

O FIM DA MISÉRIA É SÓ UM COMEÇO

Tereza Campello e Tiago Falcão

O Plano Brasil sem Miséria foi lançado em 2 de junho de 2011 com uma meta clara e ambiciosa: superar a extrema pobreza ao longo de um mandato. O Plano encontra respaldo na Constituição Federal, que estabelece como um dos objetivos da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”¹.

Trata-se de um compromisso legitimado pelo resultado das eleições de 2010 e reafirmado pela presidente eleita Dilma Rousseff durante o seu discurso de posse: “A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos”².

A afirmação provocou diferentes reações. Indiferença por parte de quem via a extrema pobreza como algo incorporado à paisagem natural do país, sem causar grande incômodo, pois seria um fenômeno típico de um país no nosso estágio de desenvolvimento, não se configurando, portanto, como um problema a ser enfrentado.

Já os céticos enxergavam pouca possibilidade de mudança ou inovação nas políticas sociais então em curso, dadas as limitações institucionais e econômicas

1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 3º, III.

2 Trecho do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff, proferido em 1º de janeiro de 2011.

que deixariam pouco espaço para avanços consistentes. E surpresos ficaram aqueles que perceberam a coragem da presidente ao colocar para si e para o seu governo um objetivo tão ambicioso. Nas palavras do ex-governador Marcelo Deda:

A marca dos governos é uma tentativa da política e do marketing de sintetizar os objetivos que unificam a equipe e que orientam o trabalho. É corriqueiro que essas marcas traduzam muito mais o desejo de divulgação do marketing do que a essência do pensamento dos governos. E eu me lembro, presidenta Dilma, que a primeira vez que olhei o slogan e que apreciei a marca do seu governo, eu tomei um choque. Um choque positivo. Percebi que para além do slogan, essa marca traduzia a sua coragem e o seu compromisso.³

Essa disposição mostrada por Dilma Rousseff só encontra paralelo no compromisso assumido pelo presidente Lula: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”⁴.

Neste livro, registramos o que foi feito para dar concretude ao Plano Brasil sem Miséria. Desde o início sabíamos que para avançar não bastaria fazer mais do mesmo. Desenhado de forma a contemplar as diversas dimensões e faces do fenômeno da extrema pobreza, o Plano Brasil sem Miséria se configurou como um esforço extraordinário do Estado e da sociedade civil na consolidação das transformações sociais do país.

Tendo como base a Constituição de 1988 e as experiências bem sucedidas de inclusão colocadas em marcha pelos dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), o Plano trouxe inovações importantes para a condução das políticas sociais no Brasil.

³ Trecho de discurso feito pelo então governador de Sergipe, Marcelo Deda, durante a cerimônia de lançamento da Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria, em maio de 2012.

⁴ Parte do primeiro pronunciamento de Lula como presidente eleito, feito em 2002.

Ao nos aproximarmos do prazo final estabelecido para a conclusão dos trabalhos do Brasil sem Miséria, faz-se necessário avaliar os resultados alcançados, o legado do Plano e a agenda que se abre a partir da sua implementação. Este artigo aborda as três questões. Na primeira parte o Brasil sem Miséria será analisado quanto ao cumprimento dos seus objetivos, especialmente no que diz respeito ao alcance de sua maior meta: superar a extrema pobreza no Brasil. Nessa parte, o texto aborda também o legado do Plano e o rico aprendizado decorrente de sua execução. Na segunda parte, uma agenda de consolidação e de ampliação dos resultados alcançados é apresentada como contribuição para o debate. A última seção destina-se a considerações finais.

RESULTADOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Os resultados alcançados pelo Brasil sem Miséria podem ser avaliados em três dimensões. É possível observar o cumprimento das metas de cada uma das ações que compõem o Plano. Neste caso temos a dimensão da execução. Utilizando as estatísticas nacionais, especificamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível inferir os macrorresultados, tanto do ponto de vista monetário quanto de uma abordagem multidimensional. Por fim, há resultados intangíveis ou de difícil mensuração que também merecem destaque, e que aqui serão chamados de legados do Brasil sem Miséria.

Resultados na dimensão da execução

Ao longo deste livro, os resultados das ações do Plano foram apresentados e analisados de maneira detalhada. Como demonstrado, todas as metas colocadas foram superadas ou estão prestes a serem alcançadas. A velocidade de execução acabou levando à repactuação de metas, sempre no sentido da sua ampliação. Destacam-se nesse processo os números de Busca Ativa e do Pronatec Brasil sem Miséria.

Tendo em vista que os resultados detalhados já constam de outros textos, este artigo traz apenas o quadro resumo (Quadro 1) com as ações prioritárias do Brasil sem Miséria, incluindo as metas, originais e revisadas, e os resultados obtidos até outubro de 2014.

Quadro 1 – Resultados do Plano Brasil sem Miséria até outubro de 2014

Ação prioritária	Meta inicial	Meta revisada	Resultados até outubro 2014
Busca Ativa	800 mil famílias*	1,5 milhão de famílias*	1,35 milhão de famílias (agosto de 2014)
Bolsa Família	Superação da extrema pobreza para todos os beneficiários		14 milhões de famílias atendidas 22 milhões de pessoas superaram a extrema pobreza
Pronatec Brasil sem Miséria	1 milhão de alunos matriculados	1,3 milhão de alunos matriculados	1,5 milhão de alunos matriculados
Inclusão no campo: Ater, sementes, Fomento	Assistência técnica e Fomento para 253 mil famílias	Assistência técnica e Fomento para 253 mil famílias	Assistência técnica para 349 mil famílias e Fomento pago para 131,3 mil famílias
Água para Todos	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª água	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª água e de 76 mil cisternas de 2ª água	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª água e 88,1 mil cisternas de 2ª água
Bolsa Verde	73 mil famílias atendidas	73 mil famílias atendidas	69,8 mil famílias atendidas
Creches	350 mil crianças do Bolsa Família matriculadas em creches	504 mil crianças do Bolsa Família matriculadas em creches	702 mil crianças do Bolsa Família matriculadas em creches

*No caso de Busca Ativa não se trata de uma meta, mas de uma estimativa.

Fonte: Sesep/MDS.

Os números falam por si. A estratégia de Busca Ativa possibilitou que 1,35 milhão de famílias extremamente pobres fossem localizadas, cadastradas e imediatamente incluídas no Bolsa Família. Outras 1,2 milhão de famílias foram localizadas, cadastradas e incorporadas ao Programa ao longo do período de execução do Plano, totalizando 2,5 milhões de famílias que, além de receberem a transferência de renda, passaram a ser visíveis a todos os programas que utilizam o Cadastro Único como ferramenta de seleção de público.

Com o processo de Busca Ativa para localização das famílias com perfil de extremamente pobres, conseguimos avançar e praticamente universalizar o Bolsa Família para esse público⁵. O Programa teve a sua cobertura aumentada de 13 milhões para 14 milhões de famílias. No entanto, o mais impactante foi a revisão na estrutura de benefícios que, com a instituição do benefício de superação da extrema pobreza, permitiu o resgate de 22 milhões de brasileiros que permaneciam com renda inferior à linha de extrema pobreza, mesmo sendo beneficiários do Bolsa Família. No período de execução do Plano, o benefício médio saltou de R\$ 94 para R\$ 170. Para os mais pobres, o avanço foi ainda mais significativo: de R\$ 107 para R\$ 242, o que representou um aumento real de 83%.

A parceria com o Ministério da Educação (MEC) na estruturação e implementação dos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria permitiu superar em 50% a meta original de 1 milhão de matrículas, viabilizando qualificação profissional para 1,5 milhão de trabalhadores de baixa renda que chegaram aos cursos por meio da rede de assistência social. Para além da superação da meta, o sucesso dessa ação desmonta o preconceito. A procura pelos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria é o maior exemplo de que são falsas as afirmações de que a população pobre não melhora de vida por falta de esforço e as insinuações

5 *Cabe reforçar que as entradas e saídas do Bolsa Família ocorrem mensalmente e que muitas famílias saíram do Programa inclusive por desligamento voluntário. Portanto não podemos somar as famílias localizadas pela Busca Ativa ao número pré-existente de famílias no Programa.*

relativas à leniência e à preguiça. Milhões voltaram aos bancos escolares em busca de empregos melhores e de novas oportunidades.

A rota de inclusão produtiva rural permitiu o atendimento de 349 mil famílias de agricultores familiares, identificados dentre os mais vulneráveis do Cadastro Único. Em outubro de 2014, 131,3 mil dessas famílias já tinham recebido ao menos uma das parcelas dos recursos de Fomento. A combinação de assistência técnica, recursos para o fomento das atividades produtivas e acesso à água foi essencial para amenizar a travessia de um período prolongado de seca e permitir a recuperação das atividades produtivas no semiárido.

No Programa Água para Todos, 750 mil cisternas foram entregues na região do semiárido até outubro de 2014. Se contabilizarmos todas as entregas desde 2003, já são 1 milhão e 100 mil cisternas. Para atingir essa marca, foi preciso ampliar exponencialmente o ritmo de entregas de cisternas no país. Em vários meses do ano de 2014 foram entregues mais de mil cisternas por dia, mudando a vida do sertanejo e a paisagem do semiárido.

O Bolsa Verde foi criado e evoluiu durante o período de execução do Brasil sem Miséria e já beneficia 69,8 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos. Pela primeira vez uma política pública foi elaborada e efetivamente executada diretamente para a população extrativista extremamente pobre. Tão importante quanto o pagamento do benefício foi o reconhecimento do poder público de que é preciso conhecer melhor a realidade das famílias que vivem nessas áreas e agir para garantir simultaneamente a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a preservação do meio ambiente.

Por fim, a identificação de 702 mil crianças do Bolsa Família em creches no ano de 2014 demonstra que o caminho de transformação da vida dos brasileiros mais pobres começa a ser trilhado cada vez mais cedo. Uma em cada cinco crianças de até 48 meses de idade integrantes das famílias do Programa Bolsa Família já está matriculada em creche. Todas de 4 e 5 anos estarão na pré-escola até 2016, caracterizando uma nova etapa em termos de acesso ao sistema educacional.

Conforme demonstrado neste livro, esses são apenas alguns dos inúmeros resultados alcançados pelo Plano Brasil sem Miséria. Merecem destaque principalmente pelo impacto que geraram, mas também pelo simbolismo de sua execução e pelo esforço realizado por todos os parceiros para o alcance de suas metas.

Vários foram os fatores que garantiram esse sucesso. O modelo de organização e coordenação, que propiciou cooperação entre órgãos executores e integração efetiva entre as políticas setoriais, é um deles. Outro é o desenvolvimento de sistemas de acompanhamento e gestão que permitiram correção de rumos e ajuste de metas em tempo de evitar descontinuidade ou frustração na execução. E, como pré-requisito para o bom andamento de todo o Plano, a prioridade que a ele foi dada pela Presidência da República e por todos os órgãos centrais de governo.

No caso da execução orçamentária, por exemplo, o Brasil sem Miséria foi priorizado, sendo inserido com destaque e registro especial nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), e excluído de todas as medidas de contingenciamento, com pleno apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e de sua Secretaria de Orçamento Federal. O mesmo valeu para o processo de execução financeira, que teve todo o apoio do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional.

MACRORRESULTADOS

Macrorresultados: extrema pobreza em termos de renda

Para uma avaliação acerca dos macrorresultados do Plano, é preciso observar a trajetória de redução da extrema pobreza no Brasil ao longo dos últimos anos, tanto do ponto de vista monetário quanto dos indicadores multidimensionais.

Observando exclusivamente a dimensão da renda e tendo por parâmetro a linha de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria de R\$ 70 mensais *per capita*⁶, 3,1% da população do país estava nessa condição em 2013, considerando os dados da PNAD. Isso reflete a posição do país no mês de setembro daquele ano, portanto não capta os avanços obtidos no final de 2013 e ao longo do ano de 2014. Para uma avaliação final do período de abrangência do Brasil sem Miséria, é necessário aguardar os resultados da PNAD 2014, que só serão disponibilizados no segundo semestre de 2015.

Antes do lançamento do Brasil sem Miséria acreditava-se que, após um longo período de redução das taxas de pobreza e extrema pobreza no país, iniciado em 2003, a tendência a partir de 2011 seria de redução do ritmo de queda, ou mesmo de estabilização das taxas. Um processo esperado em virtude da dificuldade crescente de atendimento das necessidades da população mais pobre ainda excluída (quanto mais se avança, mais difícil fica), agravada pela perspectiva de redução do ritmo de crescimento econômico em virtude da crise financeira internacional.

No entanto, conforme se observa no Gráfico 1, desde o lançamento do Plano houve manutenção da tendência de queda. A taxa de extrema pobreza caiu de 3,8% em 2011 para 3,1%⁷ em 2013, após uma pequena flutuação dentro da margem de erro no período 2012/2013⁸. Dessa forma, o patamar alcançado pelo Brasil em 2013 se aproxima da meta global de erradicação da extrema pobreza estabelecida pelo Banco Mundial para ser alcançada no ano de 2030, que é de 3%⁹.

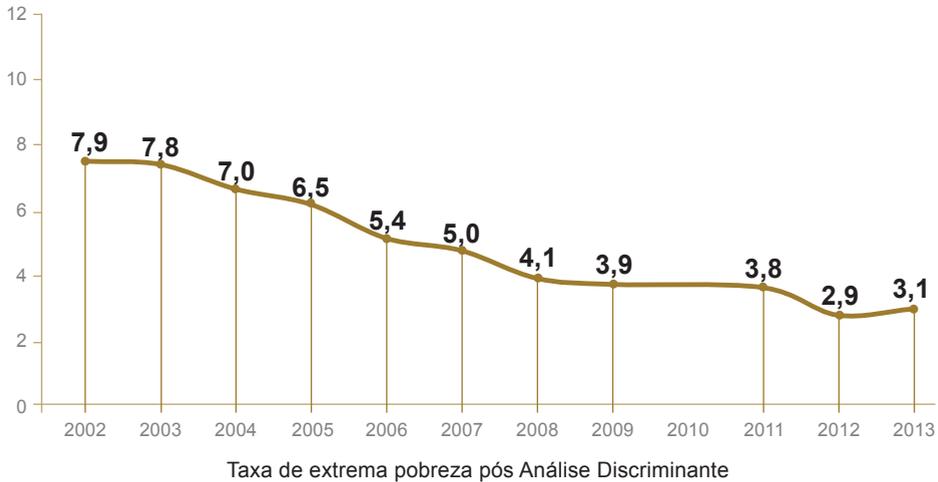
6 Em valores de junho 2011. Em junho de 2014, a linha de extrema pobreza foi reajustada para R\$ 77. Para mais informações acerca da linha de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria, consultar o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria, nesta publicação.

7 Para informações acerca da Análise Discriminante utilizada para o tratamento dos “renda zero” e dos “sem declaração” de rendimento na PNAD, ver o artigo anterior a este texto, “Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas perspectivas”.

8 Segundo o mesmo artigo mencionado na nota anterior, “a computação do erro amostral das estimativas, segundo o plano amostral complexo da PNAD, revela que, em 2013, a taxa de extrema pobreza estaria entre 2,9 % e 3,3 %, e a de pobreza entre 6,9% e 7,4 %”.

9 The World Bank Group Goals – End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de extrema pobreza no Brasil (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Esses resultados não podem ser atribuídos exclusivamente ao Brasil sem Miséria. No entanto, não é impróprio supor que parcela considerável dos avanços decorra da intensificação, propiciada pelo Plano, das ações direcionadas à população pobre.

Os estudos que analisam os determinantes da redução da pobreza monetária no Brasil indicam que o mercado de trabalho exerce o papel preponderante neste processo. Mas as transferências governamentais também são muito importantes (especialmente para os mais pobres dentre os pobres, que ainda enfrentam dificuldades para melhorar sua inserção no mundo do trabalho), e seus efeitos em termos de redução de desigualdades têm uma excelente relação custo/benefício¹⁰.

¹⁰ Segundo cálculos de Marcelo Neri (Ipea/SAE, a partir dos microdados da PNAD, período 2002-2012), cada real adicional gasto no Bolsa Família impacta a desigualdade 369% mais que na Previdência Social em geral e 86% mais que no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

É interessante notar, também, a trajetória de aspectos relacionados à desigualdade. Havia grupos muito mais afetados pela extrema pobreza do que outros, como nortistas e nordestinos, moradores do campo, negros e crianças. Comparando a evolução da extrema pobreza em termos regionais, entre zonas urbanas e rurais, entre brancos e negros e entre faixas etárias, notamos uma forte redução da extrema pobreza e também das disparidades entre esses grupos.

Alterações na intensidade da pobreza monetária também precisam ser analisadas. O hiato de renda, que mede a distância entre aqueles que permanecem na extrema pobreza e a linha monetária instituída pelo Brasil sem Miséria, apresentou uma queda significativa¹¹. Isso nos mostra que aqueles ainda identificados como extremamente pobres pela PNAD 2013 estavam bem mais perto de superar esta situação do que no passado.

Macrorresultados: abordagem multidimensional

O Plano Brasil sem Miséria foi organizado desde o seu lançamento para enfrentar a miséria em suas várias dimensões. Depois de um processo intenso de inclusão de milhões de pobres e extremamente pobres ao longo dos governos do presidente Lula, continuaram na extrema pobreza os mais excluídos. O que convencionamos chamar de núcleo duro da pobreza. Frente ao alto nível de privações e exclusão de acesso a serviços públicos, direitos e oportunidades, um plano voltado a esse público tinha que ser concebido de forma multidimensional.

¹¹ De acordo com o artigo “Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas perspectivas”, neste livro, ao analisar o período 2004 a 2013, “de fato, o hiato relativo da extrema pobreza – diferença do rendimento per capita dos domicílios em extrema pobreza à linha de extrema pobreza – passou de 3,4% para 2,3%; o hiato da pobreza caiu de 9,7% para 4,3% no período”.

Foi esse o conceito que organizou o Brasil sem Miséria desde o início. Por isso, o Plano foi concebido em três grandes eixos: acesso a renda, oportunidades para melhorar a inclusão econômica e acesso a serviços. O estabelecimento de uma linha de extrema pobreza monetária foi um passo importante para a definição do público a ser priorizado. No entanto, esse fato não limitou a abrangência do Plano. O Brasil sem Miséria foi concebido e executado na perspectiva de enfrentamento das múltiplas formas de vulnerabilidades e carências sociais. Sendo assim, nada mais natural do que avaliá-lo também numa perspectiva multidimensional.

Para uma melhor percepção dos efeitos do Plano, o ideal seria criar um índice que incorporasse exatamente as dimensões alcançadas pelas ações do Brasil sem Miséria. No entanto, dificuldades metodológicas e possíveis questionamentos acerca de um índice criado especificamente para este fim levaram a coordenação do Plano a optar pela utilização de metodologias já consagradas internacionalmente. A seguir, são apresentados os resultados de redução da pobreza obtidos quando aplicadas metodologias desenvolvidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial¹².

O Índice Multidimensional do PNUD

O PNUD utiliza em seu Relatório de Desenvolvimento Humano o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), baseado em metodologia desenvolvida pela Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI, na sigla em inglês)¹³.

¹² Ver Estudos Técnicos SAGI n. 09/2014 e n. 18/2014. Disponíveis em: www.mds.gov.br/sagi

¹³ Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

O IMP leva em conta múltiplas privações utilizando três dimensões, contemplando 10 indicadores ao todo. Cada uma das três dimensões – educação, saúde e padrão de vida – tem o mesmo peso no cálculo, um terço do total. A soma das privações nas três dimensões nos dá a pontuação de privações do domicílio. Se a pontuação for superior a 33,3% de privações, o domicílio e todos que nele vivem são considerados multidimensionalmente pobres. Importante ressaltar que a dimensão da renda não é levada em conta nessa metodologia.

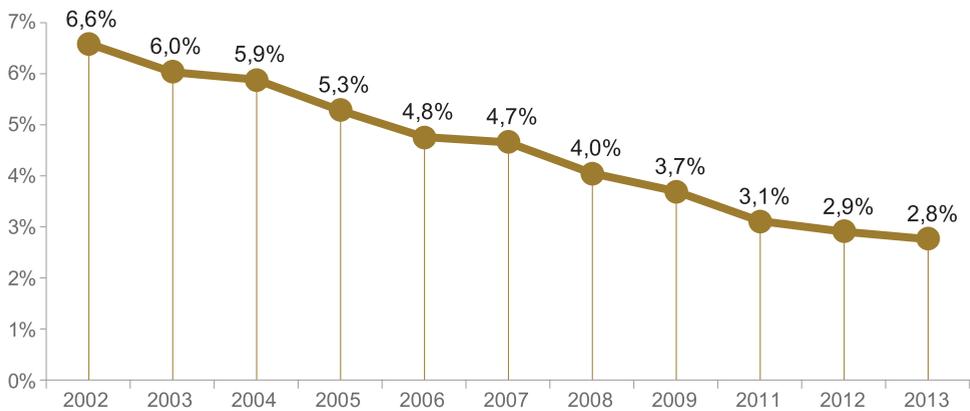
Quadro 2 – Dimensões e indicadores que compõem o índice multidimensional de pobreza (IMP) do PNUD

DIMENSÕES	INDICADORES	PRIVAÇÃO
Educação (33,3%)	Escolaridade	Ninguém completou seis anos de estudos
	Frequência escolar	Pelo menos uma criança em idade escolar não está matriculada na escola
Saúde (33,3%)	Nutrição	Pelo menos um membro subnutrido
	Mortalidade infantil	Uma ou mais crianças morreram
Padrão de vida (33,3%)	Eletricidade	Não há eletricidade
	Água de beber	Não há acesso a água limpa para beber
	Saneamento	Não há acesso a saneamento adequado
	Combustível para cozinhar	Uso de combustível “sujo” (esterco, madeira, carvão)
	Piso do domicílio	Viver em casa com chão de terra, areia ou esterco
	Ativos	Não ter acesso a um ativo ligado a informação (rádio, TV, telefone) e a pelo menos um ativo ligado a mobilidade (bicicleta, moto, carro, carroça, barco a motor) ou a pelo menos um ligado a subsistência (geladeira, terra arável, gado)

Fonte: Nota Técnica n° 5 do Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 (PNUD).

O Gráfico 2, abaixo, refere-se ao cálculo do índice multidimensional de pobreza do PNUD para o Brasil entre 2002 e 2013. Percebe-se uma queda acentuada da pobreza em todas as suas dimensões no período.

Gráfico 2 – Evolução da pobreza multidimensional no Brasil segundo metodologia OPHI PNUD (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Medida multidimensional do Banco Mundial

A medição do Banco Mundial incorpora indicadores monetários e não monetários na sua composição (Quadro 3), classificando a população pobre em quatro situações:

1. Pobreza crônica: neste grupo estão as pessoas que têm renda abaixo da linha de pobreza e estão sujeitas a três ou mais privações;
2. Pobreza transitória: neste grupo estão as pessoas que têm renda abaixo da linha de pobreza e estão sujeitas a menos que três privações;

3. Vulneráveis: neste grupo estão as pessoas que têm renda acima da linha de pobreza e estão sujeitas a três ou mais privações;
4. Não vulneráveis: neste grupo estão as pessoas que têm renda acima da linha de pobreza e estão sujeitas a menos que três privações.

Quadro 3 – Dimensões e indicadores que compõem a medida multidimensional do Banco Mundial

Dimensão	Indicador
Educação	Há pelo menos uma pessoa de 7 a 17 anos que não frequenta a escola
	Nenhuma das pessoas do domicílio tem no mínimo 8 anos de escolaridade
Acesso à água	O domicílio não tem acesso à rede de abastecimento ou poço
Saneamento	O domicílio não tem acesso à rede de saneamento ou fossa séptica
Eletricidade	O domicílio não tem acesso à energia elétrica
Moradia	O domicílio não é construído com material durável
Bens	Não há posse de ao menos dois dos seguintes itens: geladeira, fogão e telefone

E, na dimensão monetária,

Dimensão	Indicador
Renda	A renda domiciliar per capita é menor que R\$ 140

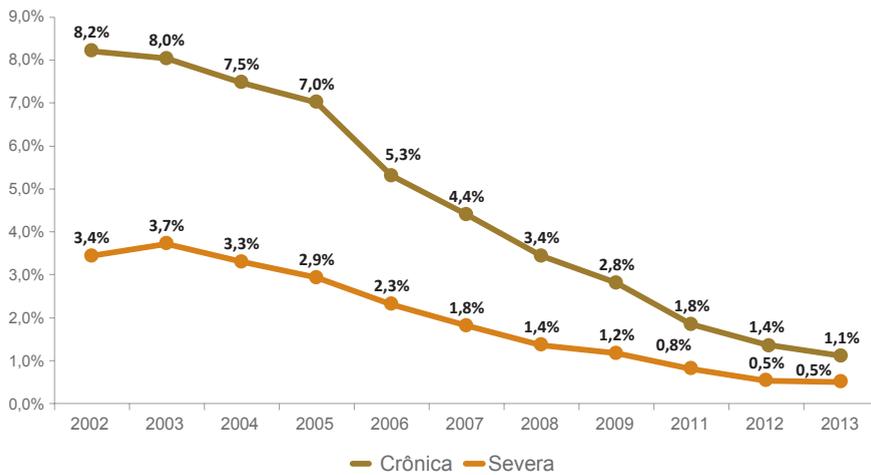
Fonte: Banco Mundial¹⁴.

No período de execução do Plano Brasil sem Miséria, a taxa de pobreza crônica aferida de acordo com a metodologia do Banco Mundial caiu de 1,8% para 1,1% da população brasileira. É importante observar que a renda utilizada para a classificação de pobreza crônica é de R\$ 140 reais, o dobro da linha de extrema

¹⁴ LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO (no prelo)

pobreza definida para o Brasil sem Miséria. Caso seja utilizada a linha de extrema pobreza do Plano teremos, na classificação do Banco Mundial, a pobreza severa, na qual o Brasil alcançou em 2013 a taxa de 0,5%¹⁵, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução da pobreza crônica e severa no Brasil (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

A queda é acentuada desde 2002 em virtude do leque de políticas públicas dedicadas ao combate à pobreza colocadas em ação nesse período. Trata-se de um momento sem paralelo na história brasileira em termos de ampliação de acesso a bens e serviços aos mais pobres.

¹⁵ A persistência da pobreza severa no patamar de 0,5% de 2012 para 2013 pode ser explicada pela variação na proporção de extremamente pobres na PNAD, já analisada no tópico anterior.

Ao analisarmos cada um dos indicadores de privações identificados pelo Banco Mundial como estratégicos para a saída da situação de pobreza, entendemos porque no Brasil a pobreza cai ainda mais quando mensurada como fenômeno multidimensional. A PNAD demonstra que a condição de vida da população melhorou muito de 2002 para 2013 e melhorou ainda mais para os 5% mais pobres. Vejamos:

- Se tomarmos como base o grau de instrução da pessoa de referência no domicílio, verificamos dentre os 5% mais pobres um aumento de 138% nas taxas de responsáveis familiares com nível fundamental completo (de 14% em 2002 para 34,4% em 2013);
- A frequência escolar das crianças de 6 a 14 anos dos domicílios mais pobres aumentou 5,5% (de 92,5% em 2002 para 97,5% em 2013);
- O avanço no acesso ao escoamento sanitário entre os 5% mais pobres foi três vezes maior que para a média da população (de 35,2% em 2002 para 54% em 2013);
- Mesmo entre os 5% mais pobres já é possível afirmar que o acesso à energia elétrica está praticamente universalizado, pois 97,6% dos domicílios dos mais pobres têm energia segundo a PNAD 2013.

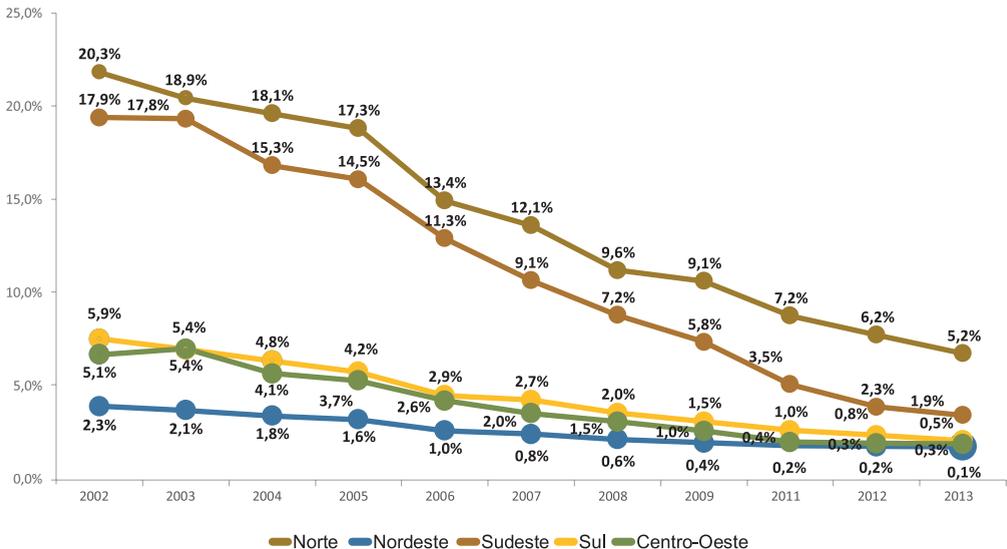
Em todos esses casos o conjunto da população teve melhora, mas os 5% mais pobres apresentam claro diferencial positivo. É óbvio que em alguns casos, como energia elétrica, o acesso já é praticamente universal. Restavam sem acesso exatamente os mais pobres, especialmente nas áreas rurais. Com a criação do Luz para Todos, ainda no governo Lula, teve início uma verdadeira revolução no campo, onde 15 milhões de brasileiros passaram a ter luz, com todos os benefícios que isso representa.

À medida que se universaliza o acesso a bens e serviços, o potencial de alteração das taxas de pobreza dentro do modelo do Banco Mundial vai sendo reduzido. O impacto do conjunto de políticas públicas voltadas à superação da pobreza e o aumento do acesso a bens e serviços pelos mais pobres fica mais evidente quando observamos a curva da pobreza multidimensional aberta por diferentes públicos.

Comparando aqueles sujeitos e territórios que historicamente apresentavam as maiores incidências de pobreza (Norte e Nordeste, negros, crianças), podemos apreciar melhor a intensidade do avanço.

O efeito mais surpreendente é o da redução da concentração da pobreza nas regiões Norte e Nordeste. Pelo gráfico abaixo é possível observar que a pobreza crônica multidimensional cai em todas as regiões, inclusive no Sul e no Sudeste. No entanto, é no Norte e no Nordeste, onde o percentual de extremamente pobres chegava a 17,9% em 2002 e cai para 1,9% em 2013, que vemos o efeito sinérgico de ampliação da renda em paralelo à ampliação de acesso a água, energia, educação e outros serviços. Trata-se de um ritmo quase oito vezes maior que a queda verificada no Sudeste. É interessante observar também como as curvas se aproximam. Do ponto de vista regional, o Brasil é hoje menos pobre e menos desigual, como mostra o Gráfico 4.

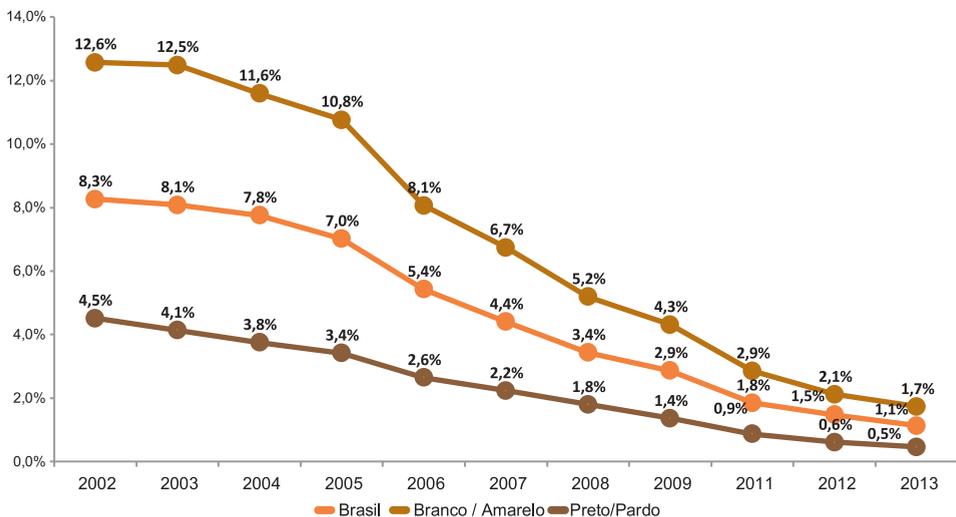
Gráfico 4 – Indicador de pobreza multidimensional crônica por região (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

O mesmo efeito é observado na redução da pobreza crônica entre brancos e amarelos comparados a negros (pretos e pardos) e indígenas. Aqui também se evidencia a redução das desigualdades. Todos os grupos melhoram no Brasil. No entanto, no grupo que historicamente mantinha maior incidência de extrema pobreza – negros e indígenas – a taxa caiu com mais intensidade, de 12,6% em 2002 para 1,7% em 2013.

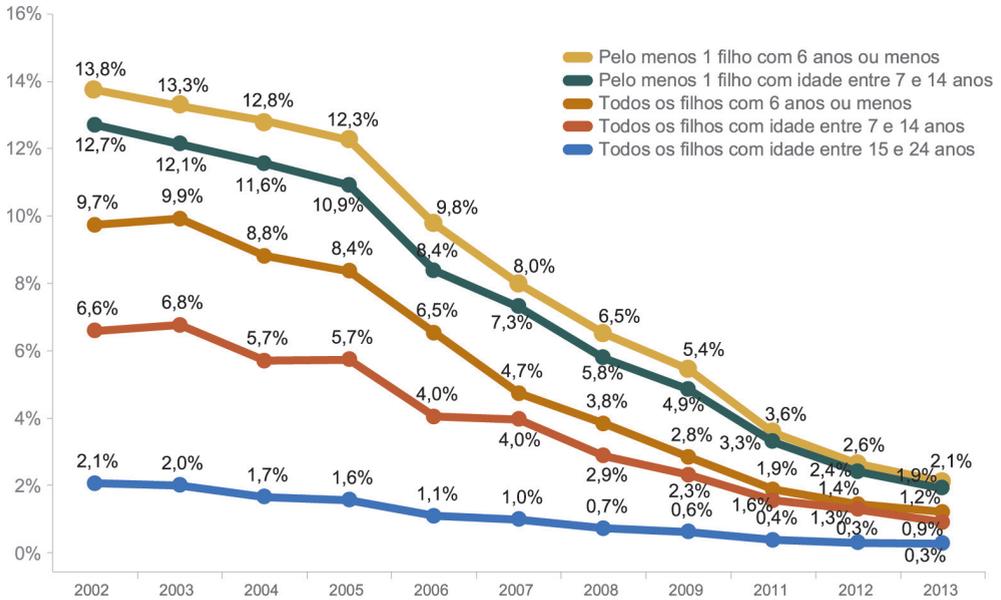
Gráfico 5 – Indicador de pobreza multidimensional crônica por cor/raça (2002 a 2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Por fim, vale destacar um dos resultados que mais nos entusiasma: a redução da pobreza multidimensional em famílias com crianças e jovens. Reduzir a pobreza nesse grupo sempre foi um dos principais objetivos do governo da presidente Dilma.

Gráfico 6 – Indicador de pobreza multidimensional crônica por tipo de família (2002-2013)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Sagi/MDS.

Os resultados mostram que a ação do Estado alcançou os mais pobres e que não se limitou a transferir renda. Chegamos aos mais excluídos e tocamos de fato o núcleo duro da pobreza. É importante dizer que parte das ações em curso nem aparece nos indicadores de pobreza multidimensional utilizados, como por exemplo o aumento do número de alunos mais pobres que frequentam escolas em tempo integral e creches. Os indicadores tampouco registram o aumento do número de famílias pobres que contam com qualificação profissional do Pronatec e com crédito para a produção (nos casos dos microempreendedores e dos agricultores familiares), tanto nas cidades como no campo. Mas, de qualquer forma, é um sinal claro de que estamos no caminho certo.

Mais uma vez, não podemos atribuir os resultados exclusivamente ao Brasil sem Miséria. Mas é certo que a trajetória é de melhoria contínua ao longo dos últimos anos, qualquer que seja a metodologia utilizada, e que a combinação dos esforços das diferentes áreas de atuação do Brasil sem Miséria não pode ser desconsiderada.

Legados do Plano Brasil sem Miséria

Falar de legado antes da conclusão dos trabalhos de um plano complexo como o Brasil sem Miséria pode parecer precipitado. No entanto, a experiência acumulada e a profundidade das discussões geradas permitem, ao menos, breves considerações acerca do tema.

O Plano Brasil sem Miséria apresenta diversos elementos de inovação em gestão. Destacam-se: o processo de aperfeiçoamento de programas já existentes, com melhorias na efetividade e na eficácia de ações em curso sem gerar interrupções ou crises; a criação de novos programas governamentais a partir da identificação de gargalos e de públicos não atendidos; a imposição de um novo ritmo de execução para as ações do Plano; a utilização intensiva de instrumentos desburocratizados e de aprimoramento das estruturas de incentivos; a articulação intersetorial, federativa e com a sociedade civil sem precedentes; e um sistema de monitoramento moderno, ágil e transparente, totalmente integrado aos mecanismos de gestão¹⁶. Uma demonstração da qualidade e da inovação da gestão da estratégia nacional de superação da extrema pobreza foi dada no ano de 2013, quando tanto o Plano Brasil sem Miséria quanto seu modelo de acompanhamento foram premiados no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)¹⁷.

16 Mais detalhes em ENAP (2013).

17 “Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil sem Miséria e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, em 3º lugar; e “Plano Brasil sem Miséria, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, em 4º lugar. ENAP (2013).

Podemos falar, ainda, em legados conceituais, operacionais e de gestão, para além dos aspectos de inovação mencionados acima. No primeiro grupo destacam-se o avanço no debate acerca da equidade e a nova perspectiva na análise da velha dicotomia entre universalização e focalização. Ainda do ponto de vista conceitual, mas já com elementos operacionais e de gestão, encontram-se a nova postura do Estado, consolidada na estratégia de Busca Ativa, e o surgimento de novas agendas. Nesse contexto, o maior exemplo é a agenda da primeira infância construída a partir da Ação Brasil Carinhoso¹⁸.

Aprofundando os legados operacionais, nos deparamos com os novos papéis atribuídos ao Cadastro Único para Programas Sociais e com a mudança na estrutura de benefícios do Bolsa Família, que garante um patamar mínimo de proteção aos brasileiros que mais necessitam. Tratando dos aspectos da gestão, há que se falar também do novo federalismo social e do reconhecimento da importância da definição de uma instância de coordenação e de mecanismos inovadores de monitoramento para o sucesso da execução de um plano tão complexo.

AGENDA FUTURA PARA UM BRASIL SEM MISÉRIA¹⁹

Da mesma forma que apontamos para os riscos da naturalização ou da negação dos resultados alcançados, há que se apontar o risco oposto: o do ufanismo exacerbado. A ilusão de que um dos países mais desiguais do planeta concluiu o seu ciclo civilizatório em uma década e virou a página dos problemas sociais é falsa. São ainda imensos os desafios para consolidar um “estado social”²⁰ no Brasil e, por conseguinte, um país de direitos e oportunidades para todos.

18 *Informações detalhadas sobre a Ação Brasil Carinhoso no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.*

19 *Este tópico aproveita amplamente a rica discussão ocorrida quando da elaboração das bases para o programa de governo da então candidata à reeleição Dilma Rousseff.*

20 CASTEL (1998).

Continuar a combater a pobreza e a desigualdade exige a renovação de compromissos e o estabelecimento de novas metas e desafios, bem como a revisão de mecanismos de coordenação, monitoramento e ação intersetorial. Tendo isso em mente, concluímos este artigo com apresentação das principais agendas nas quais a experiência do Brasil sem Miséria mostrou que é preciso avançar.

Renda

Devemos comemorar o fato de termos construído os mecanismos que permitem que nenhum brasileiro tenha renda inferior ao patamar mínimo estabelecido como linha de extrema pobreza. A ampliação paulatina desse patamar precisa estar no horizonte das políticas públicas brasileiras. Assim, torna-se necessário manter mecanismos de correção periódica da linha de extrema pobreza e dos valores dos benefícios que garantem proteção mínima à população brasileira.

A pobreza transitória precisa ser melhor compreendida para que se acelere o processo de resgate daqueles que por algum motivo caíam abaixo da linha. Reduzir os prazos de reconhecimento dessa situação e as etapas para o atendimento das necessidades mais imediatas desses cidadãos é fundamental para reduzir os efeitos da exposição prolongada a privações e riscos.

A estratégia de Busca Ativa deve ser expandida para todas as dimensões da política social. Identificar e atender todos os brasileiros que se encontram em situação de pobreza precisa ser uma obsessão do Estado brasileiro. A universalização da cobertura deve ser acompanhada de melhoria da qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, são alvissareiras as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, combinadas com as perspectivas de ampliação dos recursos para educação e saúde a partir da exploração do pré-sal.

Infância

Para reduzir as profundas desigualdades ainda presentes no país é preciso começar cedo. A identificação precoce da gravidez e o aumento no número de consultas de pré-natal são essenciais para a redução de complicações durante a gestação e para a redução da mortalidade infantil e materna. O reforço nutricional e multivitamínico, já expandido pelo Brasil Carinhoso, permite que as famílias mais pobres possam dar aos seus filhos tratamento semelhante ao dispensado às crianças mais ricas nesse quesito.

Nos últimos anos, avançamos fortemente na redução da mortalidade infantil. O Programa Bolsa Família, associado à Estratégia de Saúde da Família, tem tido grande sucesso em manter vivas nossas crianças²¹. O compromisso é assegurar condições semelhantes para o desenvolvimento integral nessa fase crucial que é a primeira infância, fortalecendo as bases familiares e comunitárias e os serviços públicos voltados ao desenvolvimento infantil.

A geração atual de brasileiros na primeira infância é a primeira da história que não conviveu com o flagelo da fome²². Temos que garantir que seja também a primeira com amplo acesso à creche. Os governos federal, estaduais e municipais, a sociedade civil organizada, os empresários e trabalhadores devem firmar um pacto pela primeira infância, com previsão da ampliação da cobertura de vagas em creches de maneira equitativa. Temos que reduzir a diferença no acesso à creche em virtude da renda.

A universalização da matrícula de crianças de 4 a 6 anos na educação infantil, prevista para 2016, permitirá a extensão da estrutura de acompanhamento de frequência das crianças do Programa Bolsa Família também para essa faixa etária.

21 RASELLA *et al.* (2013).

22 O relatório “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo” lançado em setembro de 2014 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apontou que o Brasil saiu do Mapa da Fome.

A lógica aqui não é de inclusão como condicionalidade no Programa, mas de garantia de acesso e acompanhamento de trajetória, em busca da alfabetização dessas crianças na idade certa.

A educação integral deve ser ofertada em todos os territórios mais pobres (escolas com alto percentual de crianças do Programa Bolsa Família) e nos territórios mais violentos dos grandes centros urbanos, como forma de reforçar a aprendizagem e ampliar as alternativas ao trabalho precoce e a atividades ilegais.

Juventude

A transição do ensino fundamental para o ensino médio se configura como um verdadeiro funil. O jovem mais pobre e mais vulnerável geralmente é excluído do sistema educacional nesse momento crítico, ou pouco antes dele. Aumentar a escolaridade, reduzindo a evasão, é um grande desafio que o MEC reconhece e vem enfrentando.

A ampliação dos estímulos para o ingresso e a permanência do jovem no ensino médio e o aumento da atratividade do sistema educacional são passos importantes, bem como a combinação de educação formal com oportunidades de preparação para o mundo do trabalho. Neste sentido, o MEC vem atuando para avançar no processo de ampliação e melhoria da qualidade dos cursos oferecidos pelo Pronatec, reforçando a possibilidade de estudar e de se qualificar ao mesmo tempo.

A expectativa de ingresso no ensino superior por meio da ampliação de vagas nas universidades e institutos federais exerce um papel muito importante na ampliação do horizonte de desejos dos jovens de famílias pobres. Nesse contexto, a manutenção e o fortalecimento do Programa Universidade para Todos (Prouni), do Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e do sistema de cotas são importantíssimos para brasileiros que até muito pouco tempo não tinham a possibilidade de sequer sonhar com a universidade.

Para os que optarem pela inserção no mundo do trabalho já ao final do ensino médio, é preciso um esforço combinado de várias áreas de atuação governamental para aperfeiçoar a transição escola-trabalho. Temos que abrir o leque de oportunidades: cursos de qualificação, orientação profissional, estímulos e apoio ao empreendedorismo e ao associativismo precisam estar disponíveis em larga escala. A aprendizagem e o estágio devem ser revistos para se tornarem mecanismos mais efetivos de inclusão.

Aos jovens que já deixaram a escola antes da conclusão dos estudos, mecanismos de estímulo à complementação da vida escolar devem ser ofertados, visando recuperar o tempo perdido. O retorno à escola para conclusão do ensino precisa estar acompanhado de formação para a vida profissional, ampliando as oportunidades de melhoria de vida.

No entanto, a agenda de juventude não pode se restringir a escola e trabalho. O ambiente e a cultura esportiva que se formam como legado da Copa do Mundo e com a expectativa das Olimpíadas precisam ser aproveitados. O estímulo à prática esportiva deve ser prioridade, bem como a democratização do acesso à cultura e o estímulo à produção artística.

Por fim, o enfrentamento da violência, especialmente no que se refere às suas maiores vítimas, os jovens negros, deve ser aprofundado, a partir dos ensinamentos do Programa Juventude Viva. É importante que uma estratégia contra a violência seja combinada a políticas efetivas de conscientização dos jovens quanto aos riscos das drogas e de prevenção da gravidez precoce.

Melhor inserção profissional para os que mais precisam

A manutenção de uma dinâmica de crescimento econômico é essencial para a melhoria da inclusão dos mais pobres. No entanto, para o melhor aproveitamento das oportunidades geradas pelo dinamismo econômico, é preciso aumentar a escala e a qualidade de diversas iniciativas em curso.

O sucesso do Pronatec voltado para o público do Brasil sem Miséria permite o estabelecimento de metas ainda mais ambiciosas no campo da qualificação profissional. A demanda atual supera 500 mil vagas por ano. Conectar as grandes obras e investimentos em curso no país com as iniciativas de qualificação profissional deve ser uma das frentes de melhoria da qualidade da ação destinada aos mais pobres.

Para dar um salto qualitativo ainda maior nas iniciativas de inclusão produtiva é preciso fortalecer a integração dos processos formativos com os mecanismos de intermediação de mão de obra, incluindo a implantação de um sistema informatizado para reduzir os custos de busca e de contratação para trabalhadores e empregadores.

O programa de microcrédito produtivo orientado – Crescer deve ser ampliado em todo o território nacional, através dos bancos públicos e privados e da rede de operadores de microcrédito. Mesmo com todos os avanços recentes, essa política ainda está muito concentrada na região Nordeste, e precisa ser mais bem distribuída pelo território nacional.

A oferta de assistência técnica aos donos de pequenos negócios, o estímulo à sua formalização como microempreendedores individuais (MEI) e o apoio às iniciativas de economia solidária e de associativismo ainda apresentam grande potencial de crescimento. No entanto, o formato dessa expansão precisa ser melhor discutido.

Aumento das oportunidades no campo

A experiência do Brasil sem Miséria permite concluir que a estratégia de inclusão produtiva rural pode transformar a realidade do agricultor familiar, mesmo nas condições mais adversas. A garantia de água para consumo e produção, combinada com assistência técnica, recursos de Fomento, insumos (sementes e matrizes) e apoio à comercialização tem efeitos surpreendentes. Soma-se a isso a expansão do Programa Garantia-Safra, um grande instrumento de viabilização da convivência com a seca. Todos esses avanços precisam ser mantidos e fortalecidos.

A universalização do acesso à água para consumo deve ser concluída no Nordeste e a atuação do Programa Água para Todos deve ser expandida especialmente para o Norte e o Centro-Oeste do país, com tecnologias adaptadas a essas regiões.

As tecnologias de água para produção aparecem como prioridade do Programa Água para Todos no futuro. Tecnologias de captação de água da chuva como cisternas- calçadão e barragens subterrâneas devem estar aliadas a quintais produtivos que proporcionem alimentos para o consumo das famílias e excedentes para geração de renda.

A integração das ações de inclusão produtiva, considerando um conjunto amplo de políticas (assistência técnica, Fomento, água para consumo e produção, Garantia-Safra, microcrédito produtivo orientado, compras públicas etc), deve ter por norte metas ainda mais ambiciosas que as do Brasil sem Miséria. Essa estratégia teria como fio condutor a assistência técnica, transformada em serviço permanente para as famílias.

Adicionalmente, há que se ampliar o acesso ao crédito e aos canais de compras públicas em todos os municípios, utilizando seus mercados institucionais (compras feitas pelo poder público) para realizar compras locais. A integração do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o diálogo com os agentes privados seguirá promovendo a melhora dos alimentos que as crianças consomem nas escolas e a diversificação e qualificação da oferta ao mercado privado, fortalecendo a economia local.

Com a ampliação da vertente rural do Pronatec será possível expandir a qualificação profissional e garantir que haja sintonia entre a demanda por força de trabalho e a qualificação dos trabalhadores, ampliando a inserção de profissionais qualificados também no campo.

A agenda nacional do trabalho decente deve ser o guia para a superação da precariedade do trabalho assalariado agrícola, com o fim do trabalho escravo e degradante.

A reforma agrária, a regularização fundiária e o direito ao território também são importantes instrumentos de inclusão social e produtiva e de melhoria da qualidade de vida no campo.

É preciso, ainda, que haja um compromisso pela promoção e melhoria da qualidade dos serviços no campo, em particular nas áreas de saneamento, moradia, água, energia elétrica, saúde e educação. Conforme já destacado pelo MEC, atenção especial deve ser dada às milhares de escolas rurais com até 60 alunos cada.

Gestão

No campo da gestão, há que se garantir a utilização do Cadastro Único como ferramenta para identificar as demais carências do indivíduo para além da renda. Prazos e formas de atualização devem ser rediscutidos e mecanismos de melhoria da qualidade das informações do Cadastro devem ser aperfeiçoados com o objetivo de consolidar o seu uso como via de acesso da população pobre e extremamente pobre a programas e serviços como: Minha Casa Minha Vida, saneamento básico, equipamentos de segurança pública, esporte, cultura e lazer.

Por fim, para tornar ainda mais efetivo o combate à pobreza e para a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável, é preciso fortalecer a abordagem territorial nas ações de combate à pobreza, trabalhando de forma intersetorial e promovendo a participação de diferentes atores na elaboração e na implementação de estratégias que considerem as especificidades sociais, econômicas e ambientais de cada território. A formulação de estratégias para lidar com as especificidades da população indígena e de povos e comunidades tradicionais – garantindo que o conjunto de políticas públicas os alcance plenamente, superando as dificuldades relacionadas ao isolamento geográfico, assegurando e protegendo seus territórios e meios de vida, e promovendo ações de inclusão social e produtiva que respeitem sua cultura e forma de organização – permanece como desafio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o final do prazo de execução do Plano Brasil Sem Miséria se aproximando, todas as metas colocadas foram ou estão prestes a serem alcançadas – e algumas delas foram superadas com ampla folga, como foi mostrado neste texto e ao longo deste livro. São resultados decorrentes de muito esforço por parte de todos os envolvidos no Plano, e não se deve permitir que sejam tomados por uma espécie de evolução que ocorreria naturalmente, de uma forma ou de outra. Porque, como ficou claro nesta publicação, em realidade eles foram consequência de decisão política firme, de excelência em gestão por parte das equipes técnicas e de muito suor na execução das políticas, tanto no nível federal quanto nos estados e nos municípios. Reconhecer esses resultados é importantíssimo porque significa, ao fim e ao cabo, fortalecer a agenda de inclusão que levou o combate à miséria ao centro da agenda do governo.

É bem verdade que, mesmo com tantos avanços, persistem julgamentos sobre os beneficiários, na perspectiva de uma suposta sociedade dual: nós que trabalhamos e contribuímos *versus* eles que recebem e se aproveitam. Essa volta da responsabilização dos pobres pela própria situação demonstra que superar a pobreza pode ser tão difícil quanto vencer o preconceito. Mas nem por isso vamos esmorecer, porque sabemos que essa cisão é fictícia. Sabemos que a população mais pobre trabalha, e trabalha muito, e empreende, e vai à luta. As estratégias de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria deixaram claro que os mais pobres não querem esmola. O que eles querem são oportunidades. E, quando as conquistam, agarram-nas com toda a força, a despeito das adversidades.

Tudo isso é motivo de orgulho para todos nós que implementamos a estratégia de superação da extrema pobreza e para todo o Brasil. Não há dúvidas de que hoje vivemos num país melhor, mais justo, menos desigual. E de que precisamos, queremos e podemos ir muito além. Fechamos este livro fazendo um balanço que reforça o compromisso com o país que almejamos – um Brasil com mais igualdade e oportunidades para todos. Muitas foram as nossas conquistas, mas está claro que o *fim da miséria é só um começo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Group Goals. End extreme poverty and promote shared prosperity*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2014.

CASTEL, Robert. *A Metamorfose da Questão Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Ações premiadas no 18º Concurso de Inovação na gestão Pública Federa*. Brasília: ENAP, 2014.

LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, n.22. (no prelo).).

RASELLA, D. et al.. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet* (www.thelancet.com), 15 de maio de 2013. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1)>. Acesso em: 17 out. 2014.

VAZ, A.C. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Estudo Técnico Sagi n. 08/2014*. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 17 out. 2014.