

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A LUTA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL

Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Joana Mostafa, Juliana Picoli Agatte, Celso Lourenço Moreira Corrêa e Walter Shigueru Emura

O CADASTRO ÚNICO COMO BASE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) estruturou-se em três eixos. O primeiro eixo voltou-se para garantir à população em extrema pobreza o acesso à renda, por meio, especialmente, das transferências do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. O segundo buscou garantir a esse mesmo público o acesso a serviços essenciais de saúde, educação e assistência social, entre outros. Finalmente, o terceiro eixo procurou definir estratégias claras para melhorar a inserção produtiva dos adultos das famílias extremamente pobres. O Brasil sem Miséria não apenas se estruturou ao longo das três dimensões que já haviam guiado a criação do Programa Bolsa Família anos antes (acesso à renda; aos serviços de educação e saúde, por meio das condicionalidades; e ações complementares, voltadas para melhorar as perspectivas de curto prazo dessas famílias no mercado produtivo), ele reforçou tremendamente essas dimensões, tanto por meio do redesenho do Bolsa Família

quanto pela incorporação, articulação e mesmo criação de uma série de ações e programas de governo voltados para esse público.

Um plano arrojado como o Brasil sem Miséria precisaria se assentar em uma estratégia também ousada: a chamada Busca Ativa, entendida como uma mudança estrutural na postura do Estado – de um Estado reativo, que espera as demandas da população, a um poder público ativo, que busca entender e atender as necessidades dos mais vulneráveis.

A ferramenta fundamental para esta mudança de postura foi o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único sempre teve como objetivos permitir a convergência de ações para os mais pobres, diminuir a fragmentação histórica na condução das políticas sociais e ser um instrumento de vocalização das demandas daqueles com maiores dificuldades de expressá-las e exigí-las do poder público, possibilitando ao Estado agir com base nessas informações.

Não por outro motivo, a frase “Conhecer para Incluir” marcou o desenvolvimento da versão 7 do Cadastro Único, ainda em fins de 2010, implantada ao longo de 2011. Também por esse motivo a Busca Ativa e o Cadastro Único se encaixaram perfeitamente na perspectiva de promover a coordenação das políticas públicas para os mais vulneráveis, funcionando como esteio de todo o Plano Brasil sem Miséria.

No seu lançamento, o Plano encontrou o Cadastro Único em condições de ser seu alicerce: a nova versão do formulário e do sistema, de funcionamento *online*, já havia sido lançada em dezembro de 2010 e estava em condições mínimas de ser implantada em todos os municípios brasileiros. Isso foi feito majoritariamente em 2011. Esta nova versão contou com uma ampla estratégia de formação para o treinamento dos responsáveis pela coleta de informações e digitação dos dados, ampliando a fidedignidade das informações. Inaugurava-se também a possibilidade de identificar de forma mais precisa alguns segmentos de população que enfrentam condições específicas de vulnerabilidade.

O Brasil sem Miséria trouxe ao Cadastro, portanto, a possibilidade de efetivamente concretizar seus objetivos. A Busca Ativa significava refletir o esforço do Estado em levar o Cadastro Único e os programas que o utilizam ao cidadão, o que requer necessariamente garantir que as famílias extremamente pobres estejam inscritas no Cadastro Único, com informações atualizadas.

Um dos mecanismos para viabilizar esse objetivo foi a alteração nos repasses de recursos de apoio a municípios e estados para gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Houve, primeiramente, uma forte ampliação do volume de recursos repassados. Mas também houve mudanças na fórmula de cálculo dos repasses, que passou a considerar não somente as famílias beneficiárias do Programa, mas todas aquelas inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo mensal *per capita*¹.

Os repasses dos recursos do IGD são feitos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social. O Índice mede o despenho dos municípios, estados e do Distrito Federal no alcance dos resultados relativos às atividades de cadastramento e atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do Programa Bolsa Família. O resultado alcançado pelos entes federados determina o montante de recursos a ser transferido mensalmente.

Todos os 5.570 municípios e os 26 estados brasileiros, assim como o Distrito Federal, podem receber apoio financeiro, desde que alcancem índices mínimos de desempenho na gestão descentralizada do Cadastro Único e do Bolsa Família, medidos pelo IGD.

O mecanismo foi criado ainda em 2006, em razão da necessidade de a União apoiar os entes federados para a assunção de novas atribuições essenciais ao alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, fortalecendo as relações

¹ Portaria GM/MDS n° 319, de 29 de novembro de 2011.

interfederativa e intersetorial que garantem o sucesso dessas políticas públicas. Sem o apoio financeiro da União aos entes federados, haveria maiores limitações para que eles fizessem frente às responsabilidades assumidas quando da adesão ao Programa.

Até o final de 2011, o cálculo dos recursos a serem repassados aos municípios e ao Distrito Federal levava em conta o índice alcançado pelo ente federado (o IGD propriamente dito), o multiplicador financeiro, cujo valor era de R\$ 2,50, e o número de famílias beneficiárias incluídas na folha de pagamento do Bolsa Família do mês anterior ao mês de referência do cálculo, até o limite da estimativa de famílias pobres no município, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, viu-se a oportunidade de aperfeiçoar o mecanismo de cálculo dos recursos a serem repassados, fazendo repercutir de forma mais contundente o esforço dos municípios na realização daquelas atividades que foram colocadas como desafio à gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único. O aperfeiçoamento consistiu na correção do multiplicador financeiro, que passou de R\$ 2,50 para R\$ 3,25 e na substituição do número pelo qual ele era multiplicado, que passou a ser o número de famílias inscritas no Cadastro Único com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, e com dados atualizados nos últimos dois anos, até o limite da estimativa do número de famílias identificadas como público-alvo no município.

A valorização do trabalho dos municípios realizada por tais aperfeiçoamentos no modelo de apoio financeiro aos entes federados resultou na ampliação dos recursos totais a serem repassados da ordem de 75% a partir de 2012. O montante de recursos transferidos aos entes federados aumentou de R\$ 288,5 milhões em 2011 para R\$ 507 milhões em 2012.

Tal modificação tornou o apoio da União muito mais robusto e em consonância com os novos esforços e ações dirigidas à superação da extrema pobreza em todo o território nacional, valorizando o trabalho de Busca Ativa de famílias pobres nos

municípios para sua inclusão no Cadastro Único. Com isso, o número de cadastros² de famílias de baixa renda passou de 18,5 milhões em junho de 2011 para 24,0 milhões em junho de 2014.³ Considerando todos os cadastros, tem-se cerca de 40% da população brasileira identificada, com possibilidade de acessar mais de 20 programas sociais somente no nível federal.

Houve também um esforço detido na identificação⁴ de famílias de segmentos tradicionais ou populações específicas, que vivenciam condições mais vulneráveis, marcadas pela vivência de preconceitos variados, dissonâncias linguísticas, culturais e políticas em relação aos equipamentos e agentes públicos (e, tantas vezes, também em relação a outros membros da sociedade). Esse trabalho se iniciou ainda em 2004, com a possibilidade de identificação de indígenas e quilombolas, mas a consolidação de seus instrumentos, estratégias e normas ocorreu após a entrada da Versão 7 do Cadastro Único. A implantação dessa versão, num contexto de intenso diálogo com a sociedade, foi fundamental para a mobilização e coleta adequada das informações que permitem hoje, ao Estado brasileiro, identificar 15 grupos tradicionais ou específicos de população e agir para melhorar suas condições de vida.

Além dos grupos tradicionais, como indígenas, quilombolas, ciganos e ribeirinhos, também são identificadas as famílias que estão em situações específicas, muitas vezes transitórias, mas que constituem uma forma particular de viver ou que são alvo de preconceitos ou vulnerabilidades em função de determinada conjuntura. Nessa categoria estão, por exemplo, a população em situação de rua, os catadores de materiais recicláveis e as famílias com pessoas presas no sistema carcerário. Havia,

2 Refere-se somente aos cadastros atualizados nos últimos 48 meses, visto que os demais são desconsiderados para fins de implementação de políticas públicas. E somente àqueles de famílias com renda mensal de até meio salário mínimo.

3 Incluindo-se todas as faixas de renda e apenas os registros que foram atualizados pelo menos uma vez nos últimos 4 anos.

4 Refere-se a uma marcação feita em campo específico do formulário do Cadastro Único, deixando claro ao poder público que determinada família faz parte de um segmento tradicional ou população específica.

em junho de 2014, 1,27 milhão de famílias de 15 grupos populacionais tradicionais e específicos registradas no Cadastro Único (pouco mais de 5% do total de 24 milhões de famílias registradas⁵). Cerca de 90% dessas 1,27 milhão de famílias (mais precisamente 1,15 milhão) foram identificadas entre junho de 2011 e junho de 2014, isto é, nos três anos após o início do Brasil sem Miséria. Esse crescimento revela também o esforço contínuo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em qualificar as informações do Cadastro Único por meio da descentralização e do espraiamento dos equipamentos da assistência social no território, conhecendo melhor as situações vividas pela população, bem como possibilitando maior acesso das pessoas com dificuldade de deslocamento.

Para além dos avanços na identificação de grupos e populações tradicionais e específicas, a nova versão do formulário do Cadastro Único também inaugurou o cadastramento de pessoas sem documentação civil, melhorou substancialmente a identificação de pessoas com deficiência e padronizou o endereço das famílias. Ainda, em 2014 foi dado um passo de grande importância para o georreferenciamento das informações do Cadastro Único a partir das informações dos setores censitários, conforme definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso potencializa significativamente os usos do Cadastro Único em nível intramunicipal, para o planejamento e a gestão de políticas públicas.

A variedade de informações socioeconômicas do Cadastro Único permitiu ao Brasil sem Miséria agir sobre a pobreza não só em sua dimensão de insuficiência de renda, mas em suas várias dimensões. Permitiu fazer chegar educação integral às escolas onde a maior parte das crianças é beneficiária do Programa Bolsa Família; possibilitou adequar os cursos de formação técnica ao perfil dos mais pobres e mobilizá-los para a matrícula; levou cisternas a quem ainda não tinha água limpa para beber e energia elétrica às crianças que estudavam ainda sob a luz de lâmpadas.

5 Contadas apenas as famílias com até 48 meses de desatualização cadastral.

E, ao mesmo tempo, se o Cadastro Único forneceu todo este esteio ao Brasil sem Miséria, foi somente porque o Plano o acolheu e apostou em seu potencial, numa perfeita simbiose de combate à pobreza.

A SEGURANÇA DE RENDA E AS MUDANÇAS NOS BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA

Também o desenho dos benefícios do Bolsa Família sofreu alterações em decorrência do Brasil sem Miséria. A meta de superação da extrema pobreza em um período curto ensejou, em primeiro lugar, o reconhecimento da existência de famílias extremamente pobres que ainda não estavam no Programa. Também foi preciso reconhecer que muitos beneficiários do Programa, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam na extrema pobreza, isto é, que os valores transferidos somados à renda original das famílias ainda eram insuficientes para que essas ultrapassassem a linha estabelecida pelo Plano, à época de R\$ 70 *per capita* mensais.

Se o primeiro reconhecimento levou à estratégia de Busca Ativa para cadastramento e atualização cadastral, o segundo gerou mudanças importantes nos benefícios pagos pelo Bolsa Família. Assim, a primeira medida em face aos novos desafios antecedeu o lançamento oficial do Plano: o anúncio, ainda no primeiro semestre de 2011, do reajuste dos benefícios. Avaliações realizadas à época sinalizaram que a extrema pobreza brasileira estava concentrada nas crianças e nos jovens. Os reajustes instituídos pelo Decreto nº 7.447, de março de 2011, elevaram os valores do Benefício Básico de R\$ 68 para R\$ 70, do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$ 33 para R\$ 38 e, notadamente, dos Benefícios Variáveis, voltados para as crianças e os adolescentes de até 15 anos, de R\$ 22 para R\$ 32. O reajuste nominal dos benefícios variáveis foi superior a 45%, na perspectiva de atender esse segmento, haja vista a constatação de sua importância para a superação da extrema pobreza.

Tais reajustes elevaram as transferências do Bolsa Família dos R\$ 1,22 bilhão em março de 2011 para R\$ 1,46 bilhão em abril de 2011. Os benefícios médios recebidos pelas famílias do Programa cresceram 19%, passando de R\$ 95 para R\$ 113 nos meses mencionados.

No segundo semestre de 2011, foram anunciados: o aumento no número máximo de benefícios variáveis por famílias, que passou de três para cinco; e a implementação do Benefício Variável Nutriz (BVN) e Benefício Variável à Gestante (BVG), direcionados às famílias beneficiárias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre 0 e 6 meses e/ou gestantes entre 14 e 44 anos. Tais benefícios foram instituídos com o objetivo de aumentar a proteção à mãe e ao recém-nascido durante a gestação e nos primeiros meses de vida da criança.

Uma medida na direção da consolidação do Bolsa Família como elemento relevante do sistema de proteção social brasileiro foi a criação do chamado “retorno garantido”, que garante às famílias beneficiárias que se desligarem do Programa de forma voluntária o direito de retorno imediato ao Bolsa Família, caso voltem a ter perfil para o Programa num prazo de até 36 meses. Com essa medida, buscou-se dar à família a segurança necessária para aproveitar as oportunidades para melhorar de vida, sem o receio de que, em um eventual regresso à situação de pobreza ou extrema pobreza, elas tenham que passar pelo ciclo normal de concessão dos benefícios, que leva um pouco mais de tempo.

O “retorno garantido” complementa, dessa forma, outra medida, adotada desde 2009, que procurou assegurar a continuidade do recebimento dos benefícios às famílias que conquistam renda maior do que a renda de elegibilidade. Trata-se da “regra de permanência”, que garante à família beneficiária cerca de dois anos de recebimento de benefícios na hipótese de a renda *per capita* da família ultrapassar a renda de elegibilidade, até o limite de meio salário mínimo. Essa medida criou garantias de proteção aos beneficiários do Programa frente à instabilidade de seu rendimento enquanto se consolida sua situação de melhoria de renda. De acordo

com dados de abril de 2014, 1,27 milhão de famílias do Bolsa Família estavam usufruindo da regra de permanência, das quais 936,5 mil há mais de 6 meses.

Mas a principal mudança nos benefícios do Bolsa Família na rota de erradicação da pobreza extrema foi a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), no centro da Ação Brasil Carinhoso⁶, lançada em maio de 2012. Trata-se de benefício destinado às famílias que, somando os rendimentos próprios e os benefícios tradicionais do Bolsa Família, continuavam com renda familiar *per capita* igual ou inferior à linha oficial de extrema pobreza. Assim, o novo benefício assumiu valor complementar para que as famílias beneficiárias ultrapassassem a linha de extrema pobreza, que atualmente é de R\$ 77 mensais por pessoa⁷.

O pagamento do Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi implementado em três fases, e a primeira começou em junho de 2012, alcançando famílias com crianças de até 6 anos. Em dezembro de 2012, o benefício passou a atender famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos. E em março de 2013, ampliou-se a cobertura para todas as famílias que permaneciam em situação de extrema pobreza após o recebimento dos benefícios do Bolsa Família, independente de sua composição.

Em sua primeira fase, logo no primeiro mês o Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi concedido a 1,97 milhão de famílias, com destinação de cerca de R\$ 170 milhões ao seu pagamento. Após a primeira expansão, o benefício passou a atender 2,18 milhões de famílias, ao custo de R\$ 330 milhões por mês. A partir de março de 2013, quando o novo benefício foi estendido a todos que ainda estavam em situação de extrema pobreza, ele passou a ser pago a 4,79 milhões famílias, com transferências de R\$ 400,2 milhões por mês, o que representou a última expansão expressiva do benefício.

6 Para mais informações, consultar texto deste volume que trata dos resultados dos eixos do Brasil sem Miséria.

7 Quando o Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi lançado, a referência monetária para a linha de extrema pobreza era de R\$ 70. O reajuste para R\$ 77 ocorreu em junho de 2014. Para mais informações sobre a definição da linha de extrema pobreza, consultar texto “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Brasil sem Miséria” neste volume.

As medidas apresentadas foram complementadas, recentemente, com o reajuste de benefícios instituído pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. O benefício básico aumentou de R\$ 70 para R\$ 77; os benefícios variáveis⁸, de R\$ 32 para R\$ 35; e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, de R\$ 38 para R\$ 42. Nessa ocasião, alterou-se também o patamar de renda *per capita* considerado para a definição das linhas de pobreza e de extrema pobreza do Programa, que passam a ser, respectivamente, de R\$ 154,00 e R\$ 77,00. O comparativo entre a folha de pagamento do mês de maio de 2014, que registrou R\$ 2,08 bilhões, e a de junho de 2014, com R\$ 2,36 bilhões, indicou um crescimento de 13,4%, mostrando uma vez mais os esforços de superação da extrema pobreza brasileira. O benefício médio subiu de R\$ 150 para R\$ 168, aumento de 12,3%.

Se por um lado os desafios para a evolução e consolidação do Programa Bolsa Família seguem sendo imensos, em especial nos aspectos concernentes à sua operacionalização, por outro o conjunto das medidas adotadas no período em questão contribuiu para o fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro ao sinalizar um piso de proteção social, em nível nacional, alcançando grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, em especial crianças e jovens, resultante de políticas públicas que visam à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

8 Pagos a crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes.

AMPLIANDO O ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS: O APRIMORAMENTO DAS CONDICIONALIDADES E DO CADASTRO ÚNICO

O eixo de acesso a serviços do Brasil sem Miséria também reforçou a esfera de atuação do Bolsa Família e do Cadastro Único, tal como foi por eles reforçado. Primeiro, desafiou o Bolsa Família a aumentar o número de famílias acompanhadas pelas condicionalidades do Programa; segundo, possibilitou a ampliação da perspectiva de direitos no âmbito das condicionalidades; por fim, tornou o Programa útil ao direcionamento dos serviços de saúde, educação e assistência social, efetivando o Cadastro Único como instrumento de coordenação de políticas públicas e de combate à pobreza em suas múltiplas dimensões.

O reforço da perspectiva de direitos nas condicionalidades do Bolsa Família

As condicionalidades do Programa Bolsa Família devem ser compreendidas como compromissos assumidos entre o poder público e as famílias. Há condicionalidades nas áreas de educação e saúde: as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos precisam estar na escola com frequência mínima de 85%, e os jovens de 16 e 17 anos com o mínimo de 75% de comparecimento aos dias letivos. As crianças de até 6 anos devem estar com o calendário vacinal e a agenda de saúde em dia e as gestantes precisam ter o acompanhamento pré-natal. O principal objetivo das condicionalidades é estimular o acesso dos mais pobres aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social e contribuir para a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações.

Monitorar o acesso dos beneficiários do Bolsa Família aos seus direitos básicos de saúde e educação é algo que só se justifica pelo contexto histórico de desigualdades vivenciadas pelas famílias em situação de pobreza. A necessidade de

reforçar o acesso a essas políticas vem, portanto, da clareza de que os problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza não estão apenas na insuficiência de renda e que, historicamente, elas têm mais dificuldade em acessar esses serviços, seja por inadequação na oferta ou por situação de vulnerabilidade e risco social.

No senso comum, as condicionalidades são entendidas apenas como compromissos assumidos pelas famílias. Na gestão do Programa, são entendidas principalmente como compromissos assumidos pelo poder público, a fim de garantir o direito dos mais pobres à educação e à saúde. Cada família que deixa o Programa porque não conseguiu manter as crianças e os adolescentes na escola ou cumprir a agenda de saúde revela, antes de tudo, um fracasso do Estado brasileiro.

Desde o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, o público acompanhado a partir do monitoramento das condicionalidades aumentou: de 14,9 milhões em 2010 para 16 milhões em 2014. Essa ampliação expressiva do acompanhamento na área de educação deriva não só da melhoria na articulação entre as redes educacionais, mas também de um esforço técnico conjunto da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/ Ministério da Educação).

A cada ano as informações das escolas das crianças e dos adolescentes constantes do Cadastro Único do sistema de acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sistema Presença/MEC) são cruzadas com as do Censo Escolar mais atual, a fim de identificar a informação da escola em que o estudante está e viabilizar o acompanhamento das condicionalidades. Informações incompletas ou desatualizadas sobre as escolas fazem com que os estudantes não sejam encontrados e, portanto, não tenham a frequência acompanhada – esse grupo de alunos é chamado de “não-localizados”. Em geral, os “não-localizados” refletem situações transitórias de mudança de endereço e de escola que os sistemas, por sua temporalidade, não conseguem captar. Parcela deles reflete, porém, somente as limitações do cruzamento das bases.

Por isso, em 2013, num esforço operacional conjunto, Senarc, Inep e Secadi melhoraram as formas de cruzamento das informações, incluindo um algoritmo que codifica as palavras de acordo com seus fonemas para que elas possam ser comparadas não na escrita, mas sim na fonética. Ou seja: se antes Michele, Michelle e Michelly dificilmente seriam identificadas como uma só pessoa, o novo algoritmo permite esta identificação, pois compara os sons do nome e não as letras.

Com esse aprimoramento, o percentual de acompanhamento na educação aumentou e alcançou, pela primeira vez, resultados superiores a 90%. Enquanto em outubro/novembro de 2012 o acompanhamento foi de 87,3%, esse percentual subiu para 92,0% no mesmo período de 2013.

Assim, a melhoria incremental na operação do Bolsa Família permitiu que se chegasse a 16 milhões de crianças e adolescentes com frequência escolar monitorada e, portanto, podendo ser acompanhadas pelos serviços socioassistenciais em caso de dificuldades no cumprimento de condicionalidades.

A garantia de acesso ao serviço de acompanhamento familiar desenvolvido pelas equipes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades foi outra mudança realizada no contexto do Brasil sem Miséria, que ampliou a perspectiva de exercício de direitos presente nas condicionalidades.

Os efeitos do descumprimento de condicionalidades sobre o pagamento dos benefícios das famílias sempre foram gradativos, variando desde uma advertência até o cancelamento do benefício (a saída da família do Programa), passando por ações de bloqueio e suspensão de benefícios (que impedem temporariamente a família de sacar o benefício). Porém, segundo as regras vigentes até 2012, descumprimentos reiterados de condicionalidades poderiam culminar no cancelamento do benefício, ainda que a família sequer tivesse acesso aos serviços de assistência social. Essa lógica de cancelamento acabava por se contrapor ao propósito das condicionalidades de identificar os reais motivos que impossibilitam o acesso à educação e à saúde e de reforçar a capacidade da família para exercer seus direitos básicos. Isso porque o

cancelamento provocava a exclusão da família do Programa sem que, necessariamente, as causas que o geraram tivessem sido identificadas e sanadas. Conseqüentemente, o poder público muitas vezes deixava de acompanhar famílias que necessitavam de maior amparo para superarem suas dificuldades.

Com a modificação da norma em 2012 o cenário mudou, reforçando o pressuposto de que as famílias que descumprem reiteradamente as condicionalidades do Programa – ou seja, que não conseguem acesso regular aos serviços de educação e de saúde – podem estar vivenciando uma situação grave de vulnerabilidade social, exigindo atenção prioritária por parte do poder público⁹.

Procurando garantir que, de fato, as famílias que descumprem condicionalidades obtenham atenção prioritária por parte do poder público, a nova regra para o cancelamento dos benefícios do Bolsa Família por descumprimento de condicionalidades foi alterada de maneira a fazer com que nenhuma família do Programa tenha o benefício cancelado sem antes ser acompanhada pelo poder público. O cancelamento só poderá ocorrer se a família com benefício suspenso for acompanhada pela assistência social e se, decorridos 12 meses do início do acompanhamento registrado no Sistema de Condicionalidades (Sicon), continuar a descumprir as condicionalidades. Com a nova medida, a queda no número de famílias que saem do Programa pelo descumprimento de condicionalidades foi brutal: de 17.573 em maio de 2012 para apenas 241 famílias em maio de 2014.

Outra importante inovação trazida pela nova norma foi a possibilidade de assegurar o benefício do Bolsa Família quando a família estiver em acompanhamento pela assistência social. No momento em que ocorre o registro do acompanhamento familiar, o técnico da assistência social que desenvolve o trabalho social com a família pode decidir pela manutenção dos benefícios financeiros transferidos pelo Programa. A área de assistência social municipal, ao conhecer a realidade da família

9 Portaria GM/MDS n° 251, de 12 de dezembro de 2012.

e incluí-la nos serviços, passa a ter autonomia para decidir sobre a manutenção do benefício, evitando circunstâncias em que a interrupção do pagamento leva ao reforço das dificuldades atravessadas pela família.

O Programa Bolsa Família como promotor da universalização dos serviços públicos

A articulação do Bolsa Família com as áreas de educação e saúde permite o acompanhamento da frequência escolar de mais de 16 milhões de estudantes e da agenda de saúde de 8,7 milhões de famílias, numa orquestrada e periódica ação intersetorial com vistas ao rompimento do ciclo de pobreza entre gerações. Mas tal articulação não se resume à gestão de condicionalidades: ela também proporciona que o Bolsa Família funcione como agente de equidade, que direciona a cobertura dos serviços no caminho do atendimento universal. Saúde e educação, sabemos, são direitos de todos. E o Bolsa Família faz com que cheguem efetivamente aos que mais precisam.

O acompanhamento da frequência escolar nominal dos estudantes beneficiários do Bolsa Família, realizada mensalmente, torna possível a identificação das escolas e dos territórios onde estão os estudantes em situação de maior vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza) no país. Esse mapeamento tem funcionado como um instrumento estratégico de orientação de políticas públicas para esse público. Assim, MDS e MEC estabeleceram parceria a fim de garantir que as escolas onde a maior parte dos estudantes é do Bolsa sejam priorizadas na adesão ao Programa Mais Educação (PME), voltado ao aumento de oferta da educação integral.

Iniciada em 2011, essa parceria atingiu resultados expressivos em 2013: mais de 49 mil escolas públicas no país aderiram ao Programa Mais Educação naquele ano, entre as quais 65% (ou seja, 32 mil escolas) são escolas nas quais os beneficiários são maioria dos estudantes. Isso significa que os estudantes do Bolsa Família dessas 32 mil escolas têm acesso potencial à educação integral com jornada ampliada, de no mínimo sete horas diárias.

Já em relação à área de saúde, foi fixada parceria com o Programa Saúde na Escola (PSE), que se destaca pela prevenção de agravos e pela promoção da saúde com uma perspectiva mais ampla, que vai além da avaliação clínica dos estudantes e vê a escola como território de produção de saúde com qualidade e com capacidade de alcance e multiplicação. Como resultado da parceria estabelecida entre o Programa Bolsa Família e o Programa Saúde na Escola, em 2013, 44 mil escolas com maioria de estudantes beneficiários do Bolsa integraram o Programa Saúde na Escola, das quais 22 mil foram contempladas simultaneamente pelo PME e pelo PSE.

Tanto o Programa Saúde na Escola quanto o Programa Mais Educação promovem ações estruturantes em saúde e educação para as crianças e adolescentes, priorizando aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza, público beneficiário do Bolsa Família. O objetivo maior das parcerias, no longo prazo, é contribuir para a consolidação da garantia de acesso às políticas públicas por parte daqueles que mais precisam delas.

Essa parceria interministerial não se encerra na contemplação das escolas com maioria de estudantes beneficiários do Bolsa Família na educação integral. Levando em conta as questões afetas à multidimensionalidade da pobreza, propõe desenvolver uma agenda articulada, por meio de ações intersetoriais, sobretudo entre assistência social, educação, cultura e esporte. O objetivo é de que a plataforma construída para o acompanhamento de condicionalidades permita jogar luz sobre a desigualdade no acesso aos serviços de educação e saúde, a fim de que o poder público, atuando de forma intersetorial, priorize os esforços para que as famílias mais pobres efetivem seus direitos, potencializando seu desenvolvimento e contribuindo para ruptura do ciclo de pobreza entre gerações.

Tudo isso mostra a característica de atuação multidimensional no combate à pobreza presente no Bolsa Família, que se intensificou com o Brasil sem Miséria e que tem na atual utilização do Cadastro Único seu expoente maior.

ACESSO A OPORTUNIDADES: O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NA COORDENAÇÃO DAS AÇÕES SOCIAIS, NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

O Brasil sem Miséria aprofundou o processo de intenso uso do Cadastro Único como elemento articulador da oferta de serviços e programas para as famílias de baixa renda. A estratégia do Plano articulou a oferta de programas e serviços para além da transferência de renda e do reforço aos direitos universais básicos de educação e saúde, que as condicionalidades do Programa Bolsa Família já realizava, dando visibilidade, para dentro e para fora do governo federal, às demandas dessa população.

Com sua variedade de informações socioeconômicas e concretizando seu maior objetivo, o Cadastro Único foi o instrumento capaz de tornar visíveis essas demandas, permitindo ao Brasil sem Miséria agir sobre as várias faces da pobreza: a baixa cobertura de cuidados à primeira infância, a exígua formação profissional e técnica, a falta de habitação digna, a falta de acesso à água potável para consumo e para o plantio, dentre tantas outras ausências.

Com esse olhar multidimensional, a estratégia do Brasil Sem Miséria aumentou, de um lado, o leque das políticas ofertadas às famílias extremamente pobres ao promover uma ampla negociação de expansão da oferta ou priorização desses serviços e programas; de outro, trabalhou no lado da demanda, ao impulsionar a Busca Ativa das famílias ainda não alcançadas pelo Cadastro Único. Em ambas as dimensões, a estratégia avançou em relação ao papel que o Cadastro Único cumpria até então, alçando-o à condição de ferramenta de coordenação de ações do Estado para um público específico.

Claro, o Cadastro Único é somente um instrumento, e não a coordenação em si, de maneira que não se pode atribuir a ele a coordenação de políticas verificada no Plano Brasil sem Miséria. Mas a existência desse instrumento viabilizou a articulação entre as diversas políticas públicas, na medida em que tornou possível realizar os objetivos do Plano. Seja na demanda por cadastramento e por

atualização cadastral, seja em sua utilização para a oferta de serviços, o Cadastro Único induziu negociações e articulações entre as áreas de governo envolvidas no Brasil sem Miséria. Mais ainda, apesar de liderada pelo governo federal, essa articulação envolveu os três níveis de governo.

De um lado, as ações de Busca Ativa mencionadas na seção 1 requereram articulações entre diversas áreas e estabelecimento de parcerias nas localidades em que havia a identificação das famílias ou dos segmentos de população ainda não cadastrados. Assim, órgãos federais que possuem unidades descentralizadas foram mobilizados pela Busca Ativa, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Fundação Nacional do Índio (Funai), nos casos de acampados, assentados e indígenas. Também foi o caso das secretarias de diversidade ou direitos humanos seja em nível estadual ou municipal, com as quais intensos debates e planos de ação foram desenhados em conjunto para atacar o preconceito institucional e receios relativos à auto declaração de grupos como quilombolas, comunidades de terreiro, ciganos, dentre outros.

De outro lado, a oferta de serviços precisou refinar a relação do Cadastro Único com seus programas usuários nos vários níveis da federação, como demonstra o exemplo da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, direcionada a famílias de baixa renda. Sua viabilização requereu intensa articulação das secretarias municipais de habitação com as secretarias de assistência. O mesmo ocorre com órgãos federais com atendimento ao cidadão, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso da oferta de previdência social para as donas de casa de baixa renda. Nesse caso, a necessidade de estar no Cadastro Único implicou o estabelecimento de um fluxo de informações e entendimentos entre a gestão do Cadastro Único e os funcionários das agências do INSS.

A simples inclusão e atualização cadastral não garante uma visão integrada dos beneficiários de um pacote de políticas públicas. É preciso construir *expertise* e articulações com suficiente poder para promover o efetivo retorno das informações dos programas usuários do Cadastro Único, de modo a identificar os beneficiários dos

programas e serviços. Ou seja, mesmo que o Cadastro Único tenha se constituído como a principal porta de entrada para o pacote de ações do Brasil sem Miséria, somente a gestão de tais serviços e programas, executados por diversos ministérios, detém a informação final dos cidadãos que efetivamente tiveram acesso a eles. Essa informação de acesso à oferta pública precisa ser colhida, conferida, transferida e então comparada com o Cadastro Único para que se possa contrastar as demandas da população pobre com as entregas das políticas sociais para esse público.

Abre-se então uma seara de avaliação da adequação dessa oferta e de seu impacto. Em outros termos, a inclusão e atualização do público beneficiário do Brasil sem Miséria no Cadastro Único permitiu monitorar a extensão e avaliar os efeitos dessa oferta integrada, de forma sistemática e segura.

Em suma, o Cadastro Único forneceu ao País não só uma tecnologia ímpar de identificação da parcela mais vulnerável de sua população, mas também um instrumento de superação da fragmentação histórica que marcou o desenvolvimento de nossas políticas sociais. O êxito da estratégia requer articulações em nível federal, estadual e municipal que exigem normatização, instrumentos técnicos, recursos humanos capacitados e, principalmente, força e intenção política para ocorrer. Por isso mesmo, a articulação das diversas políticas em torno de um objetivo comum não ocorre sem inúmeros conflitos e embates. Obstáculos que vêm sendo vencidos pelo aumento constante, ainda que lento, das capacidades institucionais nos três níveis de governo, mas também pelo amplo compromisso desta rede de políticas sociais com um objetivo simples e inadiável: a superação da extrema pobreza e a redução da desigualdade em nossa sociedade.