

Iniciativa: Plano Brasil Sem Miséria

Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Responsável: Tiago Falcão Silva, Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza

Equipe: Aline Diniz Amaral, Emanuelle Moreira Oliveira Barbosa da Silva, Isabel de Souza Costa, Marcelo Cabral Milanello, Patricia Viera da Costa e Raphaella de Almeida Bandeira.

Endereço

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, sala 517
Brasília – DF
70040-906
Telefone: (61) 2030-1003
tiago.falcao@mds.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Junho de 2011

Resumo

Em dois de junho de 2011, o Governo Federal lançava o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. Em março de 2013, os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, 22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do plano. É um fato histórico, que superou prazos e metas. Mas, ao mesmo tempo, é só um começo – porque o Brasil Sem Miséria vem fazendo muito mais.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A pobreza está presente no Brasil desde que ele começou a se configurar como Nação. Séculos de escravidão, seguidos por décadas de industrialização rápida e intensa, com urbanização desordenada e concentração de renda, forjaram no Brasil uma dívida social das mais expressivas de que se tem notícia.

Somente a partir de 1930, começam a surgir as primeiras políticas sociais para lidar com esse passivo. Eram, no entanto, construções clientelistas ou focadas no mundo do trabalho formal e urbano, deixando de fora quem mais precisava delas: a imensa maioria de pobres que à época ainda vivia no campo.

Aos poucos, nosso país avançou no desenho de políticas públicas mais inclusivas, especialmente após a Constituição de 1988. Essas políticas foram, contudo, desenvolvidas de forma fragmentada e pulverizada entre as diversas áreas da atuação governamental, tais como saúde, educação, assistência social e trabalho.

No que diz respeito à construção de uma rede de proteção social, a política estava voltada às pessoas incapacitadas para o trabalho, por conta de idade avançada ou deficiência. Assim, ela orbitava a pobreza, mas ainda sem tê-la exatamente como foco. Isso mudou com a chegada do Programa Bolsa Família.

Na última década, o Brasil colocou as políticas sociais no centro da estratégia de desenvolvimento. Houve aumento da expectativa de vida, redução da mortalidade materna e infantil, crescimento da escolaridade e diminuição do analfabetismo, entre outros indicadores que apontam para um país melhor.

O combate à pobreza foi assumido como prioridade de governo. Números divulgados recentemente pelo IBGE mostram que, contrariando a tradição e o senso comum, os rendimentos que vêm crescendo num ritmo mais acelerado são os das pessoas mais pobres.

Foram justamente esses progressos que permitiram à atual gestão federal colocar ao próprio Governo e a toda a sociedade um enorme desafio: a superação da extrema pobreza em todo o território nacional.

Tendo em vista que a pobreza é um fenômeno multidimensional, que se manifesta de diferentes maneiras em cada região e localidade, eram necessárias ações intersetoriais, articuladas e integradas, desenvolvidas de forma pactuada entre União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, o Bolsa Família foi paradigmático. Primeiro, por articular ações de diversas áreas – especialmente saúde, educação e assistência social, em razão do acompanhamento de condicionalidades previsto para as famílias do programa. E também por funcionar numa perspectiva de gestão compartilhada entre os entes federados. Sem falar do desenvolvimento que o Bolsa Família proporcionou ao Cadastro Único para Programas Sociais, ferramenta indispensável para soluções integradas de combate à pobreza, sobre a qual há mais detalhes adiante.

Tudo isso conformava uma plataforma importante, mas para fazer frente à meta ousada de superar a extrema pobreza, era preciso ir além. Não só articulando e integrando dezenas de

outros esforços com impactos importantes em termos de redução da pobreza, dispersos entre as diversas áreas da atuação governamental, mas também atuando em todas essas áreas de maneira concertada entre União, Estados e Municípios; e com empenho redobrado da administração central em simplificar o desenho e a implementação daqueles programas em que a gestão é compartilhada entre os entes federados, de modo a facilitar a atuação dos Estados e, principalmente, dos Municípios.

Por fim, era preciso levar em conta algumas especificidades da população mais vulnerável – cujo atendimento requer cuidados e atenção diferenciados –, a qual pode ser afastada em vez de incluída nos serviços de que mais necessita, caso eles não estejam adaptados à sua realidade.

Em suma, o País precisava construir uma abordagem integral, articulada, focada e adaptada ao público a ser atendido, que trouxesse resultados ainda mais expressivos e sustentáveis do que os já obtidos na redução da pobreza.

Descrição da iniciativa e da inovação

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza em todo o País, ampliando, articulando e renovando iniciativas que vinham tendo impacto decisivo sobre as condições de vida dos mais pobres entre os brasileiros, e também criando outras iniciativas, em que ainda havia espaço para inovação nesse tipo de política pública. Ou seja, o BSM inclui diversas políticas já existentes e consolidadas, influenciando-as de acordo com a ótica da extrema pobreza, mas envolve também iniciativas desenhadas especialmente para compor o plano.

O público prioritário do BSM são os brasileiros que ainda estavam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70, quando do lançamento do plano. A definição da linha da pobreza, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, em R\$ 70 levou em consideração o valor que o Banco Mundial utiliza como linha de renda, de US\$ 1,25 por dia – a referência de extrema pobreza usada no Bolsa Família –, bem como estudos nacionais e internacionais que tratam dessa temática, e linhas regionais de extrema pobreza calculadas a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE.

Embora a renda seja uma variável fundamental nessa discussão, a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas. Além da insuficiência de renda, há insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia, entre outras privações. Superar a extrema pobreza requer, portanto, a ação intersetorial do Estado.

É por isso que o BSM, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), envolve, ao todo, 22 ministérios, além de bancos públicos, outros órgãos e entidades, Estados, Municípios, setor privado e terceiro setor. Juntos, esses parceiros desenvolvem as cerca de 100 ações que compõem o plano, distribuídas em três grandes eixos de atuação.

Um deles é o eixo de garantia de renda, relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza. Esse eixo é fundamental para que as famílias que se encontram na situação de pobreza mais severa tenham a segurança de que suas necessidades

mais básicas serão atendidas, o que lhes proporciona a mínima estabilidade necessária para empenhar-se em outros aspectos da superação da extrema pobreza.

O segundo é o eixo de inclusão produtiva (urbana e rural), com oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda ao público-alvo do plano, proporcionando uma inserção mais digna e mais sustentável no mundo do trabalho.

O terceiro é o eixo de acesso a serviços, para provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, de modo a melhorar as condições de vida do público-alvo do plano, promovendo sua cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Assim, o BSM aborda o fenômeno multidimensional da pobreza de uma maneira integral, abarcando ações, programas e políticas que ajudam as famílias a superar toda uma gama de insuficiências e fragilidades que as mantêm na miséria, e a sair dessa condição. Para fazerem parte do BSM, essas iniciativas precisam ter características que façam frente à meta ousada do plano – retirar milhões de pessoas da extrema pobreza, num esforço que abrange todo o território nacional, em um prazo relativamente curto. As principais dessas características são:

- foco no público extremamente pobre;
- grande escala, de modo a atingir um contingente significativo de população;
- perspectiva nacional (ainda que com destaques regionais), de maneira a alcançar os extremamente pobres em todo o País; e
- estrutura que permita execução ágil, de modo a garantir a tempestividade requerida, dado o prazo de duração do plano (até 2014).

Todos os Estados brasileiros aderiram ao BSM, por meio de pactuação voluntária. A Presidenta Dilma Rousseff e a Ministra Tereza Campello foram a todas as regiões do Brasil lançar pactos regionais, assinados por todos os governadores e governadoras, para a superação da extrema pobreza. Vários estados, inclusive, lançaram planos e ações próprios, potencializando ações que envolvem o Governo Federal. Com isso, o esforço para superar a extrema pobreza ganhou componentes estaduais, com desenhos adaptados às formas com que a pobreza se manifesta em cada parte do Brasil, num movimento coordenado sem precedentes em termos de federalismo social. Além de manter contatos bilaterais constantes com os Estados, anualmente o BSM reúne todos os seus interlocutores estaduais num grande encontro, para debater as soluções encontradas em cada unidade da Federação para superar a extrema pobreza em seu território.

A partir do início de 2013, com o início das novas administrações municipais, o BSM aproximou-se ainda mais das prefeituras, lançando materiais on-line e impressos que explicam aos gestores, de maneira simples e direta, como acessar os principais programas que fazem parte do BSM e torná-los disponíveis à sua população. Foi lançado também o site “Brasil sem Miséria no seu município” (www.brasilsemisericia.gov.br/municipios), com informações customizadas, para cada um dos municípios brasileiros, sobre o atual estágio das ações do BSM em seu território, em relatórios atualizados bimestralmente.

Em uma série de eventos que tiveram início com um grande encontro em Brasília, em janeiro de 2013, e, agora, seguem ocorrendo em todo o Brasil, funcionários do MDS, com o apoio desses

materiais e relatórios, explicam a prefeitos/as e secretários/as municipais a estratégia do BSM e falam sobre seus principais programas. O resultado é que muitos municípios estão lançando seus planos locais de superação da extrema pobreza e de cuidados na primeira infância, inspirados no modelo do BSM e da Ação Brasil Carinhoso, iniciativa do BSM voltada ao desenvolvimento infantil.

A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) é a estrutura do MDS responsável pelas atividades de gestão, avaliação e monitoramento do BSM, feito por meio de salas de situação temáticas, com reuniões periódicas das quais participam representantes do Governo Federal e outros atores envolvidos em uma determinada ação ou vertente do plano.

A divulgação de dados sobre a evolução quantitativa e qualitativa das ações é feita periodicamente junto aos parceiros, à sociedade civil e à imprensa. Para facilitar a prestação de contas e o acompanhamento pelos setores público e privado e pela sociedade civil, os documentos que registram a evolução do plano estão disponíveis em www.brasilsemmiseria.gov.br. As atividades de controle são exercidas pelos órgãos competentes, incluindo a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Além de ter acesso a essas informações, a sociedade civil é convidada, periodicamente, a participar de rodadas de diálogo com o Governo Federal sobre os resultados e os rumos do plano. Esses diálogos são organizados, em conjunto, pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Desde 2011, já foram realizadas três grandes rodadas de diálogo, no Palácio do Planalto, envolvendo ministros das pastas que atuam no BSM e representantes de centenas de entidades da sociedade civil, das mais variadas áreas de atuação e de todas as partes do País, dadas a intersectorialidade e a abrangência nacional do plano.

Essas atividades de divulgação, controle e participação social do BSM não substituem aquelas já existentes e consolidadas nos diversos ministérios responsáveis pelas ações que compõem o plano. Funcionam para a discussão do BSM enquanto amplo esforço coordenado nacional em torno de um objetivo comum.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A intersectorialidade construída a partir dos instrumentos do Programa Bolsa Família foi inspiradora para a concepção do plano: os valores do Programa Bolsa Verde, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, são pagos no mesmo cartão do Bolsa Família, bem como os recursos de fomento para agricultores familiares. A atuação da rede de saúde viabiliza o pagamento de benefícios do Bolsa Família a gestantes, e o Ministério da Educação (MEC) prioriza escolas, com maioria de estudantes do Bolsa Família, na expansão do Programa Mais Educação, para citar apenas alguns exemplos.

Mas talvez o elemento mais central para a concepção e a implementação do Plano seja o Cadastro Único para Programas Sociais. O Cadastro Único é a única fonte que traz informações detalhadas sobre as famílias mais pobres em todo o País. Ele permite que o poder público saiba quem são, onde moram, quais as características dos seus domicílios, sua idade, escolaridade e informações sobre trabalho e renda, entre outras. Por meio do cadastro, esses brasileiros têm

acesso a vários programas que fazem parte do BSM e que utilizam as informações cadastrais para a seleção dos seus beneficiários.

Tal instrumento permite ao poder público identificar as famílias mais vulneráveis para, então, transferir renda para elas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso a água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica. O cadastramento é feito por todos os municípios do Brasil, o que é um dos elementos que conferem centralidade aos entes municipais no plano.

Várias iniciativas que vinham apresentando resultados expressivos no combate à pobreza foram ampliadas e revigoradas no BSM, como é o caso do Programa Bolsa Família, do Programa Mais Educação e do Programa de Aquisição de Alimentos. A partir daí, foram desenhadas novas iniciativas em que havia espaço para inovação, como é o caso da Ação Brasil Carinhoso, do Programa Bolsa Verde, do Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho).

Por se configurar como uma instância de coordenação, a Sesep/MDS desempenha suas tarefas de monitoramento e gestão do BSM em forte articulação com os diversos parceiros do Plano. Além do MDS, participam do BSM a Casa Civil e a Secretaria-Geral da Presidência da República; os Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Trabalho e Emprego; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Previdência Social; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Pesca e Aquicultura; e as Secretarias das áreas de Relações Institucionais, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial e Assuntos Estratégicos.

Os atores que participam das principais arenas decisórias dessas equipes podem ser classificados em duas categorias: atores permanentes, que fazem parte do Comitê Gestor do BSM, do Grupo Executivo do BSM, do Grupo Interministerial de Acompanhamento do BSM e das salas de situação (mais informações no tópico “Monitoramento e avaliação da iniciativa”); e atores esporádicos, que são chamados em função de questões específicas de sua competência. Esse arranjo institucional permitiu, inclusive, que a formação da Sesep/MDS fosse bastante concisa, possuindo, nos dois primeiros anos do plano, cerca de 30 pessoas.

Além disso, como mencionado anteriormente, também são parceiros do BSM outros órgãos e entidades, bancos públicos, estados, municípios, setor privado e terceiro setor. A atuação concertada de tantos atores é tarefa complexa. Se, por um lado, a parceria com os ministros, governadores e prefeitos foi construída a partir da constatação, em âmbito nacional, amplamente reafirmada pela Presidente da República, de que o combate à pobreza extrema é fundamental para a construção de um país mais justo – e é tarefa de todos –; por outro lado, a parceira no nível técnico vem sendo construída dia após dia, nas salas de situação e no contato com Estados, Municípios e movimentos sociais, num diálogo horizontal em que a busca por soluções se dá por meio do debate das opções colocadas e não por imposição da instância de coordenação do plano.

Objetivos da iniciativa

A superação da extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, de maneira a aproveitar ao máximo aquilo que já vinha sendo feito de melhor em termos de combate à miséria, ampliando e renovando as iniciativas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, as sinergias entre elas, e, também, criando novas iniciativas na perspectiva da otimização de recursos de toda natureza.

Público-alvo da iniciativa

Em termos de gestão, os mecanismos do BSM beneficiam diretamente os parceiros da iniciativa, especialmente os ministérios e os entes federados envolvidos. No caso dos ministérios, os benefícios devem-se ao aproveitamento das sinergias entre suas ações e as de outros órgãos. Atuando de maneira otimizada, fortalecida, conjunta, todos veem aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do trabalho que realizam. Já os Estados e os Municípios passam a ter à disposição essas iniciativas aprimoradas, além de mecanismos, concebidos no âmbito do BSM, que permitem a transferência de volumes expressivos de recursos financeiros repassados de maneira simples e rápida pelo Governo Federal. Isso ocorre, por exemplo, nas transferências para creches e escolas em tempo integral, nas transferências para potencializar ações de inclusão produtiva do Acesso Trabalho e nos repasses para a gestão estadual e municipal do Cadastro Único e do Bolsa Família. Tudo isso contribui para a redução da pobreza extrema, o que tem impactos sobre as economias locais, regionais e nacional, melhora a vida das famílias e leva cidadania a quem antes era excluído em razão de toda sorte de destituição.

Isso significa que o grande beneficiário final do BSM são os brasileiros que, como citado no tópico “Descrição da iniciativa”, ainda viviam com renda mensal inferior a R\$ 70 por pessoa, quando do lançamento do plano.

A partir da articulação de um conjunto de ações em parceria com diversos órgãos federais, estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal busca incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo crescimento econômico brasileiro.

O BSM dá atenção especial, em todos os eixos, a crianças, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, indígenas, povos e comunidades tradicionais e outros grupos em situação de vulnerabilidade social.

Ações e etapas da implementação

Num plano com cerca de 100 ações em andamento, listar as etapas de implementação de tudo o que vem sendo feito demandaria muitas páginas.

Portanto, segue abaixo uma seleção de alguns marcos mais significativos desses dois anos do BSM.

PRINCIPAIS AÇÕES E ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO			
GARANTIA DE RENDA	INCLUSÃO PRODUTIVA		ACESSO A SERVIÇOS
	URBANA	RURAL	

<p>Reajuste dos benefícios do Bolsa Família, especialmente aqueles relacionados às crianças, que tiveram aumento de 45% (a maior incidência de extrema pobreza estava na faixa etária de 0 a 15 anos)</p>	<p>Oferta gratuita de cursos de qualificação profissional do Pronatec BSM aos inscritos no Cadastro Único com idade a partir de 16 anos</p>	<p>Início da oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural para ajudar a melhorar e ampliar a produção de agricultores familiares extremamente pobres</p>	<p>Repasse para construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS) em áreas de alta concentração de pobreza</p>
<p>1,3 milhão de novos benefícios com ampliação do limite de benefícios para crianças e adolescentes do Bolsa Família de 3 para 5 filhos. Início do pagamento de novos benefícios para gestantes e nutrizes</p>	<p>Adequação dos cursos do “Sistema S” às especificidades dos estudantes mais pobres do Brasil</p>	<p>Famílias agricultoras atendidas com assistência técnica começaram a receber transferência direta de recursos não-reembolsáveis para compra de insumos e equipamentos</p>	<p>Expansão do Programa Mais Educação em escolas com maioria de alunos do Bolsa Família</p>
<p>Ação Brasil Carinhoso para que famílias com crianças de 0 a 6 anos superassem a extrema pobreza (com mudança significativa na gestão dos benefícios do Bolsa Família)</p>	<p>Debates com o “Sistema S”, o setor privado, os estados e os municípios para alinhamento da oferta de cursos do Pronatec BSM às demandas do mercado de trabalho nos municípios</p>	<p>Instalação de cisternas para prover água limpa a milhões de brasileiros que vivem no semiárido.</p>	<p>Constituição de equipes volantes da assistência social para encontrar e cadastrar famílias que vivem em bolsões de pobreza e em áreas afastadas.</p>
<p>Nova etapa da Ação Brasil Carinhoso, para que famílias com crianças de 0 a 15 anos superassem a extrema pobreza</p>	<p>Parceria com estados para ações de intermediação de mão-de-obra, de modo a aumentar as chances dos egressos do Pronatec BSM de encontrar emprego</p>	<p>Compra da produção de agricultores familiares pelo Programa de Aquisição de Alimentos (ao longo de todo o período)</p>	<p>Ação Brasil Carinhoso: início dos repasses para creches a cada vaga ocupada por criança do Bolsa Família. Ampliação do valor dos repasses para alimentação escolar</p>
<p>Extensão da Ação Brasil Carinhoso a todos os beneficiários do Bolsa Família, com ou sem filhos de até 15 anos</p>	<p>Início da transferência de recursos federais a municípios, por meio do Acessuas Trabalho, para apoiar a gestão intersetorial de ações de inclusão produtiva</p>	<p>Início do pagamento dos benefícios do Bolsa Verde (novo programa, desenhado para compor o BSM) a famílias que desenvolvem atividades sustentáveis em áreas de conservação ambiental</p>	<p>Ação Brasil Carinhoso: distribuição de sulfato ferroso, suplementação de vitamina A, medicamento gratuito para asma</p>

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Nem todas as ações que fazem parte do BSM estão assim identificadas no Orçamento-Geral da União (OGU). Isso se deve ao fato de que, por seu caráter universal, elas já alcançam o público

em extrema pobreza, tendo ou não um componente desenhado especificamente para esse segmento da população. É o caso das ações de saúde e educação, que já possuem sua própria estrutura de repasse aos entes federados responsáveis pela execução das políticas. A construção, reforma ou ampliação de unidades básicas de saúde (UBS) é um exemplo: faz parte do plano, por priorizar a expansão em áreas com grande concentração de extrema pobreza, mas não consta do orçamento como tal, porque não está restrita a elas. Outro exemplo é o Programa Mais Educação, que oferece educação em período integral em escolas de todo o país, priorizando em sua expansão escolas com maioria de alunos do Programa Bolsa Família, sem, contudo, limitar-se a essas escolas.

Por outro lado, há programas que constam do orçamento como sendo parte do BSM, ainda que nem todo o seu público seja o de extrema pobreza. É o caso do Bolsa Família, que atende famílias pobres e extremamente pobres.

A marcação como BSM justifica-se pela volatilidade da renda do público-alvo do programa, que frequentemente transita entre as situações de pobreza e extrema pobreza.

Em 2013, o valor total das ações apontadas no OGU com o BSM é de R\$ 30,9 bilhões. A desagregação desses valores, a cada uma das cerca de 100 ações do programa, não seria possível nos limites deste relato; portanto, limitamo-nos a apresentar o total consolidado disposto no OGU.

Dadas a amplitude e a complexidade do BSM, seria impossível apresentar de forma específica todos os recursos humanos, materiais e tecnológicos envolvidos no plano. Vale a pena, contudo, sublinhar a importância do sistema do Cadastro Único para Programas Sociais, que é coordenado pelo MDS e operado por todos os Municípios do País, com o apoio dos Estados, perpassando quase todas as ações que fazem parte do BSM.

No que diz respeito à gestão do BSM enquanto instância de coordenação, os recursos são limitados, porque a Sesep/MDS é uma estrutura enxuta e não é unidade executora de políticas finalísticas; portanto, o orçamento e a equipe são relativamente pequenos, ainda que recentemente ampliada para 53 servidores.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Há vários exemplos de uso eficiente de recursos no BSM. Destacam-se aqui três casos, os mais emblemáticos.

O cartão magnético do Bolsa Família é um deles. Ao invés de emitir um novo cartão para pagar os recursos do fomento às atividades produtivas rurais, outro para pagar o Bolsa Verde, um para pagar as complementações que alguns estados e municípios fazem ao Bolsa Família, entre outros tipos de transferência, optou-se, dentro do BSM, por concentrar os pagamentos num cartão só: o do Bolsa Família, compartilhado entre União, Estados, Municípios e programas diferentes. Isso economizou os custos de emissão de novos cartões, reduziu as taxas cobradas a cada depósito e tornou desnecessária a criação de um sistema de pagamentos exclusivo para gerenciar os novos benefícios. Além disso, o fato de lidar com um só cartão magnético facilita sobremaneira a vida das famílias.

O uso do Cadastro Único também confere eficiência ao plano, porque se concentram num só instrumento atividades de registro, diagnóstico e seleção de público para uma série de

iniciativas, como o Bolsa Família, os serviços de assistência técnica e extensão rural, os de fomento, a construção de cisternas, a matrícula no Pronatec BSM, entre outros. O custo para desenvolver e manter sistemas de informação diferentes para cada um desses programas seria altíssimo em termos financeiros, e, talvez, ainda maior em termos de perda de articulação e sinergia entre as ações.

Por fim, o uso de fundos já existentes para transferências que potencializam a atuação dos Municípios também configura utilização eficiente de recursos, não só pela preexistência dos mecanismos, mas também pela simplicidade dos procedimentos, que dispensam a preparação, assinatura, gestão e acompanhamento de convênios ou outras formas de transferência de recursos entre entes federativos. É o que acontece, por exemplo, com o recurso do Acesso ao Trabalho, destinado a apoiar os Municípios em ações de inclusão produtiva, transferido pelo Governo Federal via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); e, também, com os recursos suplementares para crianças do Bolsa Família matriculadas nas creches das redes municipais de educação infantil, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com procedimentos simplificados de adesão e prestação de contas.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

A gestão e o monitoramento do BSM têm a função de coordenar as ações necessárias à implantação do plano, em conjunto com os ministérios setoriais responsáveis pelas medidas por meio da atuação do Comitê Gestor do BSM (CG), do Grupo Executivo do BSM (GE), do Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e das salas de situação.

O CG é composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tem como responsabilidade coordenar as ações necessárias à implementação e à execução das ações previstas no BSM.

O GE é formado por representantes da Sesep/MDS e de secretarias dos ministérios do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil, indicados em portaria específica. Seu objetivo é a definição quanto a questões orçamentárias e legais e outras medidas institucionais, além da validação de metas e acompanhamento dos resultados do BSM.

O GIA é formado por representantes da Sesep/MDS e de secretarias dos ministérios da Educação, da Saúde, da Integração, das Cidades, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Agrário, também indicados em portaria específica. Seu objetivo é a consolidação das ações, a definição das metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM.

Além dessas instâncias, a estrutura de monitoramento do BSM é constituída por 12 salas de situação divididas em áreas e equipes diferentes. A periodicidade de suas reuniões pode ser mensal ou bimestral, dependendo da ação.

Enquanto as reuniões do CG e do GE têm um caráter de tomada de decisão, as reuniões do GIA e das salas de situação têm caráter mais gerencial e voltado para o levantamento de subsídios para as discussões feitas no âmbito do CG e GE.

Os encontros do CG e do GE ocorrem com periodicidade menor e são dedicados a tratar de questões de âmbito mais estrutural e que demandam a avaliação gerencial dos ministérios que compõem os dois comitês, como questões orçamentárias, alterações legais, envio de projetos ao Congresso Nacional, entre outros.

As salas de situação, estruturas de monitoramento e acompanhamento, permitem a gestão e o tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito das demais instâncias de governança, sendo suas informações sujeitas à revisão e apreciação posterior. São, portanto, instâncias de caráter gerencial e informacional, que permitem a avaliação detalhada das ações, com o levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos.

O monitoramento gerencial das ações do BSM obedece ao seguinte fluxo de informações: os ministérios setoriais recebem as informações acerca das ações enviadas pelas entidades da administração indireta ou pelos executores, avaliam sua consistência para, enfim, transmitir essas informações ao MDS e aos demais ministérios pelas salas de situação.

Outro importante componente do ciclo de monitoramento do BSM é a publicização dos resultados, a partir de informações declaradas pelos órgãos executores componentes do plano. Atualmente, são três instâncias de prestação de contas que compõem o modelo de divulgação dos resultados:

- Dados nacionais publicados semestralmente, com tratamento gráfico, disponíveis no site <http://www.brasilsemisera.gov.br>, no botão “Caderno de Resultado”.
- Dados por estado sobre os resultados das ações prioritárias do plano, disponíveis no site <http://www.brasilsemisera.gov.br>, na aba “Gestão e Acompanhamento”, com atualização bimensal.
- Dados municipalizados, com resultados e mensagens importantes para gestor municipal, disponíveis no site <http://www.brasilsemisera.gov.br> municípios, também com atualização bimensal.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

As ações articuladas pelo BSM permitiram que 22 milhões de pessoas superassem, do ponto de vista da renda, a pobreza extrema. Esse é o principal resultado do plano. O quadro a seguir demonstra outros resultados alcançados nos três eixos:

Tabela 2: Resultados alcançados pelo BSM

EIXO GARANTIA DE RENDA	
Famílias extremamente pobres encontradas na busca ativa, cadastradas e recebendo Bolsa Família (jun/2011 a mai/2013)	895.247
Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (jun/2013)	13.581.604
Benefícios do Bolsa Família para gestantes e nutrizes (jun/2013)*	271.534
Benefício para Superação da Extrema Pobreza – terceira etapa da Ação Brasil Carinhoso (jun/2013)*	4.815.590
EIXO INCLUSÃO PRODUTIVA (URBANA E RURAL)	
Matrículas realizadas no Pronatec BSM (out/11 a jul/13)*	527.352
Famílias beneficiárias do Bolsa Verde (out/11 a jun/13)*	40.820
Famílias com assistência técnica contratada (jun/11 a jul/13)	210.680
Famílias recebendo recursos de Fomento (jan/2012 a mai/2013)*	29.053
Cisternas de água para consumo entregues (jun/11 a jun/13)	339.099
EIXO ACESSO A SERVIÇOS	
Mais Educação - escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família	54.500

que aderiram (2011 a jun/2013)	
Unidades Básicas de Saúde (UBS) - quantidade de repasses para construção de novas unidades (2011 a 2013)	2.105
Ação Brasil Carinhoso - total de creches (2012)*	22.825
Ação Brasil Carinhoso - total de crianças do Bolsa Família (2012)*	374.262
Ação Brasil Carinhoso - valor repassado para as creches em reais (jan/2012 a jun/2013)*	207.510.405
Ação Brasil Carinhoso - total de municípios (2012)*	2.743
Equipes volantes para Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (2013)*	1.205
Propostas aprovadas para construção de CRAS (2011 a jun/2013)	433
Contratos para fabricação de lanchas para CRAS Itinerante (2012)*	108

*Medidas inovadoras tomadas no Plano BSM.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Para que a escala nacional e o caráter intersetorial e intergovernamental do BSM não sejam um obstáculo ao sucesso das ações, é necessário que o plano se apoie em ferramentas e redes como o Cadastro Único para Programas Sociais (descrito no item 1.3), que reúne essas três características, e a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que reúne a primeira e a última delas.

O Cadastro Único é o principal instrumento de identificação e seleção de famílias de baixa renda para inserção em programas e políticas sociais no Brasil. No início do plano, eram cerca de 22 milhões de famílias de baixa renda registradas, o que corresponde a aproximadamente 75 milhões de pessoas, incluindo a maior parte da população extremamente pobre do País.

Contudo, em que pese o esforço de inclusão da população de baixa renda no Cadastro Único, ainda persistia um percentual de exclusão. Muitas dessas pessoas vivem em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos ou em outras áreas, nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Essas famílias dificilmente teriam as informações ou os meios para buscar esses programas e serviços, e, por isso, o Estado não poderia esperar que elas tivessem a iniciativa de buscar seus direitos. O poder público é que deve ir aonde a extrema pobreza está. Essa inversão representa uma mudança importante de paradigma de gestão pública.

E é justamente para ir aonde seu público-alvo está que o BSM desenvolve ações conhecidas como “busca ativa”, cuja meta é encontrar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres ainda não localizadas. Para apoiar os municípios na busca ativa, foram criadas as equipes volantes da assistência social e aumentados os repasses de recursos do Governo Federal, para que as prefeituras desenvolvam ações ligadas à gestão do Cadastro Único. Graças à estratégia de busca ativa, 895 mil famílias extremamente pobres, anteriormente “invisíveis”, foram incluídas no Cadastro Único desde o lançamento do plano até maio de 2013, e já estão recebendo o Bolsa Família e outros benefícios sociais.

Outros importantes desafios, como o da intersetorialidade e o da articulação federativa, já foram discutidos no tópico “Concepção da inovação e trabalho em equipe”.

Fatores críticos de sucesso

Entre os muitos fatores críticos para o sucesso do BSM, cabe destaque à forte vontade política no nível dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal. O compromisso de superar a extrema pobreza foi legitimado pela população no resultado das últimas eleições e reafirmado pelo Governo desde o discurso de posse: “a luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidade para todos”. Assim, o objetivo fundamental declarado na Constituição de 1988 passou a ser prioridade de governo.

A articulação intersetorial e federativa sem precedentes, em nível técnico, conduzida de maneira horizontal e não imposta, também foi fundamental para a realização do plano. Essas questões foram comentadas ao final do tópico “Concepção da inovação e trabalho em equipe”.

Outro fator crítico de sucesso, comentado ao longo deste relato, foi a preexistência de políticas e mecanismos que já vinham dando resultados significativos na redução da pobreza, e que, com o BSM, passaram a atuar de forma mais ampla, fortalecida, articulada e sinérgica. Entre eles, o Cadastro Único, o Bolsa Família, a rede Suas, o Programa Saúde da Família, o Programa Mais Educação, o Pronatec, o Programa Água para Todos e o Programa de Aquisição de Alimentos, para citar alguns deles.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

O Plano Brasil Sem Miséria apresenta diversos elementos de inovação em gestão. Destacam-se: o processo de aperfeiçoamento de programas já existentes com melhorias na efetividade e na eficácia de ações em curso, sem gerar interrupções ou crises; a criação de novos programas governamentais, a partir da identificação de gargalos e de públicos não atendidos; a imposição de um novo ritmo de execução para as ações do plano; a utilização intensiva de instrumentos desburocratizados e de aprimoramento das estruturas de incentivos; articulação intersetorial, federativa e com a sociedade civil sem precedentes; e sistema de monitoramento moderno, ágil e transparente, totalmente integrado aos mecanismos de gestão.

As oportunidades de inovação em programas de sucesso tendem a ser muito reduzidas. Esse era o caso do Programa Bolsa Família. No entanto, mesmo com todo o reconhecimento nacional e internacional, o Bolsa Família precisou ser repensado em decorrência das metas e dos prazos estabelecidos para o BSM. Duas questões essenciais foram colocadas. Em primeiro lugar, foi necessário reconhecer a existência de beneficiários do programa que mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam em extrema pobreza.

Os valores transferidos somados à renda original das famílias eram insuficientes para que as famílias ultrapassassem a linha estabelecida pelo plano. O segundo desafio tratava da cobertura do programa e seus erros de exclusão.

A resposta ao primeiro desafio envolveu o reajuste diferenciado de benefícios do programa. Em 2011, o benefício referente a crianças e jovens teve maior reajuste, alcançando o patamar de 45% de seu valor nominal original. Nesse mesmo sentido, foi ampliado o número máximo de crianças e adolescentes beneficiários por família (de três para cinco) e foi implementado o benefício para gestantes e nutrizes.

Em 2012, foi implementada mais uma inovação do BSM. O Bolsa Família passou a contar com um novo benefício (benefício de superação da extrema pobreza), destinado às famílias que

continuavam com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70, após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. A nova fórmula de cálculo dos valores, que passou a cobrir o hiato de renda pagando mais às famílias com intensidade de extrema pobreza maior, permitiu amplificar os efeitos do Bolsa Família ao menor custo possível.

Assim, houve forte aumento no orçamento de benefícios do programa (que saltou de R\$ 15 bilhões em 2010 para, praticamente, R\$ 24 bilhões em 2013), voltado para famílias em situação de extrema pobreza. O benefício médio, no mesmo período, passou de R\$ 95 para R\$ 152, alcançando R\$ 216 nas famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza. Dessa forma, foi possível retirar 22 milhões de brasileiros da extrema pobreza. Do ponto de vista da renda, foi o fim da miséria entre os beneficiários do programa.

Em relação ao desafio de melhoria da cobertura do programa e de redução dos erros de exclusão, destaca-se o aumento da estimativa de atendimento (de 12,9 milhões de famílias para 13,8 milhões de famílias) ainda em 2011. A partir do esforço de busca ativa, compartilhado pelos governos federal, estaduais e municipais, foram inscritas mais de 895 mil famílias extremamente pobres no Cadastro Único, desde o lançamento do BSM em junho de 2011 até julho de 2013. Esse esforço, como apresentado no tópico “Obstáculos encontrados e soluções adotadas”, redimensiona o papel do Estado que, de forma inovadora, passa a buscar os pobres para incluí-los em uma série de programas que vão melhorar suas vidas.

Um dos aspectos mais cruéis da extrema pobreza em nosso país era o fato de concentrar-se entre crianças e adolescentes, como dito anteriormente. Com a gestão de iniciativas intersetoriais e interfederativas, como a Ação Brasil Carinhoso, as famílias dessas crianças e adolescentes conseguiram superar a miséria e ter acesso ampliado à creche e a ações de saúde, que potencializam o desenvolvimento na primeira infância, fase crucial da vida, que provê os alicerces para todas as etapas posteriores. Assim, o BSM acabou com o abismo que separava crianças e adolescentes das outras faixas etárias, em termos de incidência de extrema pobreza.

No meio urbano, mais seiscentos mil jovens e adultos de baixa renda foram matriculados em cursos de qualificação profissional do Pronatec BSM, adaptados ao público de baixa renda e com temas sintonizados à vocação econômica de cada município e região. Os cursos são pagos diretamente pelo Governo Federal à instituição de ensino, desburocratizando o processo de repasse de verbas.

Além disso, o aluno recebe todo o material escolar e didático, além da “assistência estudantil”, que consiste de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los. Formados, caso queiram empregar-se como assalariados, os egressos contam com serviços para intermediação de mão de obra. Se preferirem trabalhar por conta própria, têm acesso a microcrédito produtivo e orientado e à formalização como microempreendedores individuais.

No campo, o BSM articulou, de forma inédita, as informações do Cadastro Único e os programas oferecidos aos agricultores familiares numa perspectiva sistêmica, que leva ao público do plano acesso ao “pacote completo” de inclusão produtiva rural: assistência técnica especializada, recursos de fomento, água e energia elétrica, além de apoio à comercialização por meio de compras públicas e privadas. Caso as famílias inseridas no cadastro desenvolvam atividades sustentáveis em áreas socioambientais prioritárias, elas podem receber o Bolsa Verde, benefício criado e implementado no âmbito do BSM, cuja proposta é promover o

aumento de renda dessas populações, ao mesmo tempo em que se incentiva a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais.

Outra inovação trazida pelo BSM é a aceleração na entrega de resultados, possibilitada pela eficiente gestão de esforços como, por exemplo, nas construções de cisternas do programa Água Para Todos. De 2003 a 2010, a média anual de cisternas entregues era de 47 mil. Com apenas dois anos de plano, já foram entregues mais de 317 mil, aumentando a média anual em mais de três vezes. O monitoramento intensivo realizado pela “sala de situação de água” foi essencial para o alcance desses resultados.

Na parte de serviços, a construção de unidades básicas de saúde (UBS) foi direcionada às localidades com maior concentração de extrema pobreza e a expansão da educação em tempo integral prioriza as escolas com mais estudantes do Bolsa Família, buscando associar a deficiência de serviços aos territórios onde vivem as famílias mais vulneráveis.

Tudo isso não são acontecimentos triviais. São transformações que estão mudando a vida de dezenas de milhões de pessoas e a “cara” do Brasil. E só foram possíveis graças a uma série de decisões inteligentes e corajosas de gestão pública, que modificaram o funcionamento de várias ações, de vários programas e políticas voltados à redução da pobreza, conforme descrito neste relato.