avanços conquistados pelo ciclo de políticas de combate à pobreza no seu conjunto.

### 8.3 Pobreza Multidimensional: é sustentável investir em políticas de combate à pobreza?

Pretendo avaliar a pobreza e a desigualdade a partir do esforço de enfrentamento de suas múltiplas faces. Não seria suficiente olhar só a renda para observar o que aconteceu aos mais pobres no Brasil, após a implantação, desde 2003, de políticas voltadas, desenhadas e dedicadas a combater a pobreza. Neste capítulo tratarei da ampliação do acesso a bens e serviços para os mais pobres e a redução da desigualdade de acesso para cada dimensão escolhida, para mostrar, em segundo momento, a redução da pobreza crônica multidimensional, que cai de forma sistemática e sustentável ao longo de todo o período de 2003 a 2015.

#### BENS, SERVIÇOS E DIREITOS FINALMENTE CHEGAM AOS 5% MAIS POBRES

Optei numa primeira abordagem por analisar os dados da PNAD/IBGE e comparar o que aconteceu com a oferta de alguns bens e serviços para os 5% mais pobres da população, comparados com o total dos brasileiros.<sup>67</sup> O recorte de 5% é interessante pois abarca exatamente o público de extremamente pobres. Os dados mostram melhora substantiva de acesso para a totalida-

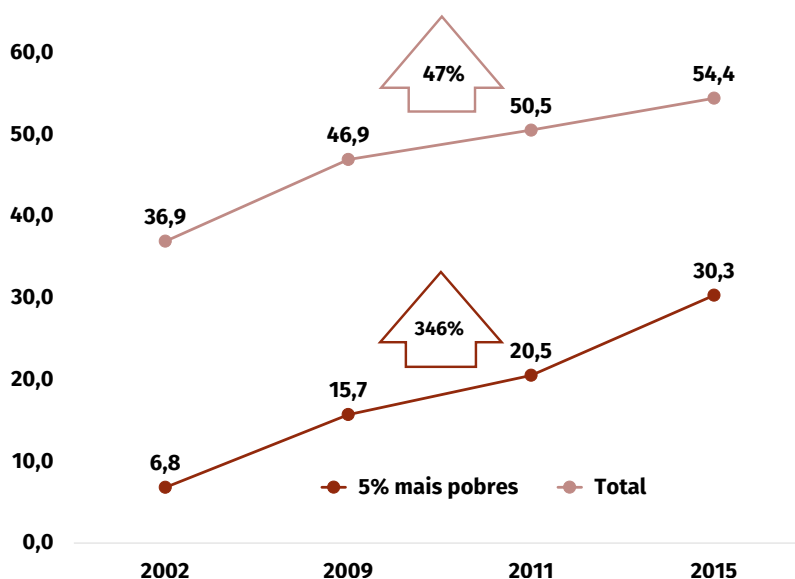
---

<sup>67</sup> Dados preparados e organizados por Marconi Fernandes de Souza.

de dos aspectos analisados: quanto maior era a intensidade da exclusão do acesso maior é o ganho, deixando claro o fenômeno da redução da pobreza em todas as suas faces e também da iniquidade.

O Gráfico 9 apresenta a proporção de chefes de família com ensino fundamental completo. Em 2002, enquanto no conjunto dos lares brasileiros apenas 36,9% dos chefes de família tinham ensino fundamental completo, o que é considerado muito baixo, nas famílias dos 5% mais pobres este número era mais de quatro vezes menor, e chegava a apenas 6,8% das famílias. Felizmente pudemos observar um incremento substantivo em todos os lares, de 47%. Entre os 5% mais pobres, o aumento foi exponencial (346%), apontando ainda um grande desafio para o país, mas revelando o potencial que existe de reversão do quadro de baixa escolaridade entre os adultos.

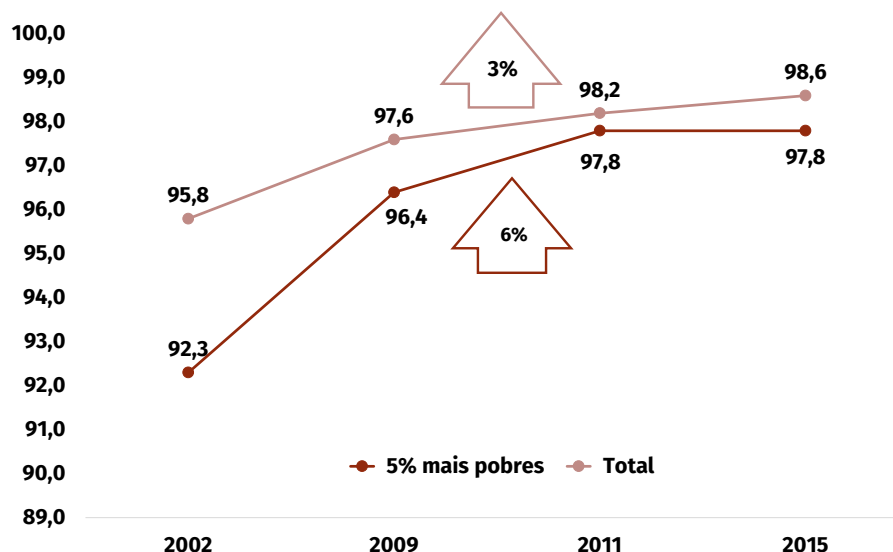
**GRÁFICO 9: PESSOAS DE REFERÊNCIA NO DOMICÍLIO COM NÍVEL FUNDAMENTAL COMPLETO (%)**



Fonte: IBGE/PNAD

A frequência à escola das crianças de 6 a 14 (Gráfico 10) não é mais o maior desafio no Brasil, pois encontra-se universalizada, ainda com necessidade de avançar em públicos específicos como ribeirinhos, quilombolas, comunidades isoladas ou em territórios em conflito (como os dominados por facções). Mesmo assim, verificamos uma redução da desigualdade educacional. Mas não posso deixar de comemorar que entre os mais pobres a frequência cresceu o dobro e as duas curvas praticamente se tocam. Uma vitória. Ressalte-se que o principal desafio na educação, como já mencionamos, é a educação infantil e entre os jovens acima de 16 anos e a qualidade da educação.

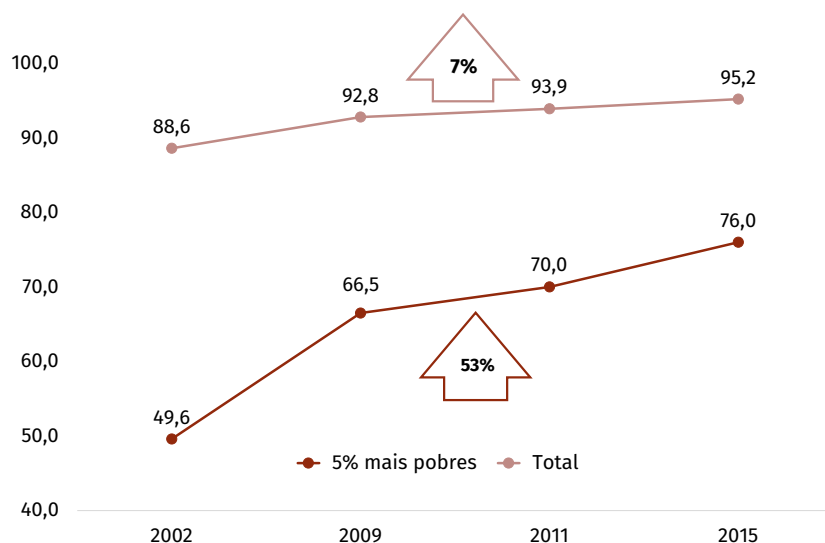
**GRÁFICO 10: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 6 A 14 ANOS QUE FREQUENTAM A ESCOLA %**



Fonte: IBGE/PNAD

O acesso à água ainda é um grande desafio, posto que, segundo a PNAD, perto de um quarto dos 5% mais pobres ainda carece de acesso (Gráfico 11). Mas quero festejar o aumento em 53% do acesso de um bem vital e que exige alto investimento. Devemos considerar para este resultado tanto os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quanto programas como o Água para Todos, que beneficiou, por meio das cisternas, 4,6 milhões de pessoas no semiárido nordestino. As duas frentes se complementaram, contribuindo para a redução de mais da metade da iniquidade de acesso à água. Neste caso é de se considerar que a ampliação dos serviços aos mais pobres pressionou positivamente a ampliação dos dados do país, levando quase à universalização do acesso à água.

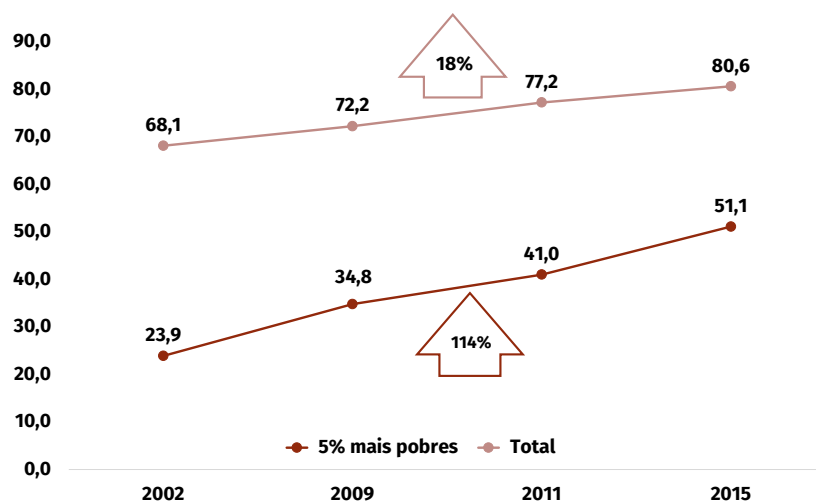
**GRÁFICO 11: PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM ACESSO À ÁGUA POR REDE GERAL, POÇO OU NASCENTE COM CANALIZAÇÃO INTERNA (%)**



Fonte: IBGE/PNAD

O acesso a escoamento sanitário (Gráfico 12) é a variável de maior custo de investimento em infraestrutura que mais se ampliou nos últimos anos. Aqui também salientamos o desafio em continuar a ampliar os investimentos, pois parcela importante do país ainda carece de saneamento básico, em especial escoamento sanitário. Mas neste caso vemos que, mantido o investimento para todos, os mais pobres não foram deixados para trás. O Investimento para os mais pobres cresceu em ritmo seis vezes superior à média nacional, e mais que dobrou, aqui também reduzindo as desigualdades.

**GRÁFICO 12: PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM ESGOTAMENTO SANITÁRIO ADEQUADO (%)**



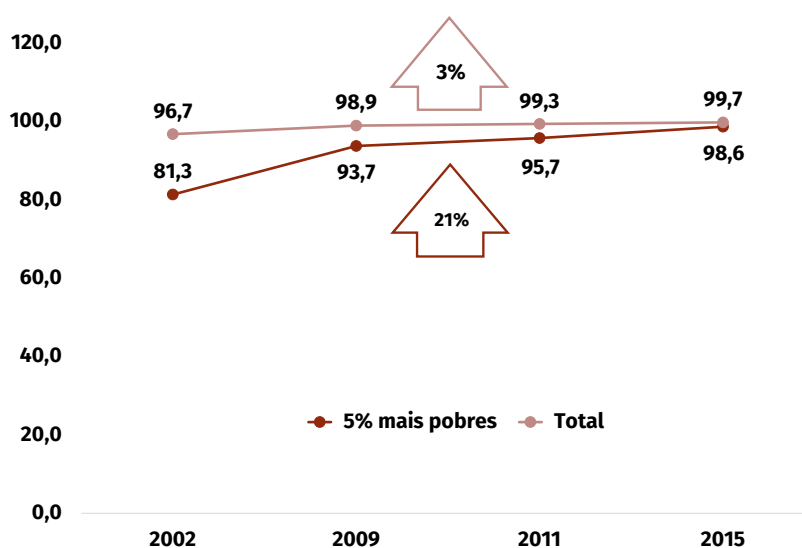
Fonte: IBGE/PNAD



O acesso à energia elétrica é um case que merece destaque. Em 2002 a energia elétrica poderia ser considerada universalizada no Brasil, já que havia chegado a 97% da população. Este é um exemplo típico de que políticas gerais muitas vezes não chegam aos mais frágeis. Mais de 15 milhões de brasileiros haviam sido deixados para trás. Sem energia no meio rural, milhões de famílias eram privadas de conforto e, principalmente, de capacidades: energia para manter seus produtos resfriados, para puxar água com uma bomba, para ter luz para as crianças estudarem à noite, para ter uma televisão ou rádio e ter acesso a informação e lazer.

O programa Luz para Todos alterou esta situação em curto espaço de tempo. Estas famílias saíram da Idade Média e entraram no século XXI. Quando o Brasil sem Miséria começou, mesmo entre os pobres o acesso era quase universal. Para tentar chegar aonde o poder público ainda não havia levado luz, montamos uma estratégia diferenciada. O MDS tinha, no Cadastro Único, a informação de quem ainda não possuía energia. Geramos listas nominais que eram repassadas às concessionárias, evidenciando que ainda restavam brasileiros a serem atingidos, conforme previa a regra. A lista ajudava a buscar quem ainda estava fora. E cerceava eventuais tentativas de descompromisso com a universalização, por parte das empresas. O próximo passo seria o esforço de garantir energia a aqueles pequenos bolsões, em territórios ermos, por meio de sistemas alternativos de geração. Resta ainda celebrar as duas curvas se tocando com o fim da desigualdade neste aspecto.

**GRÁFICO 13: PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM ENERGIA ELÉTRICA (%)**

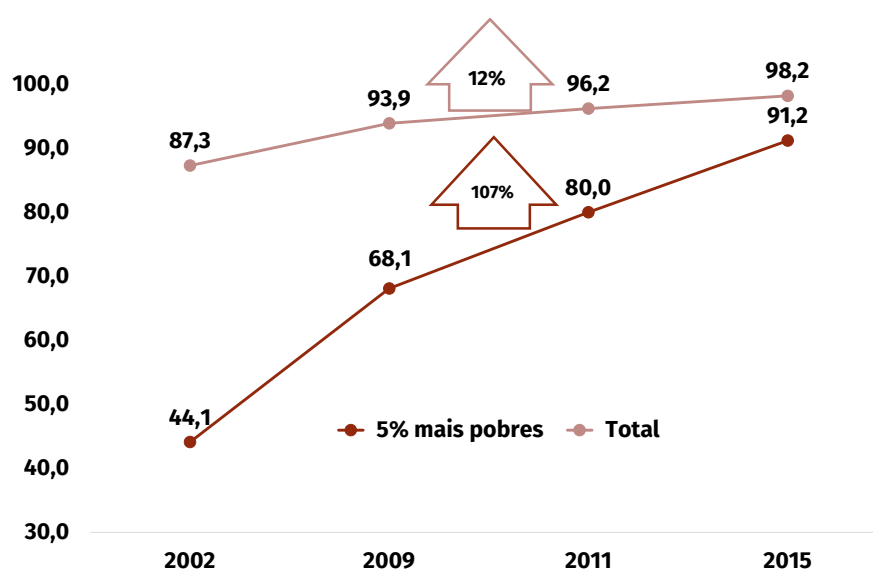


Fonte: IBGE/PNAD

Os dados de acesso à geladeira ou freezer revelam mais que a chegada de um bem da linha branca às residências pobres. Esta é uma variável estratégica para a segurança alimentar das famílias, pelo seu potencial de preservar os alimentos e permitir uma melhor distribuição do consumo ao longo dos dias. Este crescimento tão expressivo decorre de três fatores: aumento da renda da população, chegada da energia elétrica e troca dos refrigeradores na política de redução do gasto de energia. No Gráfico 14, fica evidente a redução da desigualdade que cai de 42,3 pontos percentuais para 7 pontos percentuais.

Nas minhas andanças pelo Brasil me deparei inúmeras vezes com a crítica de que não realizamos mudanças estruturais na pobreza – teria havido “apenas” aumento de renda, que foi transformado “apenas” em consumo. Nestas ocasiões gosto de mostrar este dado. Mais da metade dos extremamente pobres no Brasil em 2002 não tinha geladeira. A parcela dos que possui este bem dobrou em 13 anos. O acesso a geladeira e/ou freezer é considerado relevante por todos os que, para além de achar que os pobres têm direitos a conforto, estudam pobreza e fatores estratégicos para a sua superação.

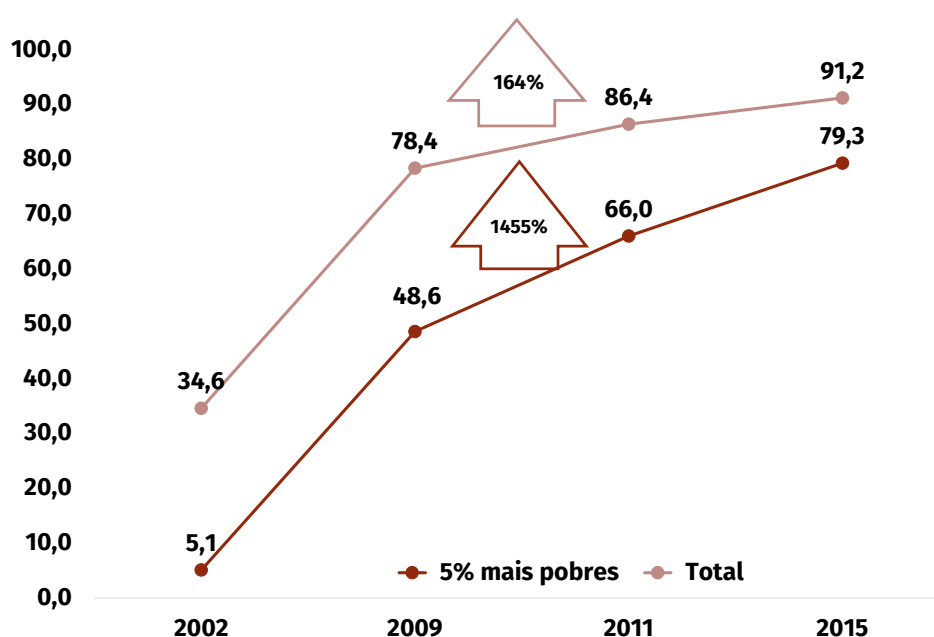
**GRÁFICO 14: PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM GELADEIRA OU FREEZER (%)**



Fonte: IBGE/PNAD

Por fim, falemos de acesso a telefone fixo ou celular. Claro que, neste caso, o acesso cresceu também pela mudança da tecnologia. Mas não podemos desconsiderar a ampliação da renda dando oportunidade ao telefone, que além de meio de comunicação tradicional, atualmente é o principal canal de acesso à internet. Exemplos de como o celular tem viabilizado os empreendedores não faltam. Ter um celular viabiliza, por exemplo, o funcionamento dos pequenos negócios autônomos (eletricistas, mecânicos e mecânicas, costureiras, cuidadoras etc.)

**GRÁFICO 15: PERCENTUAL DE PESSOAS DE REFERÊNCIA DOS DOMICÍLIOS COM POSSE DE TELEFONE CELULAR (%)**



Fonte: IBGE/PNAD

Aos aspectos acima poderíamos somar outros tantos, evidenciando a redução da desigualdade de acesso a bens, serviços e oportunidades para os brasileiros mais pobres. Parte deles podem ser localizados na publicação Estudo Técnico Nº 18/2016 Indicadores Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) por Unidades da Federação de 2004 a 2014.

Este foi o propósito do Plano Brasil sem Miséria, que bebeu das experiências que vinham sendo implementadas *pari passu* com o Bolsa Família, como as condicionalidades e as políticas complementares. O Plano avançou na organização de um conjunto sistêmico com novas ações, medidas e programas articulados para enfrentar as múltiplas formas e faces da pobreza e da exclusão social.

## POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL CHEGA A 1%

Sendo o Plano Brasil sem Miséria multidimensional, além do esforço que fizemos, eu e a equipe do MDS, de avaliar cada uma das metas estabelecidas, buscamos também indicadores multidimensionais para fazer uma avaliação sistêmica da pobreza. O intenso debate sobre as políticas sociais no Brasil me impôs enfrentar a discussão com o máximo de rigor técnico. Os resultados alcançados são bons o suficiente para serem auditados e confrontados com qualquer metodologia. Neste sentido é de se destacar a liderança de Paulo Jannuzzi, secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação, e a equipe da SAGI. Durante todo o período foram produzidos e publicados estudos técnicos validados em seminários e oficinas técnicas. Em nenhum momento os dados foram contestados na comunidade científica ou por estudiosos reconhecidos na área.

O conjunto desta avaliação pode ser encontrada em “O Fim da Miséria é só o Começo” (CAMPELLO; FALCÃO, 2014). Neste Memorial apresento dados atualizados de indicadores multidimensionais de Pobreza<sup>68</sup>.

Optei pela metodologia utilizada pelo Banco Mundial, que considera indicadores de renda e também outras sete dimensões que impactam de forma estratégica a pobreza (educação, acesso à água, saneamento, eletricidade, moradia e bens como geladeira, fogão e telefone). Os técnicos do Banco realizaram estudos que apontavam para dimensões que impactavam para uma família entrar ou sair da pobreza, para além da renda. É o caso clássico de nível de escolaridade no chefe de família, que a torna mais ou menos vulnerável frente a uma situação de perda de renda. (LOPEZ-CALVA; LACHS; FRUTTERO, 2015).

O esquema abaixo é um breve resumo das dimensões consideradas. As informações sobre a metodologia empregada por Lopez-Calva, Lachs e Fruttero estão em “Medir pobreza crônica no Brasil”, publicada no Caderno de Estudos Desenvolvimento Social n. 21, pág. 143.

---

68 Os dados foram atualizados num trabalho preciso de Marconi Fernandes de Souza, a quem tenho muito a agradecer.

**QUADRO 1: ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (BANCO MUNDIAL)  
TRÊS OU MAIS PRIVAÇÕES EM UMA DAS DIMENSÕES SOCIAIS**

| Indicador          | Considera-se que o domicílio tem privação nessa dimensão                                                                                |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Frequência escolar | Se qualquer criança em idade escolar (7-17 anos) não está matriculada na escola                                                         |
| Escolaridade       | Se nenhum dos membros do domicílio possui 8 anos de escolaridade ou mais                                                                |
| Saneamento         | Se a moradia não tem acesso à água encanada, poço ou fonte                                                                              |
| Água segura        | Se a moradia não tem acesso à rede de esgoto ou à fossa séptica                                                                         |
| Eletricidade       | Se a moradia não tem acesso à eletricidade                                                                                              |
| Moradia            | Se a família vive em uma moradia que não foi construída com materiais duráveis (como tijolos e pedras)                                  |
| Bens               | Se o domicílio não possui pelo menos dois dos seguintes:<br>I) geladeira/congelador; II) telefone/celular; III) fogão à gás ou elétrico |

**E simultaneamente abaixo da Linha Nacional de Pobreza**

| Dimensão | Indicador                                              |
|----------|--------------------------------------------------------|
| Renda    | Renda domiciliar <i>per capita</i> menor que 140 reais |

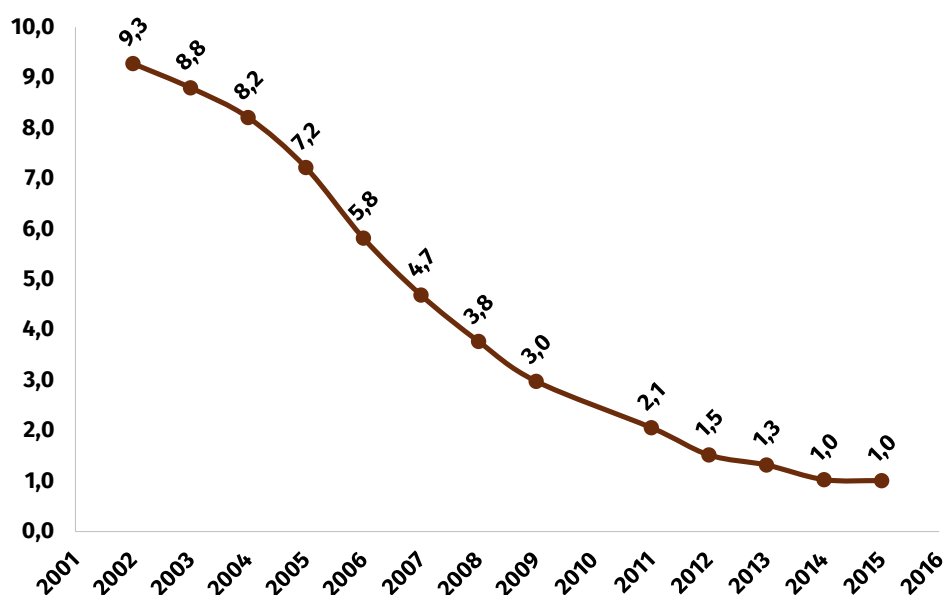
Nos gráficos apresentados a seguir, o indicador de renda é de pobreza e não de extrema pobreza/miséria<sup>69</sup>. Quero analisar a evolução da “pobreza crônica”, que abarca o grupo de pessoas com renda abaixo da linha de pobreza (menor que US\$2,5) e sujeitas a três ou mais privações (das 7 elencadas).

O Gráfico 16, ajuda a evidenciar as mudanças na pobreza no Brasil. Em 2002, os pobres crônicos no Brasil somavam 9,3% da população. Em 2009, a pobreza crônica tinha cedido para 3% e para 2,1% em 2011. Ao final do Plano Brasil sem Miséria, mesmo o país já sentindo os efeitos da crise internacional, a pobreza crônica havia recuado ainda mais, chegando a 1% em 2014.

Vale a pena refletir sobre alguns aspectos. Ao contrário do que ocorreu na maioria dos países que conseguiram reduzir a pobreza neste período, no Brasil a pobreza crônica multidimensional cai ainda mais acentuadamente que a pobreza de renda, refletindo o esforço realizado de superar privações históricas e estruturais, para além da renda. Estas privações em geral não variam tão rapidamente como a renda. A forte variação no caso brasileiro resulta do direcionamento e priorização do atendimento aos pobres, adotados desde 2003, em ações envolvendo água, saneamento, educação e acesso a bens, moradia etc.

69 A referência é a mesma utilizada pelo ODM/ONU: US\$ 1,25 para extrema pobreza e US\$ 2,5 para pobreza.

**GRÁFICO 16: EVOLUÇÃO DA POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL BRASIL, 2002 A 2015 (%)**



Fonte: IBGE/PNAD

O segundo aspecto interessante de se observar é que a pobreza crônica não aumenta de 2014 para 2015, permanecendo em 1%, apesar da pobreza medida apenas com a renda ter apresentado flutuação, como vimos no capítulo anterior. Exatamente como queríamos demonstrar. Apesar da queda na renda, estas famílias não voltaram a ser pobres como foram na década de 90, quando não possuíam água nem luz, geladeira, o acesso a conhecimento técnico para plantio, o aumento da escolaridade entre os jovens chefes de família, dentre as dezenas de ações que chegaram aos mais pobres no Brasil.

Claro que, no médio prazo, se estas ações não continuarem sendo fortalecidas, a tendência será reverter a queda da pobreza crônica. Além do quê, o intento deve ser sempre que se ampliem os direitos. O principal risco neste caso são os prováveis cortes em políticas sociais como saúde, educação e assistência social que resultarão do congelamento dos gastos com a EC 95.

O leque de ações estratégicas impacta os distintos públicos de forma diferenciada. Lembremos quem eram os pobres quando fizemos o diagnóstico para o Bolsa Família e depois para o Plano Brasil sem Miséria: a pobreza atingia severamente as famílias jovens com crianças pequenas, os negros, e era mais intensa no rural e no Nordeste. Vale a pena realizar a análise multidimensional para cada um destes aspectos.

O Gráfico 17 mostra a evolução da pobreza crônica diferenciando o local de residência: rural ou urbana. Enquanto em 2002 a pobreza crônica atingia quase 32%

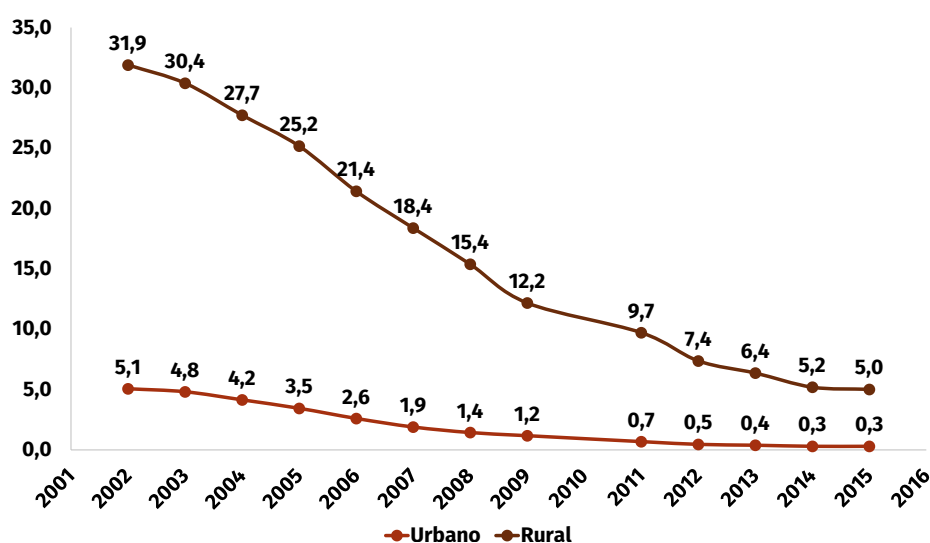
dos moradores do campo, nas cidades impactava 5,1%. Claro que devemos levar em conta que a população rural não passa de 15% do total de brasileiros, mas a redução é imensa (de 32% para 5%) justamente onde se atribuía historicamente uma dificuldade de atuação do Estado e de redução da pobreza. Figuras como o “Jeca Tatu” davam face a esse preconceito; preguiça, cachaça e por aí vai. Poucos conhecem o final feliz da história do Jeca já curado do “amarelão”, pois Monteiro Lobato queria alertar para as doenças da pobreza que consumiam a saúde e energia.

Os indicadores do rural se destacam, e poderiam ser ainda mais evidentes se as pesquisas conseguissem captar parte das riquezas geradas e consumidas pela família ou que são objeto de troca entre vizinhos, as melhorias que foram incorporadas à propriedade rural, a regularização das terras etc., mas que não são captadas nos indicadores tradicionais como Produto Interno Bruto (PIB) ou nos dados de Imposto de Renda (IR).

De 2009 a 2015, a pobreza crônica mantém uma trajetória de queda de 12,2% para 5%, não obstante a perda da dinâmica econômica e a grave crise hídrica que assolou regiões com concentração em agricultura familiar, em especial o Nordeste, que vive ainda uma das piores estiagens dos últimos 100 anos. A pobreza crônica cai inclusive entre 2014 e 2015, contrarrestando a queda da renda.

A convergência das duas curvas reflete a redução da distância entre esses dois “Brasis”. Olhando o urbano e o rural, o Brasil de hoje é muito mais igual.

#### GRÁFICO 17: POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL URBANA E RURAL BRASIL, 2002 A 2015 (%)



Fonte: IBGE/PNAD

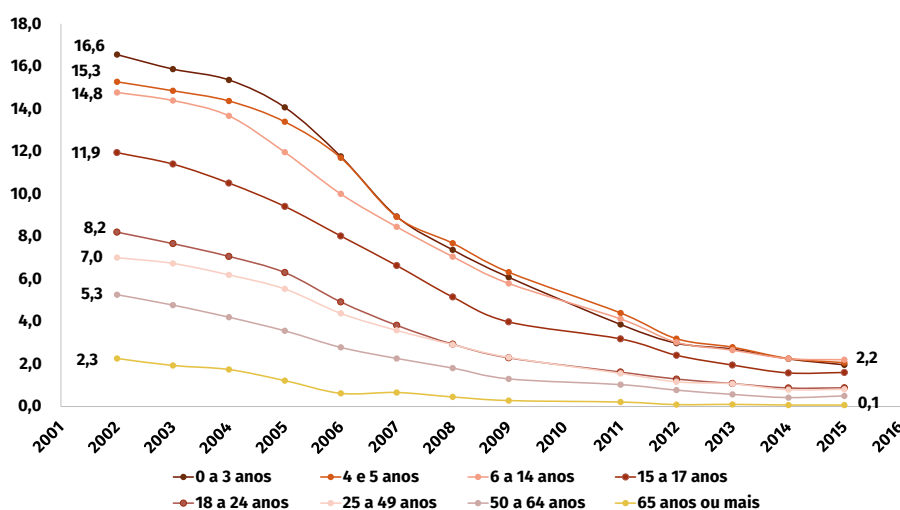


O Gráfico 18 enche de esperança os que estão preocupados com o futuro do país. Em 2002, a pobreza crônica afetava 16,6% das crianças de 0 a 3 anos e 15,3% das crianças de 4 e 5. Juntas somavam quase 3 milhões em situação de pobreza crônica, que nesta faixa etária tem impactos devastadores sobre todo o potencial de desenvolvimento físico, intelectual e emocional. Em 2015, juntas representavam exatos 300 mil. Os dados de pobreza crônica multidimensional mantiveram a trajetória de queda mesmo de 2014 para 2015, passando de 2,2% para 2,0%, entre as crianças de 0 a 3, e de 2,3% para 2,1% para as de 4 e 5 anos.

Certamente nenhum de nós pode se dar por satisfeito tendo ainda parte de nossas crianças em situação de pobreza crônica. Ao contrário. A política terá que avançar para alcançar parcela destas crianças que são de públicos específicos, como os indígenas, ou estão em territórios isolados ou ainda os que estão em condições de vulnerabilidades extremas como abandono e violência. Avançar na construção de espaços de educação infantil é um dos desafios mais estratégicos e talvez o com maior risco de retrocesso na atual conjuntura.

Ao verificar que, a cada ano, estas curvas se aproximam, revelando um Brasil mais justo, que vem reduzindo a desigualdade mais atroz, que atingia mais duramente as crianças, temos a obrigação de nos perguntar: quanto custa ao Brasil voltar a ter altos índices de mortalidade infantil e desnutrição? Quanto custa ter de volta gerações na primeira infância fora da rede de proteção? As avaliações de políticas públicas não podem mais desconsiderar estes cenários se fechando em avaliações fiscalistas. Voltaremos a este ponto adiante.

**GRÁFICO 18: POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL POR FAIXAS ETÁRIAS BRASIL, 2002 A 2015**



Fonte: IBGE/PNAD

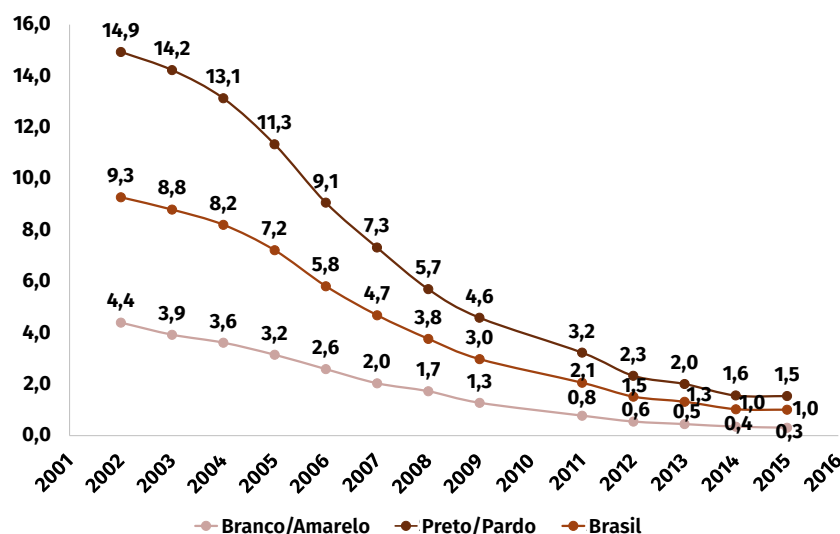
A confluência entre a curva de pobreza entre negros, pardos e indígenas e curva de brancos e amarelos salta aos olhos no Gráfico 19. Em 2002, pobreza crônica atingia quase 15% dos negros e 4,4% dos brancos. A distância de mais de 10 pontos percentuais caiu para pouco mais de 1 ponto.

No início do Plano Brasil sem Miséria, um dos aspectos críticos era não ter conseguido desenhar políticas afirmativas de raça e cor para o plano. Em pouco tempo ficou evidente que ao priorizar os mais pobres alcançávamos fundamentalmente os negros. Essas políticas tiveram caráter complementar às ações de promoção de igualdade racial, e os resultados das políticas nos dão mais clareza de que estávamos chegando em quem precisava:

- Das famílias do Bolsa Família, 75% são negras, sendo que, do total de famílias inscritas no Cadastro Único, 67% são chefiadas por negros e negras;
- De 1,75 milhão de matrículas efetivadas no PRONATEC/BSM, 53% são de negros e negras; 68% dessas inscrições são de mulheres negras; 49% dos inscritos negros têm idade entre 18 e 29 anos;
- Dos mais de meio milhão de empreendedores do Bolsa Família formalizados como Microempreendedores Individuais –MEI, os negros e negras representam 63%;
- 82% dos empréstimos tomados por empreendedores do Bolsa Família no Crescer, Microcrédito Produtivo Orientado, beneficiaram negros e negras. O percentual chega a 79% quando observamos o crédito rural;
- No Bolsa Verde, 89% das famílias são chefiadas por negros ou negras;
- Em vagas financiadas pelo Brasil Carinhoso nas creches, 66% das crianças são negras;
- E são famílias chefiadas por negros e negras em 68% das moradias do Minha Casa Minha Vida, MCMV, voltado para o público do CadÚnico.

Também é possível observar uma trajetória de queda na pobreza multidimensional entre os negros, inclusive em 2015. Mais do que a renda do Bolsa Família, a convergência das curvas é representativa de um processo de inclusão dos milhões de pobres, que em sua imensa maioria são negros. Infelizmente este processo de inclusão em bens, serviços e direitos não foi acompanhado, na mesma proporção, da redução da carga de preconceito contra os pobres e de racismo.

**GRÁFICO 19: POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL POR RAÇA/COR BRASIL, 2002 A 2015**

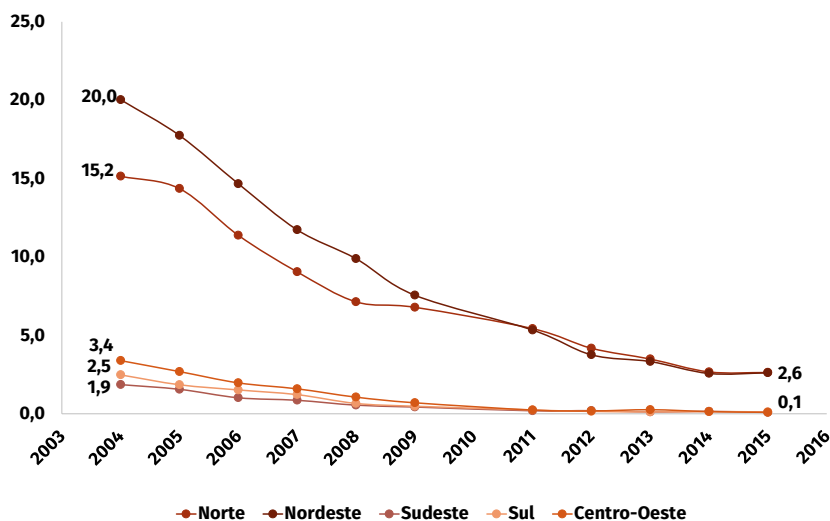


Fonte: IBGE/PNAD

Finalmente, o Gráfico 20 mostra a trajetória da pobreza crônica multidimensional para as regiões brasileiras. É muito bom podermos celebrar que a redução da pobreza e das desigualdades regionais caminharam juntas.

Enquanto 20% da população nordestina era constituída por pobres crônicos em 2002, os pobres crônicos no Sudeste não chegavam a 2%. O país que deixamos, ao final do Brasil sem Miséria é um país muito menos desigual do ponto de vista das regiões.

**GRÁFICO 20: POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL POR REGIÃO BRASIL, 2002 A 2015**



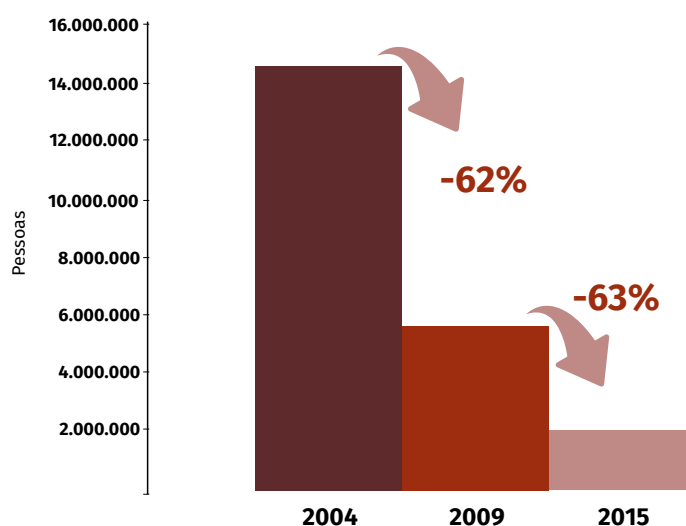
Fonte: IBGE/PNAD

O gráfico 22 abaixo retrata a pobreza crônica analisando dois momentos distintos da conjuntura econômica brasileira. Entre 2004 e 2009 vivemos um período de crescimento econômico, sustentado de um lado pelas medidas de fortalecimento do mercado interno, principalmente o aumento da renda da população de classe média e baixa, de outro lado impulsionado pelos efeitos positivos do que se convencionou chamar de boom de *commodities*. Muitos dos que se opõem a que o Estado tenha políticas públicas dedicadas ao enfrentamento à pobreza e às iniquidades atribuíam os resultados positivos de redução da pobreza e da miséria ao “sopro do mercado internacional”. Lula estaria navegando com os bons ventos do boom das *commodities*.

Portanto, vale destacar o que acontece com a pobreza crônica multidimensional no período posterior, quando o mundo já vivia uma crise internacional que eclodiu em 2008, com queda no preços internacionais e retração dos principais mercados que se alimentavam de produtos brasileiros. Analisando o período posterior constatamos que a pobreza crônica multidimensional cai na mesma taxa.

Esta evidência é importante para avaliar os impactos de políticas públicas sobre a pobreza e a desigualdade, e para comprovar a necessidade da continuidade e aprofundamento destas ações.

**GRÁFICO 21: REDUÇÃO DA POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL EM DOIS PERÍODOS DISTINTOS DE CENÁRIO ECONÔMICO MUNDIAL, 2004-2009 E 2009-2015**



Fonte: IBGE/PNAD

A importância das políticas públicas de proteção social e os resultados de redução da pobreza no Brasil também é uma avaliação de organismos internacionais ligados as Nações Unidas e do Banco Mundial. Uma demonstração

foi a criação em 2014 do *WWP - Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza), em parceria entre o MDS, o Banco Mundial, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)/PNUD, assinado no Brasil com a presença do Presidente do Banco Mundial Dr. Jim Kim, com o objetivo de construir e manter uma plataforma virtual<sup>70</sup> para compartilhar experiências exitosas de redução da pobreza.

Aqui vale retornar à pergunta sobre sustentabilidade do gasto público, que não pode se limitar a avaliar variáveis de ajustes de curto prazo, sem uma análise sistêmica das consequências de médio e longo prazo da decisão de “não fazer”. Afinal, quanto custa não fazer?

A partir de 2016, avançam no Brasil medidas de corte de políticas sociais e ameaças a rede de proteção social, como os cortes na seguridade, e as propostas de reforma na previdência social, em curso no parlamento, mesmo já não sendo este o receituário apregoado internacionalmente. Interessante ver a posição da presidenta do Fundo Monetário Internacional em Davos, em janeiro de 2017, alertando que a “desigualdade é nociva” e que “Inclusive na minha própria instituição, que agora se converteu para aceitar a importância da desigualdade social e a necessidade de estudá-la e promover políticas em resposta a ela.” .... “Nosso argumento é de que, se há excesso de desigualdade, isso é contraprodutivo para o crescimento sustentável ao qual os membros do G-20 aspiram”... “Se quisermos um pedaço maior de torta, precisamos ter uma torta maior para todos, e essa torta precisa ser sustentável. O excesso de desigualdade está colocando travas nesse desenvolvimento sustentável”. Neste ponto Christine Lagarde está se referindo aos estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>71</sup>, nos quais fica clara a revisão da posição do Fundo, permitindo a adoção de medidas mais flexíveis em momentos de forte desaceleração econômica.

O que se precisa no atual momento é recuperar o crescimento econômico e, para tanto, temos que continuar garantindo distribuição de renda e investimentos públicos.

---

70 [www.wwp.org.br](http://www.wwp.org.br)

71 IMF. 2015. “Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth.” Fiscal Monitor. Washington, DC, IMF, April. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/fm1501.pdf>.

INTERVIEW WITH OLIVIER BLANCHARD - IMF Survey: IMF Urges Action to Tackle Unemployment, Create Jobs – <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew090910a>.

Schaechter, A. et alli (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department

## 9. Uma trajetória interrompida

Em 2014, ao final do primeiro mandato da Presidenta Dilma e do prazo de implementação do Plano BSM, pensei várias vezes em voltar a estudar. Existiam alternativas e propostas para estudar fora do Brasil. Meu sentimento na ocasião era de que seria importante fazer uma pausa na vida no Executivo e me permitir um período de reflexão mais profunda sobre minha experiência, decantar este longo período de atuação no poder público, refletir, arejar e me atualizar para dar novas contribuições. Minha expectativa era de analisar e sedimentar minha experiência para construir um alicerce e pensar o futuro, alimentar novas ideias, repensar os conceitos. Fiquei muito dividida com essa possibilidade.

O convite da Presidenta para permanecer à frente do MDS e o magnetismo do “poder fazer”, estando numa posição como a de ministra, coordenando toda a agenda de pobreza no Brasil falaram mais alto. Adiei mais uma vez meu retorno à academia.

Foi um misto de sentimentos que me fez optar por permanecer ministra em um segundo mandato da Presidenta Dilma: o desejo de fazer mais, de avançar, de concluir projetos, de enfrentar questões novas que se colocavam junto com tantas ainda a resolver... a responsabilidade com a equipe, o receio de “largar a cria” para trás.

O ano de 2015 foi o mais difícil em toda a minha trajetória de gestora. Um ano de peleja e resistência. É comum imaginar “O Governo” como uma unidade, mas o governo é algo em permanente disputa. Disputa do dia a dia, do orçamento, de espaço, de agenda, de recursos humanos. Em alguns momentos também há divergência de avaliação, de conceito de visão de tática, enfim.

2015 foi muito diferente, foi muito mais, pois estavam em disputa dois grandes projetos dentro do mesmo governo. O primeiro, a continuidade e avanço de um projeto de desenvolvimento com inclusão, onde poderia-se admitir a ideia de um ajuste fiscal temporário para reagir à queda conjuntural da receita e à crise, para, na sequência, se retomar a garantia de direitos e continuar uma trajetória de crescer distribuindo renda. Para mim e os que se alinhavam a esta concepção, as medidas do ajuste no curto prazo não poderiam afetar direitos nem inviabilizar o modelo estratégico de médio e longo prazo.

Para o outro projeto, o “ajuste” era, na verdade, uma mudança de rota, por envolver medidas fiscais que reveriam todo o arcabouço da rede de proteção construída e em construção desde a Constituição Federal de 88.

O fenômeno que deu retaguarda ao processo de *impeachment* foi alimentado pela queda de braço entre estes dois projetos. E, na moldura deste quadro



Pronunciamento da Presidenta Dilma, acompanhada de ministras, ministros, assessores e parlamentares, após receber a notificação de seu *impeachment* pelo Congresso Nacional. Maio de 2016

está o debate sobre gasto social, está a culpabilização dos pobres por terem sido contemplados com 0,47% do orçamento federal com o Bolsa Família, com a ampliação dos gastos em saúde e em educação, dentre outros.

O processo de *impeachment* resultou em uma ruptura política institucional de largo espectro e de consequências ainda difíceis de avaliar. A abrupta saída da Presidenta Dilma e de todo seu *staff*<sup>72</sup> interrompeu também um modelo de desenvolvimento e de construção da política de proteção social no Brasil.

Ainda antes do afastamento da Presidenta<sup>73</sup>, que ocorreu em maio com a abertura do processo de impedimento, recebi a visita de Gerson Penna, Diretor da Fiocruz Brasília.

O encontro tinha como objetivo atualizar a agenda do Acordo de Cooperação com a Fiocruz “Coorte de 100 milhões de brasileiros”, informando o quanto avançara o projeto e as novas parcerias firmadas. Para minha surpresa, também me convidava para passar a integrar a equipe de pesquisadores e colaboradores do projeto e da Fiocruz.

Em junho de 2016 eu já trabalhava na Fiocruz em caráter voluntário compondo o quadro de colaboradores. Iniciava assim uma nova e importante inflexão na minha carreira.

72 Fomos exonerados nós os Ministros e Ministras, a nosso pedido, pela Presidenta, em um de seus últimos atos.

73 Em 12 de maio a Câmara dos Deputados aprovou a abertura do processo de impedimento. Com essa decisão a Presidenta é afastada do cargo até a conclusão do julgamento pelo Senado, que ocorreu em 31 de agosto de 2016, data de seu afastamento definitivo.



## 10. Os novos desafios

Remonta a 2012 as primeiras tratativas com o Professor Mauricio Barreto e o Professor Gerson Penna, trazidos por Rômulo Paes, então Secretário Executivo do MDS. Tratativas que resultaram na cessão da base de dados do CadÚnico para pesquisa.

A parceria evoluiu para um Acordo de Cooperação pioneiro que assinei em 2013, representando o MDS, com Paulo Gadelha, presidente da FIOCRUZ, Ivo Camargo, reitor da Universidade de Brasília e João Carlos Pires, reitor da Universidade Federal da Bahia, e que permitiu a utilização dos dados do Cadastro Único e do Bolsa Família para estudos estruturados.

Esta foi uma ação ousada de cessão de dados. Os que trabalham no setor público, ou com o setor público sabem como este tipo de iniciativa é vista com reservas. Acho que são vários os motivos. Alguns deles corretos, afinal, os dados individualizados de beneficiários e usuários de serviços públicos têm que ser protegidos, e, portanto, qualquer uso tem que ser coberto por toda a segurança. E isto o acordo de cooperação estabelecia. Mas em geral este não é o motivo principal da resistência. Não raras vezes os técnicos tratam os dados como “seus”, têm receio de que os estudos revelem problemas e erros nas bases etc. e, com isto, acabam por interpor um conjunto de empecilhos que inviabiliza sua utilização para estudos.

Foi muito acertada a decisão, dando origem ao projeto intitulado “Coorte de 100 milhões de brasileiros”, uma plataforma voltada para projetos de pes-

Assinatura de acordo de cooperação técnica para criação de plataforma de estudos de políticas e programas sociais com o Presidente da Fundação Oswaldo Cruz, Paulo Gadelha; o Reitor da Universidade Federal de Brasília, Ivan Camargo; o Reitor da Universidade Federal da Bahia, João Carlos Salles da Silva e o Professor Mauricio Barreto. Setembro de 2014.





Inauguração do CIDACS em dezembro de 2016, com a presença do presidente da FIOCRUZ Paulo Gadelha, o Reitor da UFBA, João Carlos Salles da Silva, ex governador Jacques Wagner, Manoel Barral diretor da FIOCRUZ Bahia, Secretário Estadual de Saúde Badaró, Prof. Mauricio Barreto Prof<sup>a</sup> Laura Rodrigues da London School of Hygiene and Tropical Medicine, representante do SENAI CIMATEC.

quisa que visam principalmente estudar determinantes sociais e os efeitos das políticas públicas de renda, educação, assistência social e outras, sobre as condições de vida e saúde da população brasileira, especialmente sobre a população mais pobre, gerando novos conhecimentos que sejam úteis em processos de avaliação e tomada de decisões no campo das políticas sociais.

O Acordo de Cooperação constituía um ativo com uma coorte de 114 milhões de indivíduos cadastrados, com potencial de linkagem com grandes bancos de dados e passou a ser a base para um arrojado projeto liderado pelo Professor Mauricio Barreto e equipe. Disto resultou a aprovação de projetos de financiamento em várias frentes e a organização e criação do Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para a Saúde (CIDACS).<sup>74</sup> O CIDACS foi inaugurado em 07 de dezembro de 2016 e conta com sistema seguro e com

74 O Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde – CIDACS, foi criado por Portaria da Diretoria do Instituto Gonçalo Muniz (FIOCRUZ Bahia) e inaugurado em 7 de dezembro de 2016. Conforme a Portaria 032/2016, tem como objetivos: “Realizar estudos e pesquisas interdisciplinares, desenvolver novas metodologias científicas e promover capacitação profissional, mediante a integração de grande volume de dados; Promover a integração do conhecimento de diferentes níveis (populacionais, individuais e sub-individuais) recorrendo a recursos computacionais de alto desempenho em ambiente seguro com a finalidade de ampliar o campo de atuação da Ciências; Vincular bases de dados administrativa com outras fontes de dados para apoiar tomadas de decisões em políticas públicas em benefício da sociedade; Manter uma rede de cooperação científica nacional e internacional, integrando as diversas áreas de conhecimento, favorecendo uma produção tecnológica e científica em aspectos relevantes e inovadores para a saúde e para o SUS e assessorar a Diretoria do CPqGM, quando solicitado, em temas relacionados a seu campo de atuação”.

capacidade computacional capaz de processar *big data*<sup>75</sup>. Deste acordo inicial já brotaram frutos diversos com estudos de análise dos impactos do Bolsa Família em mortalidade infantil, mortalidade materna, hanseníase, tuberculose, AIDS, por exemplo (visto no capítulo que tratamos do Bolsa Família e saúde no BSM). E um potencial incalculável de novas frentes de pesquisa.

As diretrizes que inspiraram o projeto são instigantes e generosas. O CIDACS tem o potencial de se constituir como repositório de dados sobre políticas públicas, baseado em *Open Science*, Acesso Aberto - *Open Access* – com conteúdo digital de caráter científico disponível, disseminação ampla de informação científica e democratização para a sociedade através do acesso público e gratuito.

A chegada na Fiocruz me abriu três frentes imediatas de ação. A primeira como colaboradora da equipe do CIDACS no projeto “Coorte de 100 milhões”. Também estou participando da equipe que coordena um dos principais projetos e pesquisa em desenvolvimento no CIDACS, intitulado “Zika e Síndrome de Zika Congênita: Plataforma de Estudos Longitudinais a Longo Prazo”. O projeto tem como propósito construir uma plataforma de estudos epidemiológicos longitudinais para possibilitar o desenvolvimento de pesquisas que detectem o espectro de danos produzidos pela Síndrome de Zika Congênita na população brasileira. O projeto prevê a construção de uma plataforma digital utilizando os sistemas de informações oficiais de saúde, educação, benefícios da previdência e assistência social, e outros sistemas de informação por meio de linkage probabilístico das bases de dados. Esta metodologia permitirá responder inúmeras perguntas de investigação a curto, médio e longo prazo que irão contribuir para avaliar o impacto dos danos produzidos pela transmissão congênita do Zika sobre o crescimento e desenvolvimento físico e cognitivo da geração de crianças afetadas por esta infecção até, pelo menos, a idade escolar.

Por fim o projeto de escrever este Memorial. Mais um desafio, desta vez pelas mãos de Denise Oliveira e Gerson Penna que me convidaram para submeter à defesa pública e banca de doutores meu Memorial Descritivo com vistas à

---

75 “Esse grande volume de dados será processado com o auxílio do cluster computacional Omolu, que possui arquitetura desenhada para processamento de big data, com 1 terabyte de memória, 96 núcleos de processamento e mais de 50 terabytes de armazenamento. O Omolu está albergado no centro de computação do Senai-Cimatec, parceiro do Cidacs.” <cidacs.rxrweb.com.br/node/144>

concessão de Título de Notório Saber. Propunham levar ao plenário do Colegiado de Pesquisa e Pós-Graduação (CPPG) a solicitação para a abertura de processo acadêmico.<sup>76</sup>

Claro que eu queria e que seria uma honra e uma oportunidade. Mas como ter tranquilidade e força para escrever as memórias, olhar o passado, em um momento em que o presente parecia se impor? Mas ocorreu exatamente o oposto. Gerson estava coberto de razão.

Um dos pontos que mais me inquietou escrevendo este texto foi, ao revolver as realizações em políticas públicas, constatar o quanto ainda é necessário ser feito no campo de buscar provas e evidências científicas sobre os efeitos positivos e transformadores das políticas sociais e seus potenciais impactos gerais sobre a economia e o desenvolvimento econômico.

Orgulho-me de ter dado, como ministra, uma efetiva contribuição para o avanço da pesquisa em avaliação de políticas sociais. Mas me preocupa o fato de ainda ser recente o acúmulo destas evidências e de que atualmente avancem quase que exclusivamente, dentro do Estado brasileiro, os estudos e avaliações de políticas sociais realizados por técnicos com limitada experiência prática, sem vivência na execução dessas políticas, sem conhecimento sobre os caminhos necessários a percorrer para a implementação de políticas sociais e políticas de combate à pobreza. Em muitos casos observamos que as políticas são analisadas basicamente por técnicos preocupados com aspectos normativos, fiscais e econômicos de curto prazo.

Avançar nas análises de políticas sociais é um dos desafios do Estado moderno e se torna imperativo para que se construam novas abordagens e novos indicadores. Penso, por exemplo, que uma das oportunidades colocadas atualmente é a construção dos indicadores para monitorar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na agenda pós-2015 das Nações Unidas. Os indicadores dos ODS terão que buscar análises sistêmicas e análises multidimensionais das políticas, para se relacionar com os propósitos de integrar o social, o econômico e o ambiental. Outro desafio no campo da construção de metodologias é dar suporte a políticas eficientes nas relações entre saúde e seus determinantes sociais.

---

76 Segundo Regimento Interno da Escola Fiocruz de Governo (EFG), e Regulamento Geral da Pós-Graduação da EFG

Em 2016, logo após deixar o cargo de ministra, escrevi sobre alguns dos desafios que, entendo, estão postos para que se avance na agenda de combate à pobreza. Um deles é o da integração de políticas e este é um dos temas que merece investigação. O texto compõe o livro coordenado por Emir Sader, intitulado *O Brasil que queremos* (SADER, 2016).

Ao escrever este Memorial dezenas de perguntas que estavam adormecidas nas caixinhas das políticas que ajudei a construir despertaram e passaram a me arrodar.

Vim anotando, em bloco de notas à parte, as lacunas encontradas, as dúvidas ainda esperando respostas, as possíveis linhas de pesquisa, os estudos que podemos e devemos realizar. O processo de produção do Memorial acabou gerando como “efeito colateral” uma vasta lista de sugestões de pesquisas por fazer e outras de sugestões a oferecer a colegas, e a existência do CIDACS abriu um caleidoscópio de oportunidades. Penso que responder ao menos parte destas indagações deva ser minha missão no próximo período.

## 11. Uma página aberta

Neste momento, chego às últimas linhas deste Memorial olhando este longo texto e achando que, se tivesse mais prazo, se tivesse mais material, que deveria ter escrito mais isto e mais aquilo. Os que me conhecem sabem que nunca vou achar bom o suficiente.

Nestes meses escrevendo podia sentir o companheirismo. Estavam lá Gerson, Denise, Wagner, Agenor, Gaby, Celina, Paulo Carvalho, Berger, Armando e Paranaguá, os novos colegas da Fiocruz. Estavam lá Eleonora Menicucci, Miriam e as amigas que permaneceram em Brasília: Roci, Monica, Márcia, Bel. Todos a testemunhar as minhas dificuldades cotidianas, as minhas dúvidas e medos nesta jornada de pouco mais de 4 meses e a me encorajar a seguir adiante. Serei eternamente grata.

Escrever este Memorial exigiu um esforço de garimpo nas lembranças desbotadas, nos documentos perdidos, nas provas esmaecidas. Como foi difícil escrever sobre a própria trajetória! Mas, ao contrário do que imaginei ao começar, ter dedicado parte dos meus dias, em tempos tão duros, para fazer estas reflexões, foi muito bom.

Percorri os vários e diversos tempos em diferentes regiões do país: morar no Nordeste e no interior de São Paulo, estudar em Minas Gerais, trabalhar no Rio Grande do Sul e em Brasília. Revisitei os caminhos nos diferentes espaços de atuação no setor público: executivo municipal em Porto Alegre, executivo estadual no Rio Grande do Sul, no parlamento gaúcho, no governo federal, e agora em uma instituição de pesquisa e ensino. Refletir sobre as conexões em cada um desses espaços foi muito útil.

Pude olhar para trás e ver o tamanho da obra. Em tão pouco tempo foi possível colaborar para construir políticas capazes de alterar indicadores resistentes e tidos como irreversíveis, muito mais é possível fazer, pois o país segue ainda sendo um dos mais desiguais do mundo.

O Brasil vive um momento político delicado e parte das políticas que foram objeto de relato neste Memorial encontra-se sob questionamento. Tenho a obrigação de continuar dedicada a estes temas nos espaços de atuação na sociedade civil para impedir retrocessos, e penso que este documento também, por recuperar parte da história, que é minha e é de tantos, pode ser um registro importante.

Termino de escrever minhas memórias ao mesmo tempo em que as águas do São Francisco ultrapassam os últimos quilômetros contra a gravidade, chegam na divisa de Pernambuco e a partir deste ponto descem em gravidade para levar água ao sertão Paraibano. Impossível não me emocionar vendo o leito seco dos rios do Cariri se enchendo e comemorar a festa do povo. Meus pensamentos já se voltam a imaginar a transformação daquele território, na necessidade de organizar as comunidades para um modelo de produção sustentável, de construir um projeto de gestão adequado da água, enfim, já estou a sonhar mais uma vez.

É assim, renovada com as águas do Velho Chico, cheia de ideias e de energia, que encerro esse Memorial sabendo que ainda tenho muitas páginas a escrever. No que depender de mim, não faltarão boas histórias para preenchê-las.



# GALERIA DE FOTOS

157

DESENVOLVIMENTO, INCLUSÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE:  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO BRASIL SEM MISÉRIA

## FOTOS OFICIAIS DE POSSE



Posse da Presidenta e dos ministros em 1º de janeiro de 2011.

Nove ministras que compuseram a gestão - 2011.

Posse da Presidenta e dos ministros em 1º de janeiro de 2014.

## DIÁLOGOS COM A IMPRENSA



Coletiva de imprensa, após a cerimônia de transmissão de cargo, quando assume como ministra. Janeiro de 2011.

Ao lado de Paulo Moreira Leite, Mariana Tokarnia e Florestan Fernandes, em entrevista ao programa Espaço Público / TV Brasil EBC. Janeiro de 2015.



Com presidente do Ipea e ministro da SAE, Marcelo Neri, divulgando dados inéditos sobre Bolsa Família. Outubro de 2013.



Entrevista coletiva a blogueiros em Brasília. Maio de 2016.

## AUDIÊNCIAS COM REPRESENTANTES INTERNACIONAIS



Em visita ao Brasil, Secretário Geral da ONU Ban Ki Moon, faz reunião no MDS para conhecer programas sociais brasileiros. Junho de 2011



Evento de entrega por Michelle Bachelet (ONU Mulheres) à Presidenta Dilma do relatório “Um piso de proteção social para uma globalização equitativa e inclusiva”. Dezembro de 2011.

Reunião com Guy Ryder, Diretor Geral da OIT, apresentando políticas sociais brasileiras e progressos no combate ao trabalho infantil. Outubro 2013



Com Christine Lagarde, Diretora Geral do FMI, e Luis Barreto SEBRAE, em visita ao Complexo do Alemão/RJ conhecendo experiências de empreendedoras do BSM. Maio de 2015.



Recebe a jornalista e ativista Tawakkol Karman, Prêmio Nobel da Paz de 2011. Novembro de 2012





Assinatura do Memorando que criou a plataforma WWP, Brazil Learning Initiative for a World without Poverty (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza), para compartilhar experiências exitosas de redução da pobreza, com Jim Yong Kim – Presidente - Banco Mundial; Jorge Chediek – Coordenador do PNUD no Brasil; Marcelo Neri do IPEA. Março de 2013.



Em encontro com Marisol Touraine - ministra dos Assuntos Sociais, da Saúde e dos Direitos das Mulheres da França. Julho de 2015

Com Alice Bárcena, Secretária-Executiva da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe/CEPAL 04, em tratativas para partilhar metodologias em avaliação de políticas. Março de 2015

Encontro com o economista Muhammad Yunus, Nobel da Paz em 2006, discutindo alternativas de inclusão produtiva, com Rômulo Paes, Ana Fonseca e Paulo Jannuzzi

Apresentando à presidente da Câmara dos Deputados da Itália, Laura Boldrini, a experiência brasileira, especialmente o Bolsa Família. Maio de 2015.

## PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS INTERNACIONAIS



Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Social, promovido pelo MDS, com a presença de delegações de 60 países interessados em conhecer e trocar experiências na área social. Maio de 2016.

Evento na London School of Economics para discutir relações entre o setor público e a sociedade civil. Janeiro de 2014.

Apresentando o resultado de políticas sociais no Network Towards Unity for Health, realizado em Fortaleza. Seminário internacional: fortalecendo os profissionais de saúde – a educação como política para melhorar a saúde. Novembro de 2014.

Apresentando resultados do PBSM no I Seminário Internacional WWP “Um mundo sem pobreza é possível?”, realizado em Brasília. Na mesa estão Jorge Chediek pelo PNUD, Profª Nora Lustig Universidade de Tulane/EUA, Margaret Grosh pelo Banco Mundial e Emir Sader. Novembro de 2014.

Inaugurando os trabalhos na ARENA SOCIOAMBIENTAL da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, com ministros Izabella Teixeira, Gilberto Carvalho, Pepe Vargas e Presidente dos Correios Wagner Pinheiro. Junho de 2012.

Na EXPOMILÃO, Itália. Apresentando a estratégia brasileira de combate à fome e à extrema pobreza no painel “Brasil: Superar a Fome é Possível”, onde apresentou o sucesso da. Junho de 2015

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

163

DESENVOLVIMENTO, INCLUSÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE:  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO BRASIL SEM MISÉRIA



ALVES, José Eustáquio, D.; CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de natalidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

ARAUJO-JORGE, T. *et al.* Doenças negligenciadas, erradicação da pobreza e Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

AUGUSTIN FILHO, A. A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: HORN, C. H. (Org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

BANCO MUNDIAL. *The State of Social Safety Nets 2015*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/415491467994645020/pdf/97882-PUB-REVISSED>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

BARRETO, Luiz. O Empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

BELCHIOR, Miriam. O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2 - 5 nov. 2004, Madrid, España. *Trabalho submetido...* Madrid, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 24, 2015.

\_\_\_\_\_. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 26, 2016.

\_\_\_\_\_. *Indicadores Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) por Unidades da Federação de 2004 a 2014*. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016. (Estudo Técnico n. 18).

\_\_\_\_\_. *Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)*. Brasília, DF: MDS, v. 1, 2012.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: MDS, SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. *Revisão de experiências e programas de combate ao trabalho infantil no Brasil e em outros países*. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2012. (Estudo Técnico n. 08).

\_\_\_\_\_. *Trabalho infantil no Brasil: evolução e características de 2004 a 2014*. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015. (Estudo Técnico n. 13).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização Internacional do Trabalho. *III Conferência Global sobre Trabalho Infantil: informe final*. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2014.

\_\_\_\_\_. *Boas Práticas: combate ao Trabalho Infantil no mundo*. Brasília, DF: MDS; OIT; MTE; MRE, 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador*. Brasília, DF: MTE, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto n. 3.597, de 12 de Setembro de 2000*. Promulga Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3597.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.481, de 12 de junho de 2008*. Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto n. 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

CABRAL, Paulo G. F. *et al.*. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza. A política salarial dos servidores públicos de Porto Alegre no Governo Olívio Dutra. In: HORN, C. H. (Org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

\_\_\_\_\_. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_. A Política de combate à pobreza que queremos. In: SADER, Emir. *O Brasil que Queremos*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPOS, Arnaldo; ALVES, Adriana M. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

CASSEL, Guilherme; VERLE, João. A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular. In: HORN, C. H. (Org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CHAVES, Miriam B. F. Sistema de apoio ao monitoramento das metas Presidenciais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2 - 5 nov. 2004, Madrid, España. *Trabalho submetido...* Madrid, 2004.

CCOHN, Amélia. *Bolsa Família e direitos sociais*. São Paulo: Azougue, 2012.

COSTA, Patrícia Vieira. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

COSTA, Patrícia Vieira; COSTA, Isabel; BANDEIRA, Raphaella. Transparência no Plano Brasil sem Miséria: estratégias de Comunicação, agenda internacional e participação social. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

DÓRIA, Palmério. *O Príncipe da privatária*. São Paulo: Geração Editorial, 2013

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS. *Compendium on best practices in poverty measurement*. Rio de Janeiro: Rio Group, 2006, p. 68.

FACCHINI et al. Desempenho da atenção básica em beneficiários do Bolsa Família: contribuições à redução de desigualdades em saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia, Vieira. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

FERLA, A. A.; JAEGER, M. L.; PELEGRINI, M. L. M. A gestão da saúde no contexto do SUS: descentralização, integralidade e controle social como desafios para os governos. In: SOARES, Laura Tavares (Org.). *Tempos de Desafios, a política social democrática e popular no Governo do Estado do Rio Grande do Sul*. Petrópolis, RJ: Vozes; RJ: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002.

FONSECA, Maria Solange. A agenda presidencial: a experiência do governo Lula. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2 - 5 nov. 2004, Madrid, España. *Trabalho submetido...* Madrid, 2004.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Voices of the Hungry*. Disponível em: <[www.fao.org/3/a-i4830e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4830e.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

GUIMARÃES, Leonardo J. R., CONSTANZI, Rogério N.; ANSILIERO, Graziela. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*: Brasília, DF: IPEA, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2015.

JAIME, Patrícia 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. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 17, set. 2014.

JAIME, Patrícia C.; AMARAL, Márcia A.; MAGALHÃES JUNIOR, Helvécio M. Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

JANNUZZI, Paulo M. *et al.* Dimensionamento da Extrema Pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 624-661, set./dez. 2016.

LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO, A. Medir pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 21, 2015.

FEDOZZI, Luciano. *Et al.* Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepção do público participante. Porto Alegre: Hartmann, 2013.

MARICATO, Ermínia P. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci (Org.). *Urbanização Brasileira – Redescobertas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MELLO, Janine *et al.* A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégia e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

MONTAGNER, P. O Trabalho infantil e o Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 25, 2016.

MONTEIRO, Iraneth R. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Rio de Janeiro, 2011. 132 f. (Dissertação de Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil-CPDOC/Fundação Getúlio Vargas - FGV).

NERI, Marcelo, VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

NERY J. S. *et al.* Effect of the brazilian conditional cash transfer and primary health care programs on the new case detection rate of leprosy. *PLoS Negl Trop Dis*, v. 8, n. 11, nov. 2014.

OSÓRIO, Rafael G.; SOARES, Sergei S. D. O Brasil sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

PAIVA, Luis H.; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

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. 9.886, p 57- 64, July 2013.

RASELLA, Davide. *et al.* Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013b.

RAZELLA, D. *Relatório de Finalização do Projeto de Pós-doutorado CAPES/Brasil Sem Miséria*. (No prelo).

RASELLA, D. *et al.* *Impact of the Bolsa Familia Program on Maternal Mortality in Brazil: a nationwide longitudinal analysis*. (No prelo).

SADER, Emir. *Org O Brasil que Queremos*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016SANTOS, Leonor M. P. *et al.* Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

SILVEIRA NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

SINGER, Paul; SILVA, Roberto M.; SCHIOCHET, Valmor. Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

SOARES, Laura Tavares (Org.). *Tempos de desafios, a política social democrática e popular no Governo do Estrado do Rio Grande do Sul*. Petrópolis, RJ: Vozes; RJ: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002.

SOUZA, Herculano G. F.; OSÓRIO, Rafael G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

SOUZA, N. A. Atuação de um banco de desenvolvimento para a superação da pobreza: o exemplo do Banco do Nordeste. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

TORRENS A. W. *et al.* Effectiveness of a conditional cash transfer programme on TB cure rate: a retrospective cohort study in Brazil. *Trans R. Soc. Trop. Med. Hyg.*, v. 110, n. 3, p. 199-206, mar. 2016.



# ANEXOS

171

DESENVOLVIMENTO, INCLUSÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE:  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO BRASIL SEM MISÉRIA

# ANEXO I

## Curriculum Vitae

Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello

Email: agenda.tcampello@gmail.com

tereza.campello@fiocruz.br

## EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

---

### **Fundação Oswaldo Cruz - Brasília**

- Pesquisadora associada ao Grupo de Pesquisa no projeto “Plataforma de vigilância de longo prazo para Zica e Microcefalia no âmbito do SUS” Coordenado pelo Professor Mauricio Barreto e Professor Gerson Penna. Integrante da equipe de coordenação do projeto, com interface com os determinantes sociais em saúde e as consequências da epidemia em populações vulneráveis.

### **Ministra de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-maio\_2016)**

- Formulação e Coordenação do Plano Brasil sem Miséria; Coordenação da Política Nacional de Renda da Cidadania, que engloba o Programa Bolsa Família; Coordenação da Política de Assistência Social no Brasil; Coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### **Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (2008- 2011)**

- Articulação e coordenação de políticas intersetoriais, com destaque para: Coordenação da implantação e consolidação do Programa Nacional de Biodiesel, do Programa de Produção Sustentável de Óleo de Palma e Programa de Etanol; Coordenação da Agenda de Clima; Coordenação do Programa Territórios da Cidadania, de desenvolvimento econômico e acesso

a serviços básicos em territórios rurais com concentração de agricultura familiar; Coordenação do Mutirão Arco Verde, que fomentou ações de desenvolvimento sustentável nos municípios com maior taxa de desmatamento na Amazônia; Responsável pelas mesas de negociação do licenciamento ambiental de hidrelétricas e de agrotóxicos.

#### **Assessora Especial da Presidência da República (2003- 2008)**

- Assessoria direta ao Presidente da República, atuando no desenho, articulação interministerial e acompanhamento de políticas na área de desenvolvimento econômico e social. Participação na Coordenação do Grupo de Trabalho que concebeu e deu início ao Programa Bolsa Família.
- Imediatamente antes de assumir o cargo, fez parte da equipe de transição de governo.

#### **Secretária Geral de Governo- Adjunta do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002)**

- Coordenação da implementação e do monitoramento de ações estratégicas do Governo do Estado.

#### **Coordenadora Geral da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (1993-1998)**

- Coordenação da equipe técnica de assessoria da bancada de deputados, com elaboração de projetos de lei, análise orçamentária e suporte à atuação legislativa.

#### **Professora – Universidade do Vale dos Sinos (1990-1994)**

- Responsável pela cadeira de Economia do Setor Público

#### **Assessora Econômica e Coordenadora do Gabinete de Planejamento, Prefeitura de Porto Alegre (1989-1993)**

- Responsável pela reforma tributária do município e implantação de tributos instituídos pela Constituição Federal de 1988; Planejamento de ações de governo, Coordenação do Orçamento Público do Município com destaque para coordenação da experiência pioneira de orçamento participativo.

## FORMAÇÃO ACADÊMICA

---

Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, MG, 1988

Graduação Interrompida (1981- 1985) em Engenharia Química, Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Brasil

## PRINCIPAIS PUBLICAÇÕES

---

CAMPELLO, Tereza. A Política de combate à pobreza que queremos. In: SADER, Emir. *O Brasil que Queremos*. Rio de Janeiro, 2016, p. 119-137.

CAMPELLO, Tereza; KALOKO, Mustapha Sidiki. Preface. In: SOCIAL Protection for Sustainable Development: dialogues between Africa and Brazil. Rio de Janeiro, 2016.

CAMPELLO, Tereza. Brasil Carinhoso e a Superação da Extrema Pobreza na Infância. In: HADDAD, Ana Estela. *São Paulo Carinhosa: o que as grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância*. São Paulo, 2016.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O Processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, p. 33 – 66.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O Fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, p. 793-823.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

Mais de 100 artigos publicados em livros, revistas e jornais em temas de combate à pobreza, trabalho infantil, segurança alimentar, orçamento participativo, biodiesel, e temas de interesse de gestão pública.

## PRÊMIOS E CONDECORAÇÕES INSTITUCIONAIS

---

Prêmio da Associação Internacional de Segurança Social, dado ao Governo Brasileiro, representado por Tereza Campello, pelos Excepcionais Resultados em Segurança Social, para o Programa Bolsa Família, Doha, Qatar, novembro de 2013

Prêmio da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, dado ao Governo Brasileiro, representado por Tereza Campello, pelo alcance, em 2014, da meta estabelecida de redução pela metade das pessoas em situação de insegurança alimentar no país, Roma, Itália novembro de 2014

## CONDECORAÇÕES PESSOAIS

---

Medalha Mérito Legislativo, conferida pela Câmara dos Deputados. Brasília, novembro de 2016.

Medalha da Vitória, conferida pelo Ministério da Defesa. Brasília, maio de 2015.

Grau de Grã-Cruz da Ordem do Mérito Domingos Martins conferido pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Espírito Santo, outubro de 2013.

Grau de Grã-Mestra da Ordem do Mérito Naval conferido pela Marinha do Brasil. Brasília, junho de 2013.

Grau de Grã-Cruz da Ordem de Rio Branco conferido pelo Ministério das Relações Exteriores. Brasília, abril de 2012

Medalha Mérito Tamandaré conferida pela Marinha do Brasil. Brasília, dezembro de 2012.

Medalha Tiradentes conferida pela Assembleia Legislativa do Estado Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, abril de 2012.

Grau de Grã-Mestra da Ordem do Mérito da Defesa conferido pelo Ministério da Defesa. Brasília, novembro de 2011.

Grau de Oficial da Ordem de Rio Branco conferido pela Presidência da República.

## ANEXO II – RESENHAS

### RESENHA 01

#### REFORMA TRIBUTÁRIA DE PORTO ALEGRE 1989<sup>1</sup>

Saindo dos bancos da Universidade, com o entusiasmo de quem vai assumir a primeira missão, mais que o emprego de economista, recebo minha primeira tarefa: Reforma Tributária. Olívio Dutra assumiu em 1989 a Prefeitura de Porto Alegre, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A chamada Constituição Cidadã trazia dispositivos de reforma fiscal e urbana que eram bandeiras históricas das lutas populares.

A administração iniciou em Porto Alegre na expectativa de implantar uma política de controle do uso do solo, de inverter prioridades no atendimento dos serviços municipais, de utilizar os instrumentos de regulação disponíveis para promover a redução da concentração de benefícios financeiros e de valorização imobiliária.

A partir da promulgação e entrada em vigor da Constituição Brasileira de 1988, o governo municipal de Porto Alegre tratou de desenvolver legislação própria, atingindo vários aspectos da tributação, bem como do planejamento urbano. Utilizou instrumentos inovadores, capazes de constituir uma “política de responsabilidade social” - naquilo que é possível em escala municipal.

Valendo-se das diretrizes de justiça social impressas na Carta Magna, embora houvesse dúvidas sobre sua possibilidade legal em função da não edição de legislação federal complementar, foram aprovadas leis municipais que instituíram alíquotas de IPTU progressivas para todos os imóveis da cidade e alíquotas progressivas no tempo, incidindo sobre os vazios urbanos. Foram também aprovadas a lei do Solo Criado (Outorga Onerosa do Direito de Construir) e a lei da Concessão de Direito Real de Uso (em benefício dos moradores irregulares que ocupavam áreas públicas municipais há décadas); foram instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social e de Interesse Cultural; iniciaram-se estudos para reduzir padrões de loteamentos destinados a populações de menor renda, instituindo a figura do urbanizador social; procedeu-se a uma revisão dos contratos pelos quais os imóveis ociosos de propriedade do município estavam cedidos para utilização comercial de terceiros

---

<sup>1</sup> Agradeço a Nêia Uzon e Olair Severo de Oliveira, que comigo estiveram nesta frente de batalha em 89 e 90 e que são guardiões desta história. Foram eles que me apoiaram na busca, recuperação e organização deste material.

a valores irrisórios, bem como uma varredura sobre imóveis doados com cláusulas de reversão ou cedidos gratuitamente para entidades filantrópicas, no sentido de verificar se estavam efetivamente servindo aos fins para os quais foram doados ou cedidos etc. Além disso, o governo municipal, como regra, passou a negociar com os donos de grandes empreendimentos imobiliários residenciais e comerciais que pretendessem instalar-se na cidade, buscando compensações para os impactos que com isso seriam gerados.

A base legal das operações foi dada por uma série de leis municipais que se situam entre as pioneiras no Brasil sobre a matéria. Essas leis foram concebidas e aprovadas no vácuo deixado pela não edição de legislação complementar federal, conforme estava previsto na Constituição, embora a estrutura legal que sustenta a organização do país como República Federativa já autorizasse os municípios a legislar sobre essas matérias: em seu artigo 18, estabelece a autonomia político-administrativa dos entes da federação.

Houve um incremento da arrecadação tributária municipal decorrente das mudanças legais e normativas, da introdução de novos tributos e da redução da inadimplência.

## MONTAGEM DO SETOR DE ITBI

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (entre pessoas vivas) foi implantado em Porto Alegre em 1989. A administração municipal introduziu-o de forma técnica, utilizando como base de cálculo os valores correntes de mercado dos bens imóveis transacionados. Já no primeiro ano, a ABRASF – Associação Brasileira de Secretários de Fazenda – reconheceu que o ITBI de Porto Alegre detinha a maior arrecadação *per capita* entre os municípios brasileiros. Ainda hoje, o Tesouro Nacional, em seus relatórios anuais sobre receitas municipais, comprova que Porto Alegre detém a maior receita de ITBI por habitante, suplantando cidades como São Paulo, cujos valores imobiliários praticados no mercado são bem superiores aos da capital gaúcha.

É bom frisar que não se tratam de super avaliações do fisco, pois o índice de contestação mantém-se historicamente abaixo dos 3%. O desempenho deve-se à estrutura de pesquisa imobiliária e ao treinamento da fiscalização, que tem suas raízes na implantação do tributo, com bases estritamente técnicas.

## IPTU PROGRESSIVO

A Lei Complementar Municipal nº 212, de 29 de dezembro de 1989 apenas alterou, de forma geral para reduzi-las, as alíquotas do IPTU que vigoravam desde 1973, quando aprovada a Lei Complementar Municipal nº 7/73.



A lei anterior previa o que se denomina alíquotas seletivas (variam de acordo com o tipo e localização do imóvel):

Imóveis Prediais Residenciais = alíquotas de 0,85% (para imóveis de valor venal até 230 salários mínimos) e 1,20% (para todos os imóveis de valor superior a 230 salários mínimos);

Imóveis Prediais Não Residenciais = alíquota única de 1,20% para todos os imóveis, independentemente de valor;

Terrenos e glebas = alíquotas de 6% (imóveis sitos na 1ª divisão fiscal), 3,5% (imóveis sitos na 2ª divisão fiscal) e 2,5% (imóveis sitos na 3ª divisão fiscal).

A lei introduzida em 1989 ajustou as alíquotas ao poder contributivo dos cidadãos, prevendo alíquotas progressivas (variam não só com o tipo e localização, mas também com o valor do imóvel):

Imóveis Prediais Residenciais = alíquotas de 0,2% à 1,20%, conforme o valor venal do imóvel;

Imóveis Prediais Não Residenciais = alíquotas de 0,6% à 1,4%, conforme o valor venal do imóvel;

Terrenos e Glebas= alíquotas de 5,0%, 5,5% e 6,0%, conforme o valor do imóvel (imóveis sitos na 1ª Divisão Fiscal), 2,6%, 3,0% e 3,5%, conforme o valor do imóvel (imóveis sitos na 2ª Divisão Fiscal) e 1,5%, 2,0% e 2,5%, conforme o valor venal do imóvel (imóveis sitos na 3ª Divisão Fiscal).

Lei específica concedeu isenção a proprietários de um único imóvel residencial, usado para moradia própria, que comprovassem renda igual ou inferior a um Salário Mínimo, independentemente do valor venal ou da localização do bem. Dessa forma buscou-se enfrentar situação (bastante comum) de pessoas de baixa renda, em geral idosos, que remanescem em moradias edificadas sobre terrenos valiosos.

## **IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

Já o instituto do IPTU progressivo no tempo tomava lugar no art. 182, parágrafo 4º, II da CF, onde é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, a exigência, nos termos da lei federal, do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de que promova seu adequado aproveitamento.

Nesse tipo de progressividade, pressupõe-se que o IPTU tenha sua alíquota aumentada conforme a não utilização do imóvel no tempo. Ou seja, resulta em um imposto progressivo por subutilização ou não utilização de imóvel urbano. Assim, a cada ano que a propriedade passar em inutilidade ou subutilidade, poderiam ser acrescidos valores à alíquota do IPTU, de forma a forçar os donos de imóveis urbanos a usarem de forma real seus imóveis urbanos, evitando assim que existissem imóveis com mera função de especular os valores de mercado (sem função social).

Sobre esses imóveis territoriais considerados especulativos, ou por estarem inseridos em áreas totalmente urbanizadas, ou por possuírem grandes dimensões, constituindo um cenário de vazios urbanos, instituiu-se o IPTU progressivo no tempo, ou seja, o proprietário era notificado de que teria um prazo para apresentar projeto de parcelamento ou de edificação e outros prazos para início e finalização das obras, findos os quais as alíquotas seriam majoradas anualmente até a adequação à sua função social urbana. Por não ser genérica, a lei dependia de exame caso a caso, sendo que os vazios urbanos detectados eram objeto de lei específica e edital público, além de envio de correspondência ao endereço do responsável cadastrado na Secretaria da Fazenda.

## O PIONEIRISMO DA LEGISLAÇÃO DE JUSTIÇA FISCAL

Os especuladores de terras (proprietários de terrenos e glebas em áreas de alta valorização imobiliária) passaram a promover uma enxurrada de ações judiciais e, finalmente, para a Juíza da 6ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, prevaleceu a tese da ausência de legislação federal complementar à Constituição, em detrimento da tese do peculiar interesse dos municípios em legislar sobre assuntos de sua competência. Assim foi afastado o sistema de progressividade de alíquotas em Porto Alegre. Tal medida, forçada judicialmente, prejudicou os proprietários de imóveis edificados (voltou a valer a lei antiga) em benefício dos territoriais, que deixaram de ser obrigados a cumprir com a função social de seus imóveis.

Por ironia, poucos meses depois foi sancionada a legislação federal complementar, que tanta falta fazia à juíza, com o nome de Estatuto das Cidades.

A legislação criada em Porto Alegre foi paradigma para vários instrumentos tributários e urbanos. Na prática, as consequências para uma reforma urbana mais profunda restaram frustradas até porque, como dissemos, não é possível ser implementada a nível local. Mas conseguimos avançar em vários aspectos de justiça fiscal e ampliar a arrecadação para fazer frente à inversão de prioridades exigida pelo Orçamento Participativo.

## RESENHA 02

### Orçamento Participativo<sup>2</sup>

O Orçamento Participativo, conhecido também pela sigla OP, é um mecanismo de democracia participativa que permite a qualquer cidadão debater e incidir sobre o orçamento público e as prioridades de investimentos da cidade. Ele estimula a participação, o exercício da cidadania e cria um sentido de solidariedade e corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão local.

Sua organização pressupõe processos estruturados de participação da comunidade que contam com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo sobre as suas demandas prioritárias e o que incluir na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A implementação do OP surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais com espaços de controle social como os conselhos setoriais de políticas. As mudanças constitucionais aliadas à vontade popular e política viabilizaram a implantação do OP em Porto Alegre em 1989.

Há registro, ainda na década de 1970, do desenvolvimento de experiências em que a participação começa a ter algum espaço na gestão pública, principalmente em referência ao orçamento (Pelotas/RS; Lages/SC; Boa Esperança/ES; Piracicaba/SP), não se tratando, porém, de práticas sistêmicas, estruturadas, mas baseadas na iniciativa de seus prefeitos.

Em 28 anos de existência, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, criado na gestão de Olívio Dutra, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, se consolidou em um modelo e inspirou muitas prefeituras no Brasil: Diadema/SP; Vila Velha/ES; Belo Horizonte/MG; Recife e Olinda/PE; Belém/PA; Santo André/SP; Aracaju/SE; Blumenau/SC; Guarulhos/SP; Mundo Novo/MS; Atibaia/SP. E no mundo: Paris e Saint-Denis/França; Rosário/Argentina; Montevideo/Uruguai; Barcelona/Espanha; Toronto/Canadá; Bruxelas/Bélgica.

Como não há um marco legal que defina os parâmetros para a elaboração de um orçamento participativo, as regras, desenhos e metodologias dos Orça-

---

<sup>2</sup> Nesta resenha do OP contei com o apoio da amiga Monica Rodrigues, que esquadrinhou documentos e principalmente nossas memórias coletivas.

mentos Participativos são estabelecidos a partir de uma lógica local, geográfica, populacional ou que levem em consideração outras necessidades, mas sempre integrados ao ciclo anual de definição do orçamento municipal.

O calendário das reuniões é amplamente divulgado e as assembleias são normalmente realizadas em sub-regiões do município e também são definidas as discussões temáticas e/ou territoriais, elegendo os delegados e delegadas que representarão um tema ou território nas negociações posteriores com o governo.

O conjunto de delegados eleitos nas plenárias constitui o Conselho do Orçamento Participativo (COP) que irá acompanhar a execução do orçamento, as obras aprovadas entre as prioridades e também alterações e aperfeiçoamentos em serviços, programas e políticas públicas constantes do orçamento deliberado.

É possível afirmar que existe uma profusão de métodos, modelos e iniciativas que buscaram a ampliação da democracia representativa garantida pelo pleito para democracia participativa pelo mundo. O fortalecimento da transparência, a abertura de espaços de discussão da gestão e em especial do orçamento público são as marcas mais emblemáticas.

Entretanto, a diferença destes processos em relação ao Orçamento Participativo que se implantou com a gestão do Partido dos Trabalhadores, é que foi criada uma metodologia por meio da qual cada cidadão que se fizesse presente às “Plenárias Regionais” podia votar sobre quais os tipos de necessidades o governo municipal deveria atender. Esta metodologia, na sua totalização dos votos, considerava a localização do voto, atribuindo pesos maiores às regiões da cidade em função da carência da prestação dos serviços públicos, dentre outros critérios.

Depois de considerados os votos por áreas de investimento e aplicadas as fórmulas de ponderação dos votos, em função dos critérios aprovados anteriormente, elegiam-se delegados, por plenárias, para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP), onde se especificavam as obras que poderiam tornar viáveis o atendimento das destinações percentuais dos recursos por áreas da política pública (educação, saúde, transporte público, saneamento, moradia etc.) e por regiões da cidade. Este modelo de gestão, que existe em Porto Alegre desde 1989, ganhou reconhecimento da população.

Nas palavras do prefeito de Porto Alegre entre 1997 e 2000, Raul Pont. “O processo de construção do Orçamento Participativo e dos Conselhos Municipais, com a efetiva e crescente participação da comunidade, transformou-se no

elemento mais forte, mais rico e mais importante da Administração Popular em Porto Alegre.”

Em 1996 a Conferência de Istambul, Habitat II da ONU, ou Cúpula das Cidades, reconheceu o Orçamento Participativo como “Prática Bem-Sucedida de Gestão Local”. A ONU considera a experiência como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação conjunta entre Governo e sociedade civil. Representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras e estudiosos do mundo inteiro vêm a Porto Alegre com o objetivo de conhecer seu OP.

## RESENHA 03

### Monitoramento das Ações de Governo MAG RS<sup>3</sup>

Tendo atuado na oposição ao Governo Britto de 1994 a 1998 na Assembleia Legislativa, era um desafio participar do projeto que se dispunha a reconstruir o estado noutras bases: com participação e ampliação de direitos sociais e com a recuperação da capacidade financeira para inverter prioridades.

Para tanto foi identificada muito cedo a necessidade de construir novos modelos e instrumentos de gestão pública para garantir a avaliação, monitoramento e aprimoramento dos projetos prioritários.

Em 2000 passei, com a equipe da Secretaria Geral de Governo (SGG), a organizar o novo projeto, que seria denominado de Monitoramento das Ações de Governo, ou simplesmente MAG, em parceria com a Secretaria de Coordenação e com o apoio tecnológico imprescindível da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS.

A nova ferramenta destinava-se a acompanhar física e financeiramente os projetos do Orçamento Participativo e tomar decisões, mas também serviria como um estímulo às demais Secretarias de Estado para rever seus planos estratégicos e reorganização interna em torno de projetos prioritários, tornando-se um instrumento auxiliar na gestão da própria secretaria, onde muitas vezes inexistia qualquer mecanismo de acompanhamento com estas características. Esta nova ferramenta de gestão pública estava ancorada em algumas características básicas, que ampliariam muito as chances de sucesso do projeto. Dentre elas, destacam-se:

- a) ser um sistema seguro, sob o ponto de vista da confiabilidade das informações;
- b) padronizado, amigável, evitando resistências por parte dos usuários;
- c) atualizado, continuado, capaz de fornecer os parâmetros necessários para uma análise criteriosa que permitissem adoção de providências ou reavaliações com segurança e tempestividade por parte da Coordenação do Governo do Estado; e

---

<sup>3</sup> Tive a oportunidade de citar os que trabalharam na SGG no corpo do Memorial. Aqui quero agradecer a Marcelo Cardona, que tem sido um incansável companheiro ao longo destes 17 anos de trabalho conjunto e que me ajudou a recuperar estas memórias.

d) simples e integrado.

Finalmente, merece destaque também o caráter continuado que deveria ser empregado nessa ferramenta. Desta forma, poderiam ser feitas análises evolutivas e de progresso dos projetos estratégicos governamentais, permitindo comparabilidade entre eles e, acima de tudo, critérios objetivos e padronizados de avaliação, colaborando sistematicamente para a tomada de decisão e solução de problemas gerenciais.

O debate sobre quais critérios adotar foi amplo dentro do governo, tendo sido definidos:

- a) projetos representativos dos compromissos assumidos;
- b) projetos que constassem como prioridade no Plano de Investimentos do Orçamento Participativo;
- c) que caracterizassem o novo modelo referencial;
- d) que possuísem ampla abrangência social.

As ações enquadráveis no sistema de monitoramento compuseram uma agenda política prioritária.

Foram definidos os seguintes projetos estratégicos para acompanhamento.



## Lista de Projetos Estratégicos do MAG

---

|                                         |                                        |
|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| 1- Agroindústria familiar Sabor gaúcho  | 29- Municipalização solidária          |
| 2- Ampliação do Aeroporto Salgado Filho | 30- Núcleos de Cultura                 |
| 3- Cais de Cinema                       | 31- Orçamento Participativo            |
| 4- CEITEC                               | 32- Polos de inovação tecnológica      |
| 5- Centro de Referência em Saúde        | 33- Primeiro Emprego                   |
| 6- Centros Regionais                    | 34- Programa SLPs                      |
| 7- Cidadania Alimentar                  | 35- Programa Crédito Rural             |
| 8- Coletivos de Trabalho                | 36- Projeto Santa Marta                |
| 9- Cooperativa Habitacional             | 37- Promoção Comercial                 |
| 10- Crédito Assistido                   | 38- Qualificar RS                      |
| 11- Desenvolvimento Regional            | 39- Recursos Hídricos                  |
| 12- Economia Solidária                  | 40- Rede de Cidadania                  |
| 13- Eletrificação Rural                 | 41- Rede Petro - RS                    |
| 14- Energia RS                          | 42- Redes de Cooperação                |
| 15- Escola Democrática e Popular        | 43- Reestruturação do IGP              |
| 16- Extensão Empresarial                | 44- Reforma Agrária                    |
| 17- Família Cidadã                      | 45- Regionalização da Saúde            |
| 18- Fazenda Santa Clara - Itapuã        | 46- Regularização Fundiária            |
| 19-FEC-Rs                               | 47- Revitalização Hidroportuária       |
| 20- Gás natural RS                      | 48- RS Rural                           |
| 21- Humanizar                           | 49- São Pedro Cidadão                  |
| 22- Incubadoras                         | 50- Seguro Agrícola                    |
| 23- Linha Rápida                        | 51- SEMA                               |
| 24-Medicamentos produção LAFERGS        | 52- Sistema Estadual de Saneamento     |
| 25- Microcrédito                        | 53- SJS - CIOSP                        |
|                                         | 54- SJS - Integração Segurança Pública |

---

A coordenação dessas agendas me proporcionou experiência na condução de projetos intersetoriais complexos e que exigiam monitoramento e aprimoramento constante. Foi bagagem fundamental para me preparar para os desafios que assumi nas metas prioritárias no Governo do Presidente Lula e no monitoramento das metas do Brasil sem Miséria.

## RESENHA 04

### Transição Governamental entre o Governo Fernando Henrique Cardoso e o Governo Lula<sup>4</sup>

O primeiro processo de Equipe de Transição ocorreu na sucessão do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Estávamos tratando de uma situação nova e cada um de nós também aprendendo.

Um dos principais objetivos da Equipe de Transição foi o de elaborar o diagnóstico de cada Ministério, órgãos vinculados e estatais e detectar situações que pudessem levar a solução de descontinuidade. Também buscávamos insumos para dar condições às equipes que assumiriam com o presidente eleito. Para executar a tarefa a equipe foi subdividida em 5 grupos: Gestão e Governo, Desenvolvimento Econômico, Políticas Sociais, Infraestrutura e Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado. Tivemos 3 semanas, até 24 de dezembro, para analisar os dados e preparar vinte e seis relatórios abordando a estrutura administrativa e orçamentária, finanças, pessoal, situações emergenciais, projetos e contratos em vigor. Um trabalho hercúleo, considerando ainda que todos nós estávamos hospedados provisoriamente e sem estrutura pessoal de apoio.

Além disso, foram debatidos um conjunto de temas para os quais a Coordenação da Equipe de Transição esperava obter subsídios para a ação de governo em 2003.

Destacaram-se entre esses temas os de Gestão: Transversalidade e Intersectorialidade; Dimensão Regional do Desenvolvimento e Alternativas para Financiar o Programa de Governo e o Desenvolvimento, para os quais foram preparados *papers* específicos.

---

<sup>4</sup> Estes registros e memórias foram resgatados de acervo pessoal de Miriam Belchior, que felizmente guarda tudo e é quem sempre nos socorre.

Dois outros temas tiveram discussão nas equipes: agências de Regulação e Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Outra tarefa da equipe de transição com a qual me envolvi diretamente foram as oficinas para levantar as possíveis medidas para os primeiros 100 dias do Governo Lula. Buscou-se identificar providências que combinassem baixo custo e baixa complexidade de execução com alto impacto e valor simbólico, e marcassem a diferença com nosso projeto de governo.

Um subgrupo da Equipe de Transição analisou e detalhou as 82 medidas possíveis para identificar aquelas que efetivamente se configuravam como medidas imediatas, ou seja: compatíveis com o Programa de Governo, de implantação imediata e de baixo custo, absorvível pela disponibilidade orçamentária.

O conjunto inicial de medidas apontadas continha ações estruturais, que exigiam maior tempo de maturação e ações que exigiriam ampliação de recursos, que dependeriam da discussão das prioridades de 2003. Não foram selecionadas para este primeiro momento, mas constituíram insumo para o período subsequente.

Dessa análise resultou um conjunto de medidas, anunciadas na Reunião Ministerial de 10 de fevereiro de 2003, tais como: combate ostensivo ao trabalho escravo; aproveitamento total das vagas disponíveis nas universidades federais; decreto de criação do Grupo de Trabalho para elaboração da proposta de recriação da SUDENE; apoio à safrinha de milho e sorgo, para impedir o desabastecimento e a alta dos preços; Operação Carnaval –de combate ostensivo à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, órgão que coordenará as ações de combate ao racismo; 4 mil novas bolsas concedidas pelo CNPQ, desde a iniciação científica até a pós-graduação.

Muitas das ações e discussões ocorridas neste período foram implementadas ao longo do governo, como o Bolsa Família, o Luz para Todos e até o embrião do Minha Casa Minha Vida. Participar da equipe de transição deu-me uma condição privilegiada para entender e antecipar meu conhecimento sobre o conjunto do governo federal.

## RESENHA 05

### Agenda Futura

Não poderia deixar de relatar, mesmo que brevemente, que participei deste grupo denominado “Agenda Futura” por oito anos. O grupo foi montado a partir da identificação de atores em áreas vitais, que pudessem contribuir técnica e politicamente, participando do processo de decisão e apoiando o gabinete do presidente no contato com as demais áreas do governo. Nosso papel, a cada período, era fazer um planejamento estratégico e organizar as ações mais emblemáticas do governo, que contariam com a presença do presidente. Lançamento de programas, viagens nacionais e internacionais, momentos importantes como votações previstas. Nos dedicávamos a avaliar cenários e a propor como distribuir e orquestrar estes grandes marcos, a discutir com os diferentes órgãos e atores para prospectar oportunidades e, com isto, evitar que estas ações se sobrepusessem, se anulassem ou mesmo tivessem efeito inverso por estar num momento inadequado. O esforço de construção da agenda do presidente da República era o de refletir “os ideais, os objetivos, desejos e as preocupações” e de se obter um “produto onde os problemas, soluções e oportunidades possam interagir levando a concretizar as prioridades” do Presidente (FONSECA, 2004). Todas as terças-feiras este processo era revisto e atualizado. Com isto tive oportunidade de, por oito anos, acompanhar temas de todas as áreas de governo, de energia, rodovias, saúde, educação, tudo, e debater todas as principais ações do Governo, mesmo quando estas pautas não estavam diretamente ligadas à área de desenvolvimento que eu acompanhava. Esta visão global do Governo foi um insumo estratégico para propor e costurar o mosaico de 120 ações e 18 ministérios que, a partir de 2011, comporiam o Plano Brasil sem Miséria.

## RESENHA 06

### Metas presidenciais

#### MONITORAMENTO ESTRATÉGICO NO GOVERNO FEDERAL<sup>5</sup>

O processo de elaboração das Metas Presidenciais teve início em janeiro de 2004, quando o Presidente da República determinou que se fizesse uma definição política das iniciativas prioritárias para o ano. O Grupo Coordenador do processo foi constituído pela Assessoria Especial do Presidente AESP/PR, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Casa Civil, CC. (BELCHIOR, 2004)

A elaboração das Metas Presidenciais teve início com os órgãos setoriais, que estabeleceram suas iniciativas prioritárias considerando: As orientações de reuniões das Câmaras Ministeriais de Governo com o presidente; Iniciativas capazes de gerar emprego; Distribuição espacial das iniciativas.

O Grupo Coordenador, do qual eu era parte, fez diversas reuniões com os órgãos para uma análise das iniciativas. Uma lista completa de 273 iniciativas foi consolidada e classificada em 3 níveis de prioridade, identificados pelas cores verde, amarelo e vermelho. A lista das iniciativas foi discutida pela Coordenação de Governo, que definiu 45 Prioridades Máximas dentre as Metas Presidenciais. No início de fevereiro, uma reunião ministerial aprovou as Metas Presidenciais e as Prioridades Máximas.

Simultaneamente a esse processo, o presidente determinou que a Casa Civil se concentrasse na coordenação geral do governo e de monitoramento das Metas Presidenciais. Para tanto foi criada nova estrutura na Casa Civil, a Subchefia de Articulação e Monitoramento, a SAM.

Feito isso, foi constituído o processo do monitoramento e definido o primeiro desenho do SMP-Sistema de Metas Presidenciais, elaborado sobre as bases do Sistema de Governabilidade (SIGOV), em conjunto com o Ministério de Planejamento e em consonância com o novo modelo de gestão do Plano Plurianual - PPA. (CHAVES, 2004)

A resposta dos órgãos ao processo de monitoramento foi muito positiva, tanto que os pedidos de atualização das informações foram respondidos de forma correta e tempestiva.

5 Mais uma vez me socorro do acervo pessoal de Miriam Belchior.

Na Reunião Ministerial em dezembro de 2004 foram discutidos os resultados e definidas as prioridades para 2005. Para se ter uma avaliação do escopo e do perfil das Metas, listo abaixo as de 2005.

## PRIORIDADES DO GOVERNO FEDERAL EM 2005

**Crescimento Econômico Sustentável:** política industrial, tecnológica e de comércio exterior; ampliação da poupança e do crédito para o agronegócio, agricultura familiar e indústria; obras de infraestrutura: rodovias, portos, aeroportos, energia etc.; reformas microeconômicas; continuidade da reforma tributária com simplificação e melhoria da qualidade dos impostos.

**Educação:** qualidade do ensino básico; ensino médio;

**Saúde:** qualidade do acesso aos serviços de saúde;

### **Reforma Agrária**

**Combate à Desigualdade Social:** Fome Zero; Bolsa Família; Salário Mínimo;

**Combate à Desigualdade Regional:** integração de bacias - do São Francisco ao Nordeste Setentrional; Plano Amazônia Sustentável;

**Segurança Pública:** investimentos sistêmicos em situações críticas;

**Gestão, Combate à Corrupção e Compromisso Democrático:** Agenda da Eficiência - Melhoria da qualidade do gasto público; intensificação das ações de combate à corrupção; mudança do decreto de acesso aos arquivos; abertura de arquivos da ditadura; aprofundamento do diálogo com as organizações da sociedade; ampliação da transparência às informações do governo.

Os objetivos do monitoramento eram o acompanhamento dos resultados e o apoio no equacionamento dos entraves. Por este motivo, todo o processo foi executado em parceria com os órgãos envolvidos em reuniões e oficinas.

Selecionei alguns dos espelhos de relatórios, a título de exemplo:

**Consulta**

**SISTEMA DE METAS PRESIDENCIAIS - MÓDULO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS**

**SELEÇÃO DE CLASSIFICADORES**

- Atores
- Localizações Territoriais
- Órgão d'Água das Cuiabás
- Programa de Governo
- Qualificação
- Temas

**CLASSIFICADORES E CRITÉRIOS SELECIONADOS**

**SELEÇÃO DE REGISTROS POR TIPO**

**RESULTADO DA BUSCA SELECIONADA**

| Área                     | Sigla D. | Família Popul.                                                          | N.     | Pe.    | Estado da Meta   | E     | Gerente da Meta             | Monitor S.                                | Monit.            |
|--------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------|--------|--------|------------------|-------|-----------------------------|-------------------------------------------|-------------------|
| Social                   | MDS      | Estatuto do Idoso                                                       | Info.  |        | Concluída        | Não   | Lopes, Márcia               | Cotta, Tereza<br>Costa Silva              | Não C<br>SPI      |
| Desenvol. MRE<br>Econôm. |          | Estratégia na ALCA                                                      | Info.  | Binom. | Ativa            | Não   | Pereira, Ruy                | De Toni,<br>Jackson<br>Saviano            | Nova<br>Carpi     |
| Investi.                 | MT       | Estudos e Projetos para<br>Modelagem de Concessões<br>Aplicáveis ao PPP | Info.  |        | Comp Incorporada | Não   | Zadan, Roberto              | Cavaliho,<br>Maurício Muniz<br>Barreto de | Araci<br>Hécio    |
| Desenvol. MDA<br>Econôm. |          | Plano Sólido para a Agricultura<br>Familiar                             | Proce. | Mensal | Ativa            | Não   | Bianchini, Valer            | Bernard, Luiz<br>Carlos                   | Kroll, I<br>Santo |
| Investi.                 | MHE      | Luz para Todos                                                          | Info.  |        | Mensal           | Ativa | Farias, Aurélio Pavão<br>de | Neto, João da<br>Costa Patiao             | Silva,<br>Rodrig  |
| Social                   | MDS      | Bolha Família                                                           | Proce. | Mensal | Ativa            | Não   | Cunha, Rosani               | Cotta, Tereza<br>Costa Silva              | Moreli            |
| Social                   | MEC      | Programa Brasil Alfabetizado                                            | Info.  | Binom. | Ativa            | Não   | Henriques, Ricardo          | Valeira, Mariz                            | Santo<br>André    |
| Social                   | MS       | Família Popular do Brasil                                               | Proce. | Mensal | Ativa            | Não   | Gons, Jamais<br>Monte       | Paiva, Luis<br>Henrique Da<br>Silva De    | Lima,<br>Martín   |
| Social                   | MDS      | Bolha Família - Cadastro Único                                          | Proce. |        | Comp Incorporada | Ser   | Não Cadastrado              | Cotta, Tereza                             | Moreli            |

124 Re...

**SISTEMA DE METAS PRESIDENCIAIS - MÓDULO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS**

**Consultas**

**Operações sobre o Registro Atual**

**Acesso a outros registros selecionados**

**SUB SISTEMA DE INFORMAÇÃO BÁSICA - META PR**

**DADOS GERAIS** | **SITUAÇÃO** | **HISTÓRICO** | **VINCULAÇÃO ORÇAMENTARIA** | **ARQUIVOS** | **ENCAMINHAMENTOS**

Denominação da Meta: **Família Popular do Brasil** Estado da Meta: **Ativa**

Área SAM: **Social** Órgão Responsável: **Ministério da Saúde**

Gerente da Meta: **Gons, Jamais Moreira** Tipo: **Orçamentária** Prio: **Máxima** É Comp: **Não**

Monitor SAM: **Paiva, Luis Henrique Da Silva** Nível: **Processual** Sigla Órgão: **MS**

Monitor Parceiro: **Lima, Alexandre Martins de** Sigla Órgão Monitor Parceiro: **SPI** Período: **Mensal**

Data de Início: **01/01/2004** Data de Finalização: **31/12/2006** Sigla Tipo MP: **Or** Sigla Prioridade MP: **\***

**Descrição** | **Objetivo Geral** | **Objetivos Específicos** | **Público Alvo** | **Lista de Atores**

Estabelecer alternativas de ampliação do acesso da população aos medicamentos, através de:

- Constituição de uma rede de farmácias para disponibilização de medicamentos a baixo custo, estabelecendo um padrão de atendimento ao cidadão, criando um modelo de serviço de assistência farmacêutica e um sinalizador de mercado;
- Redução de ICMS da lista selecionada de medicamentos;
- Subsídios/subvenção para o comprador da rede varejista. Uma das principais consequências esperadas pela implantação deste componente é a diminuição do gasto com o atendimento especializado no sistema de saúde (hipertensão e diabetes).

**Situação Inicial** | **Resultado Parcial** | **Resultado Final** | **Ysão PR**

| Data       | Descrição                                                                                                                       |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31/12/2006 | 500 Farmácias implantadas (330 unidades do ano de 2004 e 2005 + 170 unidades do ano de 2006).                                   |
| 31/12/2005 | 330 farmácias implantadas (100 em 2004 + 130 em 2005).                                                                          |
| 31/12/2005 | De 13 a 16% de redução no preço final de cerca de 2.800 apresentações (Reforma Tributária - isenção de ICMS).                   |
| 31/12/2005 | 330 farmácias implantadas.                                                                                                      |
| 31/12/2005 | 12 tipos de medicamentos utilizados para o tratamento da hipertensão e do diabetes com subsídios ou subvenção de no mínimo 50%. |



## RESENHA 07

### Territórios da Cidadania

#### PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA<sup>6</sup>

##### **Características gerais**

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi lançado em 2007 pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como resultado da experiência acumulada na condução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e apoio à produção dos agricultores familiares. Esse acúmulo possibilitou a criação de um ambiente de reflexão e debate sobre as limitações da ação governamental no meio rural e a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas com base em estratégias territoriais de desenvolvimento.

A constatação de que a população rural continuava sem acesso ou com acesso precário a importantes políticas públicas motivou a criação do programa, cujo objetivo mais amplo era o de superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

O Programa Territórios da Cidadania foi um esforço do governo federal para enfrentar as diferentes demandas das populações rurais por meio de uma estratégia de integração de políticas públicas de diferentes órgãos aliada à institucionalização da participação de diversos setores da sociedade na qualificação do debate sobre as políticas ofertadas.

Nesse sentido, o PTC pode ser definido como uma iniciativa inédita de articulação intra e intergovernamental de políticas públicas de base territorial e também como um arranjo de gestão que visava orientar as políticas públicas ampliando sua incidência sobre zonas rurais vulneráveis. O desafio era fazer com que as políticas governamentais chegassem articuladas e simultaneamente aos que mais necessitavam.

Para que isso fosse possível, as ações que compuseram o PTC foram estruturadas em três eixos: cidadania e direitos, apoio a atividades produtivas e qualificação da infraestrutura. O programa agregou diferentes políticas públicas setoriais já existentes – tais como Bolsa Família, Pronaf, Construção de Escolas no Campo, Luz para Todos, implantação do acesso do Programa Saúde da Família nos territórios, utilizando uma estratégia de planejamento

e gestão que considerava os territórios como foco de direcionamento da ação governamental.

O PTC, em função de sua natureza intersetorial e transversal, dialogou com diversos programas e ações prioritárias do governo à época, como o Programa de Integração da Bacia do São Francisco, o Programa Arco Verde, o Promeso, o Terra Legal, o Programa de Erradicação do Sub-Registro Civil.

Dessa maneira, o Programa Territórios da Cidadania implementou esforços para que, além da setorialização proposta na estrutura operacional da administração pública, fosse possível alcançar a matricialização das ações combinando setores específicos (educação, saúde, meio-ambiente, desenvolvimento social, energia) com a territorialização e utilizando dados e informações advindas do diálogo entre Estado e Sociedade (PTDRS e dados e informações produzidos pelos colegiados por conta dos mecanismos de participação social). Acreditava-se que, assim, o Estado seria capaz de entender melhor as dificuldades de desenvolvimento local e agir para melhorar as condições de vida da população mais pobre do campo.

O Programa Territórios da Cidadania mobilizou a ação de 22 ministérios e fomentou a articulação entre governos federal, estaduais e municipais na execução de políticas públicas nos territórios rurais<sup>7</sup>.

### **Territórios rurais como unidade de planejamento da ação governamental**

A utilização do recorte territorial implicou em uma mudança no paradigma de implementação das políticas voltadas, normalmente, para estados, municípios ou os próprios indivíduos beneficiados. O território como unidade de planejamento significou a incorporação de variáveis como perfil econômico, social e ambiental, identidade e coesão social e nível de organização social de um determinado território no momento de planejar a execução de determinadas políticas.

Além do entendimento do território como espaço de planejamento da intervenção estatal, o seu reconhecimento como espaço socialmente organizado ampliou a participação social. Em parte dos casos, a dinâmica social que permeia o território já existia em função de atividades econômicas específicas ou mesmo manifestações da identidade cultural que unia a população local. A contribuição do PTC centrou-se no reconhecimento desse espaço como unidade legítima de atuação estatal. Com base nisso, em cada um dos territórios

---

7 O grupo contou com amplo engajamento e vale a pena destacar a participação de Daniel Maia, Janine Mello, Humberto Oliveira, Isadora, Paulo Guilherme Cabral, Adoniram Peraci, Marcelo Cardona, Aurélio que coordenava o Luz para Todos, Carlos Guedes de Guedes, Luiz Felipe Nelsis e Arnoldo Campos.

da cidadania foi constituído um colegiado que congregou representantes da sociedade civil e do poder público, de maneira paritária.

Os 60 territórios foram escolhidos considerando aspectos como relação entre densidade demográfica, população, pauta produtiva, menor IDEB e menor IDH; concentração de beneficiários do Bolsa Família; concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores, quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais.

A gestão era centrada em três instâncias: Comitê Gestor (nível federal) coordenado por mim, representando a Casa Civil; Comitês de Articulação Estaduais e os Colegiados Territoriais no nível local. A principal inovação eram os Colegiados Territoriais, com participação de órgãos governamentais de distintos setores e esferas e representantes da sociedade civil organizada, como sindicatos, associações, representações religiosas, cooperativas etc., com a responsabilidade de elaborar e/ou aperfeiçoar os Planos de Desenvolvimento dos Territórios.

### **Principais resultados do PTC**

A ação conjunta permitiu um alto nível de execução orçamentária nas ações priorizadas pelos colegiados territoriais, que chegou a mais de 83% do orçado.

Vale destacar a melhoria da articulação federativa por meio da constituição de 26 Comitês de Articulação Estaduais - CAE, cujas atividades eram acompanhadas pela Coordenação Executiva do Programa. Em 10 Estados havia sido assumida a abordagem territorial, também caminhando para um modelo mais eficiente de planejamento.

Avançamos muito na estratégia de integração de ações e sensibilização de ministérios/gestores para a priorização dos municípios dos TC em suas políticas.

Porém, considero o resultado mais importante o aumento da participação e controle social através da criação de espaços de discussão nos colegiados territoriais com a participação de 8.892 entidades.

### **Desafios do PTC**

São várias as questões a serem consideradas como desafios e dificuldades enfrentados pelo programa. Eu destacaria dois: em primeiro lugar a quantidade de ações a serem integradas gerou dificuldade de gestão, e a isto se soma a dificuldade de adesão e participação efetiva de alguns atores no Programa. Em segundo lugar a execução das ações esbarrava em problemas estruturais como a falta de capacidade técnica dos municípios do PTC na elaboração de projetos que possibilitassem o acesso de suas populações às políticas do governo federal. Muitas vezes os recursos estavam disponíveis, mas as prefeituras tinham dificuldade em atender aos requisitos de aprovação de seus projetos junto aos ministérios e por isso deixavam de acessar os recursos.

Não obstante os problemas, esta certamente foi uma das experiências mais relevantes do ponto de vista do esforço em construir novos paradigmas de gestão participativa na esfera federal e de ação integrada no território.

Em uma das primeiras vezes que falei com o Presidente Lula depois que assumi como ministra do MDS ele me cobrou que não deixasse de lado o Programa Territórios da Cidadania, pela importância que tinha. Lamentei não ter fôlego para abarcar também esta tarefa.

A experiência do PTC foi inspiradora de várias das ações que executamos desde então nos territórios.

## RESENHA 08

### Operação Arco Verde Terra Legal<sup>8</sup>

No ano de 2008 foi realizada uma grande operação entre Polícia Federal e IBAMA denominada Operação Arco de Fogo. A operação abarcou os 43 municípios com maior taxa de desmatamento, responsáveis por 55% do desmatamento ilegal praticado no bioma Amazônia. O objetivo era coibir a comercialização ilegal de madeira. O resultado foi muito efetivo, com centenas de prisões e fechamento de madeireiras ilegais, uma contribuição estrutural para conter as taxas de desmatamento.

Mas da ação resultou também a fragilização dos municípios que tinham na economia do desmatamento a fonte de renda de parcela da população local, especialmente a mais pobre. Para apoiar a construção de alternativas de desenvolvimento local sustentáveis foi criada a Operação Arco Verde Terra Legal. Essa Operação foi coordenada por mim, representando a Casa Civil, e congregou mais de dez Ministérios e Órgãos vinculados, objetivando garantir a presença efetiva do poder público, especialmente do Governo Federal, nesses municípios prioritários e assim contribuir para a transição do modelo produtivo predatório para um novo modelo de produção sustentável<sup>9</sup>.

Em todos os 43 municípios foram realizados os Mutirões Arco Verde Terra Legal, percorrendo 25 mil quilômetros e prestando 215 mil atendimentos aos produtores rurais nas áreas de regularização fundiária e ambiental, apoio à produção e cidadania. Além do atendimento direto à população local, foram realizadas reuniões institucionais entre os órgãos governamentais e audiências públicas de diálogo com a sociedade, momento em que eram identificadas as medidas necessárias para tornar sustentáveis os sistemas produtivos.

Os Mutirões eram organizados em caravanas compostas por equipes interdisciplinares, trabalhando juntas, se apoiando, num território isolado. Esta força tarefa revelou uma forma muito efetiva de levar direitos às comunidades.

---

8 Não posso me queixar da sorte no que se refere a construir parcerias. A Operação Arco Verde Terra Legal contou com este ingrediente. Quero agradecer e destacar o apoio de Paulo Guilherme Cabral, que cumpriu o papel de coordenador executivo da Operação, liderou uma das caravanas e me ajudou a recuperar o material para garantir este registro.

9 A equipe central era composta de Paulo Guilherme Cabral (MMA), Carlos Guedes de Guedes (Terra Legal, INCRA), Rogério Guedes (SENSIPAN), João Marcelo Intini, Adoniram Peraci, Minelvina e Tatiana Sá pela EMBRAPA, Shirley dos Santos Sipam, Shirley Nascimento MDA, Sérgio e Hélio Marangoni, Sônia Kinker, Márcio Hirata, Mônica Schreder, Marcio Portocarrero, Egon Krakhecke, Carlos Eduardo e Mônica da Conab, Roberto Prado do Incra.

Chegávamos em caminhões, com equipamentos, antena para acessar bancos de dados. Em alguns municípios não havia sequer hotel para hospedar as equipes. Organizávamos grandes espaços de atendimento em ginásios e recebíamos a população. Atendimento médico, vacina, regularização de terras, carteira de trabalho, DAP, registro de pescadores, registro civil.

Os atendimentos aconteciam durante os dias de mutirão, e simultaneamente eram realizadas reuniões com o poder público local, com a presença dos governos estaduais e do governo federal, incluindo superintendentes da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, Embrapa, Incra, Funai. À noite eram realizadas as audiências para ouvir a comunidade local com a presença de todos os atores.

Na maioria dos locais foi possível identificar uma agenda de ações de curto e médio prazo para solução de problemas que dependiam de ações federais.

Ao final dos prazos da força tarefa, novembro de 2009, foi publicado o Decreto Nº 7.008, instituindo a Operação Arco Verde no âmbito do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), com o objetivo de promover modelos produtivos sustentáveis nos municípios prioritários para o controle do desmatamento, dando continuidade às 2.400 medidas identificadas durante a realização dos Mutirões Arco Verde Terra Legal. A Operação passou, assim, a compor uma agenda estruturada e continuada.

Foi um dos trabalhos mais agradáveis de que participei, mesmo em condições tão adversas. A prova do que é possível fazer quando temos um projeto, lançamos desafios e motivamos gestores realmente dedicados ao interesse público.

Os casos são tocantes. Centenas de mulheres e crianças até então sem documento algum. Em uma oportunidade presenciei um idoso chegar no mutirão e no mesmo dia tirar todos os documentos, desde a certidão de nascimento ao pedido de aposentadoria. Ou seja, ele estava tão alijado que vivia em miséria, mesmo tendo direito a aposentadoria.

Formalizamos uniões civis, condição para entrar com o pedido de regularização fundiária, e com isto famílias inteiras assistiam o casamento dos próprios avós. Ao final tiravam foto juntos, netos e avós recém-casados.

Esta operação foi a pioneira de muitas outras ações que organizei, como no caso da Operação Cidadania Xingu, nos municípios do entorno de Altamira - UHE Belo Monte. Lá tivemos uma experiência reveladora de como o estado pode ir ao encontro de quem precisa. Conhecemos o Tatu. Tatu era um jo-

venzinho de 15 anos, alegre. Não tinha nome, só o apelido: Tatu. Vivia com a mãe, “de favor”, numa comunidade de difícil acesso. Um carro da operação foi buscar Tatu, quando soubemos do caso do menino sem nome. Ele foi registrado, e escolheu seu próprio nome: Benedito. Este caso e tudo que cercou esses mutirões na Amazônia foram a semente da ideia da Busca Ativa, conceito central do Plano Brasil sem Miséria, onde “não é mais o pobre que corre atrás do Estado, mas o Estado que vai aonde o pobre está”. Tatu inspirou a “Busca Ativa”.

Os mutirões Arco Verde Terra Legal também foram a inspiração para os mutirões do Bolsa Verde nas reservas extrativistas, só que de barco, como veremos adiante.



## RESENHA 09

### Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil (PNPB)<sup>10</sup>

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel é resultado de um processo de inovações na gestão das políticas públicas no Brasil iniciado pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entre as principais características desse processo está a capacidade de fazer com que diferentes áreas e setores do governo trabalhassem de forma articulada e conjunta. Esse processo de integração e sinergia não se restringia apenas ao governo, mas envolvia também a sociedade civil organizada e o setor privado.

Acho que o Biodiesel foi dos poucos programas que não participei desde o primeiro dia. O GTI foi criado em julho de 2003 e fui me incorporar em janeiro de 2004. Trabalhei na agenda do biodiesel até o *impeachment* da Presidenta Dilma.

O GT, coordenado pela Casa Civil, contou com a participação de 11 ministérios, entre eles o Ministério de Minas e Energia, Agricultura e Abastecimento, Desenvolvimento Agrário, Fazenda, Planejamento, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Indústria e Comércio.

De julho de 2003 a janeiro de 2004 foram realizadas diversas audiências públicas, reuniões, seminários, oficinas, visitas de campo, através das quais foi possível interagir com todo o conhecimento e experiência existente até aquele momento no Brasil e no mundo. Participaram dessas atividades membros da academia, especialistas, pesquisadores, empresários que já produziam experimentalmente o biocombustível, representantes do mundo agrícola, do agronegócio, da agricultura familiar, dos trabalhadores, dos ambientalistas, entre outros.

Foi também muito aproveitada a experiência do país com a implantação do etanol, através do ProÁlcool, que ocorrera mais de 30 anos antes e que deu ao Brasil um importante aprendizado sobre produção e uso de biocombustíveis, mesmo num contexto diferente. O etanol surge em plena crise do petró-

---

10 O Programa de Biodiesel funciona em todo o território nacional em cada posto de combustível, sem nunca ter tido qualquer interrupção. Por isto não deve ter merecido qualquer registro na imprensa e continua pouco divulgado e conhecido no Brasil. Sendo um programa continuado e com vários resultados, optei por manter uma resenha longa, para ao menos garantir o registro deste feito. Durante estes 12 anos sempre estive ao meu lado Arnaldo Campos, meu amigo e companheiro que me ajudou a recuperar estes registros e documentar nossa experiência em biocombustíveis.

leo, do balanço de pagamentos. O biodiesel foi motivado por fatores como os benefícios ambientais e sociais.

As conclusões deste processo de estudos e avaliações foi pela viabilidade da utilização do biodiesel no Brasil. Em resumo o relatório, que foi a base para a elaboração do programa, dispunha que:

O Brasil poderia sim ser um grande produtor de biodiesel, dado todo o seu potencial de produção de oleaginosas em todas as regiões do país;

A implantação da nova matriz era oportuna por seus benefícios ambientais, principalmente a redução de emissões de gases provocadores do efeito estufa e pela redução da fumaça negra associada aos combustíveis fósseis;

Se percebia no uso do biodiesel uma oportunidade de inclusão social por meio da participação da agricultura familiar nas cadeias agrícolas;

Foram considerados relevantes os aspectos regionais, pois vislumbrava-se a possibilidade do programa contribuir com o desenvolvimento de todas as regiões do país, assim como se contabilizava possíveis ganhos na redução de importações de diesel.

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel saiu do papel e se tornou um dos maiores programas de biocombustível do mundo. Foram desenvolvidas estratégias de curto, médio e longo prazos, definidos conceitos claros e elaboradas propostas para constituição de marcos legais em todos os níveis necessários para a implantação do programa, desde leis, decretos, até resoluções e instruções normativas. Tudo isso foi feito de forma integrada e coordenada a partir de uma soma de conhecimentos, responsabilidades e experiências de diferentes setores do governo e em interação com a sociedade e o setor privado. Tiveram papel relevante nesta coordenação a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, e a então Secretária de Petróleo e Gás do MME, Maria das Graças Foster. Não podemos deixar de registrar o conhecimento e capacidade técnica de Ricardo Dornelles e Gomide, do MME, e Arnoldo Campos, pelo MDA, que ficaram firmes no Programa desde o início, e Rodrigo Rodrigues, que coordenou o GTI.

Em prazo recorde, o Brasil introduziu em todo o território nacional e em larga escala um novo combustível na matriz energética nacional. O biodiesel passou a ser parte da realidade brasileira sem nenhum solavanco, dificuldade maior de abastecimento ou problemas técnicos que causassem prejuízo aos usuários do diesel no Brasil. Tampouco foram observadas variações nos preços dos combustíveis que causassem algum impacto relevante nos índices de inflação.

Ou seja, a introdução do biodiesel no Brasil, na forma como foi feita, nem sequer encareceu a matriz energética nacional, mesmo o biodiesel sendo um combustível um pouco mais caro que o diesel na maior parte do tempo.

Alguns elementos do PNPB foram fundamentais para o seu caráter inovador. Eles são trabalhados a seguir.

### **A opção pela obrigatoriedade do uso em mistura ao diesel**

O PNPB estabeleceu um cronograma para a introdução do biodiesel na matriz de combustíveis no Brasil. Nos primeiros anos o uso foi voluntário, porém com pró-atividade por parte do governo, que passou a comprar o biocombustível em escala crescente. Isso permitiu que o Brasil desenvolvesse uma curva de aprendizagem a respeito dos diversos aspectos relacionados à sua utilização, desde avaliar o desempenho das especificações do produto, os arranjos produtivos agrícolas, sistemas de produção, distribuição e fiscalização do produto. Passado o período de transição, iniciou-se a fase de obrigatoriedade do uso, através de uma rampa de crescimento da participação em mistura ao diesel. Inicialmente, 2% de biodiesel em composição com o diesel até chegar aos atuais 7%, podendo ser ampliada essa participação.

Outros países, como a Alemanha, optaram por fazer do biodiesel um concorrente do diesel. Essa opção, no caso brasileiro, certamente teria impedido o desenvolvimento do programa em maior escala no país. Com a obrigatoriedade do uso, os agentes envolvidos na cadeia produtiva puderam se organizar sabendo que haveria uma demanda firme e garantida para o novo combustível, o que estimulou investimentos em escala e velocidade. Em poucos anos, o Brasil construiu uma capacidade de produção que se tornou a segunda maior do mundo, perdendo apenas para os EUA, ultrapassando a Alemanha, um dos primeiros países a introduzir o biodiesel na matriz energética. Hoje a capacidade instalada é superior a 7 milhões de m<sup>3</sup>.

### **Selo Combustível Social**

As inovações não se restringiram aos processos regulatórios para o uso e produção do novo biocombustível. Elas também atendeu objetivos de desenvolvimento. Foi muito discutido durante a fase de estudos e formatação do programa, como o novo combustível, sendo um produto de origem agrícola, poderia contribuir para o desenvolvimento rural e inclusão social produtiva em uma das áreas com os maiores índices de pobreza e desigualdade do país.

Estimular a participação da agricultura familiar nas cadeias de produção do biodiesel passou a ser um dos principais objetivos do programa no Brasil. A

experiência do ProÁlcool foi importante para alertar que o processo de inclusão produtiva não ocorre apenas a partir das forças de mercado. Ao contrário, muitas vezes os arranjos produtivos exclusivamente formatados pelo mercado, sem regulação e políticas públicas por parte do Estado, tendem a gerar concentração e exclusão, como foi o caso do etanol no Brasil, basicamente centrado na grande propriedade canavieira.

Com esse princípio buscou-se criar mecanismos que estimulassem os agentes econômicos e produtivos a organizar arranjos produtivos com participação da agricultura familiar. Ou seja, com custos baixíssimos, se permite hoje que mais de 70 mil famílias de agricultores, que não participariam jamais de uma cadeia de biocombustível, possam participar da renda gerada por essa importante atividade econômica, estendendo os efeitos multiplicadores da introdução do biodiesel na matriz de combustíveis do país para além das questões ambientais e econômicas tradicionais.

A inovação consistiu em criar um mercado de biodiesel certificado socialmente. Pelas regras vigentes no PNPB, pelo menos 95% do biodiesel brasileiro deve ser adquirido de usinas que possuem o Selo Combustível Social (SCS).

Essa diretriz foi tão importante que acabou definindo o próprio modelo de negócios da cadeia produtiva, que está ancorado na realização de leilões de aquisição do biodiesel, regulados pela ANP, pelo MME, e no caso do Selo Combustível Social, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Sendo assim, se as empresas querem participar desse mercado, elas precisam estruturar arranjos produtivos que atendam aos requisitos do SCS, incluindo a agricultura familiar. Também é requisito do certificado a prestação de assistência técnica aos produtores participantes da cadeia produtiva.

Atualmente mais de 70 mil agricultores familiares participam do programa. Mais de 90 cooperativas, que respondem pela maior parte das vendas da agricultura familiar, comercializam oleaginosas junto às empresas detentoras do selo. Ao todo, a agricultura familiar faturou quase R\$ 4 bilhões de reais em 2015 na comercialização de oleaginosas com as cerca de 40 usinas portadoras do Selo Combustível Social. Todas as regiões do país têm usinas e arranjos produtivos com base na agricultura familiar, com uma maior participação da região Sul, seguida do Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Norte.

Dessa maneira o biodiesel é uma das cadeias produtivas que tem maior participação da agricultura familiar no setor agrícola brasileiro, perdendo apenas para grandes cadeias produtivas como feijão, milho e leite. O PNPB é um importante instrumento de geração de renda para uma boa parte da agricultura

familiar no país, fortalecendo o cooperativismo rural e distribuindo melhor a renda gerada na cadeia produtiva.

### **Biodiesel x produção de alimentos**

Uma das polêmicas mundiais a respeito do desenvolvimento das cadeias de biocombustível no mundo é a possibilidade de essas cadeias concorrerem com a produção de alimentos e isso ter impactos negativos sobre a segurança alimentar das populações, em particular dos mais pobres.

O PNPB responde a essa polêmica mostrando que é possível encontrar sinergias e complementariedades entre a produção do biodiesel e a produção de alimentos. A matriz de oleaginosas utilizada para fabricação do biodiesel no Brasil produz resultados positivos sobre a produção de alimentos. Todas as oleaginosas utilizadas têm essa relação positiva.

A principal matéria-prima do biodiesel no Brasil é a soja, e o destino do óleo sempre tinha sido um problema para o desenvolvimento e fortalecimento do processamento da soja no Brasil. Ao viabilizar o uso do óleo na fabricação do biodiesel, o farelo, que é na verdade o principal produto derivado da soja e utilizado na alimentação animal para produção de carnes e leite, ganhou mais competitividade, podendo ser comercializado em maior escala no Brasil, diminuindo a necessidade de exportar apenas grãos, possibilitando ampliar a oferta de leite e carnes tanto no mercado interno como externo.

A segunda matéria-prima mais utilizada é o sebo animal. Ou seja, uma espécie de rejeito da cadeia produtiva de carnes, que antes era utilizado apenas na fabricação de sabão e pouco valorizado, hoje ganhou valor e contribui para substituir combustível fóssil por renovável.

### **Conclusões**

O PNPB pode não ter atingido todos os seus objetivos quando do período de estudos e formatação do programa, mas com certeza alcançou a maioria deles tornando-se um grande negócio no Brasil, fonte de renda para dezenas de milhares de agricultores familiares e fator positivo na luta contra o aquecimento global e a poluição nos centros urbanos.

O Brasil pode orgulhar-se de ter introduzido mais um combustível renovável em sua matriz energética, ampliando a sustentabilidade das fontes de energia do país, já uma das mais renováveis do mundo.

Ao mesmo tempo, o país optou por um modelo de desenvolvimento do negócio e da produção muito mais inclusivo que o formatado para o etanol. O Selo

Combustível Social e todo o formato do programa tem, de maneira estrutural, mecanismos efetivos de inclusão produtiva através da garantia de participação da agricultura familiar nas cadeias de produção do biodiesel. Essa é uma inovação exclusiva do Brasil, que teve e tem seus desafios, como muitos que acompanham de perto o PNPB sabem, mas que alcançou resultados em escala, sustentáveis e duradouros.

Evidentemente, esse modelo resulta de opções políticas, escolhas e prioridades de quem dirigia o país naquele momento.

Hoje ele contribui de forma importante para milhares de assentados da reforma agrária no Centro-Oeste, dezenas de milhares de agricultores familiares no Sul e outros milhares nas demais regiões do país, que de outra maneira já estariam excluídos da cadeia produtiva da soja.

Não bastando esses benefícios, o biodiesel ajudou a balança de pagamentos, por substituir parte importante das importações de diesel, trazendo essa riqueza para o país, para a agricultura e para o setor rural, fortalecendo cadeias produtivas de alimentos.

A matriz agrícola do programa tem sinergia e complementariedades muito positivas com as cadeias de alimentos, não enfrentando nenhum tipo de contradição alimento x combustível, como ocorre com o etanol de milho nos EUA, por exemplo. Como visto anteriormente, no Brasil, ao contrário, o biodiesel ajuda efetivamente a produção de carnes e leite no Brasil.

A produção de biocombustíveis no Brasil e a do biodiesel em particular, demonstram que é possível ter desenhos adaptados à realidade do país, e com uma dose de ousadia e determinação essas cadeias podem ter efeitos positivos muito além de apenas substituir um combustível fóssil por um combustível renovável.

O consumidor final também é beneficiário dessa medida. Não ocorreram impactos nos preços dos combustíveis, mas ocorreram impactos positivos em termos de qualidade do ar e até durabilidade dos motores, como relatam algumas pesquisas desenvolvidas no país e no mundo. Os padrões de qualidade do biodiesel no Brasil, regulados pela ANP, têm garantido segurança para seus usuários e não apresentaram problemas nos motores em decorrência da sua utilização.

Ou seja, o Brasil ganhou muito por ter escolhido tirar da gaveta um programa que estava patinando há mais de trinta anos sob gestão dos governos anteriores. Com determinação, ousadia, persistência e inovação, o Brasil ergueu uma das maiores cadeias de biocombustível do mundo em um curto espaço de tempo e tem colhido seus benefícios desde que entrou em funcionamento.

## RESENHA 10

### Anexo ZAE

#### UM EXEMPLO VIRTUOSO DE CONVERGÊNCIA ENTRE AS POLÍTICAS AGRÍCOLA E AMBIENTAL: A PRODUÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS EM BASES SUSTENTÁVEIS.<sup>11</sup>

É possível o Brasil crescer ampliando suas potencialidades agrícolas e mantendo sua condição de país megadiverso? E mais especificamente, o país pode ser um dos principais provedores mundiais de biocombustíveis produzindo energia renovável sem competir com a produção de alimentos, protegendo o meio ambiente, evitando a concentração fundiária e assegurando inclusão social no setor agroenergético? O governo do Presidente Lula assumiu esses desafios e estabeleceu o objetivo de construir uma política indutora da produção de biocombustíveis em bases sustentáveis, a partir da expansão das culturas da cana-de-açúcar e do dendê.

Mas uma política dessa magnitude depende não apenas de vontade e decisão política, mas também de conhecimento, método e legitimação social. O primeiro passo foi mobilizar, integrar e coordenar as pastas ministeriais e órgãos com atribuições ligadas ao objetivo estabelecido. Sob minha coordenação, representando a Casa Civil e a Presidência da República, foram orquestrados os ministérios de Agricultura, Minas e Energia, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente, Integração Nacional e Fazenda<sup>12</sup>. Construimos uma base conceitual de referência, resultante da integração dos instrumentos de planejamento das políticas agrícola (Zoneamento Agrícola - ZA) e ambiental (Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE). A síntese desse esforço foi o Zoneamento Agroecológico (ZAE) das duas culturas, indicando as áreas aptas para a expansão do plantio da cana e do dendê, sobre as quais incidiram mecanismos de incentivos econômicos, bem como as áreas excluídas dessa expansão, fora do alcance dos incentivos e sujeitas a restrições de licenciamento ambiental, entre outras desvantagens.

---

11 Agradeço a Roberto Vizentin, um dos mais entusiasmados gestores que participaram desta agenda. Sem ele não teria sido possível recuperar esta memória.

12 Contribuíram com este GTI, além de mim e de Roberto Vizentin, Marcos Dela Prette pelo MMA, Ricardo Dornelles pelo MME, Arnoldo Campos pelo MDA, Celso Manzatto representando a EMBRAPA e Celso Monteiro pelo IBGE.

No que diz respeito ao ZAE da cana, todas as áreas cobertas por vegetação nativa, em todos os biomas, foram preliminarmente excluídas de qualquer possibilidade de conversão para introdução da cultura. Os Biomas Amazônia e Pantanal foram integralmente considerados fora da política de expansão do plantio da cana para fins de produção de etanol, assegurando-se os empreendimentos já instalados ou com processos abertos de licenciamento. As áreas protegidas, incluindo Unidades de Conservação e Terras Indígenas, demarcadas ou em processo de demarcação, também foram devidamente consideradas, a priori, fora da área de expansão da cana, por óbvio que pareça ser a medida. Nas áreas aptas para o cultivo da cana, o Ministério da Agricultura introduziu, paralelamente ao licenciamento ambiental conduzido pelos órgãos de meio ambiente, um instrumento de autorização para a instalação de novas destilarias e expansão dos plantios, buscando evitar a competição da cana com outras culturas, notadamente as alimentares, e com a economia local. Um Decreto Presidencial aprovou o zoneamento e determinou ao Conselho Monetário Nacional (CMN) o estabelecimento de normas para ajustar o financiamento ao setor sucroalcooleiro ao ZAE da cana. Uma Resolução do CMN alterou o Manual de Crédito Rural, estabelecendo as referidas normas para a concessão de crédito agrícola ao setor pelo sistema bancário.

O ZAE do dendê, ou da palma de óleo, foi realizado para a região amazônica, em função das características edafoclimáticas da cultura. Além de critérios ambientais e agronômicos, o zoneamento do dendê lançou um olhar cuidadoso sobre as áreas consolidadas de agricultura familiar na região, uma vez que a cultura pode ser uma alternativa de trabalho e renda integrada aos sistemas de produção desse segmento. Para operacionalizar as recomendações do ZAE, o governo lançou o Programa de Produção Sustentável de Óleo de Palma no Brasil, estabelecendo diretrizes e prioridades para o financiamento da produção, pesquisa, desenvolvimento e inovação, assistência técnica, além de medidas voltadas para regularização fundiária e ambiental. O coroa-mento do processo foi um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional estabelecendo a proibição da supressão da vegetação nativa para fins de implantação da cultura do dendê. A Petrobras Biocombustíveis assumiu um papel importante, visando assegurar a inclusão produtiva da agricultura familiar na cadeia do óleo de palma. Parcerias com empresas privadas e com a SUDAM foram mobilizadas para garantir recursos e investimentos, especialmente no estado do Pará.

Embora realizados separadamente, os Zoneamentos Agroecológicos da cana e do dendê deram base para uma mesma estratégia de produção de biocombustíveis construída com rigor técnico, engajamento político dos setores envolvidos e sintonizada com o papel de vanguarda ambiental do Brasil no



cenário internacional. Buscou-se, também, um equilíbrio do ponto de vista do desenvolvimento regional. Assim, se por um lado o ZAE da cana restringiu fortemente a expansão da cultura na Amazônia, por outro lado o ZAE do dendê criou as condições para que a indústria do óleo de palma se realizasse plenamente na região. E mesmo os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, afetados principalmente pela exclusão da Bacia do Pantanal da área de expansão da cana, ficaram com extensos espaços dos seus territórios liberados para o crescimento do setor sucroalcooleiro.

A conclusão é que o Brasil realmente pode conciliar produção de alimentos com produção de biocombustíveis, sem ter que desmatar novas áreas nem deslocar as populações do campo. Para ilustrar essa possibilidade basta considerar que à época da realização do ZAE da cana, por exemplo, o país tinha uma área de aproximadamente 8,5 milhões de hectares ocupados pela cultura da cana-de-açúcar. Cenários elaborados pelo Ministério da Agricultura indicavam, na mesma época, a necessidade do país pelo menos duplicar essa área nos próximos 20 anos para atender os mercados interno e externo. Pois bem, com todos os critérios restritivos utilizados, o zoneamento da expansão da cana indicou uma área apta de aproximadamente 60 milhões de hectares, em todas as regiões do país. Desse total, cerca de 30 milhões de hectares estavam ocupados por pastagens, sendo que parte delas em estágio de degradação avançada.

Toda essa construção exigiu um redobrado esforço de coordenação política. No entanto, não seria possível sem o aporte de conhecimentos das instituições públicas articuladas, principalmente, no Consórcio ZEE Brasil. Sob a condução técnica e operacional da EMBRAPA, órgãos como o IBGE, INPE, IBAMA, CPRM, além de algumas universidades e de órgãos de pesquisa e extensão rural dos estados, participaram ativamente do processo. A experiência que tivemos nesse envolvimento indica claramente que, quando há vontade e decisão política, não nos faltam capacidades técnicas para alcançar objetivos ousados, como esse de produzir e preservar. Ou de preservar e produzir.

Uma das coisas que surpreendeu ao fazer este Memorial é poder verificar, para cada um dos temas, como as “verdades” têm oscilado no cenário mundial e nacional. Quando começamos a discutir a ideia de fazer o Zoneamento Agroecológico da Cana (ZAE) e posteriormente da Palma (dendê) os biocombustíveis estavam em franco crescimento no Brasil e no Mundo e eram o carro chefe do debate de segurança energética. O dilema era ambiental. Por isto nossa decisão em deixar claro o objetivo do Governo Federal de ampliar a produção de biocombustíveis sem estimular o desmatamento ou a ocupação de áreas de produção de alimento.

Ou seja, o Brasil tomou a dianteira neste debate mundial, preparando-se para se tornar um exportador de biocombustíveis, e para tanto tinha que tirar qualquer mácula sobre a produção interna.

A crise de 2008 jogou um balde de água fria neste mercado. Em momentos de crise a primeira coisa que se descarta é a questão ambiental, quando se trata de energia.

Mas o debate avançou na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ODS e contamos com este ativo, que são os ZAE, para quando em breve, espero, esta agenda retornar.

## RESENHA 11

### Agenda Clima<sup>13</sup>

#### COP 15

Na ampla agenda global para promoção do desenvolvimento sustentável, sem dúvida um dos temas mais importantes é a Agenda do Clima. De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, formado por 2,5 mil cientistas, a Terra já aqueceu cerca de 0,78°C desde a Revolução Industrial. O IPCC projetou cenários futuros que preveem que o aquecimento vai aumentar, podendo chegar a 4,8 °C até 2100, se as emissões continuarem dentro das tendências atuais.

A consequência para o conjunto da humanidade é um planeta mais quente, com nível do mar mais alto, derretimento de geleiras, maior variabilidade climática e eventos extremos. Teremos um mundo com milhões de pessoas sob risco de inundações, escassez de água potável, impacto sobre a segurança alimentar e extinção de espécies. Como sempre, uma situação onde os mais pobres são os mais fortemente afetados.

A Convenção Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (UNFCCC) é o instrumento internacional marco das políticas e das negociações sobre mudança do clima. Assinada na Rio 92 e implementada em 1994, a UNFCCC é o acordo marco que estabelece disciplinas, objetivos e princípios comuns aos seus 196 países signatários sobre os compromissos internacionais na área de mudança do clima. A UNFCCC também estabelece a Conferência das Partes (COP), órgão máximo que zela pela implementação de seus compromissos e quaisquer outros instrumentos legais que a COP venha a estabelecer dentro desse acordo.

O Brasil foi primeiro país a assinar a Convenção Quadro sobre Mudança Climática e o protagonista a lançar a ideia do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, no Protocolo de Kyoto, tendo sido muito ativo em todas as COP.

Em 2009, sob a liderança do Presidente Lula, participei do grupo que elaborou a posição do Brasil para a COP 15, que aconteceu em Copenhagen. A COP 15 era especialmente aguardada em função das expectativas do processo negociador que vinha ocorrendo desde a COP 13 (Bali). Esperava-se que o acordo climático global pós Kyoto fosse finalmente alcançado.

---

13 O resgate destas memórias da agenda Clima e o apoio em todo o embasamento técnico para redigir este texto foram possíveis graças à capacidade, parceria e companheirismo de Márcia Muchagata.

O processo de preparação do Brasil para esta COP foi bastante sólido, envolvendo levantamento de dados e escutas de amplos setores de governo - agricultura, indústria, energia, transportes, ciência e tecnologia e, claro, meio ambiente. Cada um dos setores apresentou o que poderia ser feito para mitigar a emissão de gases na atmosfera. O Brasil já havia alcançado uma diminuição significativa de emissões, em função da política de combate ao desmatamento na Amazônia que conseguiu, entre 2004 e 2009, diminuir em 75% o desmatamento na região.

Colocando tudo o que tínhamos no papel, identificamos que o país poderia ter uma contribuição extremamente significativa. Poderíamos nos comprometer com metas ousadas e, assim, alavancar com o nosso processo a possibilidade de alcançar durante a COP 15 um acordo mais ambicioso. Seria uma pressão para os países desenvolvidos, que tinham dificuldade em se comprometer com metas.

A adoção desta posição dentro do governo não foi fácil. Historicamente, o Brasil veio resistindo à proposta de metas vinculantes ou obrigatórias no âmbito da Convenção do Clima para os países em desenvolvimento. Assim como no plano internacional, internamente alguns atores não queriam metas, temendo restrições a suas atividades econômicas, e muito menos ainda queriam que o Brasil fosse o protagonista deste tipo de proposição.

O Presidente Lula, no entanto, tomou a corajosa decisão de compromisso com a agenda do clima e da necessidade de cumprirmos, no plano internacional, o papel de vanguarda na busca de soluções. Graças à decisão de Lula, chegamos a Copenhague com um “número”. A reunião em que esta decisão foi tomada é uma das lembranças mais marcantes que tenho da minha passagem pela Casa Civil.

As posições defendidas pelo Brasil foram as seguintes:

Países desenvolvidos, maiores responsáveis pela mudança do clima, deverão assumir metas legalmente obrigatórias de redução absoluta de emissões, com relação aos níveis de 1990, que sejam válidas para o conjunto da economia. Brasil defende metas de redução de 40% até o ano de 2020.

Para países em desenvolvimento, o que se espera é um esforço voluntário por meio de Ações de Mitigação Nacionalmente Adequadas (NAMA), que devem ser apoiadas por fluxos financeiros e tecnológicos internacionais. Tanto a ação quanto o apoio internacional serão mensuráveis e verificáveis. Trata-se de redução do crescimento das emissões com respeito a um cenário de crescimento histórico de emissões. Não se trata de redução absoluta de emissões.

O Brasil é país de matriz energética limpa e, portanto, tem economia de baixo carbono. Sendo o nosso problema principal o desmatamento, a proposta brasileira é uma meta ambiciosa de redução de 80% das emissões por desmatamento na Amazônia em 2020, o que significa desvio de cerca de 20% em relação à curva de crescimento normal das emissões do conjunto de nossa economia.

Além das ações vinculadas à prevenção e controle do desmatamento na Amazônia, o Brasil pôde apresentar ações nas áreas de: energia; agricultura; biocombustíveis; desmatamento ilegal do cerrado; reflorestamento.

A então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, coordenou a Delegação Brasileira da qual fiz parte, e em parceria principalmente com o MRE e o MME, trabalhamos duramente para que um acordo fosse alcançado.

Nossos compromissos foram expressos por Dilma em seu discurso, que disse que “os valores apresentados são, no nosso entender, perfeitamente compatíveis com o desenvolvimento econômico e social e a diminuição da pobreza no Brasil, objetivo prioritário de todos os países em desenvolvimento, cuja legitimidade é reconhecida pela UNFCCC”.

A presença do Lula ao final da COP, ampliou a proposta. Seu discurso criticou a posição dos países desenvolvidos, lembrando-os de suas reponsabilidades no estado atual da mudança climática e no desigual nível de desenvolvimento entre nações, mais uma vez tratando das responsabilidades comuns, porém diferenciadas de todos os países. Por fim, para surpresa de todos, ofereceu contribuição do país para um fundo internacional, caso fosse alcançado um acordo.

Infelizmente um acordo final sobre metas não pôde ser alcançado da forma como se imaginava, mas algumas coisas importantes foram definidas. Merece destaque a aceitação da inclusão de REDD (Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal) como mecanismo de mitigação global de emissões e com ênfase na necessidade de recursos urgentes e substanciais para implementar ações. De toda forma, a discussão pavimentou o caminho para os debates em Cancun, que posteriormente desembocaram em 2015 no Acordo de Paris. Para o alcance do objetivo final do Acordo, os governos se envolveram na construção de seus próprios compromissos, a partir das chamadas Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC). Por meio das iNDC, cada nação apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local.

## COP 16

Em função do reconhecimento de meu papel na formulação do bem-sucedido desempenho do Brasil durante a COP 15, fiquei encarregada de apoiar a construção da presença do Brasil na COP 16 em Cancun, México. Queríamos que o Brasil tivesse uma participação compatível com o que vinha sendo construído na política de clima e desenvolvimento sustentável.

Uma das medidas era montar um pavilhão do Brasil que mostrasse a realidade da Amazônia, até então conhecida pelo mundo como um espaço para uma diversidade desabitada. Queríamos falar de um modelo de sustentabilidade compatível com a presença de 24 milhões de pessoas que vivem na Amazônia, num espaço que produz, com grandes cidades e uma enorme diversidade cultural.

Assim, coordenei o esforço para reunir parcerias, dados, artistas, para conceber o “Espaço Brasil”. O pavilhão, de 450 metros quadrados, contou com uma exposição permanente sobre a Amazônia, espaço para a realização de vários eventos, tanto com foco governamental como iniciativas do setor privado, mesas redondas e o lançamento da Segunda Comunicação do Brasil à UNFCCC, contendo o inventário de emissões do país entre 1994 e 2000.

O espaço expositivo recriava um cenário de floresta amazônica, com direito a uma pequena oca, barulho de floresta e um display com várias sementes, que podiam ser manuseadas pelos visitantes. Ao mesmo tempo em que evocava a riqueza biológica da Amazônia, a exposição trazia informações sobre quantas pessoas vivem na região, seus modos de vida e a importância do ecossistema.

Além do esforço empreendido na organização do Espaço, estive, mais uma vez, acompanhando todo o processo negociador e de consolidação da posição brasileira na COP. Na ocasião a ministra Izabella Teixeira pôde anunciar a assinatura, pelo Presidente Lula, do decreto regulamentador da Política Nacional sobre Mudança do Clima, que estabelecia as metas específicas para cinco setores e confirmava os compromissos assumidos pelo país em Copenhague. O Brasil apresentou também números recordes no combate ao desmatamento, correspondendo a 67% da meta de 80% de redução estabelecida pelo governo brasileiro para 2020, considerada a maior redução de emissões realizada por qualquer país do mundo.

Ocorrida na primeira quinzena de dezembro de 2010, a COP 16 foi a primeira viagem internacional de Dilma Rousseff como Presidente eleita. Infelizmente não pude acompanhá-la e ver a exposição montada, que segundo relatos e notícias de jornal foi muito elogiada. Às vésperas da viagem recebi a notícia de um câncer. Outras surpresas do destino chegariam no mês seguinte, com minha posse como ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## RESENHA 12

### Direito Real de Uso das Terras da União para os Extrativistas

#### LEGADO – MAIS DE 60% DAS FAMÍLIAS EXTRATIVISTAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS TÊM DOCUMENTO DA TERRA

Uma das experiências mais interessantes que pude vivenciar sobre como soluções simples podem ser construídas quando existe vontade política, se refere às populações extrativistas em áreas de preservação. O problema se colocou quando vieram à tona os primeiros casos em que havia interesse em regularizar a situação de famílias em áreas públicas de preservação ambiental, mas era impossível identificar se as terras pertenciam à União ou ao estado. Disso resultava que as famílias de comunidades tradicionais residentes nestas áreas permaneciam à margem da política, pois não tinham sua situação fundiária regularizada.

Sentamos à mesa os vários atores em reuniões que tive a oportunidade de conduzir: Ministério de Meio Ambiente, Ministério do Planejamento representado pela Secretaria de Patrimônio da União, Casa Civil e Secretaria de Assuntos Estratégicos. Construímos uma solução simples e barata em acordo com estados envolvidos: as duas partes se colocavam publicamente de acordo com a concessão, não obstante se ao final a área fosse federal ou estadual. O resultado foi uma nova norma que viabilizou os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), referente à fração ideal de terras ocupadas por família ou comunidade dentro de uma unidade de conservação federal.

Com isso abrimos o caminho para a regularização de mais de 60 mil famílias com características de populações tradicionais (conforme descrito no Decreto Federal n. 6040/2007), vivendo em unidades de conservação de uso sustentável federais – reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais.

Para as comunidades significou o reconhecimento de que parte do território destinado à conservação da biodiversidade é também seu local de moradia e trabalho, trazendo segurança jurídica e legitimidade na ocupação. Com a CDRU o acesso a políticas públicas fica facilitado, pois são reconhecidas como beneficiárias do crédito do PRONAF ou do programa de reforma agrária, estão habilitadas a acessar políticas como Minha Casa Minha Vida e financiamentos

para atividades produtivas e conservacionistas, como o Bolsa Verde. As comunidades também se habilitam a acessar recursos oriundos do patrimônio genético e conhecimento tradicional existente nos territórios, previstos na Lei 13.123/15, bem como podem ser remuneradas via Redução das Emissões por Desmatamento e Desflorestamento – REDD+.

Com a CDRU as responsabilidades do poder público e das famílias ficam formalmente estabelecidas, permitindo aprimorar a atuação nos trabalhos de combate a crimes ambientais como desmatamento, caça ou pesca ilegal. O controle do desmatamento em Unidades de Conservação é um dos pontos fortes da Contribuição Nacionalmente Determinada (intended Nationally Determined Contribution – INDC) para o acordo sobre mudança do clima adotado na Conferência de Paris (COP-21)”. A atuação conjunta com as comunidades permite ao ICMBio e IBAMA concentrarem esforços no controle de ilegalidades ambientais em Unidades de Conservação Federais (UCS) de proteção integral, onde não é permitida presença humana. As categorias de UCS sustentáveis em que são realizadas regularizações perfazem 51% do total de área das UCS do Brasil.

Dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio – de agosto de 2016 apontam que 37.855 famílias de populações tradicionais que vivem em Unidades de Conservação Federais (UCS), como Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Florestas Nacionais (FLONA) foram beneficiadas com os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. A regularização das ocupações atendeu 62,05% do total de famílias residentes nestas UCS, que se diferenciam por permitir a convivência da fauna e flora existente e relevante para o interesse ambiental com a presença de comunidades tradicionais que vivem e usufruem de forma sustentável dos recursos naturais existentes.

Esta ação foi incorporada ao Plano Brasil sem Miséria em 2011 e permitiu a Busca Ativa com regularização fundiária em parceria com o MMA, Instituto Chico Mendes ICMBio, Assistência Social e demais parceiros, e resultou entre os anos de 2010 e 2015 na regularização da situação de 30.718 famílias beneficiadas, perfazendo 81,15% do total.



### Programa de Aquisição de Alimentos e Compras Públicas

Em 2003, no âmbito da estratégia Fome Zero, foi formulada e implementada a primeira política de compras institucionais da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com o objetivo de fortalecer o acesso ao mercado para a agricultura familiar e garantir a segurança alimentar e nutricional da população vulnerável, por meio da formação de estoques e da distribuição dos alimentos comprados desses agricultores.

O conceito central consistia em usar o poder de compra do governo federal para criar uma demanda firme para os agricultores familiares, estimulando a ampliação da oferta de alimentos. Simultaneamente, os produtos adquiridos seriam destinados localmente para a população em insegurança alimentar que, pelos dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) chegava a mais de 10% da população brasileira em 2003<sup>14</sup>.

A partir dessa experiência bem-sucedida, o governo passou a ampliar o mercado institucional para a agricultura familiar. Participei, ainda na Casa Civil, do esforço de incluir esta modalidade na merenda escolar, o que veio a acontecer em 2009 com o direcionamento de pelo menos 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE para compras de alimentos da agricultura familiar<sup>15</sup>, também com dispensa de licitação, e com a introdução de chamada pública. Atualmente todos os países da América do Sul, a maioria dos países da América Central e alguns países da África instituíram políticas de compras públicas inspiradas no PAA e no PNAE. Além disso são políticas orientadas pela FAO/ONU.

Posteriormente, em 2012, com a consolidação do Plano BSM e suas diretrizes de inclusão produtiva das populações rurais pobres e vulneráveis, passei a atuar para que fosse criada uma nova modalidade de compras institucionais no âmbito do PAA, para ampliação do mercado institucional para a agricul-

---

14 Operacionalmente, o ponto de partida deste programa foi a permissão de dispensa de licitação para a compra de alimentos da agricultura familiar, instituída pela Lei 10.696, de 2003.

14 Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009,

tura familiar. Com a edição do Decreto nº 7775, de 2012, foi criada, então, a modalidade Compra Institucional no PAA, com o objetivo de ofertar a possibilidade de compra de alimentos da agricultura familiar por chamada pública a outros compradores governamentais. Alguns Estados e municípios passam a utilizar esta modalidade de compra estimulados pela nova norma, ainda que de maneira incipiente, com bons resultados e mostrando o potencial de expansão desta ação.

Com essa experiência consolidada, trazendo impactos positivos no aumento da renda da agricultura familiar e em suas perspectivas de comercialização, tanto nos chamados circuitos curtos de produção e abastecimento, como nas compras dos maiores municípios, pude propor que o governo avançasse ainda mais na consolidação do mercado institucional para a agricultura familiar, buscando parceiros e possibilidades para tanto. Fruto deste trabalho, foi editado em junho de 2015 o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, que estabeleceu, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, para todas as compras de alimentos feitas pelos órgãos públicos, o que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016. A partir desta medida, abre-se um mercado potencial de pelo menos R\$ 2,7 bilhões para a agricultura familiar, conforme levantamento feito pelo MDS junto ao Ministério do Planejamento, considerando apenas as demandas dos órgãos públicos federais, abrangendo as compras realizadas pelas unidades das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), área da educação (Universidades Federais e Institutos Federais) e saúde (hospitais públicos e universitários). Esta é uma ação típica onde todos se beneficiam. Ao comprar alimentos da agricultura familiar para hospitais, forças armadas, restaurante universitário, dentre tantos, sai fortalecida a produção de agricultores familiares, se adquire produtos mais frescos e saudáveis, menos industrializados, e a economia local é dinamizada.

## RESENHA 14

### Sistema Único da Assistência Social, conhecer, avaliar para avançar. Mecanismos inovadores de avaliação e monitoramento<sup>16</sup>

O MDS é reconhecido na Administração Pública Federal e nos meios de avaliação e pesquisa pelos esforços de estudo que vem realizando. Estes estudos são especialmente importantes para a Assistência Social, pois sendo o SUAS um sistema recente e em consolidação, e tendo vivido a política de Assistência Social mudanças tão importantes, era estratégico garantir uma avaliação robusta para melhorar ainda mais os serviços e benefícios assistenciais. Mas os estudos são especialmente importantes porque o desconhecimento sobre o papel e a importância da Assistência Social ainda é uma regra entre muitos gestores públicos, em especial os da área financeira, na população não usuária regular da rede, e entre os veículos de comunicação. Ainda pairam em setores da sociedade os velhos conceitos de assistencialismo, quando não o pior: recaem sobre o SUAS os mesmos preconceitos com que são tratados os usuários dos seus serviços.

É verdade que entre os usuários do SUAS este papel vem sendo cada vez mais compreendido e valorizado, inclusive porque muitas vezes é o SUAS a porta de entrada da população de baixa renda para acesso a outras políticas.

Para dar conta destes desafios desenvolvemos um conjunto amplo de estudos e pesquisas, dentro do marco sistêmico que tem orientado as avaliações de programas do MDS/SAGI<sup>17</sup>. Nessa perspectiva sistêmica e pluralista<sup>18</sup>, o SUAS foi avaliado por diferentes instrumentos e pesquisas. O levantamento

---

16 Esta resenha resulta de um esforço de consolidação dos avanços em avaliação e monitoramento do SUAS, implementada por Paulo Jannuzzi, sem o que não teria sido possível apresentá-la no Memorial.

17 SAGI. Informação e Conhecimento para as Políticas de Desenvolvimento Social. Brasília, 2016.

18 Sobre a metodologia, Jannuzzi considera que “Em tal abordagem de Avaliação, políticas e programas são analisados segundo as necessidades do estágio de implementação de programas e de seus componentes sistêmicos – recursos orçamentários, recursos institucionais, recursos humanos, portfólio de serviços, equipamentos e participação social. Trata-se de uma abordagem mais adequada à natureza, complexidade e valores de política pública preconizadas pela Constituição de 1988 e a agenda social dos governos a partir de 2003, muito distinta de outras perspectivas epistêmicas de avaliação como a do normativismo-burocrático da auditoria operacional praticada pela CGU e TCU ou ainda, a do positivismo-tecnocrático da avaliação econômica de projetos sociais, advogada pelos organismos internacionais, em especial Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento”. (JANNUZZI, 2016)

mais regular e abrangente de dados sobre a PNAS tem sido o Censo SUAS, realizado anualmente desde 2007 por meio de questionários eletrônicos diretamente de usuários identificados. Com a crescente institucionalização da política, para além da quase universalização da taxa de resposta aos questionários, houve uma ampliação considerável de seu escopo investigativo. Desde 2011, início da minha gestão à frente do MDS e também de Paulo Jannuzzi à frente da SAGI, o Censo SUAS contempla o levantamento com regularidade de informações acerca da estrutura de gestão, recursos humanos e detalhes operacionais da agenda de trabalho administrativa e de serviços em todos os equipamentos e espaços (CRAS, CREAS, Centros-Pop, Gestão Municipal e Estadual, Conselho Municipal e Estadual e Entidades Socioassistenciais). Os resultados descritivos são apresentados em publicação anual, cuja edição de 2014 passou por mudança significativa, trazendo dados consolidados de financiamento e beneficiários dos programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada. Esta publicação tem sido usada por gestores, técnicos e conselheiros para discussão dos avanços e problemas da institucionalização do SUAS, tendo tido papel relevante no debate técnico e político da 10ª Conferência Nacional de Assistência Social acerca do novo plano decenal da área, realizada em 2015.

De forma a ter informações complementares ao Censo SUAS e também dispor de dados para validação do mesmo, o MDS contratou o IBGE para três levantamentos censitários: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) em 2013, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) de 2013 e a Pesquisa de Entidades da Assistência Social Sem Fins Lucrativos 2014/15 (PEAS). A Munic 2013 permitiu atualizar as informações coletadas em edições anteriores da pesquisa (em 2005 e 2009) e atestar a consistência dos resultados do Censo SUAS em nível municipal, que apontavam para a capilaridade dos equipamentos pelo território, a ampliação e qualificação do quadro técnico nos municípios e presença quase universal do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família no país, entre outros achados. A Estadíc 2013 permitiu a corroboração das tendências já observadas em Censos anteriores acerca da precariedade e/ou limitações das estruturas de gestão, de financiamento de serviços e de pessoal nos estados. A PEAS 2014/15 permitiu a atualização dos resultados de edição anterior (de 2006) em relação à existência e localização de entidades privadas, assim como qualificação dos serviços e públicos atendidos, trazendo informações cruciais para a regulação no setor.

Além de investigar de forma regular os nós críticos de implementação do SUAS através das pesquisas mencionadas acima, se iniciou o planejamento de pesquisas de avaliação da qualidade percebida dos serviços socioassistenciais, iniciando-se em 2012 com um conjunto amplo de estudos de nature-

za qualitativa. Como acontece em levantamentos dessa natureza, realizados no âmbito do Sistema Único de Saúde há alguns poucos anos, as percepções de qualidade de serviços pelos usuários tendem a ser bastante positivas, em parte pelos parâmetros de percepção da população atendida – de baixa renda, como em geral a população brasileira – e em parte em função do não reconhecimento dos serviços como direitos. Normalmente, os serviços públicos – saúde e educação em especial – tendem a ser melhor avaliados pela população de baixa renda e bastante criticados pela classe média. Não seria diferente, muito provavelmente, com a avaliação dos serviços socioassistenciais. Além disso, o espectro e questões relativas à avaliação dos serviços de interesse do Ministério vão muito além de ter uma nota em uma escala de 0 a 10. Qualidade de serviço público é um constructo de avaliação complexa, e que precisa ser estudado adequadamente para sua investigação. No caso da Assistência Social a diversidade de serviços, a variedade de públicos atendidos e a sensibilidade de questões sociais e psicossociais tratadas, colocam desafios adicionais na empreitada. Para além da observância de protocolos básicos de atendimento, diferentes para cada serviço, a forma de condução e tratamento dos mesmos é certamente tão ou mais importante. Identificar a resolubilidade do serviço é essencial, mas igualmente o é detectar a natureza assistencialista ou preconceituosa (de classe, origem étnica ou orientação sexual) com que, por ventura, as pessoas atendidas são tratadas. Por fim, também é fundamental ter informações acerca de fatores determinantes da qualidade dos serviços, como as condições de trabalho, regime de contratação, contexto de gestão e oferta de capacitação de serviços.

Além de um conjunto amplo de pesquisas qualitativas e estudos avaliativos sobre o SUAS – cujas fichas técnicas são detalhadas nos Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 16 e 27 – houve uma mobilização para oferecer instrumentos de gestão a técnicos e gestores na ponta. Desenvolveu-se uma ferramenta para identificação dos bolsões de iniquidades sociais e elaboração de diagnósticos socioterritoriais em todos os municípios brasileiros: o aplicativo IDV\*. Por meio dele foi possível disponibilizar, para cada município brasileiro, já em junho de 2011, os resultados do Censo Demográfico 2010 quanto ao nível “média de renda domiciliar *per capita*” e quanto à cobertura do Programa Bolsa Família, em nível submunicipal (em nível de setor censitário, na realidade), o que ajudou nas operações de Busca Ativa, de inscrição de pessoas de baixa renda não incluídas no Cadastro Único e de atualização cadastral. Em 2012 esse aplicativo recebeu outra funcionalida-

\* Identificação de localidades e famílias em situação de vulnerabilidade.

de: informações sobre a existência e caracterização dos serviços públicos em cada município – o Mapa de Oportunidade e Serviços (MPOS) em que se pode divulgar a oferta de cursos do Pronatec e outras ações do Plano Brasil sem Miséria. A esses dois aplicativos foram agregados, em 2013, os portais de relatórios Brasil sem Miséria em Seu Município e o SUAS Gestor, ferramentas que facilitaram o acesso às informações sobre públicos e programas existentes em cada um dos municípios brasileiros. De fato, entre todas as ferramentas desenvolvidas para o MDS, os relatórios municipais do Brasil sem Miséria e outros programas eram, disparadamente, os insumos mais consultados no portal da SAGI.

Outros dois sistemas de gestão devem ser mencionados, pelos impactos potenciais na estruturação dos serviços do SUAS em nível municipal. O Registro Mensal de Atividades (RMA) prestadas foi um deles, pois permitiu dimensionar o volume de atendimentos prestados nos CRAS e CREAS em todos os municípios do país. Foi um instrumento importante para orientar a descentralização dos recursos federais e dar transparência à sociedade e órgãos de controle sobre a intensidade de serviços prestados na ponta. Este sistema teve sua implantação gradativa de 2012 a 2013, quando então seria substituído por um novo sistema, o Registro Individualizado de Atendimentos (RIA). Trata-se do primeiro passo de introdução do Prontuário Eletrônico do SUAS, em que os técnicos poderiam consultar e registrar informações básicas sobre cada usuário atendido. Contudo, como se tratava de um sistema de gestão online, o RIA não pôde ser adotado integralmente no país e continua ainda como um desafio a ser enfrentado. Para seu uso efetivo seria necessário que todos os equipamentos do SUAS estivessem interligados em rede de alto desempenho, o que não é uma realidade sequer em estados mais ricos do Sudeste. O módulo básico de consulta ao Cadastro Único é, contudo, usado em praticamente todos os municípios, nos computadores localizados nas Secretarias Municipais da Assistência Social.

Fiz questão de que constasse este item neste Memorial, dado que ainda temos um longo caminho a trilhar no que se refere a avaliar políticas sociais de forma adequada no Brasil. Penso que este ponto se insere nas minhas mais profundas angústias, pois sei que contribuí muito, mas que ainda é insuficiente para fazer frente a leitura rasteira que teima em prosperar no Brasil. Termino repetindo mais uma vez a pergunta que deveria orientar o debate sobre políticas sociais: quanto custa não fazer?

### Diálogos Governo – Sociedade Civil: Plano Brasil sem Miséria<sup>19</sup>

Com o objetivo de garantir um espaço democrático de participação e promover o debate intersetorial entre as diferentes ações e políticas públicas que compõem o Plano Brasil sem Miséria, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com a Secretaria Geral de Governo da Presidência da República (SG/PR) realizou, entre 2011 e maio de 2016, sete edições dos “Diálogos Governo – Sociedade Civil: Brasil sem Miséria”. Os encontros reuniram representantes do governo federal e da sociedade civil para aprofundar a discussão, conhecer as percepções e receber sugestões e críticas sobre os avanços e desafios do plano de superação da extrema pobreza em nosso país. Em cada etapa dos “Diálogos” era realizada a prestação de contas do estágio em que se encontrava o Plano Brasil sem Miséria e eram incorporadas sugestões. (COSTA, COSTA, e BANDEIRA, 2014)

Os “Diálogos” contaram com a participação de ministros de estado e de lideranças e representações dos conselhos, comissões, confederações nacionais e de organizações não governamentais dos mais diversos segmentos do campo e da cidade, e das diferentes religiões, incluindo: povos indígenas; quilombolas; povos de terreiro; extrativistas; ribeirinhos; ciganos; população em situação de rua; lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; trabalhadores; empresários; crianças; jovens; mulheres; negros; idosos e pessoas com deficiência, dentre outros.

A primeira edição dos “Diálogos” aconteceu antes do lançamento do Plano BSM. Foram apresentadas as propostas para cada área em oito grandes reuniões que mobilizaram 452 representações oriundas de cerca de 80 organizações de âmbito nacional:

---

<sup>19</sup> Esta resenha contou com a contribuição de Isabel Costa no levantamento e organização das informações.

Quadro resumo a partir das tabelas apresentadas no livro “O Brasil sem Miséria”.

Avaliando estes diálogos, fruto de um cronograma acordado com a sociedade civil, com participação ampla e representativa de em média 200 entidades por cada rodada, poderia me dar por satisfeita. Acho que de fato fizemos no Brasil sem Miséria mais do que em geral se faz na ótica da participação e transparência.

Mas não fico nem um pouco satisfeita, e sei que os que nos acompanharam nesta trajetória também não. Como já disse anteriormente, a população a que se destinam as medidas do Plano não teve voz ativa. A população pobre é exatamente a mais frágil, não só do ponto de vista da renda, da falta de recursos e do precário acesso aos serviços. Também é vulnerável por não ter canais efetivos para se expressar.

Uma dívida que sei que deixo, e é a maior delas, é a de não ter proporcionado estes canais. Seria muito mais difícil desmontar as políticas públicas voltadas aos mais pobres se estes canais existissem.



| DIÁLOGOS GOVERNO-SOCIEDADE CIVIL: BRASIL SEM MISÉRIA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1ª edição<br>Maio de 2011                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- movimentos do campo</li> <li>- movimentos urbanos</li> <li>- redes de ONGs e conselhos de políticas sociais</li> <li>- centrais sindicais</li> <li>- comunidades religiosas</li> <li>- rede de Educação Cidadã</li> <li>- confederações e entidades patronais</li> </ul>                                                                            |
| 2ª edição<br>Agosto de 2012                          | Balanço de 1 ano do Plano. Participaram cerca de 200 representantes de entidades se dividiram em quatro mesas de discussão, organizadas de acordo com os eixos do BSM.                                                                                                                                                                                                                       |
| 3ª edição<br>Março de 2013                           | Participaram 150 representantes de 71 movimentos sociais e membros do governo federal. Avaliação e balanço do Plano.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 4ª edição<br>Setembro de 2013                        | Reuniu 176 representantes de entidades de movimentos e da sociedade civil. A prestação de contas do Brasil sem Miséria destacou resultados para determinados públicos, como negros, mulheres, crianças, adolescentes e jovens.                                                                                                                                                               |
| 5ª edição<br>Agosto de 2014                          | 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.                                                                                                                                                                                     |
| 6ª edição<br>Dezembro 2014                           | O encontro reuniu cerca de 200 representantes de entidades e a participação dos beneficiários e gestores municipais de políticas públicas integrantes do BSM como palestrantes nos painéis temáticos. No balanço do Plano comemorou-se o fato de que <u>todas as metas foram alcançadas e algumas até ultrapassadas</u> . Na ocasião foi feito o lançamento do livro “O Brasil sem Miséria”. |
| 7ª edição<br>Maio de 2016                            | A sétima edição dos Diálogos reuniu mais de 250 representantes da sociedade civil e do governo federal. Organizado para ser um encontro de prestação de contas, pois a maioria das ações teve continuidade, mesmo já tendo atingido as metas em 2014.                                                                                                                                        |

## RESENHA 16

### Rio+20

Em 2009, o Brasil se propôs a sediar a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. A conferência, marcada para 2012, teve como objetivo criar oportunidade para que todos os países das Nações Unidas se reunissem, mais uma vez no Rio de Janeiro, para discutir os rumos do desenvolvimento sustentável para os próximos 20 anos.

A realização da Rio+20 é um exemplo da política externa do governo Lula, chamada por ele mesmo de “ativa e altiva”, que buscou contribuir para a construção de um novo modelo de desenvolvimento global inclusivo e sustentável, reforçando a participação dos países do Sul nas decisões globais e conclamando os países desenvolvidos a cumprir sua parte. Uma política que colocava, a partir de nossos próprios exemplos, novas possibilidades e responsabilidades para os países emergentes, se mantendo na vanguarda das posições e ao mesmo tempo trabalhando fortemente na busca de consensos. Não à toa, a posição do Brasil nos temas ambientais e de desenvolvimento sustentável sempre buscou agregar aos documentos finais, em diversos trechos, a frase “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

Na qualidade de Presidente da Conferência, o Brasil foi responsável pela coordenação das discussões, trabalhando ativamente para o alcance de seus objetivos, na formação de consensos e adoção de decisões concretas visando o objetivo do desenvolvimento sustentável.

O processo preparatório, tanto na parte substantiva quanto na parte de organização da conferência, foi conduzido pela Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, criada pelo Decreto 7.495, de 7 de junho de 2011.

Como ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tive a honra de fazer parte da Secretaria Executiva desta Comissão, da qual participavam também o ministro das Relações Exteriores (Antônio Patriota), a ministra do Meio Ambiente (Izabella Teixeira) e o ministro da Fazenda (Guido Mantega). A composição desta Secretaria Executiva refletia o desejo de ter, à frente dos debates, os ministérios coordenadores das áreas social, ambiental e econômica, o chamado tripé do desenvolvimento sustentável.

Coube a esta Secretaria Executiva coordenar o trabalho de 28 Ministérios, Parlamento, Poder Judiciário e 45 representantes dos diversos segmentos da sociedade civil, para produção do documento de contribuição brasileira ao processo, participação de todo o processo negociador e organização do evento.

Do ponto de vista da participação e representatividade do evento, a Rio+20 foi um tremendo sucesso, sendo considerado o maior evento já realizado pelas Nações Unidas. A Rio+20 contou com a presença de 80 Chefes de Estado ou de Governo, 7 vice-presidentes, 9 primeiros-ministros, membros de casas reais, cerca de 500 ministros de Estado e 45 mil pessoas inscritas para o evento oficial, além de mais de 400 mil pessoas que estiveram na cidade para a Arena Socioambiental, Cúpula dos Povos e eventos paralelos<sup>20</sup>.

Do ponto de vista substantivo, o Brasil foi um dos países que, desde o início do processo de negociação, propôs e articulou para que um dos resultados da conferência fosse a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa proposta já estava presente na primeira contribuição oficial do Brasil ao processo, preparado no âmbito da Comissão Nacional em 2011<sup>21</sup>.

Os esforços do Brasil para que, mesmo dentro de um quadro de crise internacional, a conferência rendesse resultados concretos, foi bem-sucedido. O documento final da Rio+20, “O futuro que queremos”, estabelece o processo para definição dos ODS como um programa de ação baseado na integração dos esforços para erradicação da pobreza com os compromissos em torno das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. A primazia da pobreza como elemento central do desenvolvimento sustentável foi uma proposta vitoriosa, arduamente defendida pelo Brasil.

## OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 2013, a ONU deu sequência ao processo de elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que sucederam os Objetivos do Milênio (ODM), cujas metas deveriam e foram parcialmente alcançadas até 2015.

Para elaborar os ODS, a Assembleia Geral das Nações Unidas constituiu um Grupo de Trabalho Aberto (GTA-ODS), composto por 70 países, que foi influenciado por múltiplos processos, muitos deles com ampla consulta à sociedade civil.

---

20 [http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at\\_download/relatorio\\_rio20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf)

21 [http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at\\_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf)

Os trabalhos do GTA-ODS foram desenvolvidos ao longo de 13 sessões, entre março de 2013 e julho de 2014. O Brasil participou de todas as sessões e teve sua contribuição ao processo coordenada pela mesma Secretaria Executiva que esteve à frente da Rio+20. O Brasil foi um dos países que defendeu a adoção de uma perspectiva abrangente e universal, com compromissos que se apliquem a todos os países, ao invés das metas focadas apenas em países em desenvolvimento que caracterizaram os ODM.

O GTA-ODS chegou a uma proposta que contém 17 objetivos e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança e meios de implementação.

Em setembro de 2015 acompanhei a Presidente Dilma durante a “Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015”, que teve lugar na sede da ONU, em Nova York. Esse evento, ocorrido às vésperas da Sessão de Abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, representou a ocasião para que os líderes do mundo anunciassem seu compromisso inequívoco com o desenvolvimento sustentável e com a materialização do “Futuro que Queremos” e dos ODS. A chamada Agenda 2030 foi adotada por 193 países e é hoje o carro chefe do trabalho de todas as agências da ONU e sistema multilateral.

O contato com representantes de outros países ao longo deste processo, desde a organização da Rio+20 até a adoção da Agenda de Desenvolvimento Sustentável em 2015, sempre me deu enorme prazer e orgulho, pois me permitiu constatar o quanto a experiência brasileira de superação da pobreza e combate à fome era uma referência para diferentes organizações e países tão distintos.

Não é possível pensar em sustentabilidade ambiental, como algumas vezes querem alguns, quando milhões estão apartados de qualquer acesso a alimentos, a energia, a vida digna. Como disse Josué de Castro, “metade da humanidade não come: e a outra metade não dorme, de medo da que não come”. A experiência de inclusão brasileira, resultado da visão do Presidente Lula de que nossa primeira missão de governo seria eliminar a fome e acabar com a pobreza, é parte do DNA da Agenda de Desenvolvimento 2030 e dos ODS.

Tanto é assim que o ODS 1 é o fim da pobreza, e o 2, relacionado à alimentação e agricultura sustentável, é chamado de “Zero Hunger<sup>22</sup>”, o mesmo termo forjado por Lula no Fome Zero em 2003, agora universalizado como palavra de ordem mobilizadora do combate à fome no mundo todo.

## ARENA SOCIOAMBIENTAL

As conferências de desenvolvimento sustentável ocorridas no Rio estiveram indelevelmente associadas à intensa participação da sociedade civil. O local principal desta manifestação foi o Aterro do Flamengo. Se em 1992 este foi o espaço possível, dada a impossibilidade de participação na área oficial no Riocentro, em 2012 essa interação entre os espaços foi fortemente promovida pelo governo brasileiro, que apoiou a organização da “Cúpula dos Povos” e montou um espaço inovador de interação governo-sociedade, que foi a Arena Socioambiental.

Concebida e coordenada pelo MDS, com a participação de várias áreas de governo em parceria com a sociedade civil, a Arena Socioambiental foi um espaço interativo, presencial e virtual, de debate entre governo e sociedade em torno dos temas da Rio+20.

Montada no Aterro do Flamengo, durante uma semana a Arena Socioambiental cedeu encontros globais, com discussões presenciais e virtuais com representantes governamentais, de movimentos sociais, do terceiro setor, acadêmicos, comunicadores, beneficiários, shows, exposição interativa sobre as estratégias e resultados das políticas de desenvolvimento social brasileiras, uma praça e um café com produtos da sociobiodiversidade brasileira.

A Arena Socioambiental recebeu mais 100 mil pessoas presencialmente, teve mais de meio milhão de visitantes virtuais e esteve no Trends Topics do Twitter daquela semana<sup>23</sup>. Posteriormente, parte da exposição foi levada pelo Unicef para países da Ásia e África.

---

22 Zero Hunger também é o nome dado à estratégia mexicana de Combate à Fome e de outros 40 países

23 Trending Topics (TTs) ou Assuntos do Momento são uma lista em tempo real das frases mais publicadas no Twitter pelo mundo todo. Valem para essa lista os marcadores, também conhecidos por hashtags, (#) e nomes próprios.

## BOLSA VERDE

O meu envolvimento com ações como a Operação Xingu, o trabalho de regularização fundiária dos extrativistas ou a tomada de decisão sobre a posição brasileira na agenda internacional do clima, me mostrou como tem sido difícil considerar e conceber políticas públicas que tratem simultaneamente de questões tão intrinsecamente ligadas, como aquela da relação entre pobreza e meio ambiente.

A pobreza, ao ser enxergada na sua multidimensionalidade, coloca o meio ambiente também como fator condicionante. As populações pobres são as que se encontram em piores condições ambientais, frequentemente vivendo em moradias insalubres, com pouco ou nenhum acesso a saneamento básico, em áreas que podem estar sujeitas à poluição ambiental. As mudanças climáticas, causadas por uma economia de uso intensivo de carbono, já vêm afetando as populações mais pobres com maior intensidade. Um meio ambiente local e globalmente degradado perpetua e agrava a pobreza.

Assim, era importante que o Plano Brasil sem Miséria, que buscava tratar da pobreza em suas diferentes dimensões, tivesse ações que unissem inclusão produtiva, transferência de renda e conservação do meio ambiente.

Os debates durante o processo de formulação de ações que pudessem atuar neste sentido geraram muitas ideias. Além das populações extrativistas, pensamos no que poderia ser feito com os catadores ou mesmo com outros públicos. A questão mais difícil de ser tratada era como estabelecer condicionalidades ambientais que pudessem ser efetivamente monitoradas.

Dentre todas as ideias, a que pareceu mais factível foi o “Bolsa Verde”, um programa de transferência de renda com condicionalidade de conservação da cobertura vegetal natural. Era uma ideia que dialogava bem com as demandas dos movimentos socioambientais por pagamento de serviços ambientais. Tradicionalmente, no entanto, os programas de pagamento de serviços ambientais têm relação com a área conservada, o que em geral beneficia mais quem tem mais área, o que não é o caso da população pobre.

Constituído como “Programa de Apoio à Conservação Ambiental”, seu nome oficial, o Bolsa Verde foi voltado para as famílias em situação de extrema pobreza para que estas promovam a conservação ambiental nas áreas onde vivem e trabalham. O programa, direcionado às famílias já integrantes do Bolsa Família, aporta uma renda complementar de R\$ 300/trimestre às famílias participantes, em adição aos valores que já recebem do Bolsa Família, pelo período de dois anos. Para receber recursos, a família adere ao novo progra-

ma por meio de assinatura de termo de adesão, onde estão especificadas as atividades de conservação a serem desenvolvidas.

As famílias atendidas são aquelas que moram em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Assentamentos Florestais ou de Desenvolvimento Sustentável e em áreas de comunidades tradicionais e rurais. Inicialmente previsto para a região Amazônica, logo no começo da sua implantação percebemos que fazia sentido que ele fosse um programa nacional. Na primeira etapa do Bolsa Verde (de junho a dezembro de 2011) foram inseridas no Programa mais de 17 mil famílias em 33 Unidades de Conservação e 140 Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados localizados na Amazônia, abrangendo uma área total de aproximadamente 11,3 milhões de hectares. A meta de alcançar 73 mil famílias ao final de 2014 foi superada, com o atendimento de 77,4 mil famílias.

## DETALHES E RESULTADOS

O programa conta com um comitê gestor do qual fazem parte, além do MDS, os Ministérios do Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Planejamento e Fazenda. O programa também conta com a participação dos órgãos gestores, como o ICMBio, Incra e a SPU, nas áreas onde residem as populações.

A verificação do perfil social das famílias é feita através do cruzamento das bases de dados dos órgãos gestores. Para uma área ser incluída no programa, esta deve apresentar cobertura vegetal em conformidade com a legislação e possuir algum instrumento de gestão que regulamenta o uso dos recursos naturais. Isso contribuiu para que os órgãos gestores de várias áreas finalmente formassem os planos de uso das mesmas. Algumas delas não tinham ainda este instrumento, mesmo com mais de 20 anos de criação.

Com o sentido de avaliar o cumprimento das condicionalidades ambientais do Programa, foram previstas as seguintes estratégias:

- monitoramento da cobertura vegetal por meio do rastreamento orbital via satélite;
- alertas regulares de desmatamento via satélite e com radares de focos de calor;
- monitoramento in loco com visitas periódicas a famílias, visando não só avaliar o impacto ambiental como também o desempenho de política pública nas áreas.

Os parceiros no monitoramento da cobertura vegetal das áreas são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA), o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM/MD) e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da UFRJ.

Os agricultores familiares e extrativistas que mais dependem da vegetação nativa, seja em área de floresta, caatinga ou cerrado, em geral fazem parte da população pobre mais invisível às políticas de Estado e com mais baixo acesso a serviços públicos, como pode ser visto da Tabela 1, que compara o acesso a serviços dos beneficiários do Bolsa Verde com o universo de famílias no CadÚnico.

**TABELA 1. COMPARAÇÃO DO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS ENTRE AS FAMÍLIAS DO BOLSA VERDE E UNIVERSO CADÚNICO**

| Indicador                                | Bolsa Verde | Cadastro Único |
|------------------------------------------|-------------|----------------|
| Famílias na área rural                   | 79%         | 22%            |
| com rede coletora de esgoto              | 4%          | 43%            |
| com vala a céu aberto                    | 24%         | 3%             |
| com abastecimento de água por rede geral | 23%         | 49%            |
| Coleta direta de lixo                    | 16%         | 60%            |
| Luz elétrica com medidor próprio         | 42%         | 68%            |

Fonte: Sagi/MDS 2015

O programa, assim como o Bolsa Família, é muito bem focalizado. 83% de seu público é pobre e de negros, cuja titularidade está ocupada predominantemente por mulheres (88%), em famílias negras (91%), e com ensino que não passa do fundamental incompleto (82%).

Esta população não teve acesso à documentação pessoal ou fundiária e tem pouco conhecimento de políticas às quais têm direito, como o próprio Bolsa Família. Isso fez com que, para a efetivação do programa, tivéssemos que realizar vários mutirões para cadastramento da população. Quase 16 mil famílias foram inseridas graças aos mutirões de documentação, como os realizados



durante a Operação Xingu, com a participação dos principais órgãos envolvidos na operacionalização do programa.

A Amazônia é a região onde há maior número de beneficiários (77%) e onde estão as maiores áreas. A maior parte dos beneficiários mora em assentamentos (58%), em unidades de conservação (33%), ou são ribeirinhos (9%). No total, já foram atendidas 961 áreas, que cobrem 473.925 km<sup>2</sup>, isto é, 5,5% do território nacional. O sucesso do programa em conservar esta área representa uma enorme contribuição à conservação da biodiversidade e cumprimento de nossas metas de redução de emissões de gases do efeito estufa.

Uma vez que se trata de um programa ainda recente, inovador e que ainda está construindo sua institucionalidade, não foi possível realizar uma avaliação do impacto sobre um dos seus principais objetivos, que é a conservação do meio ambiente. Para tal, além da análise de imagens de satélite, que já vem sendo realizada por parceiros (Ibama, Cipam e Centro de Desenvolvimento Sustentável da UFRJ), também seria necessário identificar em que medida as práticas de gestão do uso do solo têm sido alteradas nestas áreas, bem como o papel que a transferência de renda com essa condicionalidade pode cumprir, principalmente quando associada à assistência técnica e a programas como o Pronatec.

No que diz respeito aos dados coletados no monitoramento por imagens de satélite, 98,6% das áreas (não as áreas individuais, mas as unidades de conservação, assentamentos etc.) mantiveram seu nível de cobertura vegetal.

Embora ainda pouco conhecido no Brasil, o programa tem recebido atenção internacional por representar o tipo de ação que a agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável buscam alcançar, que é uma visão integrada de ações de combate à pobreza e conservação ambiental. Assim como várias das nossas políticas, ele pode representar para outros países uma ideia, pois é resultado de um conjunto de condições que temos aqui e que não são facilmente replicáveis. Afinal, que outros países têm programas como o Prodes e o Deter, que acompanham em tempo real o desmatamento na Amazônia, ou um programa de transferência de renda estruturado como o Bolsa Família? O Bolsa Verde é algo ainda pequeno, mas que representa um caminho inovador, principalmente quando coloca a população pobre em lugar de centralidade ao pensar alternativas para as questões ambientais.



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**

Brasília

Escola Fiocruz de Governo