



*La adopción de una estrategia multidimensional coordinada, con objetivos y metas claros y medibles, es una de las iniciativas más importantes de los países que buscan reducir sus niveles de pobreza. Este tipo de estrategia, que alinea políticas de diferentes áreas y aprovecha las sinergias entre ellas, se materializó en Brasil a partir de 2011, con la creación del Plan Brasil sin Miseria.*

*Este texto inaugura una serie preparada por el WWP sobre el Plan Brasil sin Miseria<sup>1</sup>, con documentos que tratan sobre los siguientes temas:*

- 1) Visión general del Plan Brasil sin Miseria;*
- 2) Línea de pobreza y público objetivo del Plan;*
- 3) Estrategia de búsqueda activa y focalización;*
- 4) Coordinación intersectorial del Brasil sin Miseria;*
- 5) Articulación entre gobierno central, gobiernos estatales y municipales;*
- 6) Eje de garantía de renta;*
- 7) Eje de acceso a servicios y Acción Brasil Cariñoso;*
- 8) Estrategia de inclusión productiva;*
- 9) Estrategia de inclusión productiva rural;*
- 10) Estrategia de monitoreo del Plan.*

*Por su carácter introductorio, este primer texto analiza las condiciones que hicieron posible la creación del Plan Brasil sin Miseria y algunas de sus principales características.*

## **ANTECEDENTES: Las condiciones que permitieron crear el Brasil sin Miseria**

La existencia de un robusto sistema de protección social, la maduración de programas sociales como el Bolsa Familia y el desarrollo de herramientas innovadoras, como el Registro Único, situaron a Brasil en un nuevo nivel en políticas sociales. Todos estos factores, aliados a una buena dosis de liderazgo y voluntad política, proporcionaron un suelo fértil para la implementación de una estrategia nacional multidimensional coordinada para la superación de la pobreza en todo el territorio brasileño.

### **Sistema de protección social**

La existencia de sistemas públicos de cobertura nacional dedicados a la provisión universal de servicios gratuitos de salud, educación y asistencia social<sup>2</sup> ha sido esencial para el enfrentamiento de la pobreza desde un punto de vista multidimensional en Brasil.

El sistema de previsión social, que en Brasil cuenta con elementos contributivos (seguros, jubilaciones y pensiones vinculados al mercado laboral formal) y no contributivos (jubilación rural), también es imprescindible.

<sup>1</sup> Los textos que componen esta serie se basan en artículos elaborados por el equipo del Plan para el libro El Brasil sin Miseria, publicado en 2014 y disponible en la web del WWP.

<sup>2</sup> En la República Federativa de Brasil esos servicios son cofinanciados entre la Unión (ente central), los estados y los municipios (entes locales).

Si a ello se suman los beneficios socioasistenciales destinados a personas con discapacidad y de la tercera edad de baja renta, tenemos el completo sistema de protección social brasileño, que incluye previsión social, asistencia social y salud.

### Cobertura de los beneficios sociales

Tipos de beneficio	INACTIVOS*	ACTIVOS*
Contributivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficios para personas de la tercera edad y personas con discapacidad</li> <li>Beneficios para personas con enfermedades o accidentes laborales</li> </ul>	Seguro de desempleo
No contributivo	Beneficios de la asistencia social (personas de la tercera edad y personas con discapacidad)	<b>Programa Bolsa Familia</b>

(\*) Inactivos o activos en el mercado laboral

Si a ello se suman los beneficios socioasistenciales destinados a personas con discapacidad y de la tercera edad de baja renta, tenemos el completo sistema de protección social brasileño, que incluye previsión social, asistencia social y salud.

### El Programa Bolsa Familia y el Registro Único

Hasta comienzos del siglo XXI en Brasil quedaba un grupo que, además de no contar con una cobertura mínima de renta, también tenía ciertas dificultades de acceso a los sistemas universales de salud y educación. Eran los adultos pobres en edad activa y, en consecuencia, sus hijos.

A partir de 2003, con la creación de las transferencias de renta condicionadas del Programa Bolsa Familia<sup>3</sup>, esa parte de la población hasta entonces desasistida pasó a contar gradualmente con cobertura, a medida que el programa se expandía.

La participación en el programa, además de complementar la renta de las familias participantes, refuerza el acceso a los servicios de educación y salud, debido a las condicionalidades. Eso requiere una fuerte articulación entre las áreas de asistencia social, educación y salud, no solo a nivel federal, sino también en todos los estados y municipios brasileños.

Dadas sus características de articulación intersectorial y federativa, el Bolsa Familia fue paradigmático para la concepción e implementación del Plan Brasil sin Miseria. Además, la expansión del Bolsa Familia impulsó la cobertura y la mejora técnica del Registro Único, que es la principal herramienta para el mapeo de la pobreza y para la identificación y selección de los beneficiarios de las acciones del Plan.

### Compromiso político e institucionalidad

Por último, aunque no menos importante, la implementación de una estrategia osada, de gran escala y alcance nacional, como el Plan Brasil sin Miseria, no sería posible sin una gran voluntad política. La firme determinación de la presidenta de la República<sup>4</sup> fue fundamental no solo

<sup>3</sup> El programa transfiere recursos mensualmente a una cuenta simplificada, generalmente abierta a nombre de la madre. Las familias participantes asumen el compromiso de mantener a sus hijos en la escuela y de hacer el seguimiento de salud de niños y gestantes (condicionalidades).

<sup>4</sup> El compromiso se situó incluso en el eslogan del Gobierno federal entre 2011 y 2014: «Un país rico es un país sin pobreza».

para garantizar el compromiso de todos los ministerios, sino también de los estados y municipios, así como de la sociedad civil, del sector privado y del mundo académico.

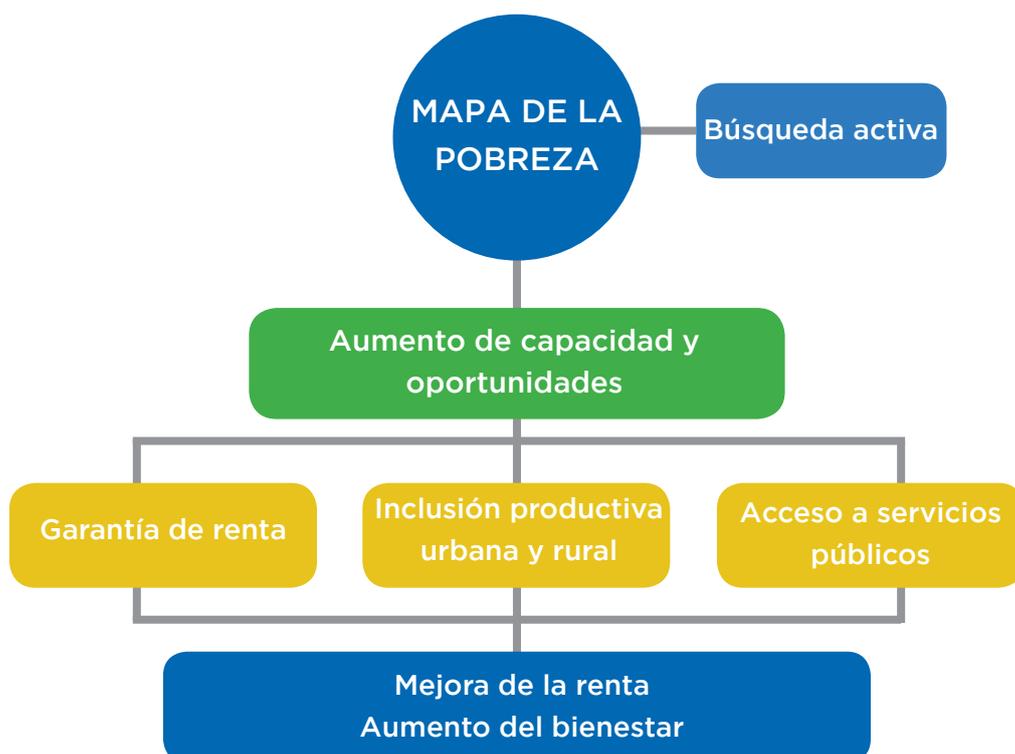
Un decreto presidencial creó el Plan Brasil sin Miseria<sup>5</sup>. Para coordinarlo a nivel nacional, se constituyó una estructura en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre: la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza. El público prioritario era la población en situación de extrema pobreza de todo el país, definida a partir de una línea establecida en el decreto de creación del Plan (actualmente esa línea es de R\$ 77 por miembro de la familia al mes). El objetivo era la superación de la extrema pobreza en Brasil.

## CARACTERÍSTICAS DEL BRASIL SIN MISERIA

### Multidimensionalidad: los ejes de Brasil sin Miseria

La pobreza se manifiesta de múltiples formas, más allá de la insuficiencia de renta: como inseguridad alimentaria y nutricional, baja escolaridad, poca calificación profesional, fragilidad de la inserción laboral, acceso precario al agua, a la energía eléctrica, la salud y la vivienda, etc. Superar la extrema pobreza requiere, por tanto, la acción intersectorial del Estado.

Por eso, el Plan Brasil sin Miseria se organizó de manera multidimensional, en torno a tres ejes de actuación. El primero de ellos está dedicado a proporcionar un rendimiento mínimo estable al público objetivo del Plan. El segundo se refiere a esfuerzos de inclusión productiva, para ofrecer, en la ciudad y en el campo, oportunidades de cualificación, ocupación y generación de renta. El tercer eje se refiere a la mejora del acceso a servicios públicos —especialmente en educación, salud y asistencia social—, dirigido a la expansión de las redes de servicios hacia las áreas con mayor incidencia de pobreza extrema. Varias de las políticas que componen los tres ejes se articulan, potenciando sus resultados.



<sup>5</sup> Decreto nº 7.492, de 2 de junio de 2011.

El Brasil sin Miseria implica el trabajo de 22 ministerios, además de todos los estados y municipios brasileños<sup>6</sup>, los cuales, juntos, ejecutan las cerca de 100 acciones del Plan, en numerosos casos contando con la alianza del sector privado y del tercer sector.

### **Directrices de las acciones que forman parte del Plan**

Para sacar rápidamente a millones de personas de la pobreza extrema en todo el territorio nacional, la mayor parte de las acciones y los programas del Plan Brasil sin Miseria siguen las siguientes directrices estratégicas:

- » Priorización del público extremadamente pobre, garantizando que las políticas llegaran a esa parte de la población (sin por ello dejar de lado a las familias pobres o de bajos ingresos, vulnerables a la extrema pobreza);
- » Atención a las especificidades de la población pobre, que requiere cuidados específicos (para evitar que sea alejada en lugar de ser incluida en servicios no adaptados a su realidad);
- » Amplia escala, considerando el número de personas en extrema pobreza que había en Brasil cuando comenzó el Plan;
- » Alcance nacional, pero teniendo en cuenta las especificidades de cada región;
- » Pacto federal, con adhesión formal de todos los estados y presencia de acciones del Plan en todos municipios del país;
- » Adopción de formas simples de ejecución y financiación de políticas públicas (incluyendo la ejecución directa por el Gobierno federal, como en el caso del *Pronatec*, y transferencias de fondo a fondo para ser ejecutadas por los municipios, como en el caso del *Acessuas Trabajo* y de la acción de guarderías del Brasil Cariñoso), con el fin de facilitar el trabajo de los estados y municipios y permitir una rápida implementación y resultados efectivos;
- » Adopción de metas claras, con seguimiento y monitoreo intensivos, haciendo posibles eventuales ajustes en el rumbo y la transparencia de los resultados para prestar cuentas a la sociedad.

### **Inclusión de programas nuevos y preexistentes**

La construcción del Plan Brasil sin Miseria partió de la acumulación de políticas y herramientas desarrolladas anteriormente, dando continuidad a experiencias de éxito en la reducción de la pobreza, que fueron ampliadas, revitalizadas y articuladas con otras acciones. Es el caso del Programa Bolsa Familia, del Registro Único, del Programa Más Educación y del Programa Luz para Todos. Pero el Plan también conllevó nuevos programas, como, por ejemplo, las lanchas y equipos móviles de la asistencia social, de los cursos de calificación profesional del *Pronatec*, del Programa Agua para Todos y del Programa Bolsa Verde<sup>7</sup>.

### **Búsqueda activa**

Para llegar dónde está la pobreza, en lugar de esperar a que los más pobres acudan a los poderes públicos a demandar beneficios y servicios, el Plan Brasil sin Miseria recurrió a la estrategia de «búsqueda activa», a través de la red de asistencia social presente en todo el país. Eso supuso un importante cambio en la postura del Estado brasileño respecto a los más pobres.

<sup>6</sup> Son 26 estados, más el Distrito Federal, y 5.570 municipios.

<sup>7</sup> Para saber más sobre esos programas, pueden consultarse los textos de la serie sobre los ejes del Plan Brasil sin Miseria. Extreme Poverty” Plan.

### Monitoreo intensivo

En las actividades de coordinación del Plan Brasil sin Miseria, la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza adopta un modelo de monitoreo intensivo de acciones, a través de «salas de situación» y sistemas informatizados de apoyo, en articulación no solo con las diferentes áreas de la administración federal, sino también con los estados, los municipios y la sociedad civil. Se aceleró así la gestión de restricciones, facilitando la superación de obstáculos y dificultades que se daban en la ejecución de las acciones del Plan.

### Este texto está basado en los siguientes artículos:

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordinación intersectorial de las acciones del Plan Brasil Sin Miseria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.