



*Para fazer frente ao objetivo de superar a extrema pobreza, entendida como um fenômeno de natureza multidimensional e multifacetada, a ação intersetorial do Estado era um imperativo no Plano Brasil sem Miséria. Por isso ele envolve uma grande quantidade de parceiros, de vários setores. Dadas a dimensão territorial do país, as grandes diferenças entre as regiões, a diversidade da população e a distribuição de competências entre União, estados e municípios, também foi necessária grande pactuação federativa (descrita no próximo texto desta série).*

## OS PARCEIROS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Participam do Plano Brasil sem Miséria 22 ministérios<sup>1</sup>, incluindo, além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (coordenador do Plano), as pastas de: Agricultura, Cidades, Desenvolvimento Agrário, Indústria e Comércio Exterior, Educação, Fazenda, Integração Nacional, Meio Ambiente, Minas e Energia, Pesca, Planejamento, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Políticas para Mulheres, Relações Institucionais, Assuntos Estratégicos, Secretaria-Geral e Casa Civil da Presidência.

Entre os órgãos e entidades da administração direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor parceiros do Plano há bancos públicos, associações representativas de setores econômicos, organizações não-governamentais, empresas e organizações internacionais.

### Os três eixos

Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os parceiros desenvolvem as ações que compõem o Plano, distribuídas em três grandes eixos de atuação (cada eixo será abordado em texto específico desta série):

- » Garantia de renda, relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza, complementando a renda das famílias;
- » Inclusão produtiva, com oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda, por meio de estratégias específicas para o campo e para a cidade;
- » Acesso a serviços, para provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, de modo a melhorar as condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Assim, o Brasil sem Miséria aborda o fenômeno multidimensional da pobreza de maneira integral, abarcando iniciativas de diversas áreas, nesses três eixos, para ajudar as famílias a superar toda uma gama de privações, a depender de sua situação, e a sair da pobreza extrema.

As principais características das ações que compõem o Brasil sem Miséria foram assunto do primeiro texto desta série. O quadro abaixo mostra as principais macroações do Brasil sem Miséria e os parceiros mais envolvidos em cada uma delas.

<sup>1</sup> Em 2 de outubro de 2015, o Governo do Brasil anunciou uma reforma ministerial, que extinguiu oito ministérios e secretarias ministeriais, entre eles o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), a Secretaria-Geral da Presidência da República e a Secretaria de Relações Institucionais. Na mesma ocasião, foi anunciada a incorporação do Ministério do Trabalho e Emprego no Ministério da Previdência Social, e das Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres na Secretaria de Direitos Humanos.

## Parceiros do Brasil sem Miséria por macroprocesso

Macroprocessos	Principais Macroações <sup>2</sup>	Parceiros
Inclusão Produtiva Urbana	Qualificação profissional (Pronatec)	Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estados, municípios e instituições que ministram cursos de qualificação
	Microempreendedor Individual	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), estados e municípios
	Economia popular e solidária	Ministério do Trabalho e Emprego, estados e municípios
	Intermediação de mão de obra	Ministérios do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e estados
	Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Ministérios da Fazenda, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estados e municípios
Inclusão Produtiva Rural	Programa Água para Todos	Ministérios da Integração Nacional, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente, Fundação Nacional de Saúde, Fundação Banco do Brasil, estados e municípios
	Programa Luz para Todos	Ministérios de Minas e Energia e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estados e municípios
	Programa Bolsa Verde	Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Secretaria de Patrimônio da União, estados e municípios
	Inclusão no campo: Assistência Técnica e Extensão Rural, sementes e Fomento	Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca e Aquicultura (MPA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Fundação Nacional do Índio, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Fundação Cultural Palmares, estados e municípios

<sup>2</sup> As macroações aqui mencionadas serão detalhadas em outros textos, referentes a cada um dos eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria.

Garantia de Renda	Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estados e municípios
	Benefício da Prestação Continuada (BPC)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto Nacional do Seguro Social, estados e municípios
Acesso a serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social	Ação Brasil Carinhoso Creches	Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, estados e municípios
	Escola em Tempo Integral	Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), estados e municípios
	Ação Brasil Carinhoso Saúde	Ministério da Saúde, estados e municípios
	Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estados e municípios
Busca Ativa	Cadastro Único	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, organizações representativas de populações tradicionais e específicas, estados e municípios

Obs.: Este quadro não esgota as ações nem os parceiros do Plano em cada macroprocesso.

## UNIVERSALIDADE E EQUIDADE

Se uma política é universal, em teoria ela deve estar disponível a todo mundo — ricos ou pobres, homens ou mulheres, brancos ou negros, na cidade ou no campo — com a mesma qualidade. Contudo, na prática isso nem sempre acontece, e os excluídos em geral são os mais pobres.

Um dos principais motivos para estabelecer uma estratégia intersetorial de superação da extrema pobreza é a possibilidade de estimular e apoiar a atuação dos parceiros rumo à efetiva universalidade na oferta dos serviços, aproveitando sinergias que não seriam exploradas caso eles atuassem isoladamente. Abaixo, algumas ações do Brasil sem Miséria em que isso ocorre:

### a. Ação Brasil Carinhoso: estímulo ao atendimento a crianças pobres em creches.

Uso de estruturas já existentes no Ministério da Educação para repasse de recursos financeiros adicionais a municípios que matriculem mais crianças do Bolsa Família (repasse proporcional à quantidade de crianças pobres de 0 a 48 meses matriculadas) na educação infantil.

### b. Programa Mais Educação: priorização das escolas com maioria de crianças pobres na expansão da educação em tempo integral, rumo à universalização.

Parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para identificar escolas onde a maioria dos alunos são beneficiários do Bolsa Família e estimular, com o apoio dos estados e municípios, sua adesão à educação em tempo integral.

### c. Pronatec: inclusão massiva de jovens e adultos de baixa renda nos cursos de qualificação profissional.

Para estimular a participação dos mais pobres nos cursos, o engajamento do Ministério da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da rede socioassistencial e de outros setores da Administração Pública nos municípios e nos estados vem sendo fundamental.

Em todos esses casos:

- » A universalidade da oferta — para garantia de direitos e cidadania — é o norte;
- » A intersetorialidade e a articulação federativa são elementos-chave de sucesso.

Assim, o Plano Brasil sem Miséria não se limitou a colocar todos esses parceiros sob um mesmo guarda-chuva, apenas dando ao conjunto um rótulo de novidade. Houve um trabalho verdadeiramente intersetorial, com resultados importantes para quem mais precisava dos serviços.

---

### **Fortalecendo a agenda universalista, sem prescindir da equidade**

Além da construção de Unidades Básicas de Saúde nos locais com maior incidência de pobreza, outro exemplo da busca da efetiva universalidade na área da saúde vem do Programa Mais Médicos, que leva profissionais para os territórios com maior carência de médicos e com alto nível de vulnerabilidade. Houve alguns casos em que esse “olhar” para os mais pobres foi confundido com uma negação da agenda universalista, quando na verdade é exatamente o contrário. Trata-se de avançar no fortalecimento dessa agenda, tornando os serviços efetivamente disponíveis a todos, inclusive àqueles que são mais difíceis de alcançar — e que em geral são também aqueles que mais necessitam de atendimento.

A centralidade das políticas universais, contudo, não descarta a necessidade de iniciativas voltadas especificamente ao público mais vulnerável. Daí a existência de iniciativas dentro do Plano Brasil sem Miséria que não têm caráter universal, atendendo exclusivamente pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, como o Bolsa Família, e públicos específicos dentro do grupo dos extremamente pobres, como é o caso dos beneficiários do Programa Bolsa Verde.

---

## **ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO INTERSETORIAL NO BRASIL SEM MISÉRIA**

### **O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como coordenador**

O Plano Brasil sem Miséria contou com o envolvimento direto da presidente da República, que assumiu o combate à pobreza como prioridade de governo e empenhou-se para envolver nesse esforço não só o Poder Executivo Federal, mas também os governos estaduais e municipais e a sociedade.

Para levar a cabo a ampla estratégia intersetorial pretendida, era necessária uma instância de coordenação das atividades, que não foi entregue a um órgão central da Administração Federal, mas a um ministério setorial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Embora essa não seja uma situação usual, a clara designação do ministério como coordenador, o status dado pelo governo ao Brasil sem Miséria e o contato direto entre a ministra e a presidente pavimentaram um terreno em que os demais ministros, os governadores e os prefeitos sentiram-se confortáveis em discutir o Plano e tomar decisões sobre ele junto com o ministério.

Pesou também a experiência do ministério em iniciativas voltadas ao público pobre e vulnerável, incluindo o Cadastro Único para Programas Sociais e o Programa Bolsa Família. O

papel da pasta no que diz respeito à rede socioassistencial<sup>3</sup>, em torno da qual se organizam importantes serviços voltados ao público mais vulnerável, e a atuação do ministério na área de segurança alimentar e nutricional, também deram aos parceiros a confiança de estar trabalhando com uma instância de coordenação qualificada.

Outra grande vantagem da escolha do MDS foi facilitar o monitoramento do Plano, em razão de o ministério ser o responsável nacional pelo Cadastro Único. Assim, pode cotejar bases de dados de programas finalísticos participantes do Plano com a base do Cadastro Único, permitindo monitorar a efetividade e a focalização desses programas, o que subsidia a tomada de decisões com muito mais agilidade e precisão.

O fato de o MDS não ter as atribuições de um órgão central — que envolvem a tomada de decisões de enorme magnitude diuturnamente, o que de modo geral requer uma avaliação das questões de um ponto de vista mais agregado — tornou possível um olhar mais próximo e detalhado sobre as políticas que compõem o Brasil sem Miséria. Um exemplo disso foi o mergulho profundo que o ministério fez nas questões relativas ao desenvolvimento na primeira infância, para então observar os programas já existentes nessa área e as lacunas no atendimento, de modo a compreender as necessidades a serem supridas e os problemas a serem enfrentados. Desse esforço, feito com base na experiência própria e na de parceiros, surgiu a Ação Brasil Carinhoso, com iniciativas para a primeira infância nas áreas de renda, saúde e educação.

E se por um lado a parceria com os ministros, governadores e prefeitos foi construída a partir da vontade política em torno da constatação 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 parceria no nível técnico foi sendo “costurada” dia após dia, nas salas de situação do Brasil sem Miséria (ver texto adiante) e no contato com os gestores nos estados e nos municípios e com os representantes dos movimentos sociais.

Tudo isso proporcionou legitimidade à liderança do ministério e acabou fortalecendo também o papel de secretarias estaduais e municipais de assistência ou de desenvolvimento social como instâncias de coordenação de políticas nos estados e municípios.

### **Estrutura de governança**

As três instâncias interministeriais descritas abaixo compõem a estrutura de governança do Plano Brasil sem Miséria.

Comitê Gestor Nacional:

- » Instância de caráter deliberativo que tem por objetivo fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano;
- » Composto pelos ministros do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, e secretariado pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep).

3 A rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), responsável pelo atendimento socioassistencial à população, é gerida obedecendo a uma lógica tripartite (que inclui o governo central, os estados e os municípios), e está presente em todo o território nacional. Em 2014, havia 10.675 unidades de atendimento do SUAS à população, espalhados por todo o país.

Comitê Executivo:

- » Assegura a execução das políticas, programas e ações que compõem o Plano;
- » Composto pelos secretários-executivos que fazem parte do Comitê Gestor Nacional.

Grupo Interministerial de Acompanhamento:

- » Responsável pelo monitoramento e a avaliação das iniciativas do Brasil sem Miséria;
- » Composto por representantes dos mesmos órgãos mencionados acima, acrescidos da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos ministérios das Cidades, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação e da Integração Nacional.



O Comitê Gestor Nacional e o Grupo Executivo tratam de decisões mais estruturais sobre as iniciativas do Plano, como questões orçamentárias, alterações legais e envio de projetos ao Congresso Nacional, com base em informações do Grupo Interministerial de Acompanhamento.

Os contatos dos participantes dessas instâncias não se restringem a reuniões formalmente convocadas, que até hoje foram muito poucas. É muito mais frequente a troca de informações entre os membros em reuniões cotidianas, por telefone, por meio eletrônico ou em documentos formais.

### A Sesep e as salas de situação

Criada juntamente com o Plano Brasil sem Miséria, a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) é a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome responsável pelas atividades relativas à coordenação da estratégia brasileira de superação da extrema pobreza. Trabalha em sintonia com os ministérios, com estados e municípios, em contatos diretos e por meio de ferramentas eletrônicas de consulta (o trabalho com os estados e municípios é assunto do texto seguinte nesta série).

Nas atividades de gestão, monitoramento e avaliação das ações do Plano, em articulação com as demais áreas de atividade do governo federal, a Sesep trabalhou em salas de situação temáticas, com reuniões periódicas das quais participavam representantes dos diversos órgãos do governo federal e outros atores envolvidos.

As salas de situação — cada uma relativa a uma área, e composta por uma equipe intersetorial diferente — configuraram-se como instâncias de caráter gerencial e informacional que permitiram o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos. As reuniões são mensais ou bimestrais, dependendo da ação, e as informações coletadas subsidiam decisões tomadas no Plano.

O Plano Brasil sem Miséria previu inicialmente a criação das seguintes salas de situação:

- » Alfabetização e educação integral
- » Assistência social
- » Ação Brasil Carinhoso
- » Economia solidária
- » Empreendedorismo
- » Qualificação profissional
- » Saúde
- » Programa Água para Todos
- » Apoio a produção e comercialização (agricultura familiar)
- » Assentados e acampados
- » Povos indígenas
- » Programa Bolsa Verde

Nos casos dos programas Bolsa Família, Crescer (microcrédito), Minha Casa Minha Vida (habitação), Luz para Todos e da estratégia de busca ativa, existem mecanismos de monitoramento, porém não se verificou a necessidade de estabelecer o acompanhamento mais próximo pela via das salas de situação. Note-se que, dadas a importância do Cadastro Único e da estratégia de busca ativa para todo o Plano, a equipe responsável pela gestão do Cadastro Único participou e ainda participa de boa parte das reuniões, ajudando a desenhar estratégias para chegar ao público-alvo e para atendê-lo.

Posteriormente, o estabelecimento de rotinas de monitoramento estruturadas e maior facilidade em organizar reuniões bilaterais fizeram com que algumas salas de situação deixassem de ser realizadas, como as de educação, saúde e assistência social.

No que diz respeito à divulgação das informações sobre o monitoramento do Plano, a transparência é um valor que sempre pautou as atividades da Sesep, que conta com um Plano de Comunicação para o Plano Brasil sem Miséria. Ele inclui a divulgação de resultados consolidados das ações do Plano em âmbito nacional semestralmente, em publicações batizadas de “Cadernos de Resultados”, além de informações desagregadas para estados e municípios bimestralmente, por meio dos portais Brasil sem Miséria no seu estado e no seu município. Há também um boletim mensal de notícias enviado aos parceiros, e a secretaria está sempre pronta a responder questionamentos recebidos de diversos atores, incluindo a imprensa, pelas mais diversas vias, como e-mail, telefonemas e cartas.

Essa estrutura de coordenação nacional do Plano Brasil sem Miséria inspirou todos os 26 estados brasileiros, o Distrito Federal e vários municípios na criação de instâncias próprias de coordenação e monitoramento das ações relacionadas à redução da pobreza e das desigualdades (ver o próximo texto desta série, sobre articulação federativa).

## VANTAGENS E DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE

### Uso eficiente dos recursos

O Plano Brasil sem Miséria, como dito anteriormente, aproveita as sinergias entre os diversos parceiros envolvidos. Atuando em conjunto de maneira otimizada, todos os participantes veem aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do seu trabalho. Três casos emblemáticos de uso eficiente de recursos destacam-se.

#### a) Cartão magnético do Bolsa Família

Ao invés de emitir um novo cartão para pagar aos agricultores familiares os recursos do Fomento às Atividades Produtivas Rurais, outro cartão para pagar o Bolsa Verde, e um terceiro para pagar as complementações que alguns estados e municípios fazem ao Bolsa Família, optou-se por concentrar os pagamentos num só cartão. Trata-se do cartão do Bolsa Família, compartilhado por União, estados, municípios e por diferentes programas. Isso economiza os custos de emissão de novos cartões, reduz as taxas cobradas pelos bancos aos executores dos programas a cada depósito realizado e torna desnecessária a criação de sistemas exclusivos para gerenciar os benefícios dos novos programas — tarefa que é complexa, cara e demorada. O fato de lidar com um só cartão magnético também facilita sobremaneira a vida das famílias.

#### b) Uso do Cadastro Único para Programas Sociais

O uso do Cadastro Único confere eficiência ao Plano por concentrar 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 Brasil sem Miséria, entre outros. O custo para desenvolver e manter sistemas de informação diferentes para cada um desses programas seria altíssimo em termos financeiros, e provavelmente ainda maior em termos de perda de oportunidades de articulação e de sinergia entre as ações.

#### c) Uso de mecanismos já existentes para transferências de recursos do governo federal aos municípios

Este e outros procedimentos simplificados de repasses financeiros facilitam a chegada de recursos para potencializar a atuação municipal, e também configuram utilização eficiente de recursos. Isso ocorre não só pela pré-existência 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. Um exemplo é o dos recursos transferidos aos municípios para apoiá-los na busca ativa (mencionados no texto anterior desta série, sobre a busca ativa). Outro exemplo são os recursos para municípios relativos a vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família nas creches.

A experiência no Plano Brasil sem Miséria vem mostrando que, mais do que formular de forma intersectorial, é preciso encontrar meios de implementar as ações dessa maneira.

#### Este texto é baseado no seguinte artigo:

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersectorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.