



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 Miseria¹, 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 social² 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.

¹ 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.

² 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"> Beneficios para personas de la tercera edad y personas con discapacidad Beneficios para personas con enfermedades o accidentes laborales 	Seguro de desempleo
No contributivo	Beneficios de la asistencia social (personas de la tercera edad y personas con discapacidad)	Programa Bolsa Familia

(*) 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 Familia³, 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 República⁴ fue fundamental no solo

³ 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).

⁴ 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.

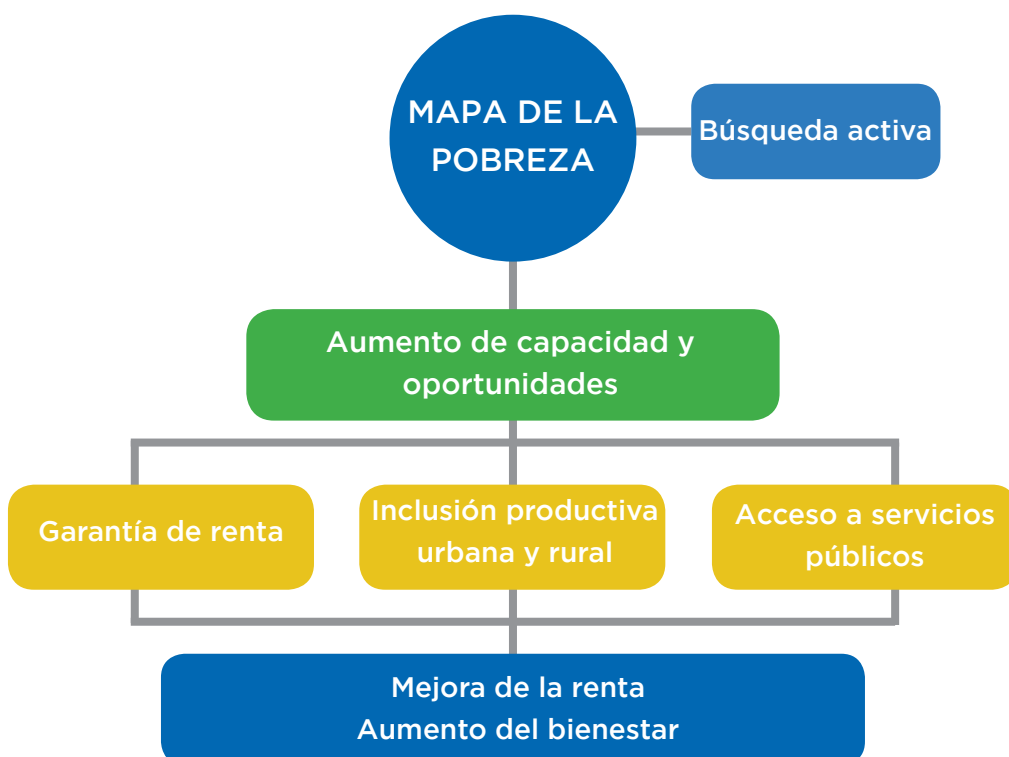
Un decreto presidencial creó el Plan Brasil sin Miseria⁵. Para coordinarlo a nivel nacional, se constituyó una estructura en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre: la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza. El público prioritario era la población en situación 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.



⁵ 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 brasileños⁶, 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 Verde⁷.

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.

⁶ Son 26 estados, más el Distrito Federal, y 5.570 municipios.

⁷ 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.