

## O PLANO “BRASIL SEM MISÉRIA” SOB O ENFOQUE DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pier Francesco De Maria

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – [dpierf@gmail.com](mailto:dpierf@gmail.com)

### INTRODUÇÃO

As políticas de combate à pobreza no Brasil se difundem após a estabilização macroeconômica, alcançada no Plano Real de julho/1994. A partir daí, diversas perguntas se colocam para os formuladores de políticas públicas, os quais passam a ter a responsabilidade de erradicar a pobreza e favorecer o desenvolvimento e o crescimento econômico. Algumas perguntas podem ser elencadas, que servem também para a avaliação das políticas públicas voltadas para o tema:

- Como eliminar a pobreza no país?
- Como manter os pobres fora da pobreza?
- Quais as principais dificuldades dos pobres?
- Como garantir que tais políticas gerem crescimento?

Estas perguntas pautam a formulação de duas políticas públicas para o combate à pobreza no século XXI: o Programa Bolsa Família (PBF, de 2003/2004); e o Plano Brasil Sem Miséria (BSM, de 2011). Após uma década de políticas para erradicação da pobreza (e 3 anos de Brasil Sem Miséria), já se pode avaliar a formulação, a execução e os impactos destas, verificando os problemas, a avaliação da sociedade e as propostas de alteração das ações.

Com esta motivação, este trabalho se propõe em avaliar o “Brasil Sem Miséria” quanto: aos interesses, às ideias e às crenças por trás da política; às teorias que embasam o plano; ao desenho e à operacionalização da política; aos custos envolvidos; e aos principais problemas operacionais. Assim, poderemos responder às perguntas abaixo, parte do objetivo central do trabalho:

- Quem está envolvido na política?
- A política pública é funcional?
- Alcançaram-se metas e objetivos prefixados?
- Existem propostas de alteração na política?

Para tal estudo, o trabalho se desdobra em 4 seções. A próxima seção aborda o “programa-pai” do BSM: o Bolsa Família. Em seguida, será apresentado, pelo enfoque das

políticas públicas, o Brasil Sem Miséria. Após a apresentação teórica, será feita a avaliação do plano, por meio de indicadores de desempenho. Finalmente, serão desenhadas as conclusões do trabalho, buscando responder às perguntas acima.

## O “PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA”

Após a estabilização macroeconômica em 1994, uma das principais preocupações da sociedade brasileira tornou-se a erradicação da pobreza. Dez anos após a estabilização, a Lei 10.836/04 estabeleceu o Programa Bolsa Família<sup>1</sup> (BRASIL, 2004), aglutinando programas sociais desenvolvidos nos anos 1990. Este programa se pauta em três eixos (e correspondentes objetivos), com a proposta de transferir renda para as famílias pobres. Como a lei acima esclarece, o programa foi um movimento de unificação de programas sociais, em função desde 2001: o Bolsa Escola (Lei 10.219/01), o PNAA (Lei 10.689/03), o Bolsa Alimentação (MP 2.206-1/01), o Auxílio Gás (DL 4.102/02) e o Cadastro Único (DL 3.877/01).

A transferência de renda, eixo principal do PBF, é dividida em 3 tipos de benefícios: o benefício básico; os benefícios variáveis; e o benefício excepcional. O benefício básico é destinado às famílias em situação de extrema pobreza; os variáveis são para famílias com adolescentes e/ou gestantes; por fim, o benefício “excepcional” é para famílias que, por ventura, não tenham superado a linha de extrema pobreza ( $\frac{1}{4}$  do salário mínimo) com os outros benefícios. Na Tabela 1 se apresentam os benefícios, os valores e suas restrições.

**TABELA 1** – Tipos de benefício do Programa Bolsa Família

Benefício	Valor unitário (R\$)	Máximo	Restrições
<b>Básico</b>	77,00/família	1	Ter renda <i>per capita</i> menor que R\$ 77,00
<b>Variável</b>	35,00/filho	5	Ter filhos com idade entre 0 e 15 anos
<b>Variável</b>	35,00/gestante (até 9 meses)	5	Ter gestante na família
<b>Variável</b>	35,00/criança (até 6 meses)	5	Ter crianças de 0 a 6 meses na família
<b>Variável</b>	42,00/adolescente	2	Ter filhos com idade entre 16 e 17 anos
<b>Excepcional</b>	Para as famílias que ainda não alcancem a linha de extrema pobreza (R\$ 77,00), adiciona-se, aos outros benefícios recebidos pela família, a diferença entre a renda <i>per capita</i> e a linha.		

**FONTE** – Elaboração a partir das informações do MDS

<sup>1</sup> Para apresentar o PBF, nos usaremos das informações apresentadas no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acessível a partir do link: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> (Acesso em 01 nov. 2014).

O programa funciona em conjunto com um sistema de condicionalidades, para garantir que as famílias pobres e indigentes acessem os direitos sociais básicos, além de garantir a idoneidade no recebimento do auxílio. No artigo 3º da Lei 10.836/04, as condicionalidades são: “relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência [sic] escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. De forma mais específica, o PBF tem as seguintes condicionalidades:

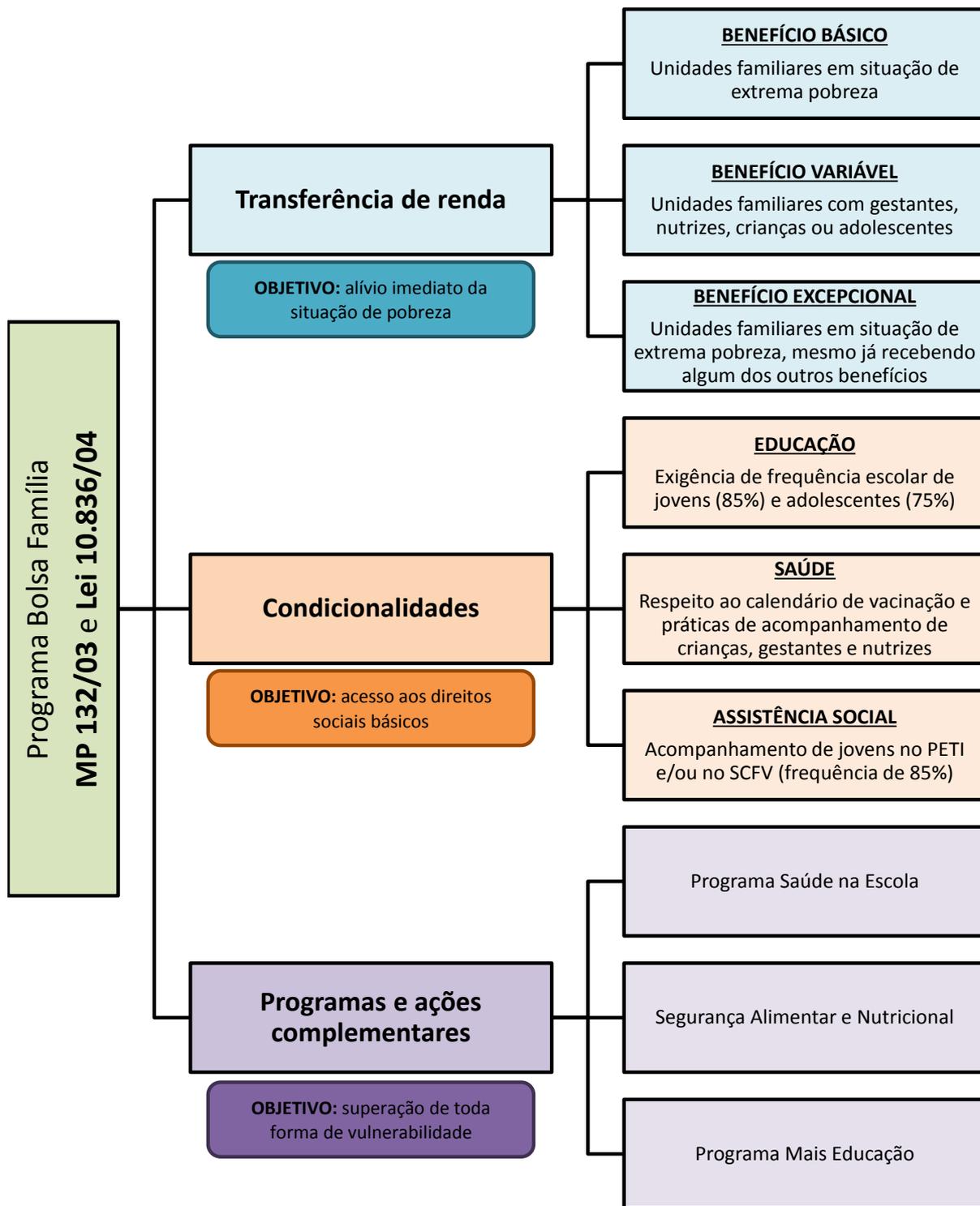
- Crianças (0 a 7 anos): calendário vacinal e acompanhamento;
- Mulheres (14 a 44 anos): pré-natal e acompanhamento de lactantes e bebês;
- Crianças (6 a 15 anos): frequência escolar mensal mínima (85%);
- Adolescentes (16 a 17 anos): frequência escolar mensal mínima (75%);
- Crianças incluídas no PETI<sup>2</sup>: frequência em serviços socioeducativos (75%).

Segundo o MDS, estas condicionalidades buscam: 1) monitorar e acompanhar os compromissos assumidos pelas famílias pobres; 2) garantir o acesso, por parte destas famílias, aos serviços e direitos sociais básicos; e 3) analisar e identificar famílias que não estejam cumprindo tais condicionalidades.

Assim colocado, o PBF é um programa de transferência de renda que busca, de forma concomitante, erradicar a pobreza extrema e aumentar o acesso aos direitos sociais básicos, em prol de um aumento das capacidades de superação das condições adversas por parte das famílias beneficiadas. A Figura 1 resume os eixos do Programa Bolsa Família; entende-se o programa como forma de garantir o acesso às necessidades básicas de forma digna, sendo o bem-estar o ponto central. A partir da visão de Sen (1985; 2001), entende-se o PBF como uma forma de prover meios para dar acesso aos bens necessários para garantir um padrão de vida digno, garantindo a liberdade individual. Como também apontam Salles e Tuirán (2002), a saída da pobreza só é possível com o rompimento do círculo vicioso vivido por estas pessoas: neste âmbito, o PBF age como ferramenta para romper tal estrutura, pois garante o acesso aos elementos básicos da sociedade, ao mesmo tempo em que se criam possibilidades concretas de erradicar a pobreza.

---

<sup>2</sup> Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, adicionado à Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993) com a aprovação da Lei 12.435/11 (BRASIL, 2011b). Mais informações sobre o programa podem ser obtidas através do link <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>> (Acesso em 01 nov. 2014).



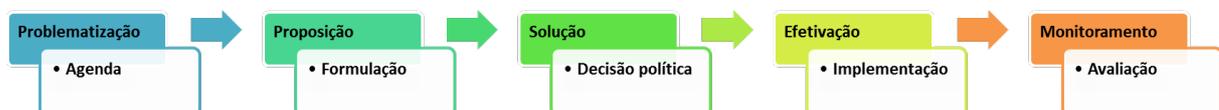
**FIGURA 1** – Eixos, diretrizes e objetivos do Programa Bolsa Família  
**FONTE** – Elaboração a partir das informações do MDS e de Brasil (2004)

## O PLANO “BRASIL SEM MISÉRIA”

A seção anterior ajudou para compreender mais profundamente os alicerces do Plano “Brasil Sem Miséria”. Este plano foi implementado pelo Decreto 7.492/11 (BRASIL,

2011a), marco inicial para o processo de reorganização dos programas de assistência à população carente, pois – diferentemente do que acontecia com o PBF –, o BSM atua em mais frentes do que apenas a transferência de renda. Para analisar o Plano, pensando-o como uma política pública, os seguintes temas serão abordados, basilares para a compreensão do funcionamento desta política: 1) problema(s) de base; 2) agenda-base para a formulação; 3) tipo de política pública; 4) estruturação da política; 5) métodos e formas de implementação; 6) formas de acompanhamento; e 7) avaliação administrativa dos resultados.

Primeiramente, deve-se destacar o eixo principal de análise do Brasil Sem Miséria (e em qualquer outra política pública): o ciclo de vida. Não se pode analisar qualquer política pública sem pensar que ela tem uma primeira fase de elaboração, uma segunda de implementação, uma terceira de execução e uma última de avaliação. Cada uma destas fases deve ser analisada para ter pleno conhecimento sobre a *policy*. Howlett, Ramesh e Perl (2012), simplificadamente, mostram que o ciclo político associado à resolução de problemas é representável pela Figura 2, pela qual podemos entender a elaboração e o funcionamento do BSM. Para a análise do plano, será utilizada a abordagem de ciclo de vida, que se mostra a mais adequada no caso. Feita esta introdução, podemos continuar apresentando o plano em si.



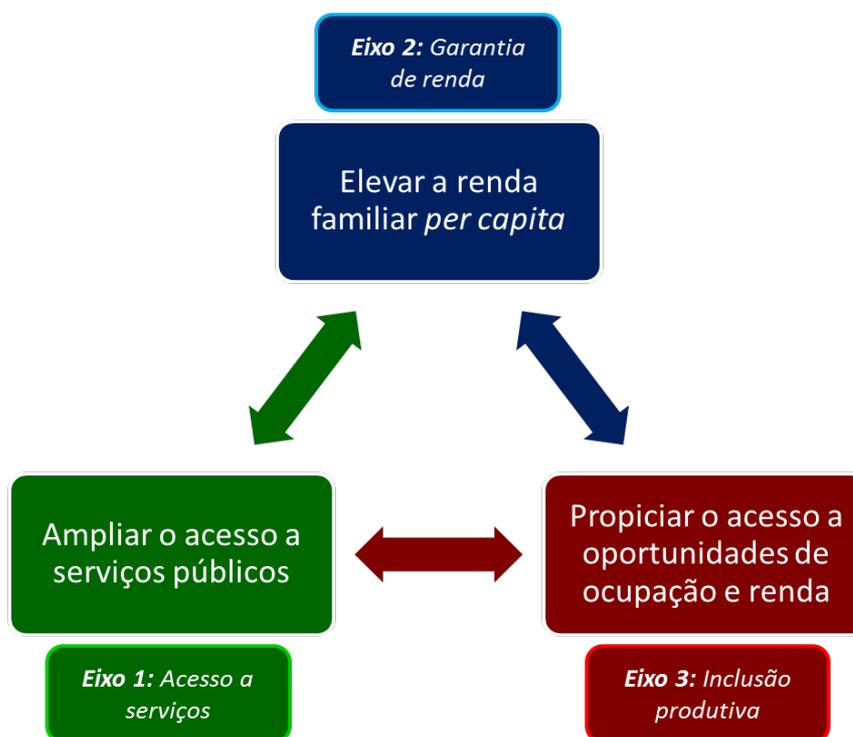
**FIGURA 2** – O processo político e o ciclo de vida de uma política pública

**FONTE** – Elaboração a partir de Howlett, Ramesh e Perl (2015, p. 15)

Como pontuado anteriormente, o Brasil Sem Miséria nasce com o Decreto 7.492 de 2011. O objetivo do plano é “superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011a); ademais, esta política é focalizada, pois tem por público-alvo a população em situação de pobreza extrema (que, para efeitos da política, é igual a R\$ 77,00 em 2014). Esta política se apresenta no contexto de necessário aumento da inserção social da população, para garantir-se o exercício pleno da cidadania. Como Marshall (1967) ajuda a entender, o objetivo das políticas públicas – nos séculos XX e XXI – é o de garantir a proteção social, cobrindo direitos fundamentais, o bem-estar e a segurança. Para tal, instituições como a escola, a previdência, a saúde, a assistência social e a habitação devem atingidos.

As diretrizes por trás do plano – isto é, as crenças sobre as quais constitui-se a política pública –, explicitadas no decreto são quatro: 1) garantir direitos sociais; 2) garantir o

acesso a serviços públicos; 3) dar oportunidades de ocupação e renda; e 4) melhorar as condições de vida dos indigentes. Tais diretrizes são amparadas em três grandes objetivos do plano, operacionalizados a partir de três eixos: acesso a serviços; garantia de renda; e inclusão produtiva. A Figura 3 nos ajuda a entender a articulação dos objetivos com os eixos.

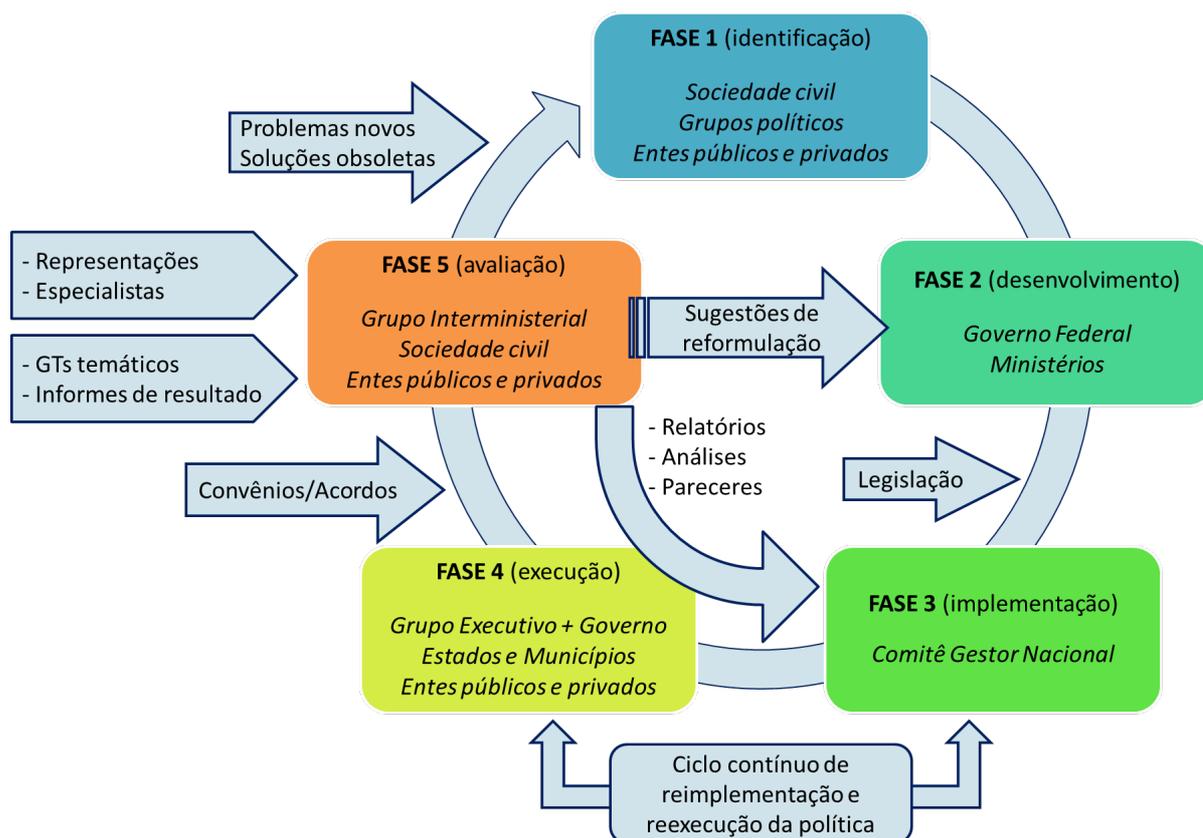


**FIGURA 3** – Diretrizes e eixos do Brasil Sem Miséria  
FONTE – Elaboração a partir do Decreto 7.492/11, artigos 4º e 5º

Para a efetiva implementação do plano, mobilizam-se os quatro principais atores da Federação Brasileira: a União (tido como o principal “sujeito” da política); os Estados; os Municípios; e a Sociedade Civil (o “objeto” da política). A interação destes atores garante que as diretrizes sejam alcançadas, além de fomentar a transparência das ações e a integração dos programas componentes do BSM, aumentando as chances de sucesso da política. Estes atores atuam conjuntamente nas diversas instâncias para a organização, a execução e a avaliação do plano. Estas instâncias, às quais damos o nome de agentes da política pública, são três: o Comitê Gestor Nacional (CGN); o Grupo Executivo (GE); e o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA).

Instituído pelo artigo 7º do Decreto, o CGN é o agente articulador do plano. Este tem por objetivos “fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano” (BRASIL, 2011a). Neste sentido, o CGN é o agente que orienta e

controla a política pública, cabendo ele a tomada de decisões e a deliberação de instruções em prol do bom funcionamento da política. Por sua vez, o GE (definido pelo artigo 8º) é o órgão fiscalizador do plano, cabendo-lhe averiguar a efetiva execução das políticas. Por fim, o GIA (criado pelo artigo 9º) é responsável pela avaliação e o monitoramento do andamento das ações do plano, verificando como estão se desdobrando os diversos programas do BSM.



**FIGURA 4** – Ciclo de vida do Plano Brasil Sem Miséria

**FONTE** – Elaboração a partir do Decreto 7.492/11.

A partir desta visão sobre os agentes do plano, podemos retomar a ideia de política pública como processo sequencial. Embora Muller (2002), corretamente, aponte que a abordagem sequencial pode ter dois problemas (o de identificação de etapas e o de inversão da sequência), é nítido que a ação destes agentes se dá de forma conjunta, sem perder seu caráter sequencial: o CGN é responsável pela implementação; o GE se ocupa da fiscalização; e o GIA se responsabiliza pela avaliação e pelo monitoramento. À luz desta sequência, podemos reformular a Figura 2 conforme acima (Figura 4), para adequá-la ao que de fato se vê no ciclo de vida do BSM.

Além destes agentes, chamados pelo MDS de instâncias decisórias, tem duas instâncias gerenciais: a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP); e os Comitês Ministeriais. Por fim, tem-se as instâncias executoras – as quais são responsáveis pela realização das políticas em si –, que são os Estados e os Municípios. A Figura 5 resume a estruturação e a hierarquia existente entre as instâncias.

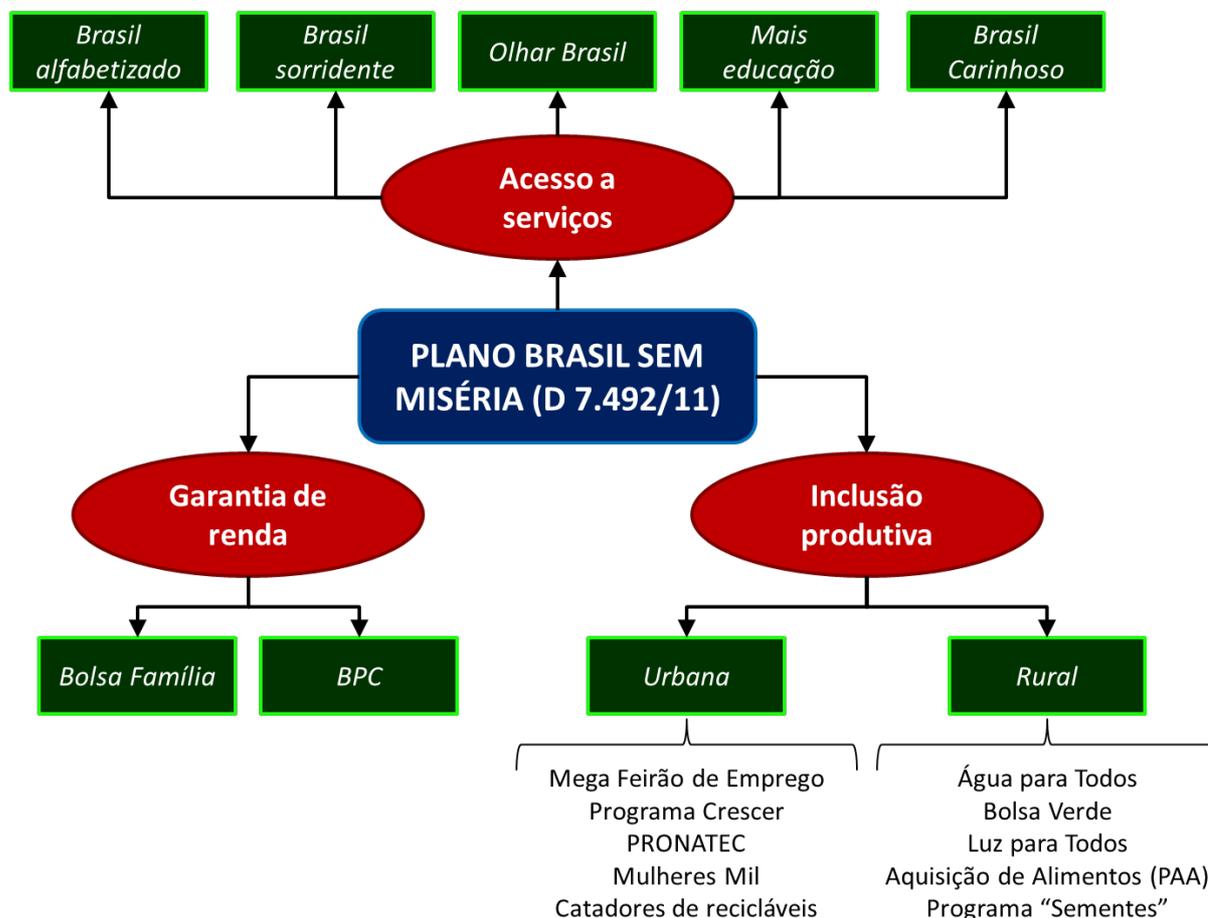


**FIGURA 5** – Instâncias existentes no processo de execução e implementação do Brasil Sem Miséria  
**FONTE** – Elaboração a partir do Decreto 7.492/11 e de dados do site do MDS.

Para terminar esta parte introdutória sobre o BSM, mostramos a seguir as políticas que compõem os três eixos do plano. Como há muitas políticas embutidas no plano, muitos consideram o plano como um grande “guarda-chuva”, sob o qual se abrigam todas as políticas voltadas para atingir os objetivos dos três grandes eixos. Barrocal (2011), ao comentar o plano, aponta que a meta oficial (alcançar a erradicação da pobreza extrema) é prevista para ser atingida até o final de 2014. Esta grande meta seria atingida a partir dos programas planejados para cada um dos três eixos.

No que tange o acesso a serviços, programas como o Brasil Alfabetizado e o Brasil Carinhoso buscam solucionar vazios na área de educação formal e saúde dos mais jovens. No âmbito da garantia de renda, mantiveram-se programas consolidados, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os quais agem garantindo uma renda mínima aos que não a têm. Finalmente, quanto à inclusão produtiva, os programas implementados são diferentes para as áreas urbanas e rurais do país. Nas áreas urbanas, são promovidas iniciativas de acesso ao ensino técnico (PRONATEC) e de possibilidades de

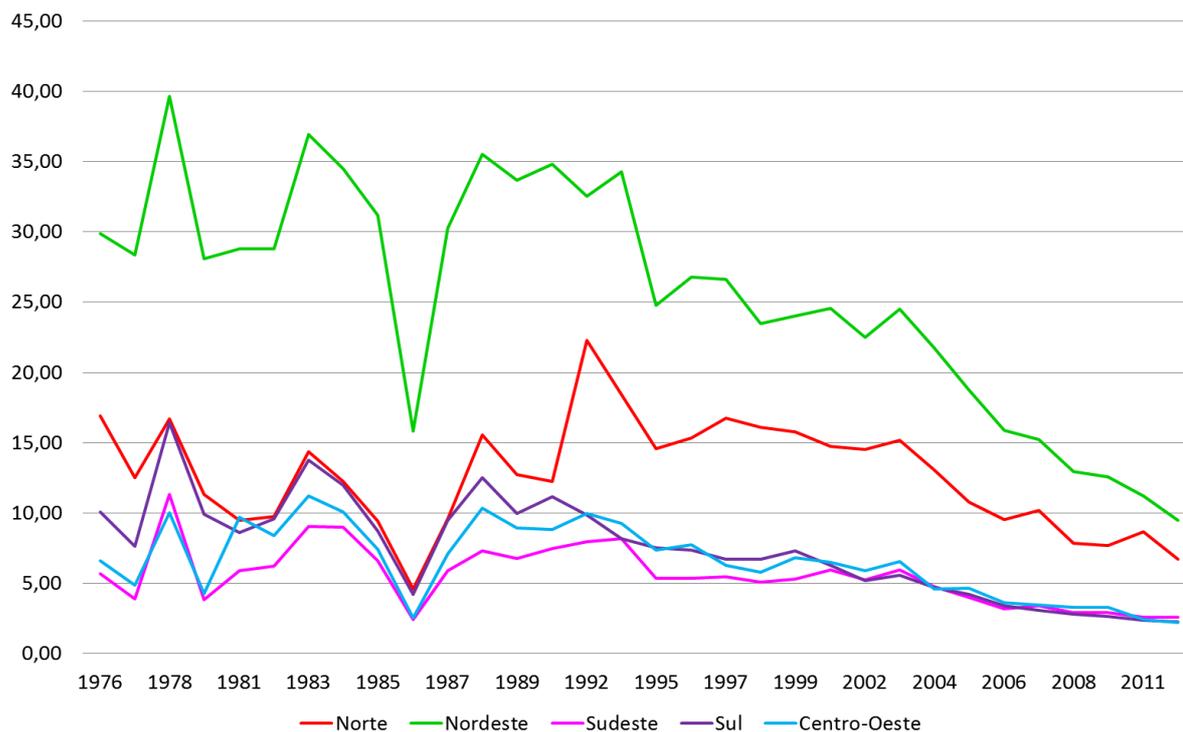
emprego (como o Mega Feirão). Nas áreas rurais, as prioridades são: o acesso a serviços básicos (com os programas Água e Luz para Todos); e a disponibilidade de alimentos (como o PAA, Programa de Aquisição de Alimentos). Estas e outras iniciativas por eixo são apresentadas na Figura 6.



**FIGURA 6** – Programas compreendidos no Brasil Sem Miséria, por eixo de ação

**FONTE** – Elaboração a partir do Decreto 7.492/11 e de dados do MDS

Desenhou-se, até agora, uma introdução ao Brasil Sem Miséria, tanto em termos de objetivos, quanto em termos de agentes e programas. Agora, analisa-se esta política discutindo, mais de perto, elementos teóricos concernentes às políticas públicas. O primeiro ponto analisado é o problema de base da política, que se insere na primeira etapa do ciclo de vida da política pública. Para entender o problema de base, recuperam-se os dados sobre a proporção de domicílios extremamente pobres entre 1976 e 2012. Observa-se que, mesmo com a redução da proporção de moradias em situação de miséria, cerca de 5% dos domicílios continua em tal situação nos anos 2010.



**GRÁFICO 1** – Proporção de domicílios em situação de pobreza extrema (1976-2012)  
**FONTE** – Elaboração a partir de dados coletados no IPEAData

O próximo passo é a compreensão da agenda-base para a formulação da política pública. Primeiramente, é preciso reiterar que a erradicação da pobreza ganhou a agenda política por dois motivos: 1) a estabilização macroeconômica de longo prazo permitiu focar neste tema; e 2) a pobreza extrema estava em patamares muito longínquos dos “socialmente toleráveis”. Entretanto, a erradicação da pobreza somente ganhou a agenda a partir de duas frentes: a de demanda (da sociedade que desejava sair deste quadro); e a de oferta (da coligação formada por partidos tradicionalmente de Esquerda, como o Partido dos Trabalhadores). Com a eleição de Lula, em 2003, a correspondência entre oferta e demanda tornou-se mais clara, o que levou a questão a ganhar de vez a agenda de governo. No que tange a implementação do Brasil Sem Miséria, não foi diferente: na carta de compromissos da presidenciável Dilma Rousseff (COLIGAÇÃO, 2010), o compromisso nº 5 reforça a manutenção do problema da pobreza extrema na agenda.

Tendo em mente que a fixação do tema na agenda política se deu especialmente nos anos 2000, vamos analisar qual a base do Brasil Sem Miséria na agenda (isto é, quais os elementos prioritários). Kingdon (2011) nos ajuda na definição de qual a agenda-base, levantando características que podem afetar a constituição da própria agenda: 1) a pressão do problema sobre o sistema; 2) o acúmulo de conhecimento sobre o problema por parte dos

especialistas; e 3) o andamento dos processos políticos atualmente em curso. Para o autor, tais características podem ser constantes ou variáveis. A partir destes fatores de pressão na agenda, percebe-se que, no caso do Brasil Sem Miséria, os três objetivos a serem alcançados pelo Plano foram selecionados especialmente pelo andamento do curso político (com um longo período de programas de transferência de renda) aliado à ainda existente pressão do problema sobre a sociedade brasileira.

Após delinear o problema motivador da política pública e os elementos de base da agenda, temos condições de apontar o tipo de política em que o BSM se encaixa. Lowi (1964) criou uma tipologia para a análise dos diversos tipos de política pública, com base no nível de conflito nas *policies arenas* e no público atingido pela política. Para o autor, havia três possíveis políticas públicas: as distributivas; as regulatórias; e as redistributivas<sup>3</sup>. No caso do BSM, estamos lidando com um problema que encontra pouca resistência formal entre os opositoristas, ao mesmo tempo em que o público alvo é proporcionalmente reduzido: portanto, podemos definir o BSM como um plano de políticas públicas com poder distributivo. É importante ressaltar que este caráter distributivo não se resume à renda, atingindo também as outras dimensões (o acesso a bens e serviços e a inclusão produtiva).

Outro elemento importante diz respeito à forma de implementação da política pública. Villanueva (1996) nos apresenta duas formas de análise da implementação, as quais podem ser consideradas em separado ou conjuntamente: a *top-down*, que vai da formulação à análise de resultados; e a *bottom-up*, que realiza o caminho inverso. Na visão *top-down*, há quatro fatores que devem ser levados em conta para implementar uma política pública: 1) as características da população-alvo; 2) as características dos órgãos implementadores; 3) o ambiente político-social vigente; e 4) as especificidades dos canais de execução e informação. Já na visão *bottom-up*, devemos levar em conta: 1) os valores e as ideologias pessoais; 2) a política e os interessados envolvidos; 3) as relações entre política e administração; 4) a hierarquia da burocracia e os níveis de poder dos pertencentes; e 5) a coordenação da implementação e dos níveis burocráticos.

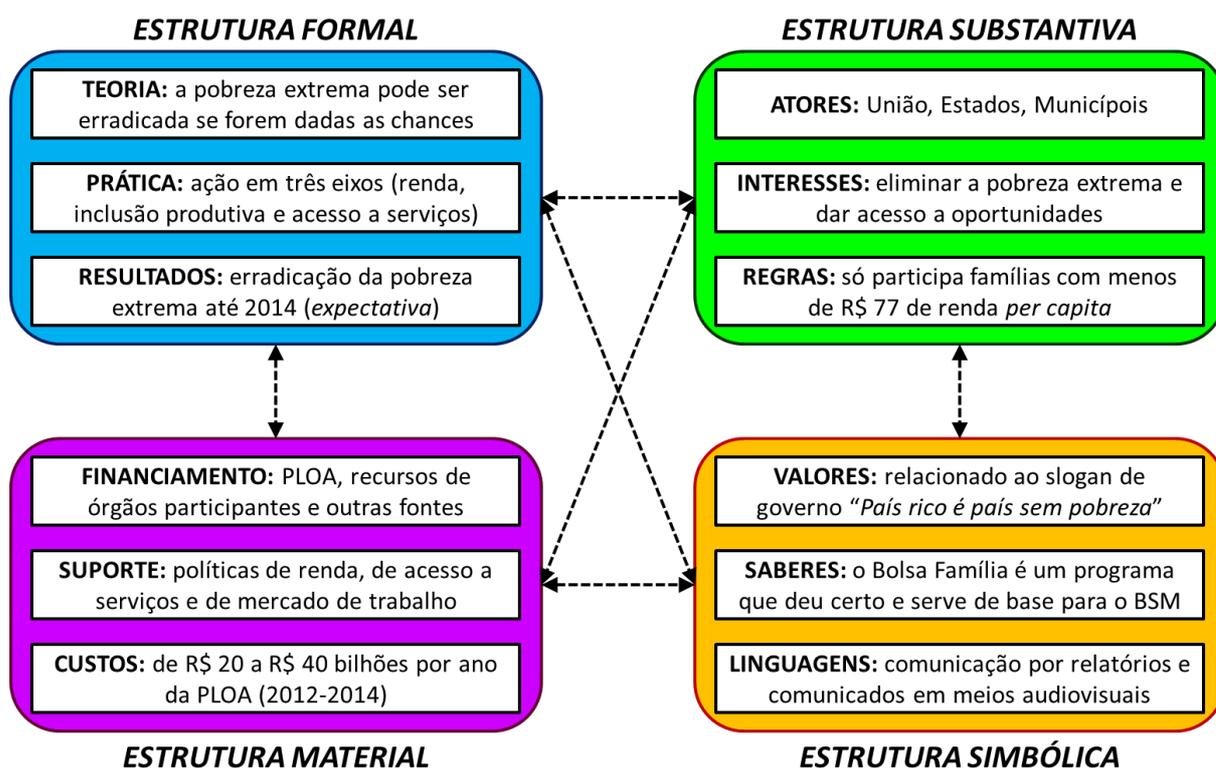
Neste sentido, parece mais claro que o BSM parte da visão de implementação *top-down*. Temos que a formulação do Plano levou em conta a caracterização da população-alvo, a estrutura dos órgãos implementadores e o ambiente político-social. Analisando o BSM a partir desta perspectiva de implementação, temos uma execução estritamente exata: a ação se ajusta ao que foi prescrito previamente e é implementada com base na estrutura de cada

---

<sup>3</sup> Anos após, o autor incluiria um quarto tipo de política pública, as de cunho constituinte (LOWI, 1972).

órgão. Como parece bastante claro que a hierarquia é um elemento funcional e necessário para forçar o fluxo da implementação do Brasil Sem Miséria, entendemos que a forma de implementação do plano seguiu a forma *top-down*. Dito isto, podemos verificar que a implementação do Plano tem um alto consenso aparente associado a grandes mudanças nas condições de vida da população. É preciso ressaltar que tais mudanças dependerão, em grande medida, da efetividade da interação entre os diversos níveis burocráticos interagentes.

O próximo passo é analisar a estruturação da política pública, em termos das quatro estruturas elementares apresentadas por Di Giovanni (2009): formal; substantiva; simbólica; e material. A partir da leitura feita do texto do autor, complementando com o Decreto 7.491/2011 e com as informações disponíveis no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), chegamos à conclusão que as quatro estruturas elementares do Brasil Sem Miséria são as elencadas na Figura 7.

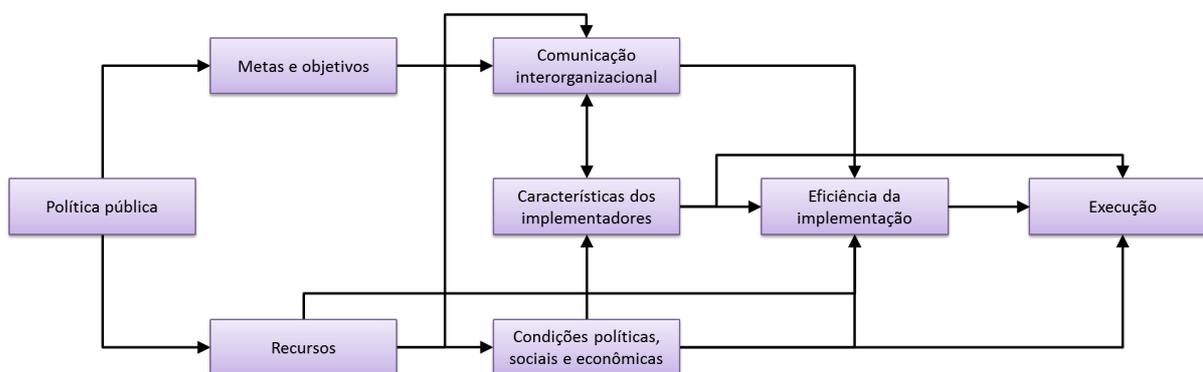


**FIGURA 7** – Componentes das estruturas elementares do Plano Brasil Sem Miséria  
**FONTE** – Elaboração a partir do Decreto 7.492/11, de dados do MDS e de Di Giovanni (2009).

Como fica claro pela figura, o Plano em si tem muitos elementos fundamentais, os quais devem ser considerados e apreciados para a verdadeira e completa análise da política pública como um todo. Ademais, como o *site* do MDS apresenta, as formas de implementação

nos Estados e nos Municípios diferem; assim, devem ser também realizadas as devidas análises em termos de escala, pois as ações cabíveis em cada esfera federativa são diferentes.

Apontadas as estruturas básicas das políticas públicas, cabe discutir, com um pouco mais de profundidade, as fases finais da política pública: a implementação; o acompanhamento; e a avaliação. Começando pela implementação, podemos recorrer a Van Meter e Van Horn (1996), os quais nos dão uma primeira abordagem sobre o processo que está por trás da implementação bem-sucedida de uma política pública. Primeiramente, é fundamental que metas, objetivos e recursos estejam claros na comunicação interorganizacional. Em segundo lugar, é preciso verificar os recursos alocados para a política pública perante as condições sociais, políticas e econômicas existentes. Após isto, é necessário avaliar como tais condições, junto à qualidade da comunicação interorganizacional, impactam as características dos agentes que vão implementar a política. Finalmente, antes da execução de fato, deve-se analisar como a comunicação, os agentes implementadores, os recursos e as condições da sociedade impactarão a eficiência da implementação. A Figura 8 resume este processo.



**FIGURA 8** – Processo de implementação de uma política pública

**FONTE** – Elaboração a partir de Van Matter e Van Horn (1996).

Observando o Brasil Sem Miséria, este processo de implementação ganha seus contornos reais. O pivô da implementação é o Cadastro Único (CadÚnico), cuja cobertura completa é necessária para que o BSM tenha o maior raio de ação possível. Com a maior cobertura do CadÚnico, é possível analisar as condições socioeconômicas dos “elegíveis” para as políticas do BSM. Ademais, a partir deste cadastro, é também possível avaliar a eficiência da implementação. Para entendermos o funcionamento da comunicação interorganizacional, é preciso retomar a Figura 5, na qual mostramos as três instâncias de ação no Brasil Sem Miséria. A comunicação entre as instâncias (*between*) e dentro delas (*within*) é

mister, e acontece especialmente a partir da articulação da SESEP (Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza). Como divulgado pelo MDS<sup>4</sup>, a comunicação interorganizacional (especialmente na fase de monitoramento) se dá por salas de situação, compostas pelos ministérios envolvidos em cada política do Plano. Com isto, a comunicação interorganizacional e as características dos implementadores são necessárias para que a implementação e o monitoramento aconteçam de forma bem-sucedida.

Além da parte institucional, as condições socioeconômicas devem ser analisadas comparativamente aos recursos alocáveis. Neste ponto, cabe ressaltar que a alocação de recursos está se adequando, gradativamente, às condições econômicas: de 2012 para 2014, a alocação da PLOA passou de R\$ 20bi para R\$ 33bi. Ao mesmo tempo que é um ponto positivo – pois estão se adequando as disponibilidades fiscais à necessidade de alcançar a meta do Plano –, é ponto negativo, já que está se alocando cada vez mais recursos para uma única área, sendo que há também outras prioridades em termos de políticas públicas no Brasil.

Finalmente, em termos de avaliação, acompanhamento e monitoramento, o MDS (2011) apresentou um sistema de duas frentes: 1) o monitoramento da execução das ações; e 2) o monitoramento das trajetórias temporais das famílias. A primeira frente levanta dados cadastrais e acerca do acompanhamento das ações do Plano, enquanto a segunda monitora diretamente as famílias cadastradas no CadÚnico, podendo obter informações sobre o recebimento dos benefícios e a participação de ações complementares do Plano. Estas informações de monitoramento se englobam nas condições socioeconômicas da Figura 8, além de medirem a eficiência da implementação e da execução do BSM.

Após esta apresentação do plano, o último passo é deixarmos algumas possíveis críticas à política pública. Cabe ressaltar que este Plano tem por base três elementos teóricos: 1) o político, baseado no funcionamento do pacto federativo, na solidariedade regional e no funcionamento intersetorial e interministerial; 2) o espacial, pautado nas idiossincrasias regionais; e 3) o social, que leva em conta a multidimensionalidade da pobreza, tornando necessária a abordagem do BSM a partir de três eixos de ação (a garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva). Dito isto, é importante pontuar que algumas críticas e vários questionamentos podem surgir ao Plano. A partir do que foi apresentado até aqui sobre a política pública, as possíveis principais críticas são as seguintes:

- As condicionalidades não estão sendo verificadas e/ou apuradas;

---

<sup>4</sup> A divulgação das informações do MDS foi feita na apresentação do Plano Brasil Sem Miséria, disponível em: <http://pt.slideshare.net/pedrovalad/apresentao-plano-brasil-sem-miseria>.

- Nem todas as famílias muito pobres estão sendo atendidas;
- O orçamento está sendo excedido, no lugar de se reduzir com o tempo.

Por sua vez, os principais problemas que podem ser levantados contra a implementação e a execução do Plano são três, a saber:

- Não se pode usar a mesma linha de pobreza para todo o território;
- É praticamente impossível identificar e atingir todas as famílias;
- Não há como garantir que os recursos investidos sejam utilizados de fato.

Para responder às críticas e aos problemas apresentados, vamos verificar a seguir os indicadores de desempenho do Brasil Sem Miséria.

## AVALIAÇÃO DO PLANO

O MDS (2014a) divulgou os principais resultados alcançados após três anos da implementação do Brasil Sem Miséria<sup>5</sup>. Estes resultados são apresentados divididos com base nos três eixos de ação. Chama atenção a afirmação de que “depois de três anos, todas as metas do plano foram superadas ou estão em dia” (p. 1). Primeiramente, analisando o eixo de garantia de renda, mostra-se que o benefício médio cresceu em 44%, em termos reais, para as famílias pobres, enquanto cresceu 84% para as famílias mais pobres. O benefício médio recebido por famílias extremamente pobres passou de R\$ 107 (em 2011, sem o BSM) para R\$ 242 (em 2014, com o BSM).

Segundo os dados do próprio MDS, o vintil mais pobre de renda domiciliar *per capita* aumentou 20% em 2012, assim como o segundo e o terceiro vintis tiveram sua renda domiciliar *per capita* aumentada em 12 e 11%, respectivamente. Sempre segundo dados desta nota do MDS, o processo de busca ativa – responsável pela inserção de famílias elegíveis no CadÚnico – conseguiu inserir no cadastro mais de 1,2 milhões de famílias, sendo estimado que a pobreza extrema latente esteja restrita, hoje, a cerca de 300 mil famílias. Entre as famílias extremamente pobres, outro ponto verificado é a proporção de indigentes por idade: o que os dados levantados pelo MDS indicam é que 36% da indigência foi extinta com a participação do Bolsa Família (em sua versão de 2011).

O conjunto de famílias indigentes teve melhoras também em termos de acesso a serviços. Segundo os dados do MDS, com a implementação do Plano Brasil Sem Miséria: as consultas de pré-natal aumentaram em 50%; a taxa de mortalidade infantil por diarreia caiu

---

<sup>5</sup> Além deste documento, recorre-se aos dados da apresentação feita pela Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Sra. Tereza Campello. Ver MDS (2014b).

mais de 45%; e as mortes por desnutrição se reduziram em 58%. Já em termos de inclusão produtiva, os dados do MDS para o meio urbano apontam: 1,2 milhões de pessoas se formando em cursos técnicos pelo PRONATEC; mais de 1 milhão de pessoas no CadÚnico se tornando microempreendedor individual; e mais de 3 milhões operações de microcrédito para pequenos empreendimentos sendo realizadas desde 2011. Por sua vez, no meio rural, quase 200mil operações dentro do PAA foram realizadas e quase 300 mil famílias receberam a eletricidade em casa, graças ao programa Luz para Todos.

A estes resultados, podemos adicionar aqueles obteníveis no *site* da SAGI/MDS (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), responsável pela disponibilização de dados para a etapa de avaliação da política pública (ver Figura 2 e Figura 4). As informações a seguir – cujos gráficos estão disponíveis no Apêndice A – são coletadas de duas bases de dados: a MIS (Matriz de Informação Social); e o Data Social versão 2.0<sup>6</sup>. Embora nem todos os dados ainda computem os anos de 2013 e 2014, podem-se perceber os primeiros resultados do Brasil Sem Miséria.

De forma resumida, vê-se que a proporção de famílias extremamente pobres está reduzindo significativamente, ao mesmo tempo em que as famílias pobres estão migrando para uma condição de vulnerabilidade (com renda *per capita* entre R\$ 140 e ½ salário mínimo do ano). Em termos de escolaridade, entre os 20% mais pobres, aumentou o número médio de anos estudados e a porcentagem de pessoas com pelo menos ensino completo quadruplicou em 10 anos. Ademais, a taxa de analfabetismo e a proporção de pessoas com menos de 8 anos de estudo caíram no grupo dos 20% mais pobres.

No que tange à desigualdade e à pobreza, os índices de Gini e de Theil sofreram reduções contínuas no período, tanto antes quanto depois do BSM. A razão de renda entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres cai abruptamente em todas as regiões do país. Além disto, o hiato e a severidade da pobreza e da indigência se reduzem e se concentram em níveis mínimos, agregando, cada vez mais, todas as regiões. Em termos de necessidades básicas no domicílio, com exceção da região Norte, há correlação positiva entre coleta de esgoto e coleta de lixo adequadas. Ademais, a proporção de domicílios sem luz elétrica é residual (com exceção da região Norte, especialmente das áreas rurais). O total de domicílios em condição inadequada de habitação é menos de 4% na média brasileira em 2012, com atraso (porém com convergência) das regiões Norte e Nordeste.

---

<sup>6</sup> A MIS é acessível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php), enquanto o Data Social 2.0 está disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p\\_id=4](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p_id=4) (último acesso – 23 nov. 2014).

Finalmente, quanto à população pré-adolescente (5-9 anos) e jovem (10-15 anos), percebe-se um movimento de redução desta população trabalhando, embora – no caso de os pré-adolescentes – a proporção estagna entre 0,5% e 1,0% na década de 2010. Quanto aos adolescentes, a queda é contínua no período analisado (2001-2012), concentrando-se, no fim do período, entre 5% e 10% para todas as grandes regiões. Associado a estes resultados, entretanto, vê-se que a proporção de crianças (6-15 anos) e adolescentes (16-17 anos) com frequência escolar mínima está em queda. Este resultado está possivelmente sendo refletido pela proporção de famílias com efeitos de suspensão, bloqueio ou cancelamento no período.

## CONCLUSÕES

De forma conclusiva, os dados do MDS apontam que 22 milhões de pessoas deixaram a pobreza extrema. A fim de mostrar quem são estes indigentes, vamos retomar os dados apresentados quando da apresentação do Plano<sup>7</sup>:

- 60% dos extremamente pobres vive no Nordeste;
- 25% dos moradores rurais é indigente;
- 51% do total de indigentes tem menos de 20 anos;
- 71% da população extremamente pobre é preta ou parda;
- 26% do contingente em situação de indigência é analfabeto.

Percebe-se, portanto, que a população indigente é cada vez menor pelo fato de o Plano “Brasil Sem Miséria” estar dando certo. Respondendo às críticas e aos problemas levantados, pode-se dizer que, embora ainda tenha famílias em situação de pobreza latente, é cada vez menor este contingente. Ademais, embora não se possa identificar o uso dos recursos das transferências às famílias, as famílias estão deixando de ser extremamente pobres não apenas pelo acesso à renda, mas também pela inclusão produtiva e pelo oferecimento de oportunidades.

Os dois pontos negativos que podem ser levantados, mesmo após esta análise exaustiva do Plano, são a questão orçamentária e a adoção de uma única linha de pobreza. De fato, adotar um padrão único de linha de pobreza extrema retira as idiosincrasias regionais, as quais podem, todavia, ser compensadas pela atuação das outras ações envolvidas no BSM. Por sua vez, a questão orçamentária acaba sendo o grande problema de uma política pública de tão grande porte, já que – mesmo com o evidente efeito multiplicador do “investimento” nos mais pobres – estes recursos acabam deixando de ser alocados, no curto prazo, em outros setores e outras políticas públicas importantes. Todavia, este tipo de crítica não leva em conta

---

<sup>7</sup> Ver nota de rodapé nº 4.

que a decisão de alocar mais recursos a uma ou outra política pública depende dos planos de governo: como mostrou-se, um dos compromissos da, à época, presidenciável Dilma Rousseff era a erradicação da pobreza extrema no país.

Respondendo a três perguntas – feitas na introdução – ainda sem resposta, podemos inferir, a partir da análise feita neste trabalho, que a política pública funciona e atinge seus objetivos e suas metas. Todavia, como ressaltamos que esta política é de fluxo contínuo – por admitir, entre a implementação e a avaliação, adaptações e reformulações –, é sempre passível de alterações no curto prazo. Embora não sejam evidentes tais propostas de mudanças no desenho da política pública, é muito provável que tais propostas estejam latentes. A sua proposição explícita dependerá de uma série de fatores, tais como a capacidade de implementação e os resultados obtidos após a execução.

Este trabalho buscou analisar a fundo uma política pública específica – no caso, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) –, estudando as características, os objetivos e as bases desta política, para depois analisar o Plano a partir de diversos enfoques teóricos, para completar o quadro de análise. O estudo permitiu verificar como a política escolhida é complexa e conta com vários pilares de sustentação e com diversos agentes e atores envolvidos para o mais correto funcionamento da política pública. Diferentemente de um estudo quantitativo, este trabalho buscou aplicar os diversos conteúdos estudados na área de Políticas Públicas para um caso real, mostrando como tal associação é factível e como a realidade por trás da elaboração, implementação, execução e avaliação de uma política pública é bastante complexa.

\*\*\*\*\*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROCAL, A. Políticas sociais – um plano para acabar com a miséria. **Desafios do Desenvolvimento**. Salvador: IPEA, v. 8, n. 67, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. [Lei Orgânica da Assistência Social]. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília (DF), 08 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 08 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília (DF), 12 jan. 2004.

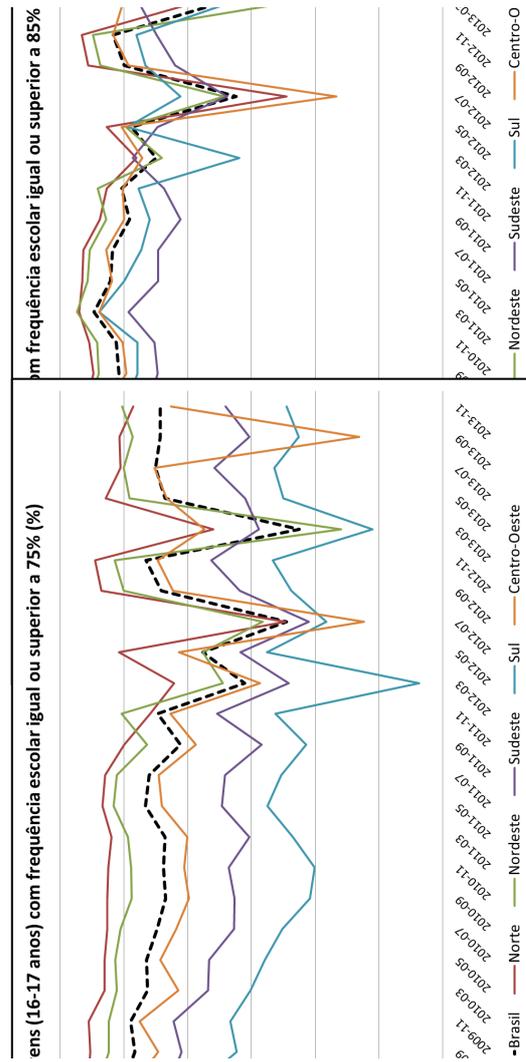
\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília (DF), 03 jun. 2011.

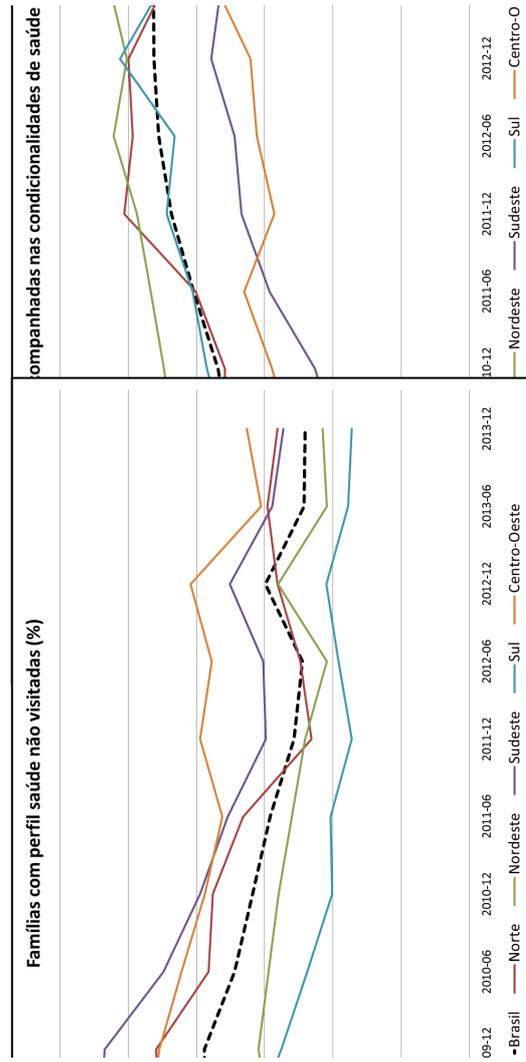
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília (DF), 07 jul. 2011.
- COLIGAÇÃO “Para o Brasil Seguir Mudando”. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/1wnNYkH>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa nº 82. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2009. 32p.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas: uma Abordagem Integradora**. Rio de Janeiro: Campus, 2012. 328p.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. London: Longman Publishing Group, 2011. 273p.
- LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 16, n. 4, 1964. pp. 677-715.
- \_\_\_\_\_. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**. Hoboken: Wiley-Blackwell, v. 32, n. 4, 1972. pp. 298-310.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 221p.
- MDS. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/1zVX9N3>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria – Resultados 3 anos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/1DHvhsG>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria – 3 anos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014b. Disponível em: <<http://bit.ly/1tMO30x>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. Bogotá, DC Colômbia: Pontificia Universidad Javeriana, 2002. 103p.
- SALLES, V.; TUIRÁN, R. Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre a pobreza. *In*: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Pobreza e Desigualdades Sociais** (Série Estudos e Pesquisas). Salvador: SEI, n. 63, 2002. pp. 65-74.
- SEN, A. K. **Commodities and Capabilities**. Amsterdam: North-Holland, 1985. 130p.
- \_\_\_\_\_. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 2001. 384p.

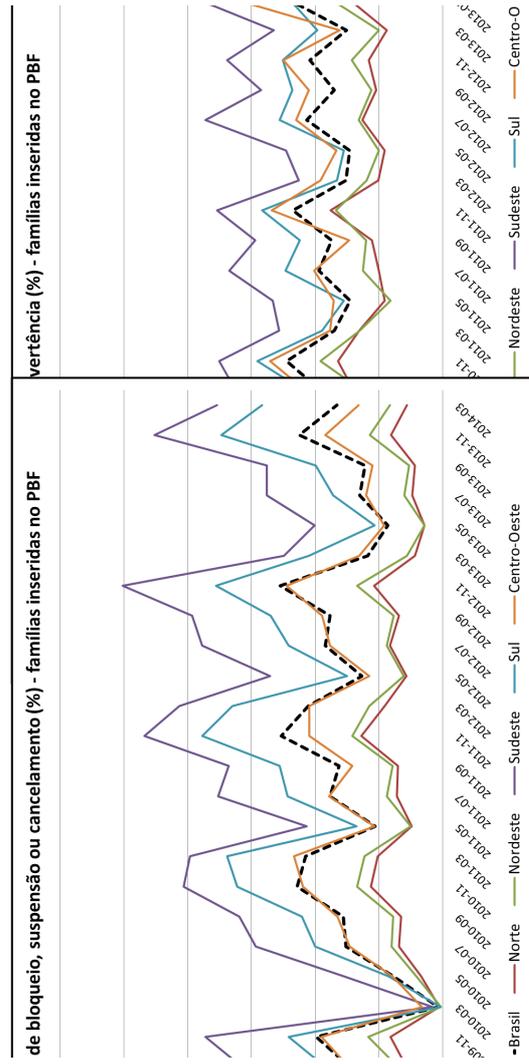
VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceitual. *In*: VILLANUEVA, L. F. A. (*org.*). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

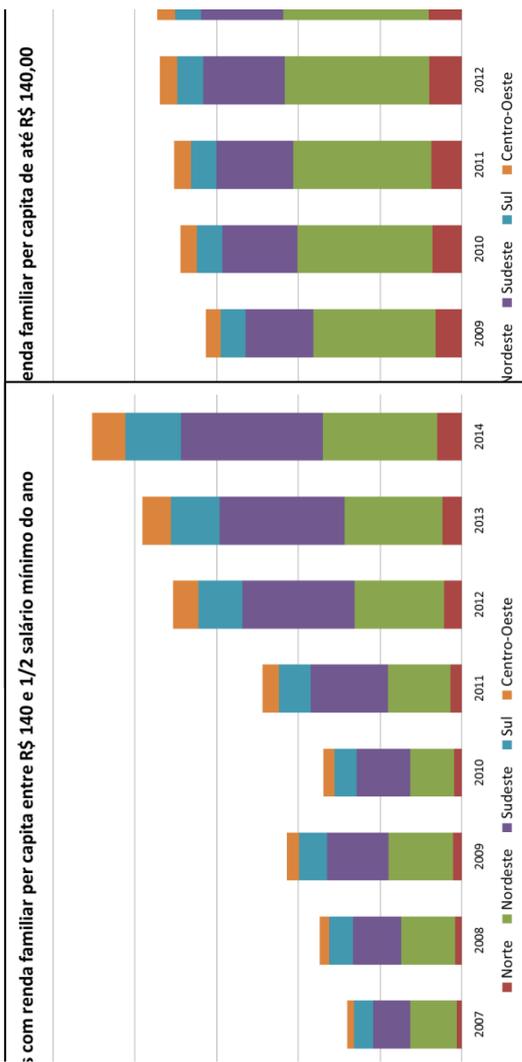
VILLANUEVA, L. F. A. (*org.*). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

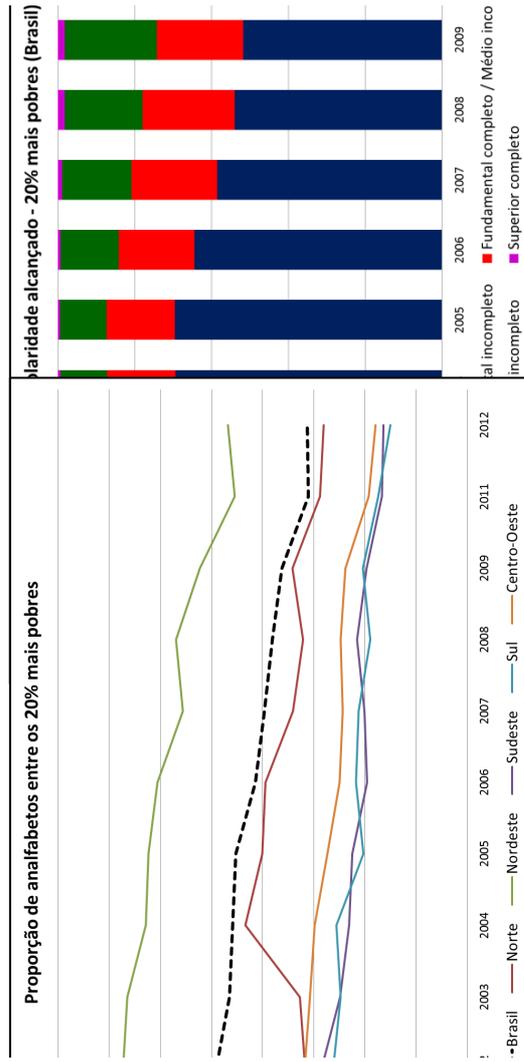
APÊNDICE A – Indicadores socioeconômicos para Brasil e grandes regiões

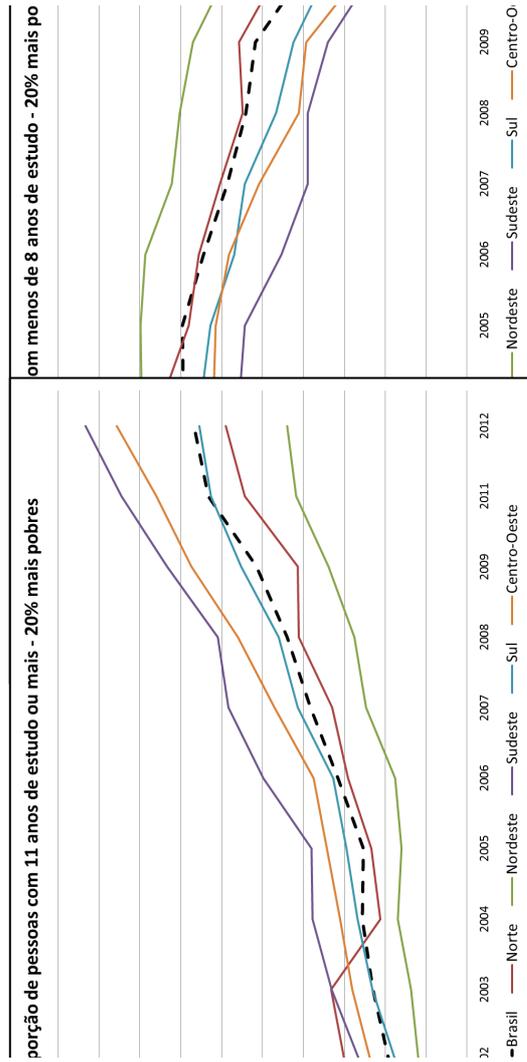


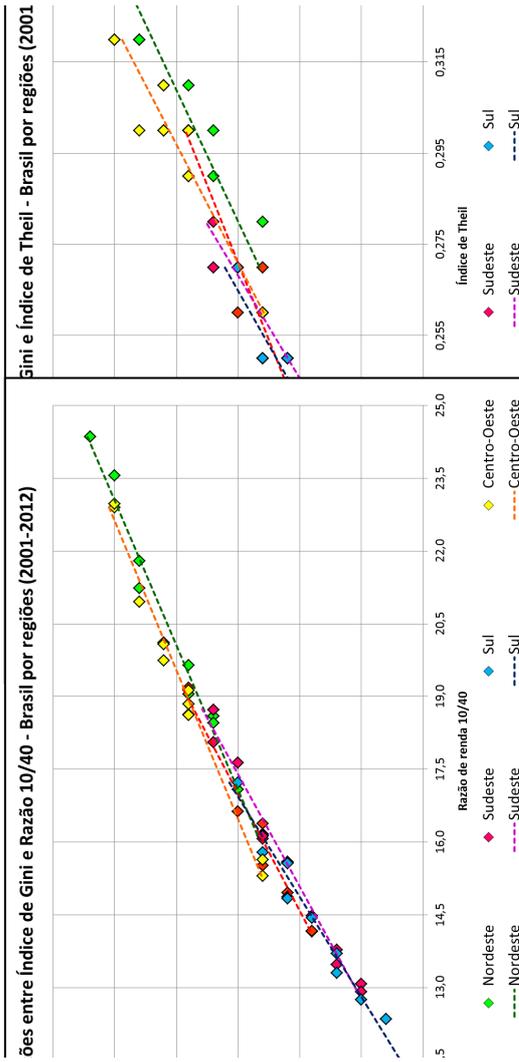


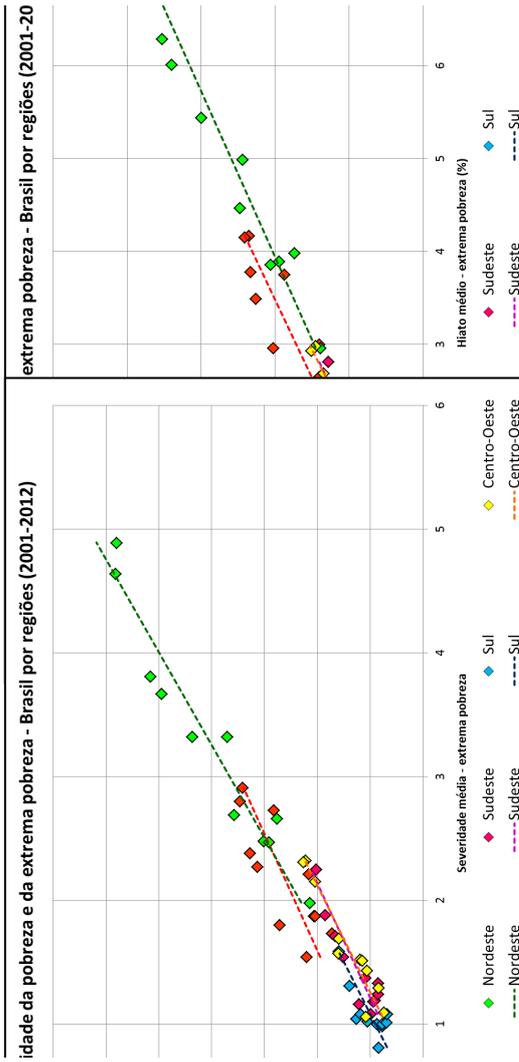


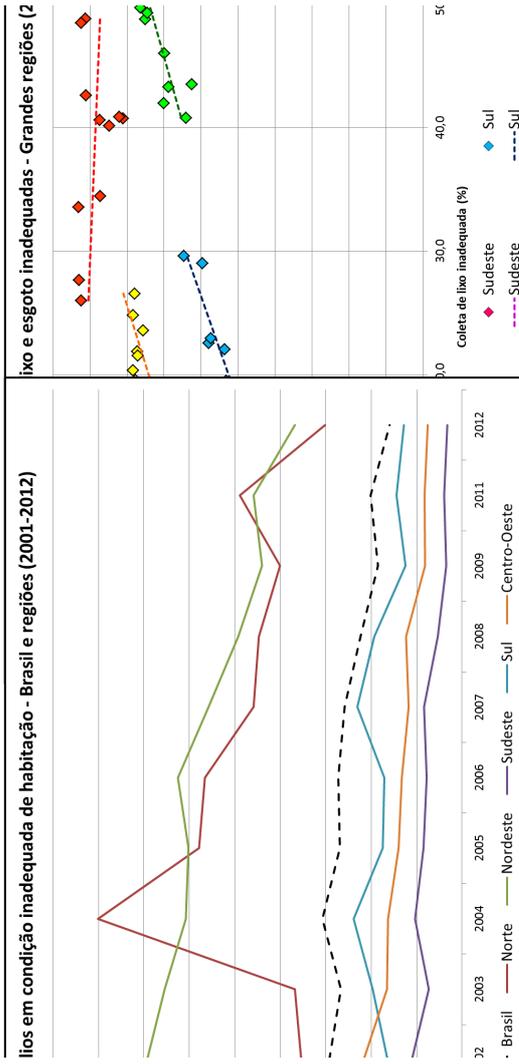


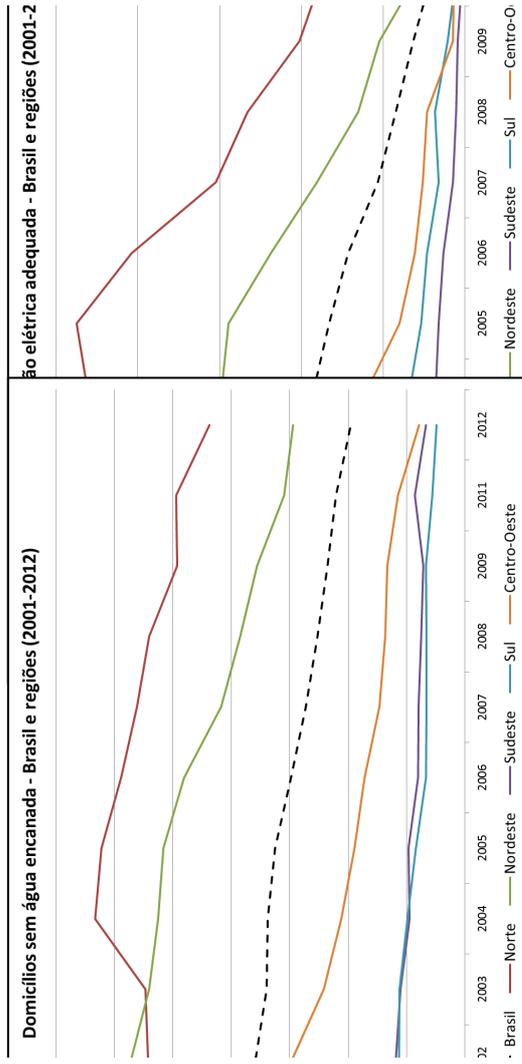


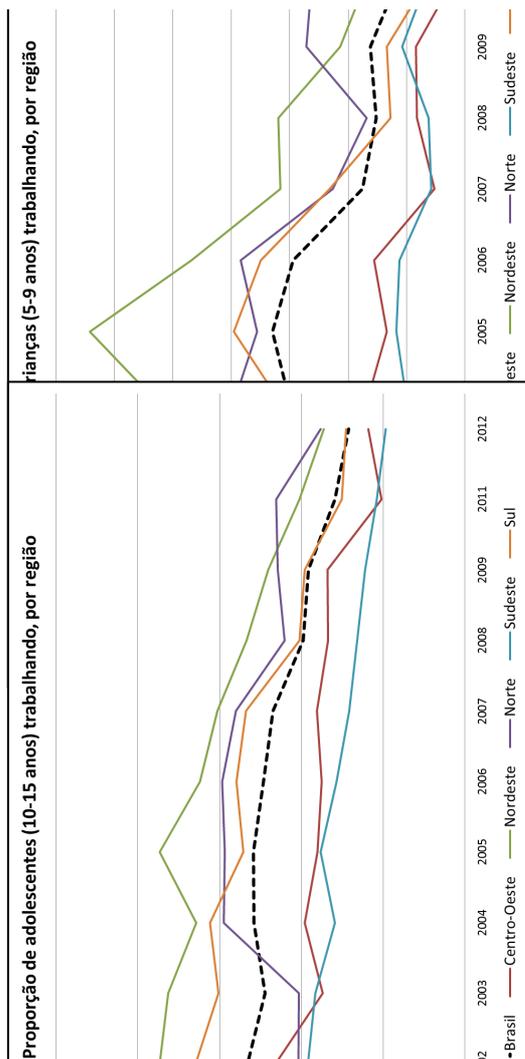
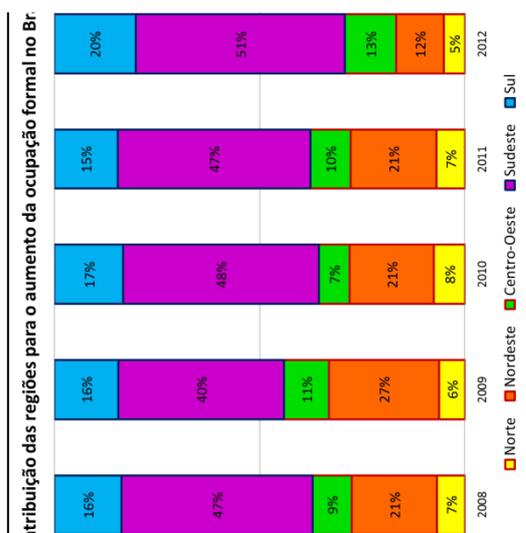












FONTE – Gráficos criados com dados da MIS e do Data Social 2.0, sem alterações nos dados originais.