

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: INCREMENTO E MUDANÇA NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Working Paper número 113 Agosto, 2013

Rômulo Paes-Sousa

*World Centre for Sustainable Development
RIO+ Centre*

Policy International
Centre for Inclusive Growth

RIO+
WORLD CENTRE
FOR SUSTAINABLE
DEVELOPMENT



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Copyright© 2013
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, PNUD

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 21055000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ▪ URL: www.ipc-undp.org

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.

Direitos e Autorizações

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas. Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seus trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. As interpretações, resultados e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Working Papers estão disponíveis online em www.ipc-undp.org ou por meio de solicitação de assinaturas via email para ipc@ipc-undp.org

Print ISSN: 1812-108X

Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro RIO+)

Prédio CEGN, Parque Tecnológico
Rua Paulo Emídio Barbosa, 485, 1º andar
Quadra 1-A, Ilha do Fundão
21941-907 Rio de Janeiro, RJ - Brasil
Contato: rio.mais@undp.org

O Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro RIO+) foi oficialmente lançado em junho de 2013, como legado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), realizada no Rio de Janeiro no ano anterior. Implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Governo Brasileiro, o centro pretende facilitar a pesquisa, o intercâmbio de conhecimentos e promover o debate internacional sobre o desenvolvimento sustentável em suas principais vertentes, econômica, social e ambiental.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: INCREMENTO E MUDANÇA NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Rômulo Paes-Sousa*

1 RESUMO

No período recente, o Brasil tem se destacado como redutor da pobreza e das desigualdades socioeconômicas entre seus cidadãos. São notórios os avanços referentes a uma ação combinada de crescimento econômico e inclusão social. Evidências produzidas em estudos independentes indicam que as políticas de proteção social têm contribuído para o desenvolvimento deste modelo.

Programas de proteção social no Brasil têm apresentado efeitos consistentes na redução da pobreza e desigualdade entre os grupos vulneráveis crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes.

Em 2 de junho de 2011, foi lançado o ambicioso Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014. Com um público-alvo estimado em 15 milhões de pessoas para o ano de 2010, perfazendo 7,9 % da população brasileira, que subsiste com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00, o Plano articula mais de 120 ações distribuídas em 20 ministérios e é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Este estudo visa realizar uma descrição sistemática do PBSM e de seus resultados iniciais. Realizou-se uma revisão da literatura acadêmica sobre a política de proteção social no Brasil, de documentos oficiais, com documentos internos do MDS, Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Também, entrevistamos 21 atores relevantes na implementação do Plano, incluindo a Ministra titular do MDS.

O PBSM representa uma abordagem incremental às construções de política de proteção social do governo anterior. Assim como a Estratégia Fome Zero, o PBSM preconiza um enfoque multidimensional, focalizado, financiado, sobretudo, pelo Governo Federal, com objetivo de reduzir a pobreza.

* Rômulo Paes-Sousa, diretor do *World Centre for Sustainable Development* – RIO+ Centre.
Email: romulo.paes@undp.org.

Em relação a sua agenda programática, o Brasil Sem Miséria integra-se à tendência internacional de associar a proteção social a políticas de geração de trabalho e renda. Dessa forma, aproxima os conceitos de proteção social e de promoção social.

O PBSM beneficia-se do fato de o país de estar próximo de atingir a cobertura ampla do Programa Bolsa Família (PBF). Então, investe esforços para o aumento de cobertura e melhoria de serviços de proteção social.

O Plano parece indicar que, vencida a etapa de prover cobertura plena de benefícios, deve constituir rede de serviços de proteção e promoção social e modificar o conteúdo dos programas dos referidos setores, de modo a torná-los permeáveis aos extremamente pobres. O PBSM passa, agora, a reforçar as intervenções de sentido estratégico no combate à extrema pobreza.

2 INTRODUÇÃO

No período recente, o Brasil tem se destacado como redutor da pobreza e das desigualdades socioeconômicas entre seus cidadãos. São notórios os avanços referentes a uma ação combinada de crescimento econômico e inclusão social. Evidências produzidas em estudos independentes indicam que as políticas de proteção social têm contribuído no desenvolvimento deste modelo.

O Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) têm apresentado efeitos consistentes na redução da pobreza e desigualdade entre os respectivos grupos vulneráveis: *i)* crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes e *ii)* idosos e pessoas com deficiência. Atribuem-se, ainda, ao PBF três fatores para alcance dessa melhoria: o aumento da escolarização na faixa etária de 7 a 17 anos, o aumento do nível de vacinação em crianças menores de 5 anos e, entre as gestantes, o aumento do acesso ao atendimento pré-natal.

Em paralelo, o país implantou o Sistema Único da Assistência Social (Suas). O Suas busca integrar as políticas de assistência social em um modelo racional, equitativo, descentralizado, participativo e com financiamento partilhado entre os entes federados – que, no caso brasileiro, são a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O Suas é um sistema público não contributivo, que tem por função a gestão e a organização da oferta de serviços e benefícios da política de assistência social, organizado segundo níveis de proteção: básica, proteção especial de média e alta Complexidade. Em todo o Brasil, essa rede possuía em 2012, aproximadamente, 10 mil equipamentos, mobilizando uma força de trabalho de mais de 232 mil trabalhadores de vários níveis de formação.

A recente convergência de ações entre transferências de renda (condicionadas e não condicionadas) e provisão de serviços de assistência social posiciona o Brasil como um dos países com melhor resultado no setor entre os emergentes e com potencialidade de apresentar soluções de interesse dos países de economia mais avançada. Afinal, ainda que por razões distintas, tanto os países mais avançados quanto os menos desenvolvidos apresentam déficits importantes de solução de políticas públicas quanto à proteção social. No primeiro caso, este fato ocorre tanto pela ação combinada do histórico desgaste de seus sistemas de proteção quanto pelos déficits orçamentários produzidos por economias em crise.

No segundo, pela necessidade de ampliar o grau de desenvolvimento humano para atender às pressões políticas domésticas e dotar suas economias de maior capacidade para participação de um mercado cada vez mais competitivo.

Uma característica distintiva do modelo brasileiro de proteção social é a aproximação da política de segurança alimentar e nutricional com a assistência social. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional é um sistema flexível, que busca articular ações transversais e horizontais entre os vários entes públicos e constituir rede de serviços vinculados diretamente a esta temática. Exemplos destacados são restaurantes, cozinhas populares e compras públicas de alimentos. O Brasil é um dos primeiros países no mundo a considerar o acesso à alimentação de qualidade um direito constitucional, impulsionado pelo Programa Fome Zero.

O ator político responsável pela coordenação, financiamento e implementação dos sistemas é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Sob sua coordenação, mais de 60 milhões de brasileiros são atendidos com bens e serviços de assistência social e de segurança alimentar. Seu orçamento previsto para 2013 é de 62,45 bilhões de reais, isto é, cerca de 31,38 bilhões de dólares.¹

Em 2 de junho de 2011, foi lançado o ambicioso Plano Brasil Sem Miséria² (PBSM) com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014. Com um público-alvo estimado em 15 milhões de pessoas para o ano de 2010, de acordo com dados preliminares do Censo Demográfico de 2010, perfazendo 7,9 % da população brasileira, que subsistem com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00, o Plano articula mais de 120 ações distribuídas em 22 ministérios. É coordenado pelo MDS e conta com o suporte dos Ministérios da Fazenda, Casa Civil e Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe ao MDS a dupla função de coordenar e implementar as principais ações do Brasil Sem Miséria.

A criação do PBSM é uma intervenção que vem sendo acompanhada com muito interesse por vários governos nacionais, organismos multilaterais³ e instituições de pesquisa que visualizam na iniciativa brasileira a possibilidade de produção de soluções inovadoras de política pública para redução da extrema pobreza. As soluções brasileiras têm o potencial de aplicabilidade em vários países pelo fato de o Brasil apresentar as seguintes características:

- Grande desigualdade socioeconômica em sua população e grande concentração de população extremamente pobre, tanto em áreas urbanas, quanto em áreas rurais. Estes variados contextos permitem a observação da implementação de políticas públicas em condições variáveis de escala, diversidade da atividade econômica e diferenças ambientais e socioculturais;
- Alto grau de heterogeneidade na capacidade instalada em suas estruturas subnacionais, as quais são as responsáveis diretas pela provisão dos serviços públicos;
- Desenvolvimento de soluções inovadoras em política pública de sentido inclusivo em termos socioeconômicos como: Cadastro Único, Cisternas, Programa de Aquisição de Alimentos e Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família;

- Capacidade demonstrada de rápida implementação de políticas efetivas em proteção e promoção social, como os programas Saúde da Família, política de controle do HIV/AIDS, Bolsa Família e Educação Básica;
- Capacidade crescente de transferência de tecnologia, especialmente tecnologia social, aos países sul e centro-americanos e africanos em agricultura familiar, saúde, educação e assistência social.

O presente texto busca fornecer uma descrição sistemática do PBSM e dos seus primeiros resultados. Trata-se de uma doação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para a disseminação das iniciativas recentes do Governo Federal brasileiro nas áreas de proteção e promoção social.

3 ANTECEDENTES DA PRODUÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

No início de 2011, o Brasil encontrava-se em um processo acelerado de expansão de cobertura de serviços de assistência social. Duas grandes iniciativas orientaram esse processo: a implementação do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e a cobertura plena do Programa Bolsa Família, que transfere renda com condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social.

A maioria das políticas de proteção social no país já se encontrava sob a gestão do MDS. Criado em 2004, o Ministério era então responsável pela implementação das políticas de proteção e desenvolvimento social, operadas por meio de 21 programas, nas áreas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar. O Quadro 1 apresenta breve caracterização dos programas do MDS em 2011, segundo taxonomia adaptada do estudo realizado pela Fipe (2007) para o este Ministério.

A análise dos programas no que tange a sua natureza econômica permite-nos entrever que suas ações se concentravam em: transferir renda monetária, prestar serviços, sobretudo, de assistência social e investir na construção de equipamentos públicos de segurança alimentar.

Ainda que tais programas dispusessem de orçamentos e cobertura consideráveis, requerem, do ponto de vista da gestão, a articulação intersetorial e a complementaridade entre as várias ações e programas que atuam sobre as diferentes dimensões da pobreza e desigualdade. Buscam a mesma articulação das políticas de enfrentamento da pobreza com as demais políticas sociais, como saúde, educação, trabalho e desenvolvimento agrário, como parte de uma política mais abrangente de desenvolvimento social, que procura integrar ações e programas, com base em dois focos: a família e o território.

QUADRO 1

Programas do MDS segundo Objetivo, Público-Alvo e Natureza Econômica (2010)

Programas	Objetivo	Público-alvo	Natureza econômica
Programa Bolsa Família	Renda	Famílias	Renda monetária – proteção
Benefício de Prestação Continuada – Idosos	Renda Assistência social	Idosos	Renda monetária – proteção
Benefício de Prestação Continuada – Portadores de Deficiência	Renda Assistência social	Portadores de deficiência	Renda monetária – proteção
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Assistência social	Crianças e adolescentes	Renda monetária – proteção e prestação de serviços
Programa Agente Jovem Projovem Adolescente	Assistência social	Crianças e adolescentes	Renda monetária – proteção
Programa de Atenção às Crianças Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – crianças e adolescentes	Assistência social	Crianças e adolescentes	Prestação de serviços
Programa de Atenção aos Idosos Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Idosos	Assistência social	Idosos	Prestação de serviços
Serviço de Proteção e de Atenção Integral à Família	Assistência social	Famílias	Prestação de serviços
Serviço de Proteção Social Especial à Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência e Suas Famílias	Assistência social	Pessoa com deficiência e pessoa idosa	Prestação de serviços
Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos (Sentinela)	Assistência social	Famílias e indivíduos	Prestação de serviços
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Assistência social	Pessoa com deficiência e pessoa idosa	Prestação de serviços
Serviços de Acolhimento – Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Assistência social	Famílias e indivíduos	Prestação de serviços
Programa de Educação Alimentar	Segurança alimentar	Outros	Prestação de serviços
Programa de Aquisição de Alimentos – Conab	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária – garantia de compra
Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Local	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária – garantia de compra
Programa de Aquisição de Alimentos – Leite	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária – garantia de compra
Programa de Bancos de Alimentos	Segurança alimentar	Outros	Renda em espécie
Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos	Segurança alimentar	Outras populações vulneráveis	Renda em espécie
Programa de Hortas Comunitárias	Segurança alimentar	Famílias	Investimento
Programa de Cozinhas Comunitárias	Segurança alimentar	Outros	Investimento
Programa de Restaurantes Populares	Segurança alimentar	Outros	Investimento
Programa de Construção de Cisternas	Segurança alimentar	Famílias	Investimento
Programa de Equipamentos Comunitários para Quilombolas	Segurança alimentar	Outras populações vulneráveis	Investimento

Fonte: Adaptado de Fipe (2007).

3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família é uma transferência condicionada de renda voltada à população pobre, com ênfase na extremamente pobre, criado em setembro de 2003, com base na fusão progressiva de quatro diferentes programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás). O objetivo do PBF é combater a fome e a miséria, condicionando a transferência direta do benefício financeiro às ações da família, relacionadas a direitos sociais nas áreas da saúde, da alimentação, da educação e da assistência social.

O Programa atingiu, em dezembro de 2010, cerca de 12,8 milhões de famílias beneficiárias, com um montante acumulado transferido no ano de 14,4 bilhões de reais (MDS, 2012). No tocante à extensão de cobertura e expansão de direitos sociais, o PBF é comparável a quatro grandes iniciativas recentes em termos de política social da história brasileira: a extensão do direito previdenciário aos trabalhadores rurais não contribuintes, nos anos 1960;⁴ o surgimento da proteção social não contributiva por meio da Renda Mensal Vitalícia, na primeira metade dos anos 1970; a implantação do Sistema Único de Saúde, a partir de 1988; e a ampliação da cobertura do ensino básico nos anos 1990.

A consolidação do Bolsa Família trouxe como principais contribuições para a proteção social no Brasil:

1. Homogeneizou os critérios dos programas de transferência condicionada de renda então existentes quanto aos critérios de elegibilidade, cadastramento, condicionalidades, forma de pagamento, modelo de gestão, participação social e financiamento. Dessa forma, eliminou-se a sobreposição de benefícios que produzia um modelo desigual no acesso dos interessados. Foi instituído um sistema de monitoramento e avaliação que inexistia nos programas que o precederam, além do estabelecimento de articulações com os setores de saúde, educação, assistência social e energia, que anteriormente competiam por públicos-alvo bastante semelhantes;
2. Atendimento amplo à população-alvo da assistência social, que teve acesso à proteção básica como a primeira camada de bens públicos;
3. Redução da pobreza, que é um dos componentes mais relevantes na redução da extrema pobreza – o outro é a renda do trabalho (OSÓRIO, 2011). Também houve aceleração da redução da desnutrição infantil no Semiárido e em populações tradicionais;
4. Impacto positivo na alteração das atitudes das famílias no que se refere à nutrição de crianças; educação de crianças, sobretudo, adolescentes no Nordeste; vacinação e consultas de pré-natal; e empoderamento das mulheres na comunidade e no domicílio;
5. Definição de um padrão de referência para concessão de benefícios, modelo de gestão e de pagamento, em política pública para outras áreas: segurança, cultura e esportes;
6. Criação de um paradigma para o cadastramento de público-alvo de políticas públicas, o Cadastro Único, e de veículo para recebimento de benefícios financeiros públicos, o Cartão Bolsa Família.

3.2 SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A implementação do Suas implicou a reorganização das políticas setoriais nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), embora com distinções importantes, decorrentes das próprias especificidades da área de assistência social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em outubro de 2004, cria as condições para o surgimento do Suas.

Esse período pode ser caracterizado por duas etapas: períodos protossistêmico e sistêmico. O período protossistêmico, que vai da promulgação da Constituição de 1988 até 2004, no qual o modelo sistêmico já estava desenvolvido na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), mas ainda sem implementação, fez com que a ação do Estado ocorresse sob forma de programas não articulados, com grande sobreposição e redundância, baixo investimento, baixa eficiência e baixa cobertura.

O período sistêmico inicia-se com a reconfiguração da assistência social no Brasil e com o surgimento do MDS em 2004 e vai até 2011, convergindo estruturas de assistência social, transferência condicionada de renda e de segurança alimentar e nutricional. Pelo lado da política de assistência social *stricto sensu*, o Suas introduz lógica de organização e gestão semelhante ao SUS, que enfatiza a hierarquização de serviços, descentralização, gestão compartilhada, cofinanciamento e controle social. Há, ainda, um grande impulso na introdução de instrumentos contemporâneos de gestão, quais sejam: tecnologias da informação aplicadas aos serviços da assistência social, qualificação massiva de recursos humanos, aprimoramento de orientações técnicas relativas aos equipamentos e serviços e monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Em 2011, o surgimento do Plano Brasil Sem Miséria confere à assistência social a possibilidade de integração de políticas em um nível intersistêmico, isto é, articulação com diferentes políticas sistêmicas como saúde, educação e desenvolvimento agrícola. Esta amplitude e complexidade é um dos componentes mais inovadores do PBSM.

O Quadro A1, no Anexo, descreve a evolução da construção do marco jurídico-institucional da assistência social a partir da promulgação da Constituição de 1988. Observa-se que, a partir de 2004, há grande adensamento na produção de atos normativos, tanto por parte do Conselho Nacional da Assistência Social, quanto pelo Governo Federal. Como o Governo Federal possui grande poder de indução sobre os governos subnacionais, essas iniciativas visam estimular o crescimento da ação pública em assistência social em âmbito estadual e municipal.

Os programas vigentes em 2004 estavam articulados em um modelo biaxial: ciclo de vida associado às condições de vulnerabilidade. Crianças, jovens e idosos associados a vulnerabilidades diversas constituíam-se no público preferencial da assistência social. O Programa de Atenção Integral à Família (Paif), por sua vez, continha os elementos sistêmicos da abordagem multidimensional, que articulava a promoção de direitos, prevenção e cuidado das famílias em risco de violação de direitos ou já submetidas à violação de direitos.

No contexto de desigualdades sociais do Brasil, a ação da assistência social transcende ao cuidado preventivo e possui ação direta no resgate de populações para a cidadania em um contexto em que pobreza e outras vulnerabilidades já estão instaladas.

As dificuldades desse modelo estavam situadas na baixa conexão com políticas de desenvolvimento de capital humano, especialmente ligadas à qualificação para inserção imediata no mercado de trabalho. Isto passa a ser superado pelos avanços do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Programa Bolsa Família e do BPC na Escola. Contudo, uma abordagem mais abrangente, que recupera o entendimento de desenvolvimento social presente na primeira etapa do Programa Fome Zero, é reencontrada no Plano Brasil Sem Miséria.

A PNAS, instituída em outubro de 2004, organiza a oferta de serviços em dois níveis de complexidade: básico e especializado.

A Proteção Social Básica tem ênfase na ação preventiva e é voltada ao atendimento de populações pobres com acesso limitado aos bens e serviços públicos, portadores de deficiências e indivíduos com fragilização de vínculos afetivos com a família e com a comunidade. Sua atuação está ancorada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os objetivos são promover a inserção social e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitário.

A Proteção Social Especial tem ênfase no cuidado de famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou estejam em situação de iminente violação. As demandas usuais compreendem: violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, perdas de vínculos familiares, situação de rua e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. As demandas são classificadas em níveis de complexidade: média e alta. Os serviços de assistência social de média complexidade estão ancorados no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas) e os de alta complexidade, nas unidades de acolhimento da rede socioassistencial. Os serviços de Proteção Básica Especial atuam de forma articulada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos do Poder Executivo.

Um aspecto a ser destacado no período sistêmico é a diversificação dos equipamentos da assistência social. A rede de CRAS e Creas expandiu-se e diversificou-se com o surgimento do CRAS indígena, CRAS Quilombola e Centro Pop, que são Creas especializados no atendimento de populações em situação de rua. Expandiram-se, ainda, os diversos equipamentos de abrigo. O Quadro 2 apresenta os serviços prestados pelos equipamentos de assistência social de acordo com níveis de complexidade, serviços, população-alvo e tipos de equipamento.

A constituição da rede de serviços de assistência social no âmbito do Suas implicou aumento expressivo no número de equipamentos disponíveis, mas sobretudo aumentou a qualidade dos serviços ofertados em decorrência da padronização e da regularidade no financiamento dos equipamentos e procedimentos. No início de 2007, um estudo pioneiro sobre as condições arquitetônicas dos equipamentos de assistência social, captura o momento inicial da rede (CASTRO, 2008). Foi observado que, em muitos casos, os CRAS eram equipamentos de assistência social preexistentes ao Suas. Grande parte desses não possuíam espaços compatíveis com os serviços prescritos na PNAS/2004. Sobreviventes de um período de baixo investimento no setor, muitos eram espaços improvisados, diminutos, de difícil acesso, mal ventilados, mal iluminados, sem dispor de conexão com a internet. As medidas de padronização adotadas a partir de 2008, somadas ao sistema de monitoramento de serviços por meio do Censo Suas, alteraram a qualidade dos equipamentos.

QUADRO 2

Níveis de Complexidade, Tipos de Serviços e Públicos-Alvo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004)

	Serviço	Público-alvo
Básica	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	Famílias vulneráveis em áreas de abrangência dos CRAS.
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (em articulação com o Paif)	- Crianças até 6 anos de idade; - Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; - Adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; - Idosos com idade igual ou superior a 60 anos.
	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas vulneráveis: - Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; - Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda. - Indígenas aldeados em área de referência de CRAS Indígena - Comunidades Quilombolas em áreas de referência de CRAS Quilombola.
Média complexidade	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) Serviço Especializado em Abordagem Social	Famílias e indivíduos com direitos violados, geralmente inseridos no núcleo familiar, em área de abrangência dos Creas.
	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Adolescentes em conflito com a lei.
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	- Idosos vulneráveis; - Portadores de deficiência.
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Pessoas em situação de rua em áreas de abrangência dos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).
Alta complexidade	Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Abrigo institucional; • Casa-Lar; • Casa de Passagem; • Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;	Famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, sem referência familiar, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora do núcleo familiar e/ou comunitário de origem.
	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.	Famílias e indivíduos Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: entrevista com gestores da SNAS/MDS.

Dois grandes desafios estavam postos para as políticas que pretendiam enfrentar a pobreza no Brasil: 1) a necessidade de coordenação dos diferentes entes federativos, dada a gestão descentralizada das políticas; e 2) a necessidade de integração das ações e programas de forma a tornar essas políticas complementares e mais efetivas. No contexto federativo brasileiro, no que se refere à coordenação das políticas, observava-se que os programas sociais de diferentes tipos, voltados aos mesmos grupos populacionais, não eram integrados, gerando concorrência, desperdício e baixa efetividade.

3.3 SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O amplo conteúdo do Programa Fome Zero (FZ), depois denominado Estratégia Fome Zero, foi o centro do discurso político do Governo do Brasil de 2003 a 2010 em relação às políticas de proteção e promoção social. Inicialmente, com foco na segurança alimentar e nutricional, deslocou-se no fim do período para o combate à pobreza.

O Fome Zero buscava integrar ações de 19 ministérios, em parceria com a sociedade civil, e estava articulado em torno dos seguintes objetivos:

1. Melhorar as condições de vida da população;
2. Inserir a segurança alimentar e nutricional como item da agenda de política pública no Brasil e no mundo;
3. Garantir a produção, a disponibilidade e o acesso regular a alimentos de qualidade para todos.

O Programa Fome Zero buscava garantir o acesso aos alimentos de qualidade por meio do aumento do poder aquisitivo da população decorrente de uma melhor inserção econômica ou da proteção social; da produção para autoconsumo no campo e na cidade; provisão de alimentos pelo setor público; e da conscientização quanto a melhor solução de segurança alimentar e nutricional nas etapas de produção, distribuição e consumo de alimentos.

O Quadro 3 apresenta o sumário da proposta original, publicada pelo Instituto Cidadania em 2001, que se constituiu no ponto de partida para o Programa Fome Zero no Governo Lula.

A produção do Fome Zero parecia estar ligada a motivações políticas e ideológicas, mas também a aspectos operacionais em termos de políticas públicas. O Programa do Partido dos Trabalhadores já há muito incorporava o projeto de crescimento econômico com inclusão. Esta bandeira foi agregando progressivo apoio político de setores mais a esquerda pelo fato de o Brasil apresentar crescimento econômico sem alteração de seus níveis de desigualdade socioeconômica. O Fome Zero possuía clara conexão com estes dois processos. Além disso, o Programa estava desenvolvido como estratégia de política pública de combate à fome e à pobreza no início do ano eleitoral de 2002.

Lula, ao escolher o FZ como narrativa central de seu discurso como candidato, podia, em decorrência da própria experiência, vocalizar uma mensagem política potente: acabar com a fome no país. A mensagem era simples e possuía forte vinculação com a plataforma de movimentos sociais na luta contra a fome nos anos 1990. O Fome Zero converteu-se na metáfora que permitia comunicar de maneira simplificada as complexas mensagens de políticas contra a pobreza.

O FZ esteve sob forte oposição de setores da mídia, da centro-direita e mesmo de forças de extrema esquerda. No entanto, ele atraiu a atenção de eleitores mais pobres.

Em 2004, a PNAD aferiu que 18,8% de todos os brasileiros encontravam-se em insegurança alimentar moderada ou alta. Entre os que recebiam até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, esta condição atingia 61,2% (IBGE, 2006).

Lula apresentou o FZ e depois o Programa Bolsa Família como o eixo articulador do seu discurso político nos oito anos de presidência.

Se por um lado, o Fome Zero afirmou-se como marca importante da política social do Brasil no exterior, sobretudo na África e América Latina; por outro, no Brasil, ele sofria forte oposição em seu primeiro ano.

Três grupos de problemas parecem ter dificultado a implementação do Programa no seu modelo original:

1. Grande ênfase na organização social, que deveria preceder a implementação do Programa. Isto dificultava a adesão dos prefeitos ao FZ e limitava sua introdução nos municípios com baixa capacidade de mobilização social;
2. Dificuldade de articulação dos programas. No momento inicial da gestão de uma elite política emergente, o governo possuía muitas dificuldades de promover ações coordenadas;
3. Escolha de programa âncora que possuía baixa eficiência, o Cartão Alimentação. O Programa Cartão Alimentação somava-se aos três programas preexistentes, gerando mais redundância e sobreposição.

Com a criação do MDS, a nova estrutura integrou o Ministério da Assistência Social e o Programa Bolsa Família, que estava ligado diretamente à Presidência da República. O MDS buscou dar maior ordenamento gerencial às políticas de proteção social não contributivas e definiu mais claramente qual a clientela dessas políticas. A consigna Fome Zero foi incorporada como logomarca do MDS, o Programa converte-se posteriormente em Estratégia Fome Zero, estando presente como eixo articulador do discurso ministerial. Progressivamente, com a consolidação do Bolsa Família após o ano de 2006, o PBF ocupa a posição de programa mais visível da Estratégia Fome Zero.

A nova configuração da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) apresentou resultados importantes no que se refere ao modelo jurídico do setor e crescimento expressivo do investimento público. Além dos expressivos investimentos no Programa Bolsa Família, houve importante investimento nos:

1. Programa Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, gerenciado pelo MDS.
2. Programa Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA), gerenciado pelo MDS.
3. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerenciado pelo MEC.

Em relação às principais alterações no marco jurídico-institucional da política de SAN no Brasil, duas modificações importantes ocorreram: em 2006, com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan); e, em 2010, com a definição do acesso aos alimentos de qualidade. Ambas as iniciativas dotam o Brasil de uma das legislações mais avançadas em SAN. Contudo, ainda persiste um desafio essencial no modelo de política pública: o Sisan deve-se constituir-se como um sistema rígido ou flexível?

Um sistema rígido é composto de uma extensa rede de serviços, com modelo de gestão definido e níveis de coordenação bem demarcados. Em um modelo flexível, prevalecem a “*advocacy*” e os instrumentos de regulação. O modelo atual apresenta uma composição híbrida. Sua rede de equipamentos é limitada, com presença mais expressiva nas grandes cidades. O Consea tem considerável papel normativo, com influência sobre o Governo Federal, mas padece de capilaridade em âmbitos subnacionais. A baixa articulação dos órgãos de governo é suprida em parte pela articulação referente aos programas de SAN, como PAA. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) ainda carece de um rito administrativo mais consistente no âmbito federal e de presença efetiva no âmbito estadual.

O Consea (2009) destacava três grandes desafios para a política e sistema de SAN, que permanecem válidos:

- Expansão dos níveis de segurança alimentar e nutricional às populações vulneráveis: afro-brasileiros, indígenas, populações em situação de rua e agricultores familiares.
- Garantia do financiamento do Sisan em todos os níveis.
- Promoção internacional ao direito à alimentação adequada.

Um aspecto interessante a ser destacado no último desafio: é raro que um setor específico da política pública brasileira coloque para si um desafio internacional.

No início de 2011, o PBF no desenho então vigente estava próximo ao seu limite de incidir fortemente na redução da pobreza. Em estudo publicado no mesmo ano, Osório observou que os baixos valores transferidos pelo PBF aos extremamente pobres eram insuficientes para removê-los dessa condição. A ascensão econômica destes dependia da conexão com o mercado de trabalho ou de outras transferências.

Em 2011, a partir dos dados preliminares do Censo Demográfico de 2010, estimou-se que 16,27 milhões de brasileiros encontravam-se abaixo da linha da extrema pobreza ainda que grande parte destes fossem beneficiários do PBF. Em nossas estimativas, apoiados nos dados revistos do Censo Demográfico, chegamos a uma população-alvo de 15 milhões, como será demonstrado posteriormente. Cerca de 1,2 milhão de famílias elegíveis, grande parte delas pertencentes às populações tradicionais ou residentes em lugares remotos, não eram beneficiárias.

Some-se a isto o fato de alguns governos estaduais passarem a instituir os seus próprios programas de transferência, com risco de se produzir um estado de desorganização semelhante ao que precedeu ao PBF.

Dessa forma, os determinantes do surgimento do PBF podem ser sistematizados a partir de compromisso político de superação da miséria, a partir de uma trajetória governamental positiva de redução de desigualdades sociais, cujos instrumentos apresentavam limitações para obtenção de maiores progressos. Isto tudo associado à tensão promovida pelos governos estaduais de buscarem papel de relevo na política de proteção social.

4 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: FUNDAMENTOS

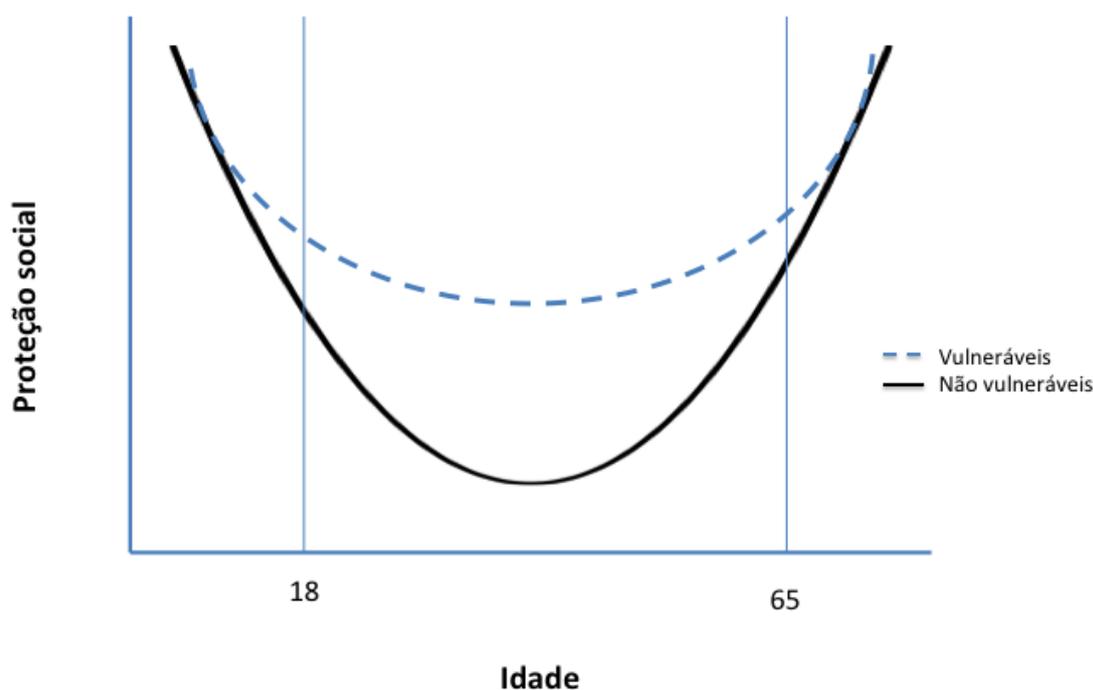
O debate sobre articulação entre proteção e promoção social, mais especificamente com o trabalho, tem emergido como prescrição para o futuro das políticas de proteção social (BANCO MUNDIAL, 2012; IPEA, 2012; DEVEREUX; SABATES-WHEELER, 2004). Não se trata mais de contrapor a proteção social à atividade laboral, mas de produzir, em um primeiro momento, uma condição híbrida, na qual os beneficiários da política pública obteriam um *mix* de renda composto por benefícios de proteção e rendas auferidas do trabalho, tendo em paralelo um desenvolvimento intensivo de capital humano.

Esta estratégia adviria dos déficits de formação de capital humano experimentados pelos extremamente pobres e dos requerimentos cada vez mais exigentes do mercado de trabalho. Então, a abordagem de inclusão dos extremamente pobres deveria: garantir renda, potencializar a entrada ou possibilitar um melhor posicionamento no mercado de trabalho, por meio do desenvolvimento do capital humano.

O Gráfico 1 apresenta de forma esquemática a comparação de demandas potenciais de proteção social pública por parte de dois indivíduos. Um em condição de não vulnerabilidade (linha contínua), o qual reduzirá progressivamente suas demandas quanto mais próximo estiver do seu período etário produtivo. O que acumular através do trabalho demandará níveis menores de proteção para si e demais membros da sua família. O capital ativo e imobilizado que acumular ao longo da existência poderá ser transmitido aos seus herdeiros conferindo níveis antecipados de segurança. Já o que se encontra em condição de vulnerabilidade (linha pontilhada) tenderá a apresentar níveis mais altos de demandas tanto nos períodos em que estiver fora do intervalo etário produtivo, quanto no período etário produtivo. Detentores de capital acumulado escasso inclinam-se a demandar do Estado bens e serviços que respondam suas demandas de proteção, que tendem a ser aumentadas pelo acúmulo de agravos e riscos o qual está submetido. A proteção social busca incidir sobre a inclinação da curva, buscando aprofundar os níveis de proteção social para que os indivíduos construam mecanismos exitosos de sobrevivência, reduzindo as vulnerabilidades associadas à pobreza.

Na construção de um modelo abrangente, a assistência social cumpriria um papel estratégico no Plano Brasil Sem Miséria, visto que os beneficiários potenciais da abordagem são pobres e portadores de vulnerabilidades diversas. A assistência social teria papel importante na captação e identificação dos beneficiários, no referenciamento para os serviços envolvidos, no acompanhamento da vinculação dos indivíduos e famílias com esses serviços, na mobilização e no monitoramento de sua colocação ou recolocação no mercado de trabalho e cuidado de indivíduos e famílias nas demandas típicas do serviço socioassistencial.

GRÁFICO 1

**Demanda Potencial por Programas de Proteção Social e Idade:
Indivíduos Vulneráveis e não Vulneráveis**

Fonte: Elaboração do autor.

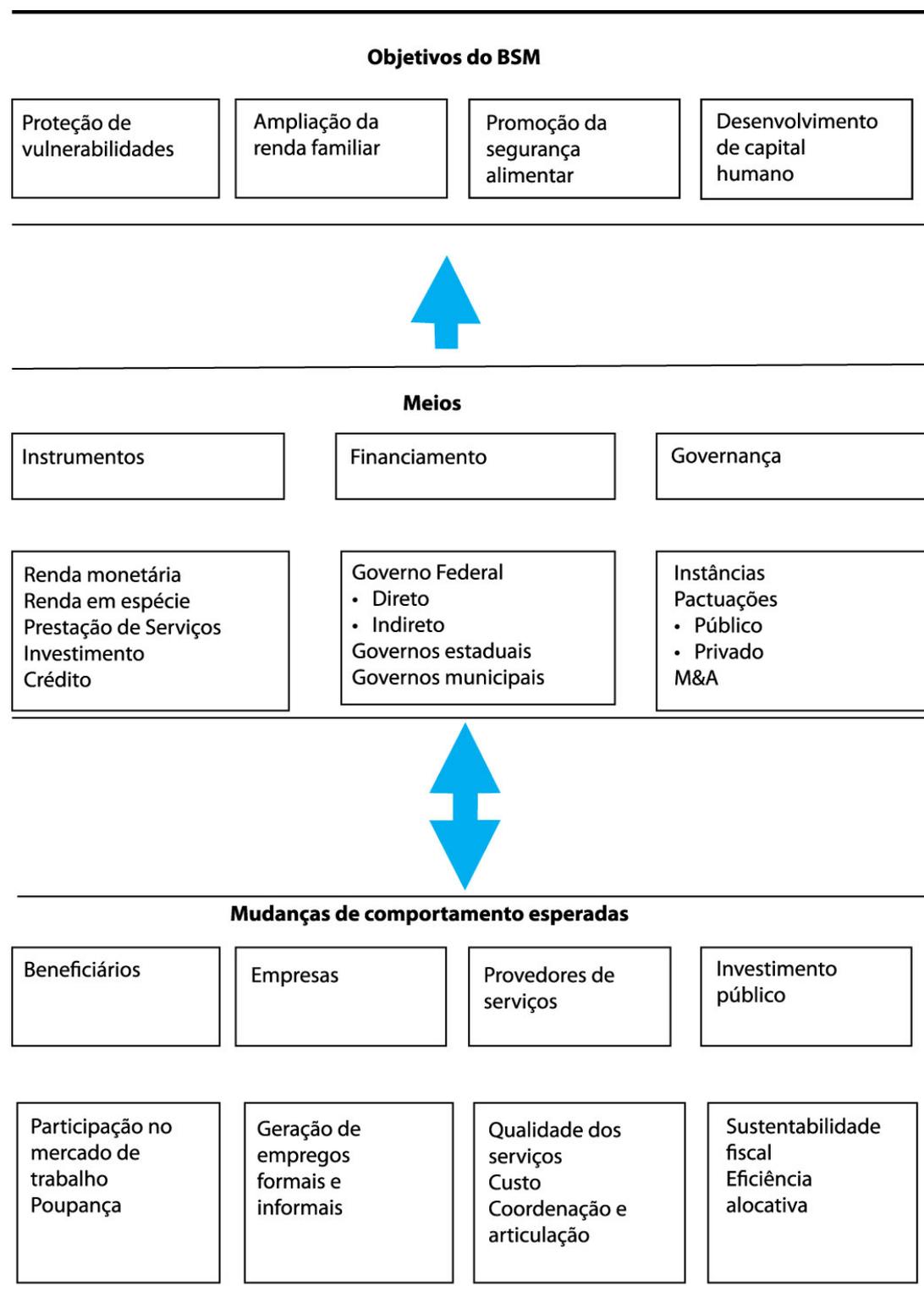
O PBSM aprofunda o foco do Bolsa Família e busca articular a resposta social organizada às demandas da população extremamente pobre, em um nível mais amplo que a estratégia Fome Zero. Os fundamentos do Plano são:

1. Promover o desenvolvimento social, recuperando a dimensão mais abrangente do conceito de desenvolvimento. Não se trata de restituir o equilíbrio de uma “pobreza digna” alterada por situações conjunturais ou duradouras, mas de integrar de maneira plena um segmento populacional à dinâmica econômica e social do país.
2. Promover equidade, utilizando as políticas públicas para redução das diferenças socialmente injustificáveis, a fim de combater discriminações, as quais estão sujeitas grandes parcelas dessa população. Também estão entre os potenciais resultados do Plano: empoderamento da mulher, redução dos hiatos de pobreza entre negros, pardos em relação à população branca, redução dos hiatos de pobreza entre povos indígenas e populações tradicionais em relação aos grupos majoritários.
3. Gerar oportunidades, por meio de desenvolvimento do capital humano, considerando: ciclo de vida, gênero, local de residência (urbano ou rural) e contexto cultural.

4. Agregador de qualidade ao modelo vigente, promovendo mudanças na qualidade do que é ofertado à população-alvo. O déficit de acesso aos bens e serviços públicos da população-alvo é, em muitos casos, déficit de acesso a bens e serviços de qualidade.
 - a. Integração. Implica organizar e dar mais efetividade aos serviços prestados e benefícios concedidos. Há, portanto, um eixo horizontal que compreende os programas federais. Existe, também, um eixo vertical que incorpora as ações dos níveis subnacionais. Além desses, há um eixo que articula ações do setor público com as do setor privado. Este último setor é o responsável pela contratação e, em muitos casos, pela qualificação dos beneficiários.
 - b. Marco jurídico. Mudanças de âmbito legal como a sanção da Lei nº 12.435, em julho de 2011, que alterou a Loas, possibilitando a utilização dos recursos oriundos de transferências federais para contratação de recursos humanos para atuação nos Creas e CRAS. Isto dará sustentabilidade ao modelo de expansão da rede de serviços de assistência social, que tem o papel de articuladora do Plano.
 - c. Percepção social. O alcance do PBF tende a impor desafios quanto à percepção de usuários do Plano e os contribuintes. Os primeiros podem ter dificuldades em diferenciá-lo do PBF. Os últimos tenderão a vê-lo como oposição ao PBF. Enfim, o Governo “ensinará a pescar”. O devido esclarecimento aos dois segmentos permitirá uma compreensão mais sofisticada da proteção social.
5. Sustentável. O Brasil encontra-se em expansão na garantia de direitos. Os fatores endógenos à sustentabilidade do Plano são: a capacidade de projeção da população de beneficiários e de estimar a efetividade dos programas são condições para a sustentabilidade do Plano, produzindo oportunas mudanças de desenho e procedimentos. Os fatores exógenos são: a resiliência do modelo econômico e de suas ações anticíclicas à crise internacional, que balizarão a capacidade de investimento público; e a sustentação política do Plano. Um resultado positivo que o Plano pode trazer mais a longo prazo é a redução da heterogeneidade no financiamento de bens e serviços de proteção social.⁵

A Figura 1 apresenta um modelo conceitual do PBSM que enfatiza a dimensão transformadora necessária a produção de políticas inclusivas eficazes. Ela está baseada em modelo de proposição mais genérica elaborada por Ribe, Robalino e Walker (2012).

Figura 1

Modelo Conceitual do Palno Brasil sem Miséria

Fonte: Adaptação a partir de Ribe, Robalino e Walker (2012).

No modelo, os objetivos e meios estão alinhados de forma a produzir mudanças que não são circunscritas aos beneficiários e suas família, mas incorporam: o Estado provedor de bens e serviços, o setor privado comprador da força de trabalho potencial e a capacidade do poder público desenvolver estratégias sustentáveis.

O conceito articulador do modelo entende a proteção social – em articulação com a promoção social – voltado aos extremamente pobres como o conjunto de iniciativas formais e informais, promovidas pelos setores público e privado que proveem: bens e serviços de assistência social, seguro social contra o agravamento dos riscos existentes ou aparecimento de novos riscos sociais de grande impacto, desenvolvimento do capital humano e potencialização da presença desta população no mercado de trabalho. O modelo busca proteger contra a extrema pobreza e outras vulnerabilidades, aumentar a resiliência contra choques naturais ou sociais, promover equidade e gerar oportunidades.

O aspecto mais desafiador do Plano é a capacidade de melhorar a inserção dos beneficiários dos programas de transferência de renda no mercado de trabalho. Pois, é sabido que os mais pobres são os que mais têm dificuldade de se inserir no mercado e os que mais rapidamente dele são excluídos em contextos de crise. É justamente nesta atividade em que o poder público tem apresentado mais dificuldades de criar empregos para os extremamente pobres.

5 AFERIÇÃO DA DEMANDA DO PBSM

A definição do critério de elegibilidade do Plano estava revestida de duas questões que transcendiam a estimativa da demanda. Em primeiro lugar, implicava produzir algo próximo a uma linha oficial de pobreza. Em segundo, definir o parâmetro para aferição dos níveis de sucesso do Plano, isto é, de que maneira o governo passaria a ser cobrado.

O tamanho da demanda por políticas de combate à extrema pobreza estava previamente balizado pela cobertura do PBF. Na prática, qualquer que fosse o método empregado, obter-se-ia uma população resultante da soma de um subconjunto de beneficiários do PBF mais um número menor de elegíveis do PBF ainda não incluídos.

Se por um lado, o método a ser perseguido para a produção de estimativas deveria apresentar a melhor acurácia possível; por outro, os atributos operacionais possuíam grande relevância. Afinal, assim como todos os programas de assistência social, o Plano seria operado em âmbito municipal e teria seu desempenho aferido a cada ano.

A operacionalidade da aferição dificultava a adoção de indicadores multidimensionais, como os com base nos requerimentos calóricos consumidos em um dia e os referentes ao acesso à cesta de bens e serviços.

O número de ações envolvidas e a cobertura potencial pretendida, todos os extremamente pobres dotavam o PBSM para a capacidade de produzir um modelo de classificação que influenciaria o setor de política social que opera no combate à pobreza e extrema pobreza. O critério adotado valeria para todos. É curioso notar que mesmo o MDS trabalha com três linhas de pobreza, implicando três categorizações. Além dos critérios utilizados pelo PBF (R\$70,00 e R\$140,00) e pelo BPC ($\frac{1}{4}$ do salário mínimo), o Programa PAA Leite está voltado a atender à demanda de consumo para as famílias pobres que possuam renda *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

5.1 LINHA DE POBREZA

O Governo Federal optou por utilizar a renda *per capita* ao nível de R\$ 70,00 como o critério de classificação dos extremamente pobres. Esta linha unidimensional é consistente, tanto com o que já é utilizado pelo PBF, como a que o Pnud utiliza na produção de indicadores dos ODM (FONSECA, 2011). Para produzir a primeira estimativa de demanda, ou seja, cálculo do estoque, foram utilizados os dados preliminares do Censo demográfico de 2010.

Estas escolhas favoreciam o Plano com o seguinte:

1. Permitia comparabilidade internacional;
2. Aproveitaria o acúmulo de conhecimento do MDS no uso do indicador de referência do PBF;
3. Dados preliminares do Censo 2010 permitiriam cálculos com maior acurácia em âmbito municipal que as pesquisas domiciliares do IBGE.

Obviamente, a atualização anual de dados censitários no âmbito municipal apresenta desafios importantes para o Plano. Para tanto, é necessário apoiar-se nas pesquisas domiciliares do IBGE. As mais abrangentes, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), permitem representatividade estatística em 20 contextos⁶ e representação estadual de menor poder estatístico. Além disso, somente a PNAD é anual. Estas pesquisas, com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e Economia Informal Urbana (Ecinf), enfrentam os próprios desafios, que é a transição para uma pesquisa integrada, multidimensional, com desenho longitudinal. Esta profunda mudança metodológica trará ao Plano a vantagem de poder incorporar as suas necessidades de monitoramento, mas também o transtorno da perda das series históricas das pesquisas anteriores, inclusive as relações com Censo Demográfico. Isto maximiza as complexidades típicas da extrapolação de pesquisas de maior nível de agregação espacial para o nível de agregação municipal.

5.2 RESÍDUO

Uma questão posta para o Plano é: qual o limite dado para a erradicação da extrema pobreza? Mesmo países com alto grau de desenvolvimento socioeconômico deparam-se com circunstâncias em que seus sistemas de proteção social funcionam com grande precariedade. Populações em situação de rua, pessoas submetidas ao alcoolismo e outras drogadições, minorias étnicas objeto de discriminação (como indígenas e ciganos), imigrantes ilegais, compõem contextos de grande dificuldade para o funcionamento dos sistemas de proteção social. Isto indica os obstáculos que as políticas sociais possuem para lidar com os indivíduos que querem ser invisíveis diante do aparato repressivo estatal e que, muitas vezes, acabam por se tornarem invisíveis em absoluto a todas as políticas. Muitas vezes são os sistemas constituídos que não possuem a flexibilidade necessária para acomodar os contextos culturais singulares a que pertencem.

Crisis econômicas agravam estas condições por produzir novos extremamente pobres e encontrar governos que promovem redução dos investimentos sociais. Logo, a redução da extrema pobreza possui um limite de redução possível em decorrência das características da demanda e da oferta de bens e serviços públicos.

O PBSM estabeleceu como meta a erradicação da extrema pobreza monetária. Isto em razão do critério de elegibilidade adotado e, por conseguinte, do indicador de sucesso do Plano, que derivam da dimensão renda. Apesar disso, sua agenda de política pública é multissetorial.

No que pese a limitação intrínseca do uso de um modelo unidimensional, a erradicação da extrema pobreza monetária é factível. Contudo, deve-se considerar:

1. A factibilidade do alcance da meta de erradicação é dada pelo compromisso assumido em consonância com os parâmetros de elegibilidade e aferição adotados. A superação da extrema pobreza financeira implicará a melhoria das condições de vida da população demandante. O escopo multidimensional do PBSM visa favorecer o aumento da extensão dos serviços de proteção e promoção social. O atingimento da meta associado tenderá a reposicionar os níveis sociais mínimos do Brasil na direção do conceito multidimensional de pobreza, fazendo, ainda, com que critérios e indicadores incorporem outras dimensões da pobreza. Em outras palavras: a erradicação da extrema pobreza financeira contribuirá para a redução da extrema pobreza *de facto* e recomporá o patamar classificatório de pobreza e de suas possíveis respostas sociais.
2. Resíduo estatístico, como assinalam Feres e Villatoro (2012), decorre dos limites das estimativas. Estão presentes nos erros de estimação atribuíveis ente outros: a variabilidade estatística; variabilidade da renda aferida ao longo do tempo, que é típico de uma variável de fluxo; do uso de um parâmetro nacional de renda monetária nominal, que desconsidera os diferenciais locais do poder de compra e o efeito do rendimento não monetário (como habitação, por exemplo).
3. Resíduo temporal da oferta aparecerá como a diferença entre as demandas dos novos extremamente pobres sobre a capacidade de respostas da política de proteção social. Os novos extremamente pobres advirão de: jovens recém-ingressos no mercado de trabalho e constituidores de novas famílias, famílias que submetidas ao óbito ou doença dos membros de maior renda (choque), famílias migrantes (nacionais e internacionais) com perdas das redes sociais de suporte. A latência entre o surgimento de uma nova demanda e a capacidade de resposta dos serviços produzirá *janelas de não atendimento*.
4. Resíduo operacional coloca-se como nos exemplos apresentados para os sistemas de proteção social consolidados e demandará novos desenhos de políticas para dar conta dos contextos singulares vividos por uma parcela da população.
5. Todas as situações anteriores configurarão um limite percentual de sucesso. Por exemplo, quando se observa indicadores de trabalho e emprego, é dito que uma economia se encontra em pleno emprego quando a taxa de desemprego é inferior a 5%. Empiricamente, se poderá verificar qual o percentual de sucesso da erradicação da extrema pobreza financeira do Brasil. Obviamente, o sucesso na obtenção da meta de erradicação dependerá do que for aceitável socialmente. Algo que o PBF já obteve. De uma maneira geral, entende-se que o PBF está disponível a quem necessita, e os erros de exclusão são incipientes.

5.3 ESTIMATIVAS DE POPULAÇÕES-ALVO

O volume total de extremamente pobres em agosto de 2010 era de 15.002.815 pessoas, perfazendo 7,86 % da população total aferida no período.⁷

Os números citados divergem da primeira estimativa com base nos dados preliminares do Censo Demográfico de 2010. Contudo, eles referem-se à população observada em agosto de 2010, desconsiderando o incremento populacional ocorrido em nos anos subsequentes ao Censo. Dessa forma, é adequado que se produza projeções de população para o fim de 2012, que leve em conta os níveis diferenciados de fecundidade e de mortalidade que são observados entre os extremamente pobres em relação ao restante da população brasileira. Na presente seção, nos limitaremos à utilização dos microdados oficiais do Censo 2010, que permitem inferências para população em agosto de 2010.

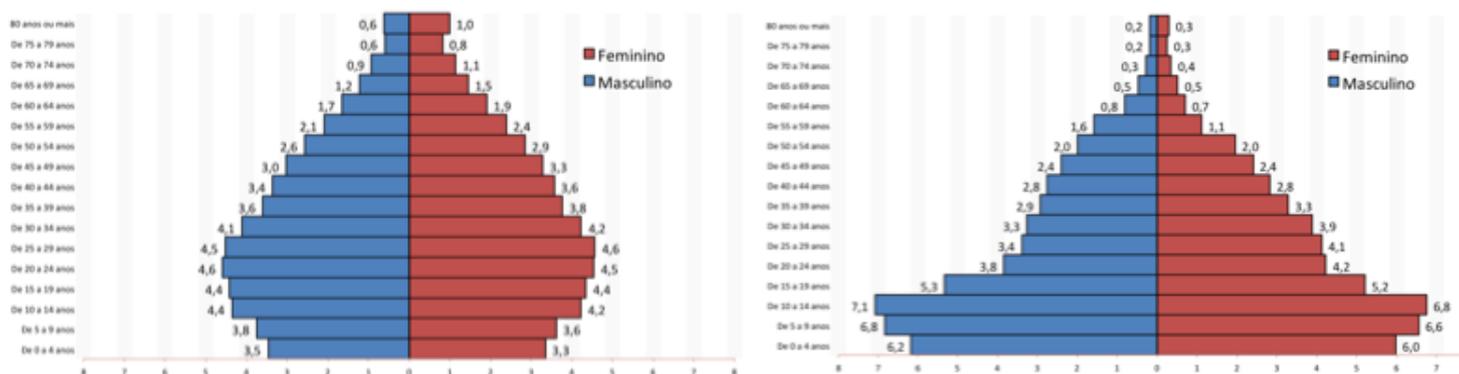
O Gráfico 2 indica as pirâmides etárias da população extremamente pobre em comparação com o restante da população brasileira para o ano de 2010.

GRÁFICO 2

Pirâmides Etárias das Populações acima da Extrema Pobreza e em Extrema Pobreza (Brasil 2010)

População acima da extrema pobreza,

População na extrema pobreza,



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

As estruturas etárias observadas indicam tempos distintos na transição demográfica das duas populações. O formato triangular da estrutura dos extremamente pobres quando confrontada com formato de pera invertida dos demais sugere que os primeiros possuem taxas superiores de fecundidade que os pertencentes a outra população. Isto é consistente com o que se conhece da dinâmica demográfica de populações pobres. Diferenciais de renda, escolaridade e acesso a bens e serviços públicos explicam as variações do indicador demográfico. O ápice estreitado da figura triangular referente aos extremamente pobres pode estar relacionado aos níveis maiores de proteção social, experimentado pelas populações idosas deste grupo populacional, por meio, sobretudo, do BPC.

A Tabela 1 permite a comparação das estruturas etárias observadas para a população total e para as populações de extremamente pobres e acima da pobreza para 2010. Note-se que na população total os grupos etários mais numerosos são de 10 a 29 anos.

Quando se desagregam as populações, observa-se que entre os extremamente pobres, os grupos etários predominantes são de 5 a 14 anos, e entre os demais a dominância está entre os de 20 a 29 anos.

TABELA 1

Distribuição das Populações em Extrema Pobreza e acima da Extrema Pobreza Quanto aos Grupos Etários e Sexo (Brasil 2010)

Grupos quinquenais	Na extrema pobreza		Acima da extrema pobreza		Total
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	
De 0 a 4 anos	925.866	897.474	6.099.835	5.883.558	13.806.733
De 5 a 9 anos	1.026.181	983.781	6.597.428	6.360.378	14.967.767
De 10 a 14 anos	1.062.162	1.013.654	7.664.932	7.426.386	17.167.135
De 15 a 19 anos	800.348	780.612	7.757.259	7.648.567	16.986.788
De 20 a 24 anos	576.200	634.673	8.051.466	7.978.525	17.240.864
De 25 a 29 anos	508.706	618.269	7.950.084	8.025.859	17.102.917
De 30 a 34 anos	489.253	584.259	7.228.828	7.442.276	15.744.616
De 35 a 39 anos	439.558	494.174	6.327.619	6.626.840	13.888.191
De 40 a 44 anos	415.095	424.584	5.904.876	6.263.942	13.008.496
De 45 a 49 anos	359.674	360.800	5.333.048	5.781.125	11.834.647
De 50 a 54 anos	298.935	294.083	4.526.904	5.014.400	10.134.322
De 55 a 59 anos	236.566	166.942	3.675.978	4.204.947	8.284.433
De 60 a 64 anos	121.106	105.493	2.912.024	3.364.663	6.503.287
De 65 a 69 anos	71.852	78.146	2.153.010	2.549.781	4.852.789
De 70 a 74 anos	43.608	52.966	1.631.945	2.016.219	3.744.738
De 75 a 79 anos	27.021	37.735	1.062.004	1.443.927	2.570.686
80 anos ou mais	28.433	44.606	1.099.187	1.745.166	2.917.391
Total	7.430.562	7.572.252	85.976.428	89.776.557	190.755.799

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

As diferenças em relação às dinâmicas demográficas podem ser melhor observadas nos indicadores apresentados na Tabela 2. As medidas relativas capturam os principais diferenciais nas extremidades das estruturas etárias observadas. Entre os extremamente pobres, para cada 10 pessoas em idade produtiva (15 a 64 anos), há 6,8 menores de 15 anos. Para o restante da população, esta relação é de 3,3 menores para 10 pessoas em idade produtiva. Isto indica não apenas os diferenciais nas taxas de fecundidade, mas o maior esforço que os extremamente pobres devem dispender para atender às demandas de um grupo familiar mais numeroso.

Tabela 2

Populações em Extrema Pobreza e acima da Extrema Pobreza em Relação: Número, Razão de Dependência de Crianças, Índice de Masculinidade, Proporções de Menores de 5 Anos, de Homens e de Mulheres de 65 Anos e mais (Brasil 2010)

Variável	População na extrema pobreza	População acima da extrema pobreza
Número de pessoas	15.002.814	175.752.985
Razão de dependência de menores de 15 anos	67,8	32,8
Índice de masculinidade	98,1	95,8
Proporção de 0 a 4 anos	12,2	6,8
Proporção de homens com 65 anos e mais de idade	2,30	6,92
Proporção de mulheres com 65 anos e mais de idade	2,82	8,64

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

A Tabela 3 permite que se observe a evolução das taxas de fecundidade total entre os vários grupos de renda (valores harmonizados) ocorrida entre os anos censitários de 2000 e 2010. Ainda que os extremamente pobres experimentem as mais altas taxas de fecundidade total, é justamente neste grupo que ocorreu a queda mais acentuada dos níveis de fecundidade. Uma redução de 30,2% no período. É importante notar que entre os grupos de maior renda também apresentaram queda significativa dos níveis de fecundidade.

TABELA 3

Taxas de Fecundidade Total por Faixa de Renda Domiciliar Per Capita (Brasil 2000 e 2010)

Recorte de renda	2000	2010	Varição filhos por mulher	Varição(%)
Total	2,35	1,90	-0,46	-19,35%
R\$ 70 reais ou menos	5,10	3,56	-1,54	-30,19%
Entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00	3,47	3,64	0,17	4,98%
Entre R\$ 140,01 e R\$ 255,00	2,55	2,56	0,01	0,48%
Entre R\$ 255,00 e R\$ 1020	1,69	1,60	-0,09	-5,43%
Acima de R\$ 1020	1,17	1,11	-0,06	-5,25%
Ignorada	1,47	1,11	-0,36	-24,64%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010.

Os baixos índices de fecundidade do país, que têm produzido um número cada vez menos de demandantes por políticas voltadas à população infantil, indicam a tendência de queda de beneficiários do PBSM nos grupos etários de menor idade.

6 OBJETIVOS E COMPROMISSOS DO PBSM

O texto fundante do PBSM indica que seu objetivo é “promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza” até o ano de 2014 (MDS, 2011). Trata-se, portanto, de uma meta que combina proteção e promoção social, voltada a um público-alvo delimitado, reconhecendo que há um limite, ainda que residual, para o processo inclusivo.

O texto articula três compromissos do Plano:

1. Elevar a renda familiar *per capita* da população-alvo;
2. Ampliar o acesso aos bens e serviços públicos; e
3. Propiciar o acesso a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

Para tanto, busca aumentar as capacidades e oportunidades para as pessoas que vivem em situação de pobreza extrema, por meio do: aperfeiçoamento de políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família; ampliação do acesso e melhoria da qualidade dos serviços de proteção e promoção social; e ações de inclusão produtiva, que compreendam grupos vulneráveis diversos, como: trabalhadores urbanos do setor informal, engajados na agricultura familiar, catadores de material reciclável, populações em situação de rua, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas.

7 PROGRAMAS E AÇÕES DO PBSM EM ÂMBITO FEDERAL

O PBSM organiza-se em três eixos de atuação:

1. Garantia de renda de proteção social;
2. Acesso aos serviços públicos de proteção e promoção social;
3. Inclusão produtiva.

O Quadro 3 apresenta os programas associados ao PBSM estruturados de acordo com seus eixos temáticos, indicando, ainda, as instituições federais aos quais estão vinculados.

A disposição dos programas no interior do Plano indica: uma maior diversidade de programas e atores no eixo de Inclusão Produtiva; um investimento financeiro maior no eixo Garantia de Renda, em razão do que é investido pelo PBF; e um volume maior de ações no eixo Acesso aos Serviços, em decorrência da diversidade de ações associadas às Unidades Básicas de Saúde (UBS), CRAS e Creas.

O eixo da inclusão produtiva é o que agrega mais atores vinculados ao Plano. Dentre os ministérios que operam programas, cinco têm atuação neste eixo, os quais contam com a intervenção dos quatro bancos públicos federais.

Embora ausentes da listagem, alguns programas são monitorados pelo Plano em razão dos efeitos interativos com os objetivos do Plano. Um exemplo de acompanhamento sistemático aplica-se ao Programa Luz Para Todos, de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME).

QUADRO 3

Programas Integrantes do PBSM e Instituições Federais Responsáveis de Acordo com Eixos Temáticos e Áreas de Atuação

<p>Eixo Garantia de Renda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil Carinhoso. MDS • Bolsa Família. MDS <p>Eixo Inclusão Produtiva</p> <p>Inclusão Produtiva Rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAA. MDS/MDA • Assistência Técnica. MDA • Fomento e Sementes. MDA • Programa Água para Todos. MIR/MDS • Programa Bolsa Verde. MMA <p>Inclusão Produtiva Urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mulheres Mil. MEC • Pronatec. MEC • Programa Crescer. CEF, BB, BNB e Basa • Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). MTE 	<p>Eixo Acesso aos Serviços</p> <p>Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil Alfabetizado. MEC • Mais Educação. MEC <p>Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidades Básicas de Saúde (UBS). MS • Brasil Sorridente. MS • Saúde da Família. MS • Olhar Brasil. MS • Farmácia Popular. MS • Rede Cegonha. MS • Saúde na Escola. MS <p>Assistência Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). MDS • Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas). MDS • Centro POP. MDS • Abrigos. MDS <p>Segurança Alimentar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de Alimentos. MDS • Cozinhas Comunitárias. MDS
--	--

Fonte: Elaboração do autor.

A complexidade e a abrangência do Plano tornam-no, para efeitos práticos, em um recorte da política social brasileira (oferta) aplicada sobre um recorte de seu universo populacional (população extremamente pobre). A Figura 2 categoriza os programas e conjunto de ações do Plano de acordo com a área temática da política social e da do segmento da seguridade social os quais estão vinculadas.

Os programas referentes à renda aparecem em duas modalidades. A primeira no Eixo Garantia de Renda, ou seja, renda de proteção social, que busca garantir um patamar mínimo de consumo, que no Brasil se expressa pelo PBF e pelo componente renda do Brasil Carinhoso. A segunda modalidade refere-se ao Eixo Inclusão Produtiva, isto é, renda de promoção social. Nesta modalidade, a renda advém da transferência de renda como contrapartida do trabalho. No caso do PAA, trata-se de uma compra com garantia de preços para proteger da flutuação dos preços no mercado de alimentos, seguida da doação destes produtos às famílias vulneráveis. No Bolsa Verde, ocorre como contrapartida de trabalho de preservação ambiental em áreas de floresta.

A Tabela 4 descreve a distribuição de metas físicas dos principais programas do PBSM. O grau de cobertura previsto para os programas em todos os eixos indica uma abordagem pragmática do Plano que articula: ações direcionadas ao público específico do PBSM, ações voltadas a populações em risco de se tornarem extremamente pobres por possuírem atributos que conferem alto grau de vulnerabilidade e serviços que procuram atender a populações extremamente pobres ou com proximidade desta condição.

As populações vinculadas ao PBF, mesmo as que não são extremamente pobres, estão muito próximas desta condição. Os equipamentos de assistência social atendem a populações na condição de extrema pobreza. Logo, a alocação preocupa-se menos com uma alocação que enfatize o custo/efetividade, mas que crie a infraestrutura necessária para a provisão de bens e serviços aos extremamente pobres e os que se encontram em situação fronteira.

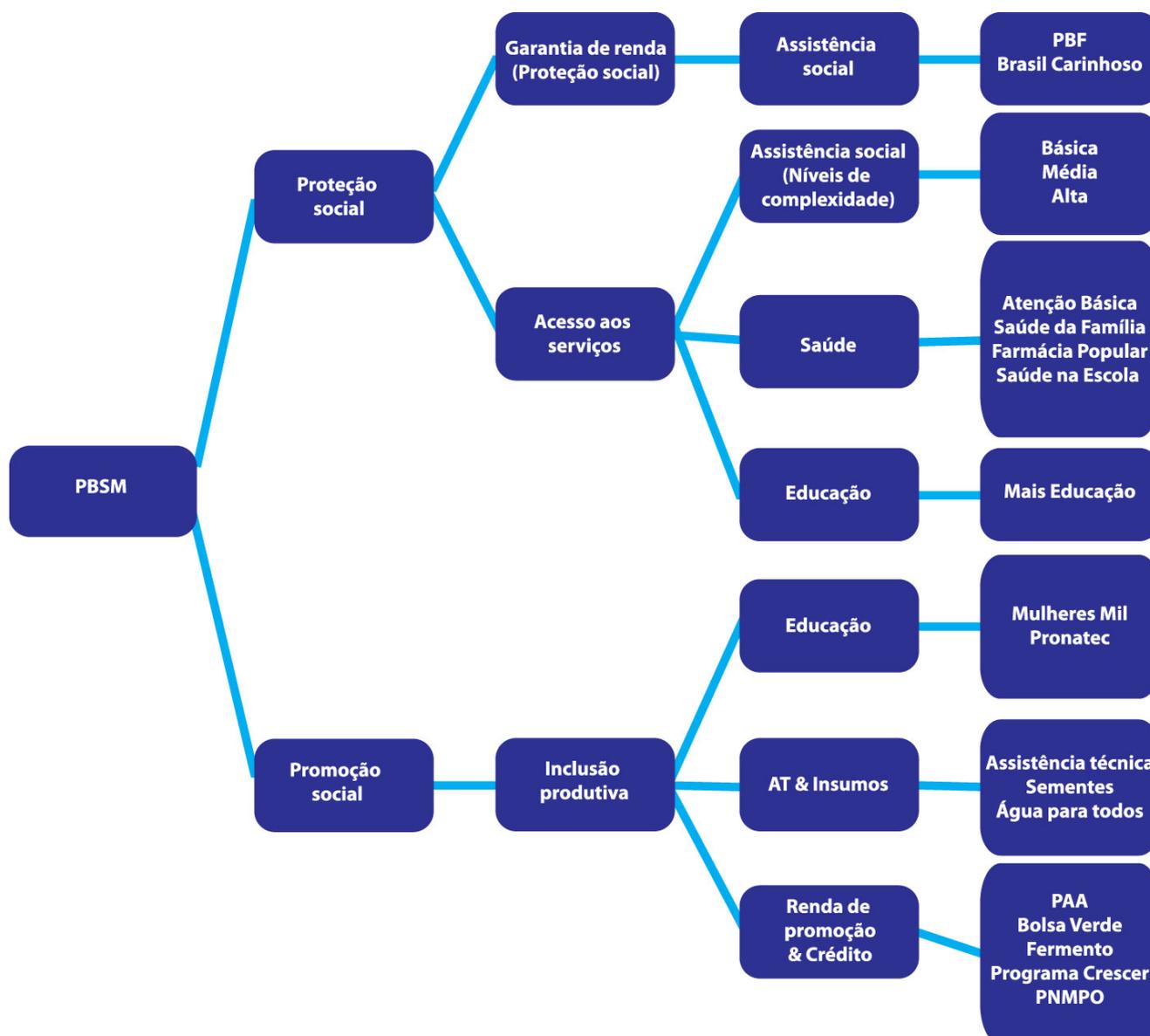
TABELA 4

Distribuição de Metas Físicas dos Principais Programas do PBSM (2011 a 2014)

Programa	Meta física 2012	Meta física 2011-2014
Bolsa Família	13,9 milhões de famílias	13,8 milhões de famílias pobres e extremamente pobres
Busca Ativa	801,2 famílias extremamente pobres	700 mil famílias extremamente pobres
PAA	139 mil famílias extremamente pobres	255,4 mil famílias extremamente pobres
Programa Água para Todos	160 mil cisternas	750 mil cisternas
Programa Bolsa Verde	50 mil famílias	73 mil famílias pobres
Mulheres Mil	20 mil mulheres	100 mil mulheres pobres
Pronatec	230 mil vagas criadas	1 milhão de vagas criadas para beneficiários do PBF
Mais Educação. MEC	15 mil escolas maioria PBF	Em definição
Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	278 Unidades cofinanciadas 200 Unidades construídas	477 Unidades cofinanciadas 550 Unidades construídas
Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas)	200 unidades cofinanciadas 105 Unidades construídas	570 unidades cofinanciadas 200 Unidades construídas

Fonte: SEGEP/MDS.

FIGURA 2

Áreas da Política Social, Eixos de Organização e Programas do PBSM

Fonte: Elaboração do autor.

7.1 CADASTRAMENTO, BUSCA ATIVA E FOCALIZAÇÃO

O registro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), atualmente em sua 7ª Versão, é a primeira etapa formal que poderá levar o interessado ao acesso a maioria dos programas e ações do PBSM. O Cadastro Único é o principal instrumento de registro das características domiciliares e individuais da população de baixa renda do país. Para efeito de registro são considerados de baixa renda os que possuem renda *per capita* mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou cuja família possua renda mensal de até três salários mínimos. E, por isso, o Cadastro Único tem sido usado de forma crescente em atividades de planejamento de políticas públicas voltadas a esta população. Em outubro de 2012, cerca de 24,7 milhões de famílias estavam inscritas no Cadastro Único.

O Cadastro Único possui formato semelhante aos questionários utilizados em pesquisas domiciliares do IBGE. O módulo sobre informações domiciliares e da família contém informações referentes a: características demográficas, pertencimento a populações tradicionais e/ou específicas,⁸ endereço e características do domicílio, acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica, despesas mensais, e vinculação dos membros da família a programas sociais. O módulo de informações individuais contém: características demográficas, documentação civil, escolaridade, situação de trabalho e rendimentos.

O registro no Cadastro Único é pré-condição para o acesso a: Bolsa Família, Brasil Carinhoso, Água para Todos, Bolsa Verde e Fomento às Atividades Produtivas. Posteriormente, todos os demais programas e ações do PBSM só poderão ser acessados após registro no Cadastro.

Em 2012, O Cadastro Único era também utilizado em outras atividades públicas de interesse do cidadão, tais como:

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti),
- Programa Minha Casa, Minha Vida e outros Programas Habitacionais do Ministério das Cidades;
- Telefone Popular (Acesso Individual Classe Especial – Aice);⁹
- Programas Estaduais de Transferência de Renda;
- Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE);¹⁰
- Segurado Facultativo – Aposentadoria para Dona de Casa;¹¹
- Isenção de Pagamento de Taxa de inscrição em Concursos Públicos;¹²
- Emissão de Carteira do Idoso.¹³

A utilização ampla do Cadastro Único nos âmbitos federal e subnacional lhe conferia a condição ideal para funcionar como plataforma de registro e monitoramento do PBSM.

A Busca Ativa do Brasil Sem Miséria constitui-se no alargamento e potencialização das etapas de mobilização e registro do Cadastro Único. O Plano está voltado principalmente às populações não incluídas ou parcialmente incluídas aos componentes do sistema de proteção social que estão disponíveis em seu local de moradia.

Populações definidas¹⁴ com “*hidden*” (escondidas) ou “*hard-to-reach*” (de difícil acesso), que nos textos do MDS são chamadas de populações invisíveis, estão presentes em quaisquer países (BRACKERTZ, 2007; ATKINSON e FLINT, 2001). O que chama atenção no caso brasileiro é o tamanho deste estoque populacional, a multiplicidade dos grupos populacionais nesta condição e a diversidade dos contextos socioculturais aos quais estão inseridos.

As estratégias utilizadas para o encontro dessas populações apoiam-se na identificação de beneficiários potenciais que, em relação ao conhecimento de suas demandas frente ao Estado, podem estar:

- Presentes no Cadastro Único como demandantes do PBF ou de outros programas que utilizam o Cadastro Único como referência.

- Pertencentes a outros cadastros públicos que possuam a variável renda ou *proxy* de renda. Como exemplos, temos: listagem de Pessoas Resgatadas do Trabalho Escravo, elaborada pelo MTE; banco de dados do Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira sobre ribeirinhos, elaborado pela Secretaria de Patrimônio da União;
- Famílias não vinculadas aos cadastros federais, mas cujo dimensionamento pode ser estimado pelo Censo Populacional de 2010. Este grupo é constituído por famílias que estão sujeitas a: ausência de documentação civil, migrações constantes, residência em territórios de difícil acesso e em regiões urbanas conflagradas pela violência.

O processo de cadastramento contou com o reforço dos técnicos vinculados aos Programas Bolsa Verde, Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Brasil Alfabetizado. Em um processo mais amplo, foram envolvidos também um amplo número de parceiros de diversas origens, a saber:

- Órgãos do Governo Federal com representação estadual;
- Órgãos dos governos estaduais;
- Órgãos dos governos municipais;
- Institutos de ensino superior;
- Colegiados Estaduais e Municipais (Conselhos);
- Organizações municipalistas;
- Concessionárias estaduais;
- Organizações da sociedade civil;
- Lideranças comunitárias;
- Segmentos religiosos; e
- Veículos de comunicação.

No período de junho de 2011 a julho de 2012, foram cadastradas 775.677 novas famílias. Esse resultado produziu três mensagens importantes ao público atento aos programas sociais. Em primeiro lugar, constituiu-se na metáfora mais importante do PBSM: o Estado buscando o cidadão. Em segundo, esta ampla articulação nos remete em uma escala mais restrita – pois a participação individualizada neste caso é muito específica – ao chamamento cívico também presente no Fome Zero, todos podem contribuir para a superação da miséria. Por fim, o sentido de urgência imposto a esta tarefa indica a existência de meios mobilizáveis para a superação de uma iniquidade persistente.

O modelo de focalização do PBF é utilizado como referência para o PBSM, tanto em sua racionalidade política, quanto em relação ao modelo operacional.

Dois fundamentos da focalização que estiveram presentes com mais ênfase na implementação do PBF perpassam o discurso político do PBSM: a otimização do investimento social mirando o seguimento mais pobre, e o custo político de um investimento social de tal

envergadura. O primeiro fundamento apoia-se na condição de que uma concentração de investimentos nos mais pobres produziria maiores resultados que um investimento disperso de menor monta. Contudo, o fato de os governos em todo o mundo ajustarem os seus investimentos ao número potencial de beneficiários reduz a força argumentativa aí contida. O segundo fundamento refere-se ao quanto e de que forma uma sociedade está disposta a investir para reduzir a pobreza ou a extrema pobreza. Dessa forma, os financiadores estariam dispostos a sustentar um programa direcionado aos mais pobres desde que estes alterassem sua atitude diante do desenvolvimento do próprio capital humano (adesão às condicionalidades).

O nível de acordo social obtido no PBF é fortemente centrado na mudança de atitude da família, mitigado por um discurso político dos dirigentes do MDS contra a responsabilização exclusiva. O PBSM ultrapassa a contradição presente no discurso e prática do PBF, sem aliviar a carga de responsabilidade da família, e indica que o Estado também precisa mudar sua oferta de serviços para que a extrema pobreza seja reduzida. As mudanças de mercado começam a ser consideradas, conforme já demonstrado.

Como na maioria dos países que executam transferências condicionadas de renda, o método de focalização do PBSM é composto por vários estágios. A seguir, estão indicados os estágios do processo de focalização e as implicações como política pública para o PBSM.

1. Seleção geográfica. Estimativas de famílias por município com renda *per capita* de até R\$ 70,00, segundo o Censo Demográfico de 2010. Isto implica a definição do número potencial de indivíduos aptos a participar dos programas do PBSM no município;
2. Teste de renda não verificada. Definição do nível de renda da família, a partir da declaração da pessoa de referência.
3. Tipificação sociodemográfica da família. Identificação dos atributos sociodemográficos da família e seus indivíduos (idade, sexo, situação gestacional, local de moradia e tipo de atividade produtiva). Isto implicará a tipificação dos bens e serviços a ser recebidos.

Uma crítica comumente associada ao uso do teste de renda não verificada pelo PBF é o enviesamento na declaração do nível de renda em razão do interesse do informante, o que tenderia produzir erros de inclusão. As medidas utilizadas para combater este viés potencial são: recomendação de que as entrevistas sejam feitas no domicílio do interessado, re-certificação da condição de elegível a cada dois anos, averiguações anuais de inconsistências cadastrais, publicação na internet do nome dos beneficiários e manutenção de uma linha direta para denúncias de recebimento indevido.

7.2 EIXOS ESTRUTURADORES DO PBSM

7.2.1 Garantia de renda

Este eixo é a um só tempo um componente do Plano e o marcador para acesso aos demais eixos. Somente beneficiários do PBF serão beneficiários de todas as demais ações do Plano. Esta é, portanto, a maior contribuição do PBF ao PBSM.

Na prática, as principais contribuições do Bolsa Família ao PBSM são: a) elevação do piso de rendimento da população extremamente pobre, especialmente de famílias que possuem crianças de 0 a 6 anos, que se constitui na primeira camada de bens e serviços públicos acessada pelos beneficiários; e b) o fornecimento da infraestrutura de identificação, cadastramento e pagamento das ações do Plano.

Do ano de sua regulamentação em 2004 ao ano de 2012, quando o PBSM consolidou-se, os valores percebidos pelas famílias beneficiárias sofreram um incremento considerável. Este incremento deu-se, sobretudo, nos Benefícios Variáveis (BV), que favorecem às famílias com crianças, grávidas ou nutrizes. O BV referente aos adolescentes é anterior ao PBSM. É importante observar que o Benefício Variável concedido às grávidas e nutrizes, embora nominalmente presentes desde a regulamentação do Programa Bolsa Família – que por sua vez ratificou o que era previsto nos Programas Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação – passou a ser efetivamente transferido somente em outubro de 2011. Os obstáculos a esta transferência estavam relacionados às dificuldades de articulação do setor saúde com as beneficiárias do PBF e com o MDS.

O Quadro 4 apresenta os critérios de elegibilidade, a cobertura e os valores nominais dos benefícios nos anos de 2004 e 2012. A atualização dos valores referentes às linhas de pobreza e extrema pobreza utilizadas ocorrer abaixo da inflação acumulada. Contudo, no período, a moeda brasileira sofreu forte apreciação diante do dólar americano. As linhas de pobreza que, em julho de 2004, eram de US\$ 20,00 e US\$ 40,00 passam a US\$ 35,00 e US\$ 70,00, indicando aumento na sensibilidade quanto à inclusão de beneficiários pobres e extremamente pobres para efeito de comparação internacional.

O Quadro 5 também indica que os valores mensais nominais investidos na transferência de renda em julho 2012 é 3,7 vezes superior ao investido em todas as transferências dos cinco programas existentes em julho de 2004. A variação do montante recebido por família cresce de maneira expressiva quanto ao seu limite superior. Em julho de 2004, os valores percebidos pelas famílias beneficiárias variavam de R\$ 18,00 a 112,00. Já em julho de 2012, esses valores passam a variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00. Enquanto o limite inferior teve um incremento nominal de 1,78 vezes, o limite superior apresentou um incremento nominal de 2,73 vezes. No período, o valor médio transferido às famílias salta de R\$ 69,74 para R\$ 135,14, mostrando um incremento nominal de 1,94 vezes.

O Programa atingiu, em 2012, mais de 13,9 milhões de famílias beneficiárias, com um montante acumulado transferido no ano de 21,16 bilhões de reais.

A iniciativa do Brasil Carinhoso¹⁵ é intervenção mais profunda para a erradicação da extrema pobreza financeira já lançada no Brasil. Criado em maio de 2012, o Brasil Carinhoso visa retirar da extrema pobreza famílias que tenham em sua composição crianças entre 0 e 6 anos, perfazendo, aproximadamente, 2 milhões de famílias.

O seu público-alvo são famílias já beneficiárias do PBF, que tenham em sua composição crianças entre 0 e 6 anos e que se mantenham na situação de extrema pobreza (renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00) mesmo após o recebimento dos benefícios do Programa. Trata-se de transferência direta de renda, Benefício para Superação da Extrema Pobreza, no valor que corresponde à soma necessária para que a família supere a linha de R\$ 70 *per capita*. A iniciativa pretende investir 10 bilhões de reais no período de 2012 a 2014.

QUADRO 4

Crítérios de Elegibilidade, Cobertura e Valores Nominais dos Benefícios do Programa Bolsa Família (julho de 2004 e julho de 2012)

	Julho de 2004	Julho de 2012
Classificação das famílias		
- Pobres	- R\$ 60,01 – R\$ 120,00	- R\$ 70,01 – R\$ 140,00
- Extremamente pobres	- menor que R\$ 60,01	- menor que R\$ 70,01
Número de famílias beneficiárias do PBF	4.279.542	13.524.123
Número de benefícios dos programas em transição:		Inexistentes
- Auxílio-Gás	- 1.366.664	
- Bolsa Alimentação	- 292.861	
- Bolsa Escola	- 3.549.892	
- Cartão Alimentação	- 346.290	
Recursos financeiros transferidos no mês	R\$ 298.459.485,00 (Demais programas – R\$ 202.049.955,00)	R\$ 1.827.704.006,00
Valor médio transferido aos beneficiários do PBF	R\$ 69,74	R\$ 135,14
Benefício Básico	um benefício no valor de R\$ 58,00, concedido a famílias extremamente pobres sem se levar em conta sua composição demográfica.	um benefício no valor de R\$ 70,00, concedido a famílias extremamente pobres sem se levar em conta sua composição demográfica.
Benefício Variável	Até três benefícios no valor de R\$ 18,00, concedidos por família pobre ou extremamente pobre que possuir membros com os seguintes atributos: - Crianças com idade igual ou menor que 15 anos.	Até cinco benefícios no valor de R\$ 32,00, concedidos por família pobre ou extremamente pobre que possuir membros com os seguintes atributos: - Crianças com idade igual ou menor que 15 anos; - Grávidas; - Nutrizes (6 meses).
Benefício Variável Adolescente	Inexistente	Até dois benefícios no valor de R\$ 38,00, concedidos por família pobre ou extremamente pobre que possuir membros com os seguintes atributos: - Adolescente com 16 ou 17 anos.

Fonte: Elaboração do autor.

O Quadro 5 apresenta de forma sumária as ações da iniciativa Brasil Carinhoso, que também é coordenado pelo MDS.

QUADRO 5

Descrição do Conjunto de Ações Vinculadas à Iniciativa Brasil Carinhoso

- 1) Superação da extrema pobreza em famílias com crianças de até 6 anos.
 - Aumento do Bolsa Família, com a garantia de renda superior a R\$ 70,00 por pessoa a todas as famílias extremamente pobres com crianças de 0 a 6 anos.
 - Redução da extrema pobreza no Brasil em até 40%.
- 2) Ampliação do acesso à creche, à pré-escola e melhoria no atendimento à educação.
 - Antecipação do custeio (Fundeb) para criação de novas vagas em creches públicas e conveniadas.
 - Complementação equivalente a R\$ 1.362,00 para cada criança do Bolsa Família matriculada em creche.
 - Ampliação em 66% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para alimentação na creche e pré-escola.
- 3) IV. Ampliação do acesso à saúde.
 - Expansão do Programa Saúde na Escola (PSE) para pré-escolas e posteriormente creches. Inovação.
 - Medicamentos gratuitos para asma no Programa Aqui tem Farmácia Popular. Inovação.
 - Prevenção e controle de anemias: distribuição de vitamina A e sulfato ferroso. Este ano, população indígena, Norte e Nordeste. Amplia a oferta e estratégia de divulgação dirigida.
 - ✓ Distribuição de sulfato ferroso em todas as UBS do Brasil para todas as crianças entre 6 e 24 meses. Futuro, descentralizar a compra.
 - ✓ Suplementação de vitamina A para todas as crianças entre 0 e 5 anos nas campanhas de vacinação em todo o Brasil.

Fonte: MDS. Plano Brasil Sem Miséria: um ano de resultados. Brasília: MDS, 2012.

A iniciativa permite aumento do valor do repasse do Bolsa Família para os beneficiários do Brasil Carinhoso, apresentando uma inflexão no desenho do PBF, ou seja, transferir recursos grandes o bastante para substituir renda do trabalho. O Bolsa Família, em razão do seu baixo valor transferido, tem obtido, até o momento, grande eficiência nas mudanças de atitudes e percepções por parte da família. Isto impõe que o acompanhamento familiar exercido pelo CRAS seja mais efetivo junto a estas famílias.

Outra questão de destaque é o incentivo financeiro aos governos locais de construir e manter creches e melhorar a alimentação infantil. Uma encruzilhada posta pelo aumento do investimento federal em políticas sociais é a baixa capacidade de investimento de muitos municípios, que possuem limitações para contratação de força de trabalho e recursos para a manutenção dos equipamentos vinculados a estas políticas. A estratégia repete a trajetória que as áreas da saúde e da educação já têm adotado como forma de aumentar a capacidade de execução dos municípios.

A seção sobre busca ativa evidenciou a contribuição da infraestrutura de cadastramento do PBF ao PBSM. Cabe ainda destacar a utilização das contas bancárias, majoritariamente na Caixa Econômica Federal (CAIXA), e dos respectivos cartões de saque como canais de transferência de todos os recursos financeiros às famílias beneficiárias. O cartão bancário, conforme for incorporando as logomarcas federais e estaduais do PBSM, deverá conferir um senso de identidade ao beneficiário, da mesma forma que o fez para o PBF.

7.2.2 Acesso aos serviços

O Eixo serviços do PBSM articula 13 programas e três equipamentos públicos, que pelo seu turno agregam mais programas ao Plano. A estratégia adotada para articulação dos programas é incremental. Os programas ou equipamentos que possuíam maior aderência quanto ao público-alvo do PBF tiveram reforço ao monitoramento de suas metas de atendimento. Um segundo grupo de programas ou equipamentos refinaram seus critérios de alocação de forma a priorizar a clientela do PBSM. Um terceiro grupo de programas de sentido universal buscava em setembro de 2012 mecanismos de aumentar sua vinculação com o PBSM.

O primeiro grupo compreende: CRAS e Creas, Centro POP, Abrigos, Peti, Brasil Alfabetizado e os dois programas de segurança alimentar (Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos).

Os equipamentos da assistência social merecem destaque neste grupo. Esperam-se deles que ocupem papel central na articulação do Plano. Pelo menos três tarefas estratégicas estão assignadas aos Centros: participação da Busca Ativa, provisão de serviços de assistência social e referenciamento para outros serviços vinculados ao plano. Uma quarta tarefa encontrava-se em aberto: monitoramento da trajetória das famílias. O investimento na capacitação dos recursos humanos dos Centros permitiu engajamento imediato na Busca Ativa e aumentou a capacidade de atendimento dos Centros. Contudo, a ausência de sistemas de informação, sobretudo de prontuários eletrônicos, dificultava as atividades de referenciamento e a possibilidade de atribuir-se aos Centros a responsabilidade de acompanhar a trajetória das famílias. Isto era particularmente agravado pelo fato de que muitos programas de atendimento massivo, como, por exemplo, Pronatec e Mais Educação, não dispõem de sistemas para o acompanhamento individualizado da população atendida.

Uma divergência conceitual dificultava a definição de estratégia para o acompanhamento da trajetória das famílias. Para os gestores do Bolsa Família, o conceito acompanhamento das famílias é equivalente ao monitoramento das atividades desempenhadas pela família, podendo ser realizado por meio de dados secundários. Para os gestores da assistência social, o acompanhamento de famílias é um tipo de serviço mais complexo que atendimento, pois destina-se a famílias que estão imersas em situações de conflito conseqüentes aos níveis elevados de vulnerabilidade. Na prática, trata-se de prover uma atenção mais intensa e regular.¹⁶ Então, no sentido oposto do que é entendido pelos gestores do BF, o acompanhamento de famílias mobiliza mais recursos de assistência social.

Esta polêmica traz para o Plano a necessidade das seguintes definições: quais os tipos de monitoramento que as famílias beneficiárias devem estar submetidas? Em quais circunstâncias cabem o acompanhamento típico da assistência social? Qual a ferramenta adequada para o registro do monitoramento? Como os atores parceiros do MDS terão acesso à ferramenta para alimentá-la e ou consultá-la? O monitoramento produzirá uma expansão do conceito de vulnerabilidade social, posto que outras áreas serão consideradas?

O segundo grupo é composto pelos Programas Mais Educação e pela ação de acesso às creches, PSF e equipamento Unidade Básica de Saúde.

As mudanças promovidas no Programa Mais Educação destacam-se em todo o eixo de serviço. O objetivo do Programa é melhorar aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência dos estudantes de escola pública. O público-alvo é composto por crianças, adolescentes e jovens que estejam matriculados em escola pública. O serviço é constituído de educação básica em tempo integral, com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo. É plenamente financiado pelo MEC e constitui uma parceria do Ministério da Educação com: as secretarias de educação municipais, os órgãos públicos das áreas de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente e de juventude. A integração efetiva com o Programa Bolsa Família produziu um aumento expressivo da cobertura simultâneo à priorização da população atendida.

O Quadro 6 apresenta os critérios utilizados para priorização da implementação do Programa Mais Educação em áreas urbana e rural em 2012. Esses critérios foram construídos em sala de situação do PBSM pelas equipes do Programa Mais Educação em PBF.

QUADRO 6

Parceria MDS/MEC – Critérios de Priorização para Implementação do Programa Mais Educação

Área urbana	Área Rural
<ul style="list-style-type: none"> Escolas cuja maioria dos alunos seja beneficiária do PBF. 	Municípios com maiores índices de: <ul style="list-style-type: none"> Pobreza; Analfabetismo absoluto; População residente no campo; Assentamentos da reforma agrária; Escolas situadas no campo; e Docentes do campo sem formação superior.

Fonte: Senarc/MDS.

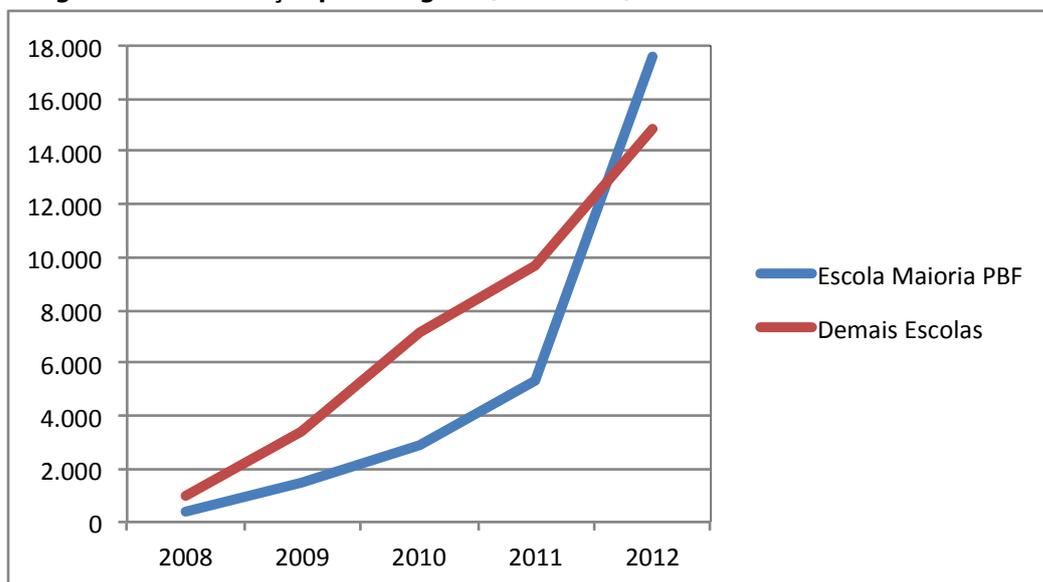
Para efeito prático, as escolas classificadas pelos critérios descritos no Quadro 6 foram denominadas “Escolas Maioria PBF”.

Em 2012, o envolvimento dos gestores do PBF na mobilização das escolas selecionadas produziu uma inversão no número de escolas cuja maioria é de alunos pobres e extremamente pobres. O Gráfico 3 indica a evolução da implementação do Programa Mais Educação no período de 2008 a 2012 e de acordo com a composição de alunos. Em 2012, dentre as 32.422 escolas que aderiram ou renovaram adesão, 17.575 (54%) eram escolas com maioria de alunos pobres e extremamente pobres.

Em 2012, a instalação de novas unidades Básicas de Saúde utilizou como critério para a priorização da alocação, o maior adensamento de população extremamente pobre. Em setembro, a expectativa de execução de meta física para o ano era, após ajuste: 5.458 UBS ampliadas, 19 UBS fluviais construídas, e 1.518 agentes comunitários de saúde contratados.

GRÁFICO 3

Evolução da Adesão (Novas e Renovações) de Escolas Públicas ao Programa Mais Educação por Categoria (2008-2012)



Fonte: Decon (MEC)/Senarc (MDS).

Para os demais programas da saúde, aí incluso o PBF, o principal desafio era desenvolver capacidade para identificar quais usuários dos serviços pertenciam ao público-alvo do PBSM. Isto valia tanto para beneficiários de programas muito amplos como Brasil Sorridente como os que incidiam sobre populações potencialmente mais pobres como os referentes a doenças relacionados a pobreza (Xistossomíase, Helminthíases, Tracoma e Hanseníase).

7.2.3 Inclusão produtiva

A inclusão produtiva divide-se em dois circuitos de acordo com o local de atividade produtiva da população-alvo: circuito urbano e circuito rural. Isto se faz necessário pela diversidade de contextos, que, grosso modo, são definidos por: ambiente intradomiciliar e extradomiciliar, tipos de atividades econômicas, oferta de bens e serviços públicos. Esta diversidade interfere no perfil sociodemográfico das populações como descrito anteriormente.

Enquanto o circuito rural volta-se especialmente para agricultura familiar, o circuito urbano volta-se para o indivíduo, buscando melhorar sua inserção produtiva no mercado de produção de bens e serviços.

A estratégia rural, ao focar em uma agenda mais estreita de atividades econômicas, produz um modelo melhor definido e mais organizado que o circuito urbano. Contudo, as dificuldades na oferta de bens e serviços na área rural demandam maior investimento e implementação de novas estruturas para o atendimento da demanda.

7.2.3.1 Circuito rural

O circuito rural é composto de dois conjuntos de atividades: um voltado à produção de alimentos, e outro voltado à proteção e desenvolvimento do capital humano.

Seis programas ou ações que compõem o conjunto de atividades produtivas estão descritos no Quadro 7, referentes ao ano de 2012. O quadro descreve os objetivos, estratégias e instituição responsável dos programas/ações. Os programas referentes ao acesso a créditos estavam em fase de revisão durante o período de entrevistas, por isso não foram detalhados neste estudo.

QUADRO 7

Descrição dos Programas ou Ações Selecionadas que Compõem o Circuito Rural do PBSM (2012)

Programa e/ou ação	Resumo
Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água Para Todos	<p>Objetivo: universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar.</p> <p>Público-alvo: famílias em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>Estratégia: fomento à ampliação da utilização de tecnologias, infraestrutura e equipamentos de captação e armazenamento de águas pluviais; fomento à implementação de infraestrutura e equipamentos de captação, preservação, tratamento e distribuição de água, oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes e otimização de seu uso; e articulação das ações promovidas pelos órgãos e instituições federais com atribuições relacionadas às seguintes áreas: a) segurança alimentar e nutricional; b) infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água; c) regulação do uso da água; e d) saúde e meio ambiente.</p> <p>Coordenação: Ministério da Integração Nacional.</p>
Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde	<p>Objetivo: incentivar a conservação dos ecossistemas e elevar a renda da população em extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais.</p> <p>Público-alvo: famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental em áreas específicas (ver decreto).</p> <p>Estratégia: transferência direta de recursos financeiros, mediante repasses trimestrais no valor de R\$ 300,00 por família. A transferência dos recursos será realizada por um prazo de até dois anos, podendo ser renovada.</p> <p>Coordenação: Ministério do Meio Ambiente.</p>
Programa de Apoio à Conservação Ambiental e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	<p>Objetivo: estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade; promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários; incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários.</p> <p>Público-alvo: famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).</p> <p>Estratégia: transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e disponibilização de serviços de assistência técnica aos agricultores familiares e outros grupos populacionais definidos como prioritários pelo Poder Executivo. Serão transferidos diretamente ao responsável pela família beneficiária os recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 por família, por meio de, no mínimo, três parcelas e no período máximo de dois anos.</p> <p>Coordenação: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>
Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)	<p>Objetivo: estimular e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando à melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações.</p> <p>Público-alvo: os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais, bem como os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores,</p>

	<p>bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.</p> <p>Estratégia: os Estados cujos Conselhos firmarem Termo de Adesão ao Pronater poderão dele participar, mediante o credenciamento das Entidades Executoras, a formulação de sugestões relativas à programação das ações do Pronater; a cooperação nas atividades de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com a execução do Pronater; a execução de serviços de Ater por suas empresas públicas ou órgãos, devidamente credenciados e selecionados em chamada pública.</p> <p>Coordenação: Ministério do Desenvolvimento Agrário.</p>
<p>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</p>	<p>Objetivo: promover o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e promover a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar; contribuir para a formação de estoques estratégicos e para o abastecimento de mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos; propiciar a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com dispensa de licitação, a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais.</p> <p>Público-alvo: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).</p> <p>Estratégia: o PAA é implementado por meio de quatro modalidades (Compra Direta, Apoio a Formação de Estoque, PAA Leite e Compra com Doação Simultânea), em parcerias com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), governos estaduais e municipais. Para participar do Programa, o agricultor deve ser identificado como agricultor familiar, enquadrando-se no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A identificação é feita por meio de uma Declaração de Aptidão ao Pronaf (Dap).</p> <p>Coordenação: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>
<p>Distribuição de Sementes</p>	<p>Objetivo: assegurar condições de identificação, produtividade, adaptação, resistência e qualidade das sementes utilizadas pelas famílias agricultoras, reduzindo os riscos envolvidos nas atividades agrícolas.</p> <p>Público-alvo: participam do Programa agricultores familiares aderidos ao Garantia-Safra nos Territórios da Cidadania do semiárido, o que inclui os beneficiários do Programa Bolsa Família, do Pronaf, especialmente as famílias enquadradas no Microcrédito Rural</p> <p>Estratégia: a Secretaria de Agricultura Família (SAF/MDA) encaminha, junto com seus parceiros, os preparativos para a produção e a distribuição de sementes, consolidando a produção com a Embrapa e articulando a disponibilização dessa produção aos agricultores familiares aderidos ao Programa Garantia-Safra com as Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário, os gestores municipais e estaduais e com os Colegiados Territoriais dos Territórios da Cidadania.</p> <p>Coordenação: Ministério do Desenvolvimento Agrário.</p>

Fonte: Elaboração do autor.

O circuito rural de inclusão produtiva busca incrementar as ações de promoção social típicas da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), combinando-as com políticas de proteção e promoção social que se desenvolveram e ampliaram sua cobertura mais recentemente. O incremento da agenda tradicional decorre da configuração da cesta de insumos produtivos para a produção agrícola familiar combinada com as ações de Ater. As ações de assistência técnica são enriquecidas com atividades de referenciamento para as políticas de saúde, educação e assistência social dos membros da família. Isto implica a requalificação dos técnicos de Ater para as novas atividades e/ou a diversificação da equipe de assessoramento técnico às famílias, incluindo, sobretudo, profissionais da assistência social. Estas equipes são as principais interfaces do Estado com os cidadãos extremamente pobres da área rural.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é o desenvolvedor e principal financiador do modelo de extensão rural contido no PBSM. As agências tradicionais de assistência técnica e extensão rural (Embrapa e Emater) são as implementadoras do novo modelo.

Como já mencionado no início do Capítulo 6 a agenda do PBSM possui flexibilidade para acomodar camadas de programas em ações das instituições implementadoras do Plano. Quando se analisam dois textos voltados para a formação dos técnicos de Ater e elaborados pela parceria MDS/MDA, o conteúdo sugerido para a agenda do PBSM para área rural, ora incorpora toda a agenda de programas e ações do MDA (MDA, 2012a), ora restringe a agenda do MDA, alargando a agenda do MDS (MDA, 2012b), ou seja, incorporando o BPC. Estas iniciativas parecem fazer parte de um esforço de otimização do uso do assessoramento técnico enriquecido na extensão de cobertura dos programas e ações dos atores do PBSM. Afinal, se para o MDA é importante que sua agenda seja reiterada no treinamento de técnicos de Ater, para o MDS estes profissionais podem ampliar a capilaridade de programas junto a uma população que o Estado tem mais dificuldade de mobilizar.

O principal desafio é obter a colaboração dos técnicos de Ater para o novo modelo, que pressupõe enriquecimento de tarefas (alargamento e complexificação da rotina de trabalho), sem incentivos econômicos ou funcionais.

7.2.3.2 Circuito urbano

Assim como no circuito rural, o circuito urbano é composto de dois conjuntos de atividades: um voltado à produção e outro voltado para a proteção e desenvolvimento do capital humano.

Três programas ou ações que compõem o conjunto de atividades produtivas estão descritos no Quadro 8, referentes ao ano de 2012. O quadro descreve os objetivos, estratégias e instituição responsável dos programas/ações. Os programas referentes à intermediação de mão de obra e acesso ao crédito estavam em fase de revisão durante o período de entrevistas, por isso não foram detalhados neste estudo.

A estratégia de inclusão urbana enfatiza o desenvolvimento da qualificação profissional para os que buscam uma melhor inserção no mercado como assalariados, e a qualificação em gestão de micronegócios e acesso ao crédito para os que buscam a inserção pela atividade econômica não assalariada.

O crescimento da atividade econômica no país tem gerado oportunidades para trabalhadores de baixa qualificação. Contudo, os déficits históricos de formação escolar que os trabalhadores extremamente pobres têm experimentado inibe sua contratação. O Programa Mulheres Mil visa responder a esta demanda ao combinar a qualificação com reforço na formação de base.

O Programa ACESSUAS Trabalho, sob responsabilidade da Política de Assistência Social, integra esse esforço de inclusão desse público, com a promoção, a articulação, identificação, mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para oportunidades na política de trabalho e renda, qualificação profissional, ações de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra.

QUADRO 8

Descrição dos Programas ou Ações Selecionadas que Compõem o Circuito Rural do PBSM (2012)

Programa e/ou ação	Resumo
Microcrédito Produtivo Orientado Programa Crescer	<p>Objetivo: facilitar o acesso ao crédito orientado para ampliação de pequenos negócios, incentivando a formalização e a geração de trabalho e renda.</p> <p>Público-alvo: beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria.</p> <p>Estratégia: taxas de juros mais baixas, mais dinheiro disponível e menos burocracia para a tomada de crédito. O valor de cada operação de crédito, destinada a capital de giro ou investimento pode chegar a R\$ 15 mil, e deve estar vinculada a atividades produtivas e não ao consumo. Alteração da Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder a instituições financeiras <u>subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos</u> a que estão sujeitas, para <u>contratação e acompanhamento</u> de operações de microcrédito produtivo orientado. As instituições públicas financeiras que participam do Programa Crescer são: Banco do Brasil, Caixa Econômica, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (Basa). A subvenção fica limitada a R\$ 500.000.000,00 por ano.</p> <p>Coordenação: Ministério da Fazenda.</p>
Programa Nacional Mulheres Mil	<p>Objetivo: formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>Público-alvo: mulheres em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>Estratégia: articular instituições de educação profissional e tecnológica, permitindo-se a parceria com instituições de ensino regular, para ofertar cursos de carga horária mínima de 160 horas, observando-se as diretrizes curriculares nacionais.</p> <p>Coordenação: Ministério da Educação.</p>
Instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Pronatec	<p>Objetivo: ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.</p> <p>Público-alvo: estudantes do ensino médio da rede pública; trabalhadores; beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.</p> <p>Estratégia: ampliação de vagas e expansão da rede federal e redes estaduais de educação profissional e tecnológica; incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; oferta de bolsa-formação; financiamento da educação profissional e tecnológica; fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância; apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa; estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência; e articulação com o Sistema Nacional de Emprego.</p> <p>Coordenação: Ministério da Educação.</p>

Fonte: Elaboração do autor.

Das ações de qualificação profissional, o Pronatec ao flexibilizar seu critério de ingresso, permitindo o acesso dos beneficiários dos programas de transferência de renda, opera mudanças no interior do programa de qualificação e no perfil dos alunos. Dessa forma, as oportunidades de qualificação são estendidas não apenas aos trabalhadores com ensino médio incompleto, mas também aqueles com ensino fundamental incompleto. Até setembro de 2012, a rede de Institutos Federais de Ensino Técnico associados ao Senai e Senac havia ofertado 341 tipos de curso. Os eixos tecnológicos de gestão, negócios, controle e processos industriais concentraram o maior número de matrículas. Para os que possuíam ensino médio incompleto, os cursos de auxiliar administrativo e o de almoxarife obtiveram o maior número de matrículas. Já entre os de ensino fundamental incompleto, sobressaíram-se as matrículas em operador de computador e de eletricista instalador predial de baixa tensão.

A agenda de empreendedorismo individual e coletivo ainda se encontrava em construção no momento da produção do estudo. Os entendimentos com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e com o Sebrae indicavam a mobilização pela legalização dos Microempreendedores Individuais (MEI) e o fortalecimento dos programas de economia solidária.

Contudo, o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, operado pelos bancos públicos federais, já apresentava rápido crescimento entre o público-alvo do PBSM, indicando forte adesão a este produto bancário.

O principal desafio do circuito parece estar nas ações de intermediação de mão de obra. As redes estabelecidas, apesar de antigas, têm baixa cobertura e baixa articulação com outras ações de promoção social e de proteção social. Embora restrito, o Sistema Nacional de Empregos é consolidado há décadas, estando voltado para trabalhadores urbanos e em áreas de maior organização sindical. Isto tende a torná-lo pouco permeável a mudanças, sobretudo às que se direcionam a um público que não é usual do sistema, ou seja, trabalhadores tradicionalmente do setor informal.

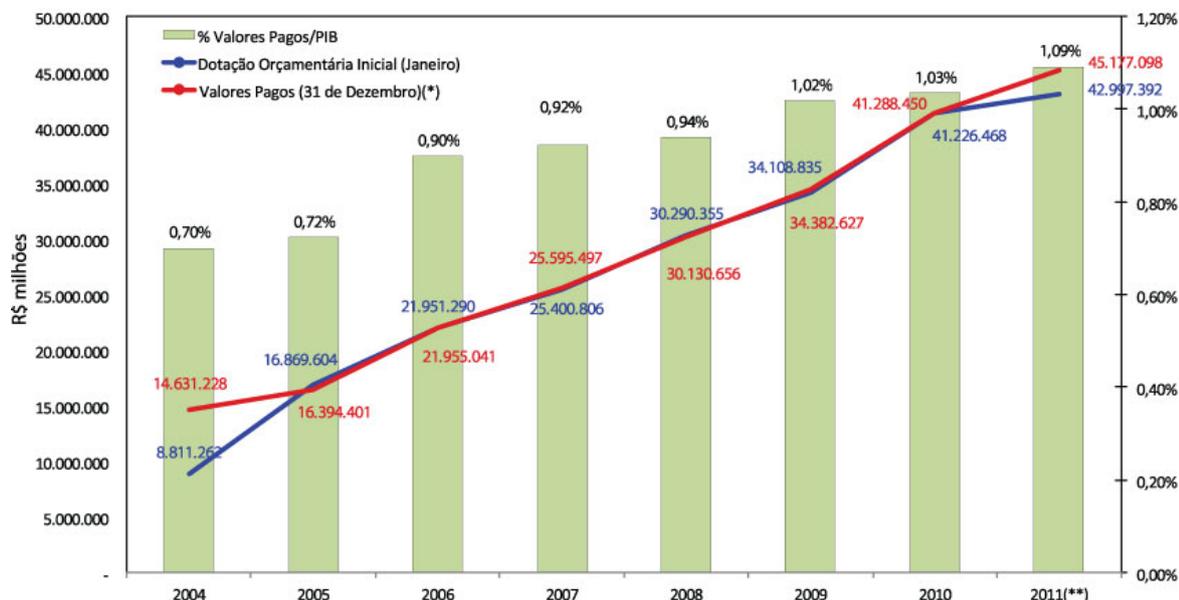
7.3 ORÇAMENTO

Em relação ao ano de 2012, o alinhamento político-orçamentário do PBSM, que trata da correspondência entre a denominação política da ação pública e a legislação orçamentária, é dificultado pelo fato de alguns programas terem o orçamento partilhado por mais de um ministério e pela introdução de novas ações como é o caso do Brasil Carinhoso. A consulta ao Siafi em 22 de novembro de 2012 indicou uma dotação orçamentária para 2012 de 22 bilhões de reais, referentes a 20 programas¹⁷ e 56 ações. No entanto, esta lista não contempla os programas da saúde, nem todos os programas da educação. A Tabela 1A, no anexo, descreve as metas financeiras dos programas e ações do PBSM, conforme inscrição no Siafi. O valor observado representa um acréscimo de 3,7% em relação à dotação inicial do ano de 2012. O aumento de financiamento do PBF para acomodar o aumento dos valores transferidos pelo PBF e das transferências financeiras do Brasil Carinhoso – cerca de 1,3 bilhões de reais – explicam a maior parte do incremento. Afinal, o PBF, incluídas as despesas administrativas (e despesas com a CEF), e o Peti respondem por 74,5% do orçamento observado do PBSM em 2012.

O aumento do investimento social do PBSM é consistente com a trajetória de aumento do investimento em política de proteção social desde os anos 1990. Por exemplo, a distribuição orçamentária do MDS tem tido expansão consistente ao aumento do PIB brasileiro. O Gráfico 4 indica que, enquanto as despesas segundo dotação final cresceram cerca de três vezes em termos reais no período de 2004 a 2011, a expansão diante do PIB no período foi mais modesta, ou seja, 55,7%. O Gráfico 4 também indica que nesse período, com exceção do ano de 2005, em todos os demais anos houve um incremento orçamentário em cada ano corrente, com proporções mais elevadas nos anos chaves: em 2004, ano de surgimento do MDS; e 2012, ano de lançamento do PBSM. É possível então concluir que o Governo Federal tem priorizado a alocação em políticas de proteção social e que, em cada ano, novas atribuições são delegadas ao MDS.

GRÁFICO 4

Evolução Orçamentária do MDS quanto à Dotação Inicial, Valores Pagos e Relação diante do PIB (2004-2011)



Fonte: SPO-MDS.

8 INTEGRAÇÃO DO PBSM COM PROGRAMAS ESTADUAIS

Como é sabido, o processo de municipalização das políticas públicas relegou ao âmbito estadual um papel menor em muitas áreas. Um aspecto distintivo do PBSM em relação ao que é mais comumente praticado nas políticas sociais é prever um lugar relevante para o âmbito estadual na implementação do Plano. Este movimento de valorização do papel do nível estadual responde a três necessidades do nível federal: 1) Converter o nível estadual de concorrente de soluções de políticas de proteção social em parceiro na produção dessas políticas; 2) direcionar a criatividade dos estados para a produção de inovação dentro de um mesmo modelo de proteção; 3) aumentar a legitimidade do Plano a partir da repartição das responsabilidades e dos ganhos políticos; 4) Integrar o nível estadual em uma lógica de cofinanciamento das ações do Plano. Neste sentido, a flexibilidade da agenda política do Plano facilitou a produção de consenso com vários governos estaduais.

Em 2011, o Governo Federal estabeleceu Pactos Regionais com objetivo de firmar o compromisso entre a União e os 27 Governadores da Federação, contando ainda com interveniência dos Presidentes das Associações Municipalistas em cada Estado.

Em novembro de 2012, dezenove governos estaduais e do Distrito Federal tinham progredido na produção de políticas convergentes, em maior ou menor grau, com o Governo Federal. Abaixo, estão listados os estados com seus respectivos planos:

Acre – Acre Sem Miséria

Bahia – Bahia Vida Melhor

Ceará – Plano de Combate à Pobreza no Ceará

Distrito Federal – Distrito Federal Sem Miséria

Espírito Santo – Programa Capixaba de Redução da Pobreza

Maranhão – Viva Oportunidades

Mato Grosso – Mato Grosso Sem Miséria

Minas Gerais – Travessia

Paraíba – Paraíba Sem Miséria

Paraná – Família Paranaense

Piauí – Mais Viver

Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria

Rio Grande do Norte – Rio Grande do Norte Mais Justo

Rio Grande do Sul – Rio Grande do Sul Mais Igual

Rondônia – Futuro

Santa Catarina – Santa Catarina Sem Miséria

São Paulo – São Paulo Solidário

Sergipe – Sergipe Mais Justo

Tocantins – Tocantins Sem Miséria

Um exemplo de convergência vem do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu o Plano Rio Sem Miséria por meio da Lei Estadual nº 6.088, de 25 de novembro de 2011. O Quadro 9 descreve sucintamente os objetivos dos programas, os conteúdos e as metas em termos de população-alvo do Plano Rio Sem Miséria.

QUADRO 9

Objetivos, Programas, Descrição e População-alvo dos Programas do Plano Rio Sem Miséria

Objetivos/Programas	População-alvo	Descrição
<p>Elevar renda <i>per capita</i> das famílias extremamente pobres para além da linha de pobreza extrema (R\$ 100,00 <i>per capita</i>) adotada no Estado do Rio de Janeiro.</p> <p>Programa Renda Melhor</p>	<p>Famílias já beneficiárias do Bolsa Família, cuja renda mensal <i>per capita</i> estimada seja inferior a R\$ 100,00. Em março de 2012, o Programa atendia a 250 mil famílias, em 51 municípios.</p>	<p>Os benefícios pagos variam entre R\$ 30,00 a R\$ 300,00 por família de acordo com a severidade da pobreza. Em março de 2012, o valor médio transferido era de R\$ 86,00 complementar ao benefício do Programa Bolsa Família do Governo Federal.</p>
<p>Prover incentivo financeiro à permanência e melhor aproveitamento escolar aos jovens matriculados no ensino médio.</p> <p>Programa Renda Melhor Jovem</p>	<p>Jovem que tenha ingressado ou ingresse no ensino médio com até completar 18 anos, integrante de família beneficiária do Programa Renda Melhor. A meta de cobertura para 2012 era de 60 mil jovens, nos 51 municípios em que está presente o Programa Renda Melhor.</p>	<p>Benefício por aprovação em cada ano do Ensino Médio nos seguintes valores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - R\$ 700,00 (setecentos reais) caso seja aprovado na 1ª série do Ensino Médio; - R\$ 900,00 (novecentos reais) caso seja aprovado na 2ª série do Ensino Médio; - R\$ 1.000,00 (mil reais) caso seja aprovado na 3ª série do Ensino Médio; - R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) caso o jovem tenha cursado o Ensino Profissionalizante de 4 anos e sido aprovado. - R\$ 500,00 (quinhentos reais) adicionais, ao fim do Ensino Médio, caso o jovem se inscreva na prova do Enem e obtenha um bom desempenho. <p>O saldo dos benefícios acumulados ao longo dos anos ficará depositado em caderneta de poupança do Banco do Brasil (BB), tendo sua correção financeira garantida.</p> <p>O beneficiário poderá sacar até 30% do valor recebido anualmente. O saque do valor restante só poderá ser feito após conclusão do Ensino Médio.</p>
<p>Articular a oferta de oportunidades de inclusão à população em situação de extrema pobreza.</p> <p>Programa de Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES)</p>	<p>Beneficiários dos Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - RENDA MELHOR – 900.000 pessoas - RENDA MELHOR JOVEM – 60.000 jovens <p>Outros em situação de vulnerabilidade referenciados pelo Suas.</p>	<p>Identificar as demandas de emprego e trabalho.</p> <p>Interferir na alocação das vagas e tipo de curso de capacitação oferecido pelas instituições formadoras.</p> <p>Reduzir assimetria de informação dos extremamente pobres quanto às oportunidades de trabalho e renda.</p> <p>Induzir ampliação de oferta de oportunidades econômicas.</p>

Fonte: Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

O Plano Rio Sem Miséria percorre itinerário semelhante ao Governo Federal ao aproveitar experiências desenvolvidas por outros atores, dando-lhes escala e integrando-os de forma mais consistentes aos programas de proteção social. O Programa Renda Melhor guarda semelhanças com o Família Carioca em Casa. Enquanto o Programa Renda Melhor Jovem possui conteúdos semelhantes ao que é ofertado pelo Programa Oportunidades do México, que possui correspondentes no Brasil como o programa mineiro Poupança Jovem, que opera em oito municípios e atende a 50 mil jovens (POPANÇA JOVEM, 2012).

9 GOVERNANÇA DO PBSM

A constituição do PBSM não busca uma reforma administrativa de Estado, mas um esforço extraordinário do Estado de articulação e implementação de política pública. Isto implica produzir intervenções pontuais no modelo administrativo, de modo a habilitar as instituições públicas para o início mais rápido da etapa de implementação.

Duas medidas de caráter administrativo constituíram o aparato institucional para a implementação do Plano. O MDS promoveu uma adequação de sua estrutura administrativa para estabelecer um lócus administrativo para o Plano, e, por meio do decreto presidencial que cria o Plano, foram constituídas as suas instâncias de gestão.

9.1 RECONFIGURAÇÃO DO MDS

O MDS redefiniu a sua estrutura administrativa, extinguindo a Secretaria de Articulação e Parcerias e redirecionado parte de sua estrutura para a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (Sesep). A nova Secretaria surgia, portanto, de dois atributos singulares. Primeiro, a denominação de extraordinária indicava transitoriedade, sugerindo que uma estrutura mais definitiva seria constituída no futuro. Segundo, ela estava vinculada diretamente ao gabinete ministerial, não subordinada à coordenação da Secretaria Executiva. Este arranjo administrativo permitia que a Sesep funcionasse como uma secretaria executiva para os assuntos referentes ao PBSM, reforçando a sua capacidade de interlocução com as demais instituições parceiras.

O Regimento Interno da Sesep (MDS, 2012) lhe atribui três competências essenciais: articulação com parceiros governamentais e da sociedade civil quanto à implementação de programas e/ou ações para a superação da extrema pobreza; participar da produção de conhecimento para informar políticas públicas voltadas à superação da extrema pobreza; e promover e estimular a participação social em políticas de inclusão produtiva aos públicos-alvo dos programas do MDS.

Em dezembro de 2012, a Sesep contava com 24 servidores oriundos do quadro próprio do MDS e de parceria com a com a CAIXA.

9.2 INSTÂNCIAS DE GESTÃO DO PBSM

A gestão do PBSM está estruturada em três instâncias: Comitê Gestor Nacional, Grupo Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento. Como poderá ser visto a seguir, cabe ao MDS as principais tarefas de articulação e coordenação do Plano.

9.2.1 Comitê Gestor Nacional

O Comitê Gestor é a principal instância de deliberação do Plano. Cabe ao Comitê definir metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano.

Ele é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, contando ainda com os seguintes: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor Nacional é exercida pela Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Este modelo permite fortalecer o papel coordenador de duas maneiras. Em primeiro lugar, lhe facilita a articulação com os principais atores políticos no nível ministerial da Esplanada. Justamente, os que respondem pela coordenação política, financeira e programática do Governo. Em segundo lugar, pelo simbolismo contido na condição de um ministério sectorial coordenar ministérios que detém poder político maior. A sinalização é que a Presidência atribui ao Plano um papel central em seu programa de governo, daí a construção de um mecanismo ágil de articulação entre a coordenação do Plano com os detentores dos maiores meios para execução de políticas públicas entre os atores ministeriais.

9.2.2 Grupo Executivo do PBSM

Cabe ao Grupo Executivo assegurar a execução do Plano Brasil Sem Miséria. Dele fazem parte representante do MDS, que o coordena, e Secretários-Executivos dos demais ministérios que compõem o Comitê Gestor Nacional. Neste formato, o Grupo Executivo replica a lógica estabelecida para o Comitê Gestor.

9.2.3 Grupo Interministerial de Acompanhamento do PBSM

Embora a competência do Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria limite-se ao monitoramento e à avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano, a instância funciona também como espaço de pactuação dos implementadores do PBSM. Afinal, é nesta instância que estão presentes os principais atores governamentais do âmbito federal.

O Grupo Interministerial de Acompanhamento é composto por representantes, titular e suplente, indicados pelos órgãos descritos abaixo. Da mesma forma que nas instâncias anteriores, esta também é coordenada pelo representante do MDS.

1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
2. Casa Civil da Presidência da República;
3. Secretaria-Geral da Presidência da República;
4. Ministério da Fazenda;
5. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
6. Ministério das Cidades;
7. Ministério do Trabalho e Emprego;
8. Ministério do Desenvolvimento Agrário;

9. Ministério da Saúde;
10. Ministério da Educação;
11. Ministério da Integração Nacional.

O Grupo Interministerial de Acompanhamento poderá contar ainda com a presença eventual de representantes de entidades e órgãos públicos e privados e especialistas, para subsidiá-lo com informações sobre temas de interesse do Plano. Outros nove ministérios participam do Plano, tendo presença ocasional nas instâncias de gestão do PBSM.

As salas acompanham ainda de forma ocasional os seguintes programas: Bolsa Família, Luz para Todos, PAC e Minha Casa, Minha vida.

O Decreto que cria o PBSM prevê a constituição de grupos de trabalho temático no âmbito do Grupo Interministerial de Acompanhamento destinados ao estudo e à elaboração de propostas que subsidiem o Comitê Gestor Nacional. Estas atividades têm sido executadas com frequência sob forma de salas de situação. Elas têm importante papel no modelo de gestão do plano e serão descritas a seguir.

9.2.4 Salas de situação

As salas de situação são instrumentos de monitoramento e de gestão do PBSM. Elas são coordenadas pelo MDS. Em sua rotina, são observados os pontos de estrangulamento na produção das ações, identificadas as estratégias de superação necessárias e atribuídas as competências aos atores envolvidos. As instâncias superiores do Plano e do governo são mobilizadas quando os recursos disponíveis nesta instância técnica se esgotam.

As salas de situação constituem-se de formas de articulação de ações governamentais utilizadas pelos órgãos de coordenação do governo. O Gabinete da Presidência da República, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão utilizam este expediente como forma de produção de políticas transversais. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), antes na Casa Civil e, posteriormente, no MPOG, vale-se desta lógica de funcionamento. Por ser uma abordagem pouco aderente a um ministério setorial, o seu uso indica que o ministério coordenador do PBSM, o MDS no caso, possui mandato efetivo para a mobilização de todos os atores necessários a implementação do Plano.

No início da implantação do PBSM, foram definidas Salas de Situação temporárias e permanentes. Em relação a sua composição, os temas podem ser assim classificados: ações predominantemente urbanas, ações predominantemente rurais e ações de combate à vulnerabilidade social.

O grupo temático de ações urbanas era constituído por temas permanentes, quais sejam: Inclusão produtiva urbana, alfabetização, Educação Integral e saúde.

O grupo temático de ações rurais era constituído pelos temas permanentes Água para Todos e inclusão produtiva rural. Ele também abarcava os temas temporários Bolsa Verde e assalariamento rural.

O grupo temático de ações voltadas ao combate à vulnerabilidade social era constituído pelos seguintes temas permanentes: rede de serviços de assistência social, trabalho infantil, populações em situação de rua e catadores de material reciclável. O grupo abrangia ainda o tema provisório Busca Ativa.

As salas têm sempre em sua composição representantes da Casa Civil, MPOG, Ministério da Fazenda e MDS, representado pela Seseq. Os demais membros são definidos de acordo com suas afinidades temáticas. Empresas públicas como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Agência Nacional de Águas (ANA), Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), também participam de salas de situação que envolvem atividades de suas respectivas competências.

A Figura 3, elaborada pela Seseq, indica o fluxo de identificação e tratamento de problemas do PBSM. Nela, estão destacadas as etapas instrumentos e instâncias de identificação e processamento de problemas.

FIGURA 3

Descrição do Fluxo de Articulação do PBSM, segundo a Seseq



Fonte: Seseq, 2013.

O MDS acompanha ainda de forma ocasional os seguintes programas: Bolsa Família, Luz para Todos, PAC e Minha Casa, Minha vida. Contudo, isto não se dá no âmbito das salas de situação, mas por meio das estruturas internas da Seseq.

9.3 MONITORAMENTO PRESIDENCIAL

O monitoramento presidencial realiza-se em dois níveis: acompanhamento da execução financeira e monitoramento da implementação do Plano.

No primeiro caso, o estafe vinculado ao Gabinete da Presidência pode realizar o acompanhamento mensal via relatório específico da Secretaria de Orçamento Federal do MPOG. O relatório da SOF já citado, "Plano Brasil Sem Miséria: Execução Orçamentária por Plano Interno", de agosto de 2012 indicava o desempenho financeiro de 64 ações de 7 ministérios. Entre os ministérios citados, somente o MEC e Ministério das Cidades não apresentavam ações no relatório. O Ministério da Agricultura, apesar de não participar das instâncias do PBSM, contribui com duas ações presentes no relatório da SOF.

No segundo caso, o monitoramento é exercido pela própria Presidência da República por meio de despacho com o membro titular do MDS. A periodicidade não é fixa. No primeiro semestre de 2012, eles ocorreram em um intervalo de 4 a 6 semanas. Contudo, o despacho, em alguns casos, provocou reuniões com outros atores políticos para a resolução de problemas identificados pela Presidência.

O envolvimento direto da autoridade máxima do executivo na implementação do Plano permite: validar as escolhas que estão sendo feitas no curso da implantação do Plano, intervir para remoção de obstáculos ou arbitragem de conflitos e renovar o mandato dos fóruns e da coordenação do Plano junto aos atores políticos envolvidos.

10 CONTRIBUIÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL AO PBSM

10.1 SETOR EMPRESARIAL

As relações com o setor empresarial no âmbito do PBSM ocorrem sob forma de parcerias. Na presente seção, trataremos apenas das parcerias que se referem à inclusão produtiva. A principal mudança buscada neste tipo de articulação é alterar a lógica de aquisição de produtos e de contratação de mão de obra do setor privado.

Em novembro de 2012, três grandes entidades respondiam às demandas do PBSM, a saber: Associação Brasileira de Supermercados (Abras), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

A parceria com a Abras prevê a participação do setor supermercadista na aquisição e na comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar e por povos e comunidades tradicionais, na capacitação de mão de obra e na criação de oportunidades de inserção desses profissionais no setor do varejo. Trata-se de uma parceria que envolve, pelo lado do Governo Federal, o MDS, o MDA, a Conab e a Embrapa.

No segundo semestre de 2012, os supermercados do Nordeste começaram a adquirir produtos oriundos da agricultura familiar que já possuíam autorização para exportação – e, portanto, com nível de qualidade elevado. Tratava-se de uma ação de pequena escala, intermediada pelas associações estaduais de supermercados. O ganho de escala na oferta de produtos deverá ser obtido por meio da plataforma eletrônica lançada pelo MDA, Rede Brasil Rural. Esta Rede permite que agricultores familiares vendam produtos diretamente pela internet para o setor varejista e para o setor público, comprem insumos e itens para beneficiar a produção e ainda contratem transporte para o escoamento de seus produtos.

A parceria com a CBIC gera oportunidades de inclusão social e econômica para famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, no âmbito do BSM, por meio da qualificação e empregabilidade, assim como famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. O principal objetivo da CBIC era incentivar empresas do setor da construção civil a contratar mão de obra local dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A principal estratégia de mobilização da parceria CBIC/Governo Federal foi realizar feiras de empregos e “mega feirões”. No intervalo de julho de 2011 a abril de 2012, foram realizadas quatro feiras (Rio de Janeiro, Fortaleza, Curitiba e Porto Alegre), ofertando no total 8,9 mil vagas, que atraíram 35 mil interessados.

10.2 SOCIEDADE CIVIL

O período que antecede ao lançamento do PBSM foi marcado pela realização de grande número de consultas à sociedade civil. Estas atividades foram realizadas pelo MDS e Secretaria Geral da Presidência da República, que desde o Governo Lula é responsável pela interlocução com a sociedade civil.

O conjunto das atividades respondia à necessidade de o Governo Federal identificar as demandas da sociedade civil e por meio do diálogo ampliar a sustentação política do Plano. Na consulta, foram considerados entidades, organizações e pesquisadores interessados na política de proteção social e em especial no combate à pobreza.

A consulta às intuições recebeu o nome de Diálogos do Brasil Sem Miséria. As atividades se estenderam de janeiro a maio de 2011, mobilizando em sua primeira edição 452 pessoas vinculadas a 80 organizações da sociedade civil de abrangência nacional e a 13 instituições governamentais vinculadas ao tema em foco (BEGHIN, 2011). Entre todos os envolvidos, 40% eram do sexo feminino. A Tabela 5 descreve a distribuição do número de participantes dos diálogos, segundo seus vínculos com a categoria institucional e sua relação com a sociedade civil ou Governo Federal.

A consulta aos pesquisadores considerou aqueles que possuíam publicações científicas mais influentes no meio acadêmico em relação à proteção social, mensuração da pobreza e políticas de enfrentamento a pobreza. A maioria dos encontros ocorreu entre a equipe da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza e os pesquisadores convidados no primeiro trimestre de 2011.

TABELA 5

Participantes dos Diálogos do Brasil Sem Miséria segundo Categoria Institucional e Tipo de Representação

	Total de Indivíduos	Sociedade Civil	Governo Federal
Movimentos do Campo	71	31	40
Movimentos Urbanos	50	36	14
Redes de ONGs	45	37	8
Conselhos de Políticas Públicas	94	81	13
Centrais Sindicais de Trabalhadores	62	56	6
Comunidades Religiosas	55	44	11
Rede de Educação Cidadã (Recid)	59	55	4
Confederações Patronais e Organizações de Responsabilidade Social Empresarial e Investimento Social Privado	16	14	2
Total	452	354	98
% Total		78%	22%

Fonte: Beghin, 2011.

Os diálogos produziram uma rotina de consultas à sociedade civil no decorrer da implementação do Plano. A segunda edição dos Diálogos ocorreu em 8 de agosto de 2012, contando com a participação de 112 representantes da sociedade civil e 84 representantes do Governo Federal.¹⁸ Em 7 de março de 2013, foi realizada a 3ª edição dos diálogos com o objetivo de fazer um balanço dos resultados alcançados pelo PBSM. Desta feita, participaram 50 representantes da sociedade civil e 60 representantes do Governo Federal.

Em 2012, consolidou-se a metodologia de Participação Social para o BSM estruturada conforme indicado no Quadro 10 .

QUADRO 10

Participação Social para o BSM: Formas de Articulação

Tipo de atividade	Descrição
Diálogos Governo e Sociedade Civil	Reunião entre Governo Federal e diversos segmentos da sociedade civil com o objetivo de: <ul style="list-style-type: none"> • Apresentar balanço do BSM; • Apresentar a devolutiva em relação às propostas apresentadas nos diálogos do ano anterior; • Realizar reuniões temáticas sobre cada um dos eixos do BSM; • Avaliar e construir propostas para o aperfeiçoamento do BSM.
Diálogos em Conselhos e Conferências	Debater o BSM em fóruns de participação social já existentes que tenham afinidade com o tema, como conferências e conselhos nacionais de políticas públicas.
Diálogos Regionais	Disseminar o conhecimento sobre o BSM e ampliar o debate sobre seu conteúdo nas atividades da Agenda Brasil da Secretaria Geral da Presidência.
Outras formas de diálogos	Debater o BSM em atividades da agenda do país e do governo federal, como foi na Conferência Rio+20, na qual a temática do BSM teve destaque nos debates da Arena Socioambiental (16 a 22 de junho de 2012).

Fonte: Secretaria Geral da Presidência/MDS, 2012. Mobilização e Participação social no Plano Brasil Sem Miséria. Documento interno.

Em 2012, como fruto da intensificação da interlocução do Governo Federal com a sociedade civil sobre o BSM, o MDS, por exemplo, realizou ou participou de 33 eventos em 11 diferentes cidades do Brasil.

11 PRIMEIROS RESULTADOS DO PBSM

Os primeiros resultados que começam a emergir do PBSM indicam a manutenção do investimento expressivo em benefícios, infraestrutura de serviços, infraestrutura domiciliar e a introdução de programas inovadores de incentivo à geração de renda.

Em novembro de 2012, o Plano teve êxito, via Busca Ativa, em inserir no PBF 791 mil famílias. Desse modo, o Programa ultrapassava ao fim do mesmo ano o número de mais de 13,9 milhões de famílias atendidas. Interessante notar que as medidas que alteraram a lógica de distribuição dos benefícios variáveis, conforme descrito anteriormente, favoreceram 1,37 milhões de crianças em famílias com mais de três crianças (setembro de 2012), 166 mil gestantes e 206 mil nutrizes (dezembro de 2012). Os valores transferidos para a superação do hiato de pobreza favoreceram 3,45 milhões de crianças de 0 a 6 anos (dezembro de 2012). A velocidade e contundência dos resultados reforçam o papel do PBF no interior do Plano.

De janeiro a outubro de 2012, a lógica de alocação de recursos favorecendo a população-alvo do PBSM implicou a adesão de mais de 17,5 mil escolas ao Programa Mais Educação e o financiamento de 2,1 mil novas Unidades Básicas de Saúde. Também na área de assistência social, observou-se um forte ritmo na melhoria e ampliação de sua rede de serviços. Destacam-se no período 438 CRAS, que tiveram financiamento aprovado para melhoria ou construção. Já para os Creas, 334 novas unidades tiveram financiamento autorizado. Em relação à população em situação de rua foram ofertadas mais de 22 mil vagas nos serviços de acolhimento.

Entre janeiro e setembro de 2012, mais de 153 mil cisternas de água para consumo humano foram construídas.

Quanto aos programas de geração de renda, o Pronatec ofertou 513 mil vagas aos beneficiários do PBF e cadastrados no Cadastro Único. Entre outubro de 2011 e setembro de 2012, foram concedidos benefícios do Bolsa Verde a mais de 29 mil famílias. Em 2011 e 2012, 163 mil famílias engajadas na agricultura familiar foram atendidas pela assistência técnica e extensão rural, entre as quais quase 15 mil receberam o fomento para produção.

Para além das metas físicas e financeiras alcançadas, o PBSM alcançou uma arquitetura de programa de proteção e promoção social mais consistente por envolver os governos estaduais em princípios de sinergia, complementariedade e efetividade.

12 DESAFIOS DO PBSM

Os desafios do PBSM descritos nesta seção seguem a lógica organizativa do texto. Portanto, não configura uma descrição hierarquizada dos principais problemas a serem superados, mas tão somente a sequência em que cada tema foi abordado.

O monitoramento da população extremamente pobre depende do desenvolvimento de metodologia que compatibilize a aferição censitária de 2010 com a nova pesquisa integrada de domicílios, que está sendo implementada pelo IBGE. Ainda que esta aferição seja unidimensional – renda familiar – e, portanto, menos complicado que aferições que lidam com mais de uma dimensão, este exercício possui alto grau de complexidade para construção de uma metodologia adequada.

A agenda de programas do PBSM precisa adquirir definição maior, sobretudo, no tocante ao acesso aos serviços. Também, é preciso que se produza uma homogeneidade conceitual sobre quais serviços prestados e bens transferidos devem ser contabilizados pelo Plano.

O desafio principal do orçamento do PBSM é alcançar um equilíbrio maior entre os serviços ofertados e os benefícios transferidos. De maneira geral, o modelo de proteção social cujo PBSM é a intervenção mais visível repete o mesmo tipo de intervenção assimétrica em favor dos benefícios que os modelos que o precederam.

Embora a articulação com os programas estaduais seja o maior avanço do Plano na produção da arquitetura institucional da política de proteção social, a efetivação das parcerias com os estados requer aperfeiçoamento de seus instrumentos jurídicos.

O modelo de gestão do PBSM é ágil, flexível e eficiente. Parece adequado para o estágio inicial de implementação, quando agilidade no processo decisório é necessário. Contudo, este modelo tende a ser pressionado pelo crescente número de parceiros que o Plano vem agregando. Suas instâncias serão permanentemente instadas a acomodar os novos parceiros, como governos estaduais, empresas estatais, etc.

O processo de articulação com o setor empresarial depende da demanda que o Governo Federal consiga formular ao mercado. Neste sentido, o foco na construção civil e comércio varejista está ligado às demandas crescentes de mão de obra já apresentadas por estes setores. No entanto, é necessária a ampliação de entendimento com as entidades de representação estadual destes setores e envolvimento de outros setores.

Por fim, conforme o PBSM for se consolidando, haverá maior demanda por cooperação internacional. Dos ministérios envolvidos mais diretamente no PBSM, apenas o Ministério da Saúde possui uma estrutura de cooperação mais consistente. Mesmo assim, ela está aquém das demandas crescentes de cooperação com o Brasil na área de políticas sociais. O país ainda não ajustou as antigas estruturas vocacionadas de receptor da ajuda internacional para a condição de doador internacional.

13 CONCLUSÕES

O PBSM representa uma abordagem incremental às construções de política de proteção social do governo anterior. Assim como a Estratégia Fome Zero, o PBSM preconiza uma abordagem multidimensional, focalizada, financiada, sobretudo, pelo Governo Federal, com objetivo de reduzir a pobreza. Contudo, o Programa ajusta seu foco na direção da população extremamente pobre e altera o modelo gerencial para uma configuração mais efetiva.

Em relação a sua agenda programática, o Brasil Sem Miséria integra-se à tendência internacional de associar a proteção social a políticas de geração de trabalho e renda. Dessa forma, aproxima os conceitos de proteção social e de promoção social.

O Plano beneficia-se do fato de o país de estar próximo de atingir a cobertura plena de PBF. Então, investe esforços para o aumento de cobertura e melhoria de serviços de proteção e promoção social. Busca, ainda, no interior do próprio PBF alternativas de maximizar os seus efeitos juntos aos extremamente pobres.

O Plano parece indicar que, vencida a etapa de prover cobertura plena de benefícios, deve constituir rede de serviços de proteção e promoção social e modificar o conteúdo dos programas dos referidos setores de forma a torná-los permeáveis aos extremamente pobres. O Plano passa agora a reforçar as intervenções de sentido estratégico no combate à extrema pobreza. O centro da intervenção pública volta-se para o aumento da proteção e promoção social de crianças menores de 6 anos, estímulo a mudanças no mercado de trabalho e aumento das capacidades laborais dos trabalhadores extremamente pobres da cidade e do campo.

Dessa forma, o Plano pretende ir além da sua meta principal: erradicação da pobreza monetária em 2014. O Plano Brasil Sem Miséria busca um diálogo com o futuro imediato, no qual a extrema pobreza de renda e a extrema pobreza absoluta estejam superadas. O Plano articula as dimensões de bem-estar a partir de uma construção incremental, sustentável e fundada no direito social para todos os brasileiros.

ANEXOS

POSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PBSM NO SIAFI EM 22/11/2012

TABELA 1A.

Distribuição Orçamentária do PBSM segundo o SIAFI

PROGRAMAS (em negrito)/Ações	Dotação em 22/11/2012
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	R\$39.530,00
Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra – Plano Brasil Sem Miséria	R\$39.530,00
Operações Especiais – Remuneração de Agentes Financeiros	R\$299.551.491,00
Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (MDS)	R\$299.551.491,00
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso	R\$123.805.581,00
Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água – Plano Brasil Sem Miséria	R\$123.805.581,00
Acesso à Alimentação	R\$3.901.000,00
Fomento às Atividades Produtivas Rurais – Plano Brasil Sem Miséria	R\$3.901.000,00
Economia Solidária em Desenvolvimento	R\$3.758.550,00
Fomento, Capacitação Ocupacional e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores – Plano Brasil Sem Miséria	R\$3.758.550,00
Comunidades Tradicionais	R\$7.235.196,00
Pagamento a Famílias em Situação de Extrema Pobreza pela Prestação de Serviços de Conservação de Recursos Naturais no Meio Rural – PBSM	R\$7.235.196,00
Agricultura Familiar	R\$237.112.811,00
Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos	R\$182.264.518,00
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	R\$9.648.293,00
Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar	R\$6.300.000,00
Formação e Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural	R\$8.000.000,00
Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	R\$30.900.000,00
Biodiversidade	R\$38.616.000,00
Pagamento a Famílias em Situação de Extrema Pobreza pela Prestação de Serviços de Conservação de Recursos Naturais no Meio Rural – PBSM	R\$35.244.000,00
Cadastramento, operacionalização e Monitoramento da Transferência de Renda no Âmbito do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – PBSM	R\$3.372.000,00

Bolsa Família	R\$20.558.638.433,00
Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único	R\$12.519.250,00
Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único	R\$22.000.000,00
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	R\$19.964.030.000,00
Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	R\$560.089.183,00
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	R\$339.060.243,00
Fomento, Capacitação Ocupacional e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores	R\$245.231.915,00
Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais – APLS – PBSM	R\$37.626.901,00
Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica – PBSM	R\$12.221.223,00
Apoio ao Associativismo e Cooperativismo	R\$6.350.582,00
Fomento e Assessoramento Técnico a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	R\$1.427.596,00
Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários	R\$1.403.272,00
Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	R\$1.990.700,00
Fomento às Finanças Solidárias	R\$1.375.234,00
Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	R\$2.394.028,00
Implantação de Espaços Multifuncionais de Economia Solidária	R\$986.500,00
Documentação da Trabalhadora Rural	R\$28.052.293,00
Educação Básica	R\$238.497.000,00
Apoio à Manutenção da Educação Infantil	R\$238.497.000,00
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	R\$2.483.013.287,00
Serviços de Proteção Social Básica	R\$1.200.000.000,00
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	R\$510.000.000,00
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	R\$150.000.000,00
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	R\$207.028.565,00
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	R\$174.810.000,00
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	R\$241.174.722,00
Inovações para a Agropecuária	R\$10.979.944,00
Transferência de Tecnologias Desenvolvidas para a Agropecuária	R\$10.979.944,00
Autonomia e Emancipação da Juventude	R\$1.085.660,00
Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural (Projeto Amanhã) – PBSM	R\$1.085.660,00

Pesca e Aquicultura	R\$4.863.867,00
Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura – PBSM	R\$4.633.867,00
Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Rios, Grandes Reservatórios e Canais de Perímetros de Irrigação – PBSM	R\$50.000,00
Implantação de Unidade de Beneficiamento de Pescado – PBSM	R\$180.000,00
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	R\$326.896.900,00
Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	R\$297.896.900,00
Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	R\$29.000.000,00
Resíduos Sólidos	R\$77.448.586,00
Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	R\$77.448.586,00
Segurança Alimentar e Nutricional	R\$3.212.794.665,00
Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural	R\$385.600.000,00
Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água – Plano Brasil Sem Miséria	R\$867.291.910,00
Fomento às Atividades Produtivas Rurais	R\$150.000.000,00
Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	R\$1.086.377.298,00
Operacionalização da aquisição de alimentos da agricultura familiar	R\$73.476.264,00
Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA	R\$66.805.603,00
Operacionalização da Aquisição, da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar – PAA	R\$3.140.000,00
Dessalinização de Água - Água Doce – PBSM	R\$33.196.800,00
Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos	R\$106.906.790,00
Acesso à Água para a Produção de Alimentos	R\$440.000.000,00
Trabalho, Emprego e Renda	R\$21.187.342,00
Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra	R\$21.187.342,00
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	R\$36.846.296,00
Publicidade de Utilidade Pública	R\$22.150.000,00
Avaliação e monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	R\$14.696.296,00
TOTAL GERAL	R\$28.025.332.382,00

Fonte: SPO-MDS/SIAFI, 2012.

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS (NOME E FUNÇÃO)

A lista abaixo descreve nome e função dos 25 entrevistados no período de setembro e outubro de 2012. Em negrito, estão assinalados os seguintes entrevistados: ministra e secretários nacionais.

Contato	Função
Adriana Miranda Morais	Coordenadora da Ascom – MDS
Antônio Claret Campos Filho	Subsecretário de Integração de Programas Sociais da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro
Aline Ribeiro Dantas	Coordenadora da Assessoria Internacional – MDS
Antônio Ibarra	Assessor Sesepe – MDS
Débora Ribeiro	Assessora/SE – MS
Denise Colin	Secretária SNAS – MDS
Duncan Frank Semple	Chefe Gabinete da Ministra – MDS
Enrico Martignoni	Diretor de Monitoramento da Sagi – MDS
Heider Aurélio Pinto	Diretor do Departamento de Atenção Básica – MS
Iara Alves	Diretora de Projetos Internacionais – MDS
José Dirceu Galão	Subsecretário SPO – MDS
Juliana M. Fernandes Pereira	Assessora SNAS – MDS
Leticia Bartholo	Secretária Adjunta Senarc – MDS
Luciana Jaccoud	Assessora Especial da Ministra – MDS
Luis Henrique da Silva Paiva	Secretário Senarc – MDS
Manoela Macedo	Assessora da Secretaria Executiva – MEC
Marcelo Cabral	Diretor Substituto de Gestão e Acompanhamento da Sesepe – MDS
Marcelo Cardona	Secretário Executivo Interino – MDS
Maya Takagi	Secretária Sesan – MDS
Odorico Monteiro	Secretário de Gestão Estratégica e Participativa – MS
Paulo Jannuzzi	Secretário Sagi – MDS
Simone Albuquerque	Diretora DGSUAS da SNAS – MDS
Tereza Campello	Ministra do MDS
Tiago Falcão	Secretário Sesepe – MDS
Vanessa Mazali	Consultora Jurídica – MDS

DECRETOS E PORTARIAS MINISTERIAIS RELEVANTES

QUADRO A.1

Evolução do Marco Jurídico-institucional da Assistência Social (1988 a 2011)

Ano	Objeto	Instrumento Normativo
1988	Reconhecimento da Assistência Social como dever do Estado no campo da Seguridade Social.	Arts. 3º, 6º, 22, XXIII, 23, II, X, 203 a 204 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm
1993	Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) . Inicia-se o processo de construção da gestão pública e participativa da assistência social, através de conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal.	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm
1994	Regulamentação da concessão do Benefício de Prestação Continuada (instituído pela Loas), garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com setenta anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.	Decreto nº 1.330, de 8 de dezembro de 1994. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1330.htm
1995	Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (instituído pela Loas), que tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. Realização da I Conferência Nacional de Assistência Social . Representantes da Sociedade Civil e do Governo propuseram diretrizes para aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Foram 689 delegados, 193 observadores credenciados, 76 convidados e 111 ouvintes, perfazendo um total de 1.069 participantes.	Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1605.htm Relatório Final. http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional/
1996	Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) , que articula um conjunto de ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Possui três eixos básicos: transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar através dos Centros de Referência de Assistência Social.	Portaria MPAS nº 2.917, de 12/9/2000 , que estabelece as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). http://www.sedest.df.gov.br/sites/300/382/00000887.pdf

1997	Aprovação da Norma Operacional Básica (NOB) , que conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos entes federativos e institui a exigência de conselho, fundo e plano municipal de assistência social para o município receber recursos federais.	Resolução CNAS nº 204, de 4 de dezembro de 1997. http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/1997/
1998	Aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) .	Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. http://www.renipac.org.br/rescnas1452004.html
1999	Criação da Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) , com <i>status</i> de Ministério, responsável pela implementação da PNAS, pela implementação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, pela coordenação da Política Nacional do Idoso e pelo combate à pobreza no Brasil.	
2001	Criação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal , instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.	Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm e Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14
2003	Criação do Ministério da Assistência Social (MAS) , organizado em três secretarias: a Secretaria de Políticas de Assistência Social, a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais. Deliberação, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em favor da criação do Sistema Único de Assistência Social . Criação do Programa Bolsa Família , no âmbito da Presidência da República, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.	Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, homologado pela Lei No 10.683, de 28 de maio de 2003 . Relatório Final em http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional/ Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, De 9 de Janeiro de 2004 .

2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) , originário de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.	Medida Provisória 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004 .
	A Política Nacional de Assistência Social – PNAS	Instituída pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004 .
2005	V Conferência Nacional de Assistência Social , tendo como tema “ Suas Plano10: Estratégias e Metas para a implementação da Política Nacional de Assistência Social ”.	Deliberações . Em http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/
2005	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) .	Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.
2006	Aprovação da Norma Operacional de Recursos Humanos do Suas , com o objetivo de regular a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.	Resolução CNAS nº 1, de 25 de janeiro de 2006 . http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/informativo-suas/042/NOB-RH-SUAS%20-%20ANOTADA%20E%20COMENTADA.pdf
2007	Aprovação do Plano Decenal do Suas (Suas PLANO 10) – Metas e Estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e Metas Governo Federal, deliberado na V CNAS.	http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal
2008	Lançamento do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) , que tem por finalidade executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros reintegração ao processo educacional, qualificação profissional em âmbito de formação inicial e desenvolvimento humano.	Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Regulamentada pelo Decreto nº 6.629/2008 e Portaria MDS nº 171/2009.

2009	<p>Aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas. A gestão integrada consiste na articulação entre serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas e tem como diretrizes: I - a corresponsabilidade entre os entes federados; II - as seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social; III - a centralidade da família no atendimento socioassistencial de forma integral, visando a interrupção de ciclos intergeracionais de pobreza e de violação de direitos.</p>	<p>Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencia-de-renda-no-ambito-do-sistema-unico-de-assistencia-social-suas</p>
	<p>Aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Os serviços passam a ser organizados por níveis de complexidade do Suas : Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.</p>	<p>Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf/view</p>
	<p>Regulamentação da certificação das entidades beneficentes de assistência social e dos procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. A certificação será concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação.</p>	<p>Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009. http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2009/lei-12101-27-novembro-2009-594805-norma-pl.html</p>
	<p>Lançamento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Prevê responsabilidades da política de assistência social, entre as quais a implementação do Centro POP no país e reordenamento dos serviços de acolhimento.</p>	<p>Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm</p>
2010	<p>Instituição do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), com a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações cadastradas, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. A geração de dados no âmbito do Censo Suas tem por objetivo proporcionar subsídios para a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação do Suas, bem como de sua gestão integrada.</p>	<p>Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010. http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1025522/decreto-7334-10</p>
2011	<p>Instituição do IGD- Suas (Índice de Gestão Descentralizada, em duas modalidades: Municipal (IGD Suas-M) e Estadual (IGD Suas-E), instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios, DF e estados. Conforme os resultados alcançados, a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo.</p>	<p>Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei nº 8.742/1993 (Loas), regulamentado pelo Decreto nº 7.636 de 7 de dezembro de 2011/2011, pela Portaria nº 337 de 15 de dezembro de 2011 e Portaria nº 7, de 30 de janeiro de 2012. http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/orientacoes-igdsuas-para-site/legislacao</p>

QUADRO A.2

Evolução do Marco Jurídico-institucional da Segurança Alimentar e Nutricional (1993- 2011)

Ano	Objeto	Instrumento Normativo
1993	Instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) , de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República, com o objetivo de propor ações voltadas para o combate à fome e a obtenção de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não governamental.	Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/113260/decreto-807-93
1995	Destituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e criação do Programa Comunidade Solidária , como o objetivo de coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. O programa é vinculado à Presidência da República.	Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm
1999	Aprovação, pelo Ministro da Saúde, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) , compondo o conjunto das políticas de governo voltadas à concretização do direito humano universal à alimentação e nutrição adequadas, a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no país, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos.	Aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, mediante Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/710_99.pdf
2003	Reestabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), destituído em 1995.	Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm Sobre as competências do Consea ver Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm#art19
2003	Lançamento da "Estratégia Fome Zero" , no âmbito da Presidência da República, articulado a partir de quatro eixos principais: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. O Programa tinha por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.	Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm
2003	Criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) - "Cartão Alimentação" , vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Considera-se segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. Os benefícios financeiros decorrentes do PNAA serão efetivados mediante cartão unificado, ou pelo acesso a alimentos em espécie pelas famílias em situação de insegurança alimentar.	Medida provisória nº 108, de 27 de fevereiro 2003 convertida na Lei nº 10.689, de 13 de junho 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.689.htm

2003	Instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à aquisição (pelo governo, com dispensa de licitação) e distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.	Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de Julho de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.696.htm Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33
2003	Criação do Programa Bolsa Família , no âmbito da Presidência da República, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. O objetivo foi unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente "Bolsa Escola", o "Bolsa Alimentação", e o "Auxílio-Gás".	Medida provisória nº 132, de 20 de outubro 2003. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) , originário de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.	Medida Provisória 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004.
2006	Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) . Integram o Sisan: 1) Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional , instância responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do Sisan; 2) Consea ; e 3) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional , integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional.	Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm Ver: http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/cartilha-losan-portugues
2009	Disposição sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .	Resolução do Conselho Deliberativo da Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 38, de 16 de julho de 2009 http://www.fnde.gov.br/index.php/downloads/resolucoes2009/57-res03816072009/download
2009	Torna-se obrigatório que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, um mínimo de 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.	Artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm
2010	Instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), cujo principal objetivo é promover o desenvolvimento rural sustentável.	Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm

2010	Aprovação da emenda constitucional que altera o art. 6º da CF, passando a incluir a alimentação como um direito social .	<u>Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010</u> http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm
2010	Estabelecimento da Política Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) , com o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional.	Artigo 2º do <u>Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010</u> . http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm

Fonte: Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, R.; FLINT, J. *Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies*. Social Research Update, 33. 2001.
- BEGHIN, N. *Diálogos Brasil Sem Miséria: Síntese*. Brasília: MDS/SGPR, 2011. (Mimeog.)
- BANCO MUNDIAL. *The World Bank 2012-2022 social protection and labor strategy: resilience, equity, and opportunity*. Washington: Banco Mundial, 2012.
- BRACKERTZ, N. *Who is hard to reach and why?* ISR Working Paper. 2007
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 de junho de 2011, p. 6.
- _____. Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – “LUZ PARA TODOS”, para o período de 2011 a 2014, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 de julho de 2011, p. 8.
- _____. Decreto nº 5063, de 8 de maio de 2004. Estabelece as competências da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e do Emprego. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Seção 1, 4 de maio de 2004, p. 1.
- _____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Do acesso difuso à água para a população de baixa renda. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 22 de junho de 2010, título III, cap. VI, p. 1.
- _____. Decreto nº 7.083, de 27 de Janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de janeiro de 2010, p. 2.
- _____. Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 21 de maio de 2010, p. 43.

_____. Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “ÁGUA PARA TODOS”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de junho de 2011, p. 2.

_____. Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 29 de setembro de 2011, p. 1.

_____. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 3 de julho de 2003, p. 1.

_____. Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 6 de agosto de 2003, p. 1.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 8 de julho de 2009, p. 2.

_____. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 12 de janeiro de 2010, p. 1.

_____. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 17 de outubro de 2011, p. 1.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de outubro de 2011, p. 1.

_____. Medida Provisória nº 543, de 24 de agosto de 2011. Altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, seção 1, nº 164, 25 de agosto de 2011.

_____. Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal

para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, seção 1, nº 93, 15 de maio de 2012, p. 1.

_____. Portaria MDS nº 223, de 25 de junho de 2007. Aprova normas para cooperação técnica e financeira em Projetos para Estruturação da Rede de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social, em 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de junho de 2007.

_____. Portaria MEC nº 1.015, de 21 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional Mulheres Mil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, nº 140, Seção 1, p. 8, 22 de julho de 2011.

_____. Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS – a Rede Cegonha. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de junho de 2011.

_____. Portaria nº 971, de 15 de maio de 2012. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 16 de maio de 2012.

_____. Portaria Normativa Interministerial MEC/MS nº 15, de 24 de abril de 2007, Institui o "Projeto Olhar Brasil". *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, nº 80, 26 de abril de 2007.

_____. Resolução nº 32, de 1º de Julho de 2011. Estabelece orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a estados, municípios e ao Distrito Federal dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado no exercício de 2011, bem como ao pagamento de bolsas aos voluntários que atuam no Programa. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12280&option=com_content&view=article>. Acesso em: 23 ago. 2012.

CASTRO, FJR. O CRAS nos Planos de Assistência Social: padronização, descentralização e integração. In: Brasil. *CapacitaSuas*, v. 3. Brasília: MDS, 2008.

CONSEA [National Council for Food and Nutritional Security]. *Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: the Brazilian experience*. Brasília: Consea, 2009.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. Transformative social protection. *IDS Working Paper 232*. Brighton: IDS, 2004.

FERES, JC.; VILLATORO, P. La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, nº 78. Santiago: Cepal, 2012.

FONSECA, A. Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social. *Caderno de textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS. 1ª Versão, 2011.

GUERRERO, I.; LÓPEZ-CALVA, L. F.; WALTON, M. The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico. In: LEVY, S.; WALTON, M. (Ed.). *No growth without equity?: inequality, interests and competition in Mexico*. Washington D.C: The World Bank, 2011.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2004: suplemento sobre Segurança Alimentar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. *Fome Zero*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

IPEA. *Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

MDA. *Plano Brasil Sem Miséria*: material de apoio para formação de técnicos de assistência técnica e extensão rural. Brasília: MDA, 2012a.

_____. *Plano Brasil Sem Miséria*: apostila. Brasília: MDA, 2012b. (Mimeog.)

MDS. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS. Fol, 2011.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. S. D.; OLIVEIRA, L. F. B. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. Brasília: Ipea, 2011. (Texto Para Discussão 1647)

RIBE, H.; ROBALINO, D.; WALKER, I. *From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: The World Bank, 2012.

NOTAS

1. No valor de referência de 1 dólar igual a 1,99 reais.
2. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.
3. O Banco Mundial (2012), em sua Estratégia de Proteção Social e Trabalho (2012-2022), indica o PBSM como uma intervenção muito promissora de combate à pobreza.
4. Apesar da criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural ter ocorrido em 1963 (que em 1969 viria a se chamar Funrural), a efetiva proteção previdenciária dos trabalhadores rurais parece ser datada do início dos anos 1970, com a criação do Programa de Assistência Rural (Prorural), que garantiu o financiamento para o pagamento de benefícios (velhice e invalidez; pensão; auxílio-funeral).
5. Na dotação orçamentária inicial do MDS de 2011, que fora aprovado em 2010, os valores somados do PBF e do BPC respondiam por 90,52% da dotação total.
6. As dez maiores regiões metropolitanas, as áreas rurais agregadas de cada uma das cinco macrorregiões do país e as áreas urbanas não metropolitanas de uma das cinco macrorregiões do país.
7. Foram utilizados os microdados oficiais do Censo Demográfico 2010, divulgados em abril de 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
8. Indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua, pessoas resgatadas de trabalho análogo ao de escravo, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, comunidade de terreiro, ribeirinhos, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional do Crédito Fundiário, acampados, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável.
9. Concessão de linha fixa de telefone residencial com direito a uma franquia de 90 minutos mensais para chamadas locais para outros telefones fixos, com tarifas fixas entre R\$ 13,00 e R\$ 15,00 (de acordo com a operadora envolvida), destinada às famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos.
10. Descontos de até 65% do valor da conta mensal de energia para domicílios com renda *per capita* de até ½ salário mínimo e consumo de 220 KWH/mês.
11. Contribuição previdenciária de 5% do salário mínimo para homens e mulheres que se dedicam ao trabalho doméstico e que possuem renda familiar de até R\$ 1.044,00.
12. Dispensa do pagamento de inscrição para participar de concurso federais de indivíduos membros renda familiar *per capita* de até R\$ 311,00.
13. Documento que permite a emissão de passagens com desconto mínimo de 50% em viagens de ônibus interestaduais às pessoas com mais de 60 anos e com renda individual de até R\$ 1.044,00.
14. Neste texto, utilizamos os conceitos escondido (*hidden*) ou de difícil acesso (*hard-to-reach*) como sinônimos.
15. Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012.
16. O acompanhamento familiar no âmbito do Suas é realizado por equipes profissionais interdisciplinares dos CRAS (e equipes volantes) e dos Creas, e materializa-se por meio de atendimentos sistemáticos e planejados, com objetivos estabelecidos e por período de tempo determinado, que possibilitem às famílias/indivíduos o acesso a um espaço onde possam refletir sobre sua realidade e construir novos projetos de vida.
17. É importante observar que o conceito de programa no Siafi é distinto do que temos utilizado até então neste texto. E que não há necessariamente correspondência quanto aos nomes dos programas utilizados pela denominação política e aqueles utilizados no Siafi. Contudo, uma leitura atenta da Tabela 1A permite que se identifiquem os nomes dos programas e ações utilizados no Siafi com os nomes dos programas utilizado pelos ministérios.
18. MDS/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012. Diálogos Governo e Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria: Relatório Geral. Documento interno.



International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)

Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brazil

Telephone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ▪ URL: www.ipc-undp.org