

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

Tereza Campello e Janine Mello

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO BRASIL SEM MISÉRIA

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

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

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

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

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

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

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

¹ Partido dos Trabalhadores; P.11; 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

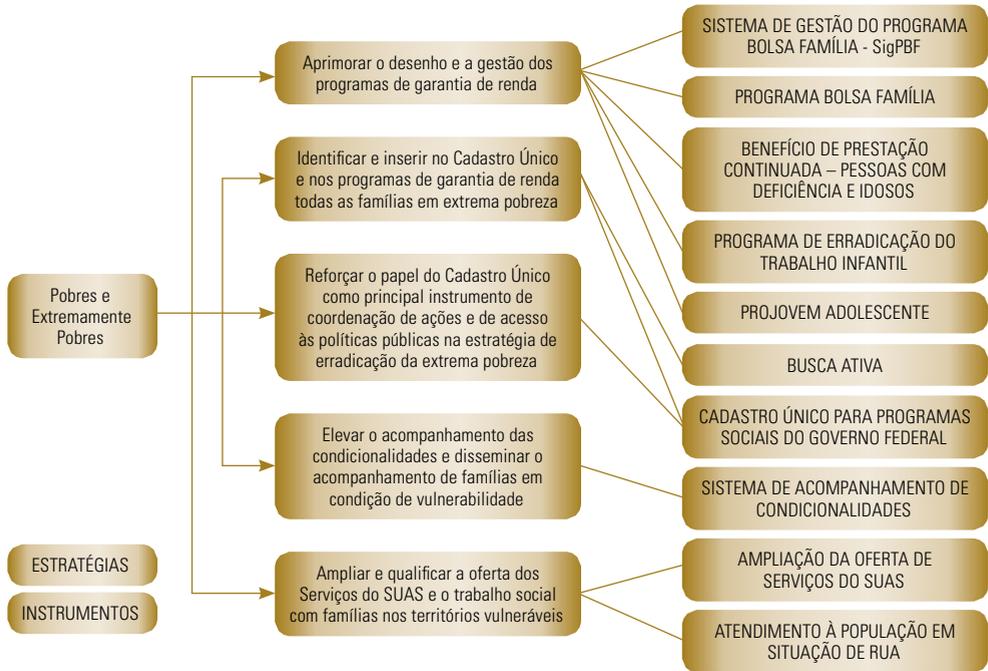
O mapeamento dos principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza serviu como um diagnóstico para a definição do que deveria ser considerado na construção do Brasil sem Miséria. As diferenças regionais apontavam para a necessidade de criação de estratégias específicas para além das ações de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

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

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

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

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



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

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

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

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

b) **Salas de redesenho**

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

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

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

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



Fonte: Sesep/MDS.

OS DESAFIOS DE FORMULAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

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

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

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

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

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

a) A definição da linha de extrema pobreza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diagrama 3 – Usos do Cadastro Único no Brasil sem Miséria



Fonte: Seseq/MDS.

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

c) A pobreza como fenômeno multidimensional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² FONSECA, p. 87, 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

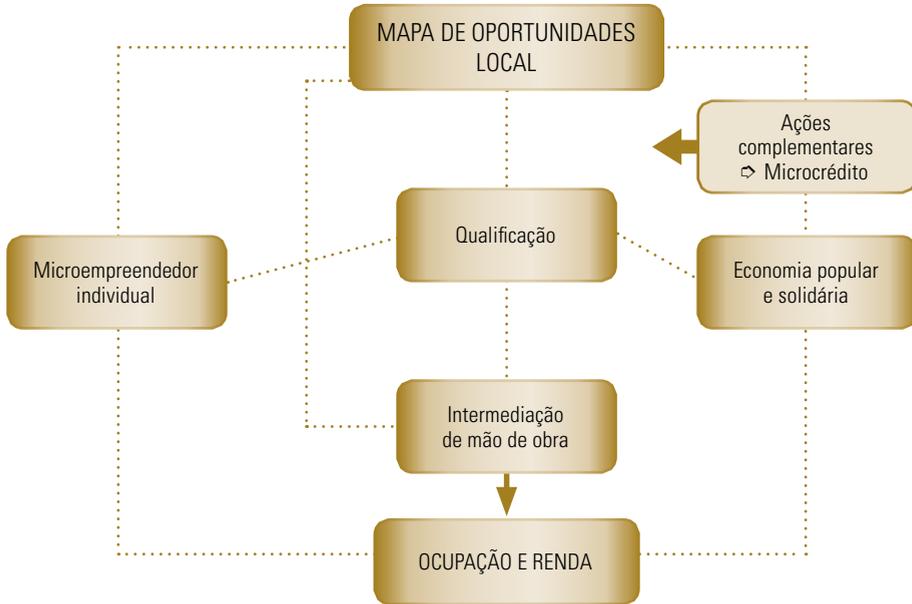
O Brasil sem Miséria passou a contar com ações importantes por meio de parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) no âmbito do Programa do Microempreendedor Individual (MEI), que formalizou mais de 400 mil empreendedores do Bolsa Família; da expansão das ações de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

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

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

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

Diagrama 4 – Rotas de inclusão produtiva urbana



Fonte: Sesep/MDS.

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

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

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

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

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

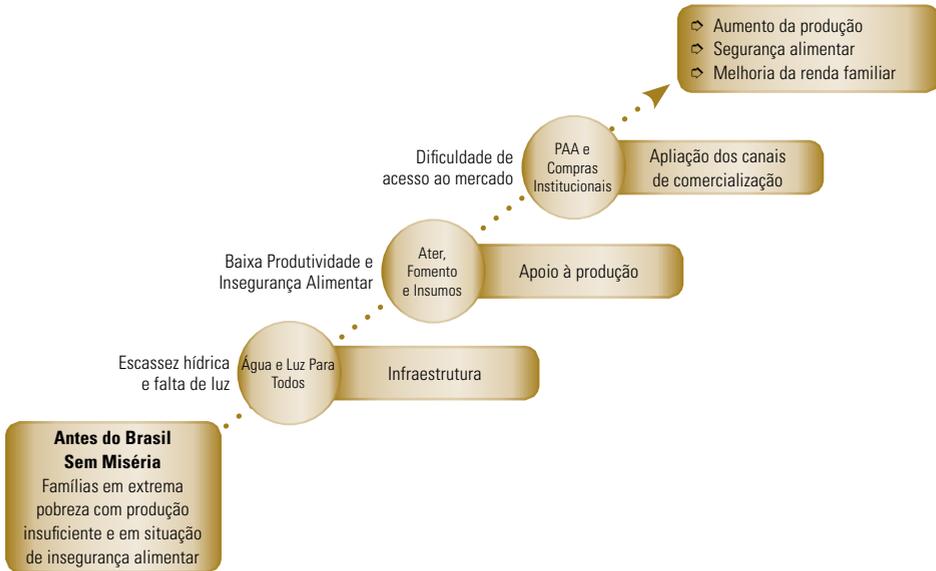
¹⁷ As chamadas de Ater feitas pelo MDA no âmbito do Brasil sem Miséria se caracterizaram por uma metodologia diferenciada que previa acompanhamento individualizado das famílias em situação de extrema pobreza; atividades coletivas periódicas; contratação de técnicos da região; formação específica para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

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

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

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

Diagrama 5 – Rota de inclusão produtiva rural



Fonte: Seseb/MDS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Sesej/MDS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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