Brasil sem miséria: construção, inovação e desafios

Ana Fonseca *

É motivo de celebração o aniversário de um ano do lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM), pois o BSM marca uma corajosa e promissora guinada no rumo das políticas públicas no Brasil: a premeditada busca pela realização da intersetorialidade; o empenho no pacto federativo; os termos de compromisso firmados com distintas instituições, a estrutura de gestão como meio para viabilizar e induzir sinergias; o empenho em maior institucionalidade da assistência social para que esta passe a cumprir papel mais relevante no âmbito da proteção social brasileira e a intensa atividade de identificação de cidadãos com direito à transferência de renda e a serviços, mas ainda não exercendo seus direitos.

Na primeira parte desse artigo enfatizam-se as condições que tornaram possível tal inovação e como o Plano é revelador dos sentidos das mudanças. Na segunda seção, a ênfase está colocada nas inovações propriamente ditas introduzidas com o BSM e, finalmente, na terceira e última parte encontram-se os principais desafios a serem enfrentados.

As condições

O BSM tem antecedentes e um valioso legado. Lembremos que logo após as eleições de 2002, quando a atenção da mídia e de muitos especialistas estava centrada no iminente colapso da economia brasileira - inflação anualizada de 12,53%, dólar a R$ 4, ausência de linhas de crédito para exportação e para ampliação do consumo doméstico, dentre outras fragilidades macroeconômicas-, Luiz Inácio LULA da Silva em sua primeira entrevista como Presidente eleito anunciou a prioridade do seu governo: Fome Zero.

Para surpresa de muitos, o Fome Zero marcou o sentido e o sucesso das políticas sociais dos 8 anos que viriam. O programa colocou o Brasil em posição de destaque na luta contra a pobreza e contribuiu para que os problemas decorrentes da pobreza e da desigualdade entrassem na agenda internacional. Um exemplo próximo é a agenda da Rio + 20, que tratará dos problemas ambientais em consonância com a questão social. Na América Latina e Caribe muitos programas foram inspirados no Fome Zero:

* Agradeço a Ana Luiza Viana, Claudio Roquete, Lena Lavinas, Raphael Carvalho e Nabil Kadri pela leitura atenta e valiosas sugestões

Hambre Cero (Bolívia e Nicarágua), *Comer es Primero*, na República Dominicana, *Plan Nacional de Alimentación* (Panamá) e a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (Cooperação Espanhola e FAO) revelam a importância das escolhas realizadas pelo Brasil.

O Fome Zero trouxe outros frutos: a consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, regulamentada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), e espalhada pelo território nacional nos Conselhos de Segurança Alimentar, em todos os estados da federação. A Emenda Constitucional nº 64/2010, modificou o art. 6º da Constituição de 1988 para incluir o direito à alimentação no rol dos direitos sociais.

O Governo Lula unificou no Programa Bolsa-Família, componente do Fome Zero, e o apresentou, modestamente, como uma "*evolução dos programas de transferência de renda*" quando ele era muito maior, pois trazia uma concepção de intersetorialidade até então ausente. O Cadastro Único, iniciativa da então Secretária de Assistência Social do MPAS, Wanda Engel[1], na contracorrente do que os então ministros da saúde e da educação impunham aos municípios, cadastros independentes para cada bolsa, foi aprimorado e hoje é uma ferramenta para a realização da transversalidade nas políticas públicas. A implantação do Sistema Único de Assistência Social, institucionalidade fundamental para a intersetorialidade da ação governamental com foco nos mais pobres, também faz parte desse legado.

O país venceu o ciclo hiperinflacionário, realizou e projetou a recuperação expressiva do salário mínimo, o crédito foi responsavelmente ampliado e suas modalidades multiplicadas, reencontramos o caminho do desenvolvimento econômico, estabelecemos políticas públicas que alcançaram setores excluídos das melhorias macroeconômicas, aumentamos as possibilidades de mobilidade social e abrimos perspectivas para o crescimento do investimento produtivo.

Como bem caracterizou Lena Lavinas (2011), o Brasil "logrou reduzir significativamente os níveis de extrema pobreza, ao longo da década de 2000, ao conjugar retomada do crescimento econômico com criação de empregos, ganhos reais

[1]Na segunda gestão de FHC

do salário mínimo e ampliação da cobertura dos programas voltados aos mais destituídos. Associou, portanto, dinamismo econômico com mais proteção social.(...)!”[2]

E importante registrar que já em 2008, o Brasil tinha cumprido uma das metas do milênio (ODM) que era reduzir pela metade, em 2015, o número de pessoas em extrema pobreza.

A partir de 2006, sobretudo, com o crescimento econômico na agenda pública, a melhoria no mundo do trabalho com o aumento significativo do emprego formal e protegido,com o equilíbrio crescente das contas públicas e com todo o avanço nas políticas públicas da área social (Bolsa-Família, Luz para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos, ProUni, Territórios da Cidadania, Programa de Aceleração do Crescimento, a constituição do Sistema Único de Assistência Social, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional), no governo do presidente Lula, o Brasil tem a oportunidade de consolidar uma nova estratégia de desenvolvimento social.

A mudança na política macroeconômica permitiu uma diminuição da pobreza e se compararmos as informações sobre a renda entre os dois últimos Censos, observa-se que a extrema pobreza recuou em 4,7 pontos percentuais e a pobreza 8,9 pontos percentuais, níveis jamais alcançados anteriormente na sociedade brasileira[3]. A desigualdade sofreu ligeira inflexão e mantém tendência constante de queda. Esse é um fato extraordinário em uma sociedade que passou 10 anos com indicadores de pobreza e indigência praticamente estagnados[4]. É com base nesse terreno firme que a Presidenta Dilma pode ousar enfrentar o desafio de superar a extrema pobreza.

Nesse sentido, o Plano Brasil sem Miséria, lançado em junho de 2011, carrega uma dupla assinatura. A primeira diz respeito às escolhas políticas, sociais e econômicas da última década que se expressaram no crescimento do emprego e de seu grau de formalização, no aumento real do salário mínimo, no fortalecimento da agricultura familiar, no acesso ao crédito, no controle da inflação, na expansão e consolidação dos programas de transferência de renda, na ampliação dos serviços públicos, na abertura de novas expectativas educacionais aos jovens com o ProUni, com a expansão dos

---

[2]LAVINAS, Lena (2011). Erradicação da Miséria no Brasil: processos e parâmetros”. Versão preliminar.

[3]Quando a amostra do Censo estiver disponível, os números serão mais precisos, pois em 2000, à exceção do BPC não existia as transferências de renda como as conhecemos. Os antigos Bolsa Escola, Bolsa Alimentação são de 2001 e o Auxílio Gás de 2002.

[4]A última redução..nesses indicadores remonta a 1994 quando foi possível jugular a espiral inflacionária no país, com o advento do Real.

Institutos Federais de Educação, com o espraiamento da rede de assistência social etc. É esta positiva herança que serve de lastro ao Plano Brasil sem Miséria que visa a enfrentar a extrema pobreza que atinge 8,5% da população ou 16,2 milhões de pessoas. É esta a segunda assinatura.

Ao governo da presidenta Dilma Roussef coube apresentar à sociedade ações, instrumentos e metas que induzem a nação a vencer este desafio e ter a oportunidade de fazer valer o art. 3º da Constituição de 1988[5]. Observa-se que por cima das legítimas disputas partidárias e ideológicas, dos conflitos de interesses, naturais numa sociedade complexa como a brasileira, há confluência amplamente majoritária para a erradicação da extrema pobreza. Neste sentido, ganha especial destaque no Plano a participação dos governos estaduais e municipais. Nosso país é uma federação e nada se faz de eficiente, nem se torna nacional, sem a ativa colaboração destes entes federativos. É um desafio gigantesco, e temerário, "em uma federação marcada por elos débeis de cooperação, forte heterogeneidade dos entes federados e profunda desigualdade socioeconômica." (Lavinas, 2011).

Corroborando esse argumento, observe-se que, segundo o IBGE (CENSO/2010), mais de 23% dos municípios brasileiros têm até 5 mil habitantes e aqueles com população entre 5 mil até 10 mil somam 21,8%. A faixa seguinte (mais de 10 mil até 20 mil habitantes) concentra 25,2% do total dos municípios. Assim, esses três grupos representam 70,4% dos municípios brasileiros e concentram tão somente 17% da população sendo quase sempre fortemente dependentes das transferências constitucionais.

Ainda de acordo com o IBGE, em 2010, a incidência de pobreza era maior nos municípios de porte médio (10 mil a 50 mil habitantes) que representam 44% do total de municípios e 27% da população independentemente do indicador de pobreza monetária analisado. Em termos comparativos, enquanto a proporção média de pessoas que viviam com até R$ 70 de rendimento domiciliar per capita ano era de 6,3%, nos municípios com 10 mil a 20 mil habitantes, essa proporção era duas vezes maior.

---

[5]Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É importante sublinhar a presença na cena pública de uma organização interfederativa: grupo de municípios que se organiza no chamado G100 -- 100 cidades com mais de 80 mil habitantes e menores receitas per capita por habitante, localizadas na periferia das regiões metropolitanas, em geral, e com população de elevada vulnerabilidade sócio econômica. Bem organizado, o G100 tem logrado expressivos resultados em suas negociações, como é o caso da ampliação dos campi dos Institutos Federais de Educação.

Os eixos estratégicos- infra-estrutura, desenvolvimento econômico, direitos e cidadania, e superação da extrema pobreza -- em relação aos quais o governo da presidenta Dilma trata de organizar a sua ação apontam para um novo ciclo de desenvolvimento sustentado, com estabilidade, distribuição permanente de renda, acesso crescente a serviços públicos e convergência entre ações universais e focalizadas. Tais eixos são reveladores dos pilares nos quais se assenta a idéia de desenvolvimento econômico e social e inegavelmente interdependentes, pois seria impossível tratar de desenvolvimento econômico sem infra-estrutura e de direitos e cidadania com extrema pobreza e assim sucessivamente em diversas combinações. Há neles o reconhecimento da imperiosa necessidade de dar continuidade ao crescimento econômico e ampliar a proteção social.

As inovações

Organizado em três grandes eixos -- garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva urbana e rural -- o Plano Brasil sem Miséria introduz um conjunto de inovações no cenário de desenvolvimento econômico e social.

Uma inovação importante na formulação do BSM, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, consistiu em sua construção coletiva envolvendo Ministérios (Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente, entre outros) e apresentado em diversos momentos ao Comitê Gestor de alto nível (Casa Civil, Fazenda, Planejamento), presidido pela Presidenta, para apreciação das propostas. O Grupo Interministerial, conformado por secretários executivos e auxiliares, teve um papel central na formatação do Plano. A intensa participação das Secretarias Executivas dos Ministérios parceiros sinalizaram os compromissos com as ações integrantes do Plano Brasil sem Miséria.

O BSM é, parcialmente, resultado de um diálogo horizontal (entre ministérios) ancorado numa perspectiva intersetorial. Esse modelo de gestão interministerial do plano foi concebido como a melhor forma de conjugar esforços para enfrentar a multidimensionalidade da extrema pobreza. Era necessário criar, renovar, ampliar e, especialmente, integrar dezenas de políticas, programas e ações. Vale dizer que nem todos os programas existiam (Bolsa Verde com o Meio Ambiente, por exemplo) ou estavam disponíveis exatamente à população objetivo do BSM (Mulheres Mil com o MEC, Brasil Sorridente como MS) e ainda, embora existentes poderiam ter um especial olhar sobre os territórios e suas populações (as chamadas doenças da pobreza com a FIOCRUZ/MS), o acesso à água para beber e para produção (MDS, Integração Nacional, FUNASA). Em síntese, não se tratava apenas de articulação. Tratava-se de desenhar uma nova arquitetura social com os parceiros de tal modo que houvesse coerência na implementação do Plano Brasil sem Miséria.

Nesse campo, merece especial menção a inclusão produtiva urbana e rural. A primeira, destinada aos brasileiros/as em extrema pobreza, demandou um extraordinário esforço de articulação envolvendo setores do governo federal (MTE, MEC, MDS, SUDECO/MI)) as instituições parceiras (SENAI, SENAC, SENAR e Institutos Federais), os bancos públicos, o SEBRAE, as associações de representação de municípios, prefeituras e o setor privado, como a Câmara Brasileira da Industria da Construção e a Associação Brasileira de Supermercados.

A segunda, fortemente estruturada em torno da assistência técnica rural (ATER), garante oferta de sementes, água, fomento (transferência de recursos não reembolsáveis no valor de R$ 2.400,00 que permitem a aquisição de insumos e equipamentos de modo a melhorar a produção, a renda e o estar do grupo familiar)[6], acesso ao mercado privado e ampliação do mercado institucional, envolveu em seu desenho diversos parceiros governamentais (EMBRAPA, CONAB, MDA, MDS etc.) e não governamentais (ASA e ABRAS, por exemplo).

Um plano para a superação da extrema pobreza não seria eficiente sem a ativa colaboração e participação dos entes federativos -- articulação vertical -- e aqui entra uma inovação importante que foi a pactuação por regiões do Brasil, com os governadores, a presidenta e ministros, e os planos estaduais acordados, inclusive com

[6] Ao final do mês de setembro de 2011, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pelo Projeto de Lei de Conversão 24/11, foi aprovado pelo senado.

complementação de renda como são os casos do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, São Paulo, Rondônia, Goiás, Mato Grosso, Amapá e Distrito Federal.

O Estado do Rio de Janeiro, primeiro a pactuar a complementação, realiza uma transferência monetária às famílias do Programa Bolsa-Família em um cartão comum (Bolsa-Família e Renda Melhor) de modo que as famílias recebam no mínimo R$100 por pessoa da família. O governo do Distrito Federal complementa o programa Bolsa-Família para fechar o hiato de modo que a renda familiar per capita atinja R$ 100,00 per capita.

Já os governos dos estados do Amapá e de Rondônia consideram que são extremamente pobres aquelas famílias que mesmo com o Bolsa-Família não contam com no mínimo R$ 80,00 por pessoa do grupo familiar. Os dois pagam a complementação por meio de cartões conjuntos (cartão Bolsa-Família/Bolsa FutuRO, em Rondônia e Bolsa-Família/Família Cidadã no Amapá).

Os governos de São Paulo, Mato Grosso e Goiás pactuaram a complementação de renda às famílias com menos de R$ 70,00 per capita mensal mesmo com o recebimento do programa Bolsa-Família.

Em todos os estados acima mencionados e no Distrito Federal, o valor da complementação é variado e, no caso do Rio de Janeiro, o limite máximo para complementar é de R$ 300,00.

Os governos do estados do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo adotaram outro modelo: no Rio Grande do Sul, a complementação é no valor fixo de R$ 50,00 às famílias do Bolsa-Família não atingem R$ 70,00 e no Espírito Santo é igual (R$ 50,00 fixo), mas condicionado à participação em atividades sócio educativas.

Assim, na pactuação foram conformadas três linhas de extrema pobreza: R$ 100,00 no Rio e no Distrito Federal; R$ 80,00 no Amapá e em Rondônia; R$ 70,00 em São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Rio Grande do Sul e Paraná.

Como uma terceira inovação, a rodada de diálogos com a sociedade civil, antes do lançamento do Plano, por meio de uma parceria entre a Secretaria Geral da Presidência da República e o MDS. Foram 8 diálogos envolvendo mais de 450 pessoas oriundas de cerca de 80 organizações de abrangência nacional (Centrais Sindicais, Movimentos Sociais, Redes e ONGs, Comunidades Religiosas, Setores Empresariais e Conselhos de diversos tipos). Reconhecendo a importância dos diálogos, a expectativa é que eles

ganhem institucionalidade no Plano Brasil sem Miséria, pois já existe uma proposta nessa direção.

A quarta inovação, diz respeito à utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como ferramenta para as demais políticas e programas e não exclusivamente para as transferência de renda. Esse uso do cadastro é o quê permite aos governos dirigirem suas ações àqueles que já recebem as transferências e estão na base do cadastro. É uma maneira operacional de reconhecer a multidimensionalidade da pobreza, identificar déficits e melhor planejar as ações para suprir diversos combinados déficits de acesso á água, ausência de energia elétrica, de esgotamento sanitário, alfabetização etc.

A quinta inovação refere-se á responsabilidade pública de incluir ao abrigo da proteção social os mais de 800 mil famílias ainda invisíveis à ação pública. Com a disposição de chegar onde a pobreza está, o Estado tem na Busca Ativa o instrumento central para a identificação desses brasileiros/as e sua inclusão em melhores oportunidades de ocupação, acesso à renda e as demais políticas sociais.

Como sexta inovação encontra-se o papel atribuído à assistência social na implementação do BSM. Essa política pública tem por atribuição processar, nos territórios, as múltiplas demandas da população que vive em situação de pobreza extrema; também opera na referência e contra-referências dos potenciais beneficiários do Plano não somente para sua própria rede de serviços socioassistenciais como para os equipamentos das demais políticas sociais; e, a assistência social pode realizar o acompanhamento dos grupos familiares sempre que necessário[7]. (FONSECA, 2011)

A sétima inovação reside no Programa Bolsa Verde, instituído pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011, que é um programa de apoio à conservação de ambiental e tem por objetivos preservar ecossistemas, melhorar as condições de vida e elevar a renda da população, inscrita no cadastro único, que já desenvolvem atividades em florestas nacionais, reservas extrativistas federais, reservas de desenvolvimento sustentável federais, projetos de assentamento florestal ou projetos de assentamento agroextrativistas e em outras áreas estabelecidas pelo Comitê Gestor do Bolsa Verde. A transferência, no valor de R$ 300 a cada 3 meses, independente do valor recebido por

[7]FONSECA, Ana. O SUAS e a Erradicação da Extrema Pobreza. IN: Cadernos de Textos. VII Conferência da Assistência Social. Brasília, CNAS, 2011.

meio do Bolsa-Família. O programa, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e pactuado no Comitê Gestor e Grupo Interministerial do BSM, é resultado da articulação entre o MDS, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o INCRA, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a CAIXA Econômica Federal, que também é o agente pagador do Bolsa-Família.

A Bolsa Verde é um programa inédito na experiência nacional e na América Latina são conhecidos apenas os programas da Colômbia (Família Guarda Bosque e Projetos Produtivos) que tem por objetivo livrar áreas do chamado "cultivo de ilícitos", preservar o meio ambiente eliminando as cargas de fumicidas que causam dano à saúde humana e ao meio ambiente. Vale dizer, no entanto, que no Estado do Amazonas, o governo criou, ainda em 2007, um programa chamado Bolsa-Floresta (PBF) com quatro componentes (Bolsa Floresta Renda; Bolsa Floresta Social; Bolsa Floresta Associação e Bolsa Floresta Familiar), vigente em 15 Unidades de Conservação do Estado e com mais de 35 pessoas participantes.

Há ainda aspectos inovadores do BSM que merecem menção e que podem ser enfatizados graças à presteza com a qual o IBGE apresentou os resultados preliminares do universo do Censo Demográfico/2010. Observou-se, por exemplo, a renda familiar per capita e sua distribuição pelas regiões do Brasil: a região Nordeste concentrava 28% dos brasileiros (53 milhões) e 59% (9,6% milhões) dos que viviam com até R$ 70 per capita no Brasil (16,3 milhões). Esse aspecto e a discussão no interior do Comitê Gestor do BSM, do Grupo Interministerial, de demais setores do governo (IPEA e IBGE, por exemplo) e idéias trocadas com especialistas (Lena Lavinas, Sonia Rocha, Marcelo Neri e Ricardo Paes de Barros entre outros) em linhas de pobreza, estabeleceu-se que a linha de extrema pobreza para efeitos do BSM seria oficialmente em R$ 70. [8]

---

[8]Não foi uma decisão simples, mas ela permitia manter o foco na população atendida pelo maior programa de transferência de renda do mundo de seu tipo (transferência com condicionalidades). Argumentava-se que o aumento de recursos, como o derivado do reajuste (abril/2011) dos benefícios do Bolsa Família, seriam melhor aproveitados, na perspectiva da superação da extrema pobreza, uma vez que beneficiam proporcionalmente crianças e jovens, os mais vulneráveis aos efeitos da pobreza.Os valores cobririam o custo da maioria das linhas regionais de extrema pobreza calculadas pelo consumo familiar; Os Estados e municípios mais ricos, onde o valor da linha regional é superior à linha nacional definida, contavam, em sua maioria, com programas próprios de transferência de renda e a melhor solução seria a integração dos programas existentes. Nas situações de inexistência de programa próprio, o desafio seria a pactuação para complementação estadual ou municipal referente aos repasses já garantidos pelo Bolsa- Família.

Foi uma decisão importante por dois motivos: primeiro por que aquele universo (16,3 milhões) concentrava outras dimensões da pobreza que puderam ser incorporadas no processo de formulação e de implementação do BSM, tais como: analfabetismo -- 26% de analfabetos quando a media nacional era de 9,6 dos maiores de 15 anos; juventude -- 40% com até 14 anos de idade e na população total, 24% dos brasileiros com até 14 anos; raça/cor - 51% dos brasileiros se declararam pretos e pardos e na extrema pobreza 71% assim se declararam; 48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estavam conectados á rede geral de distribuição de água e não tinham poço ou nascente na propriedade; 53,3% dos domicílios não estavam ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica; na região Norte do Brasil 45% dos extremamente pobres tinham até 14 anos de idade. Essas informações indicam que a extrema pobreza tem endereço, idade, raça/cor e, sobretudo, escassez de bem estar a requerer atenção especial e adequada por parte do Estado.

Em segundo lugar por que fornecia melhores elementos para a articulação interministerial, federativa e ainda com organizações sem fins lucrativos, empresas e universidades com a finalidade de desenhar estratégias adequadas aos distintos públicos e as diversas manifestações, inclusive territoriais, da extrema pobreza foi a melhor escolha. O programa Bolsa Verde é um bom exemplo para corroborar o argumento.

Uma iniciativa importante consistiu na criação do grupo formado pelo MDS, a Oficina da CEPAL para a América Latina e o Caribe, IBGE e IPEA. Por meio de um acordo de cooperação entre as instituições e o MDS, ainda no mês de lançamento do Plano Brasil sem Miséria , grupo dedica-se a análise da evolução dos indicadores de extrema pobreza por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), do Cadastro Único e do Censo Demográfico. Compreender os mecanismos de volatilidade da renda da população extremamente pobre bem como os impactos das ações do Plano sobre os indicadores monetários de extrema pobreza são de fundamental importância para o processo de aprimoramento das ações planejadas pelo BSM. Cabe destacar que a articulação das instituições brasileiras com expertise na área e da CEPAL na América Latina oferecerá elementos que balizarão a atuação brasileira.

Há algo da maior relevância e que parece ter passado desapercebido e é uma inovação no âmbito do Bolsa-Família. O cidadão/cidadã que se desligar voluntariamente pode retornar ao programa sem a necessidade de novo cadastramento. Trata-se do chamado Retorno Garantido que visa a dar segurança na busca por melhores oportunidades no mercado de trabalho e ter o retorno assegurado, quando necessário, no prazo de 36

meses a partir da data do desligamento. Finalmente, o benefício extra, no valor de R$ 32 mensais às gestantes e às nutrizes.

Outro aspecto relevante se refere ao princípio da equidade no âmbito do Programa Bolsa Família, componente do BSM, quando foi retirado o impedimento para o pagamento a mais de três crianças e o limite passou a ser até 5 em uma mesma família. Esse procedimento beneficiou majoritariamente às famílias da região Norte do Brasil -- com mais crianças até 14 anos de idade -- e o reajuste no valor do benefício foi maior para as crianças: de R$ 22 para R$ 32 por criança, além do beneficio básico de R$ 70 para as famílias em pobreza extrema.

Ainda no campo da equidade é valioso registrar as alterações introduzidas pela Portaria do MS (julho/2011) que estabeleceu indicadores para as alterações no valor do Piso da Atenção Básica (PAB). Os critérios para definir o valor mínimo da parte fixa do PAB, para efeito do cálculo do montante de recursos a ser transferido do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Municípios e do Distrito Federal foram: PIB per capita; Percentual da população com Bolsa Família ou o percentual da população em Extrema Pobreza, conforme os resultados preliminares do Censo/2010; o Percentual da população com Plano de Saúde; e a Densidade demográfica. Assim, se sai de um valor fixo de R$ 18 para todo o Brasil para quatro faixas: R$ 23,00, R$ 21, 00, R$ 19,00 e R$ 18,00. O mesmo pode ser dito dos critérios que presidiram a construção de Unidades Básicas de Saúde em oito estados em 2011: vazio assistencial e extrema pobreza.

Finalmente, o chamado Mapa de Oportunidades que consiste no exame de oportunidades -- empreendimentos dos setores públicos e privados e as demandas por mão de obra nos diferentes segmentos da economia e, ainda, oferta de qualificação -- de modo a aproximar mapa da pobreza com o mapa de potenciais oportunidades.

O Plano Brasil sem Miséria é ambicioso e inovador, configurando uma estratégia nova para enfrentar o tema da extrema pobreza no Brasil, combinada com um projeto de país desenvolvido. É importante que todos os gestores e partícipes, seja nas 3 esferas de governo, seja nos movimentos sociais ou na academia, atentem para a ligação entre os dois temas e saibam difundir a informação que consolide a ponte entre os caminhos individuais, focalizados ou locais para sair da extrema pobreza e as oportunidades que um projeto de desenvolvimento do país abre.

Assim, não deve ser estranho para nós, pesquisadores, gestores e partícipes do BSM, os esforços pela redução das taxas de juros cobradas pelos bancos, a diminuição da taxa de juros que remunera os credores da dívida publica, o Programa de Aceleração do Crescimento, o aumento da transparência das contas governamentais, os investimentos em programas como o Ciência sem Fronteiras, o desenvolvimento do turismo interno e assim por diante. São diversos fatores que criam o ambiente necessário para que a extrema pobreza seja superada. A disseminação da informação sobre todos esses fatores e a discussão de como aproveitá-los deve chegar até os extremamente pobres.

O prazo é exíguo e se fosse para vencê-lo tão somente por meio de transferência de renda não seria um grave problema, mas uma solução inócua. Assim, alguns importantes desafios devem estar no horizonte do Plano Brasil sem Miséria.

Desafios

O déficit de cobertura na provisão de serviços básicos indicados a partir do Censo de 2010 certamente é um desafio de monta ao BSM. Os dados revelam baixa cobertura de saneamento básico justamente nos territórios de concentração de pobreza e esse é um desafio importante por que exige mais tempo e investimento e ainda compromisso e capacidade de estados e municípios.

Outro desafio é melhorar a capacidade resolutiva e a qualidade na oferta dos serviços de saúde, prevenção e atenção primária, por que é nessa população que é fraca a resposta do SUS e baixa adesão aos tratamentos.

Esses desafios apontam para a necessidade de reconhecer que embora o MDS seja o Ministério com a atribuição de coordenação do BSM, outros Ministérios também devem se manifestar indicando e incorporando, na cena pública, sua participação no Plano, ou seja, que outros ministérios expressem sua participação no BSM e este não apareça como se fosse do MDS.

Considerando que mais de 70% dos adultos do Programa Bolsa-Família trabalham, a questão da inclusão produtiva urbana deve ser acompanhada atentamente, com uso do painel estatístico projetado no BSM para acompanhar famílias extremamente pobres, bem como as pesquisas do IBGE (PNAD e POF). Sabemos que cursos de curta duração não garantirão melhor inserção no mercado de trabalho a todos que o fizerem. Micro crédito, economia popular e solidária não são uma possibilidade para todos.

Os cursos e alternativas de renda ofertados, sem dúvida são importantes e de grande significado para os participantes, mas não é de se esperar que lhes sacará imediatamente da pobreza por renda, principalmente se não houver um ambiente geral mais propício, que vai do saneamento básico, mobilidade urbana, até a maior igualdade no acesso à informação. Além disso, ao lado de cuidar da oferta de oportunidades técnicas, também precisamos ser capazes de escutar e entender as demandas dessa população sobre a difusão tecnológica que lhes interessa e mobiliza.

Há um desafio que já começou a ser enfrentado e diz respeito ao apoio financeiro aos municípios para fazer frente à sobrecarga de trabalho, resultado da mobilização de potenciais alunos, visando a formação de turmas para os cursos, a alimentação do sistema de matrículas entre outras atribuições. A Resolução da Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social (Resolução nº 5, de 12/04/2012) é um reforço à inclusão produtiva por meio do co-financiamento. [9] A adesão ao co-financiamento deverá obedecer a critérios - municípios com o PRONATEC/Brasil sem Miséria com pactuação mínima de 200 vagas; municípios com gestão plena do SUAS; municípios com CRAS implantados e em funcionamento -- os recursos serão transferidos Fundo a Fundo e os municípios que aderirem deverão preencher o Termo de Aceite.

Há um tema, creches, que deve entrar na agenda *com prioridade* (e tudo indica que entrará antes que o Brasil sem Miséria complete um ano), pois a oferta é muito baixa e não apenas é um impedimento à participação de adultos em outras atividades como uma sobrecarga às mães, avós, tias e vizinhas em virtude da concepção que cuidar de crianças é trabalho de mulher. E é, claramente, uma demanda dessa população que busca com avidez qualquer alternativa que se apresente. Um tema correlato que tende a aumentar, pela maior expectativa de vida, é a demanda por cuidadores de idosos e doentes crônicos.

---

[9] A Resolução está organizada em dois componentes (Básico e Adicional) e o primeiro estabelece valores per capita para a mobilização de futuros alunos/as (até 10.000 pessoas mobilizadas, por exemplo, será repassado o valor de R$ 27,00 per capita) em uma escala crescente que sai de até dez mil e chega a cinqüenta mil ou mais pessoas (são cinco faixas) e uma escala decrescente de valores financeiros per capita. O segundo componente foi dividido em dois blocos: número de pessoas encaminhadas com matricula efetivada; e monitoramento da permanência no curso. Nos dois casos está prevista a transferência de valores monetários. Os valores seguem cinco escalas (de até mil matrículas a mais de cinco mil) que vão de R$ 80,00 per capita (até mil matrículas) até R$ 5,00 per capita para mais de cinco mil matrículas. O monitoramento da permanência e frequência também será remunerado.

É importante uma especial atenção ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS), pois seu aprendizado institucional é ainda recente e são muitas responsabilidades no Plano Brasil Sem Miséria.

A questão da participação social ainda carece de maior atenção e seria interessante a criação de espaços institucionais permanentes e com regras bem definidas para o exercício do diálogo entre o poder público e as organizações da sociedade. O diálogo com as pautas e interesses de diferentes atores da sociedade civil no BSM ajudarão a superar dificuldades no enfrentamento da extrema pobreza.[10]

Finalmente, duas recomendações: que o Portal do Brasil sem Miséria contenha informação atualizada sobre o Plano -- quantos e com quais estados foram firmados acordos para a complementação de renda; qual foi a linha de extrema pobreza definida pelos estados ao estabelecerem as complementações ao Programa Bolsa-Família; quantas cisternas já foram construídas; quantas turmas já formadas pelo PRONATEC; quantas toneladas de semente distribuídas etc. -- de modo que o BSM possa ser acompanhado; e estudos de avaliação do processo de implementação do Plano e de seus resultados iniciais quantitativos e qualitativos.

[10]Sobre a participação social no Plano Brasil sem Miséria, consultar: BEGHIN, Nathalie: A participação social no BSM. Brasília. MDS, Agosto de 2011