

# ESTUDO TÉCNICO

N.º 07/2014

Breve nota sobre a natureza multifacetada e multidimensional da pobreza na concepção da abordagem multissetorial de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

## **Estudo Técnico**

No. 07/2014

Breve nota sobre a natureza multifacetada e multidimensional da pobreza na concepção da abordagem multissetorial de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria

### **Equipe responsável**

Paulo de Martino Jannuzzi  
Marconi Fernandes de Sousa  
Alexander Cambraia N. Vaz

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação no Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

**Palavras-chave:** *pobreza; políticas públicas; Plano Brasil Sem Miséria*

### **Unidade Responsável**

#### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

#### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

#### **Secretária Adjunta**

Paula Montagner

## APRESENTAÇÃO

Este texto traz breve sistematização de aspectos substantivos acerca do entendimento sobre Pobreza na concepção e operação de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e das políticas e programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para além do entendimento da Pobreza como fenômeno multidimensional, as políticas e programas de Desenvolvimento Social a entendem como multifacetada, requerendo, para sua superação, desenhos multissetoriais e inter-federativos de políticas para sua superação.

### 1. Introdução

Conhecer as características socioeconômicas e demográficas dos públicos-alvo das Políticas Sociais é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para garantir a efetividade das mesmas. Afinal, os programas sociais são propostos para mitigar ou solucionar questões que afetam segmentos populacionais com perfis e vulnerabilidades específicos. Mais detalhado e atualizado o diagnóstico do público a atender, mais preciso o desenho da intervenção social a implementar. Essa assertiva é ainda mais importante na formulação de estratégias de voltadas à superação da pobreza, dada sua natureza multifacetada, dispersa e multideterminada no Brasil.

De fato, como revelam diversos estudos realizados nos últimos 30 anos, os pobres compõem subgrupos populacionais sujeitos a diferentes vulnerabilidades sociais no meio rural e urbano. Entre os pobres há contingentes significativos de famílias residentes em áreas mais remotas na Região Norte, de difícil acesso e oferta de serviços públicos, como os quilombolas, indígenas e ribeirinhos; pelo país, há famílias de pequenos agricultores sem recursos para autosustento e meios para produção de alimentos; no Semiárido Nordeste, há famílias de trabalhadores rurais que, durante parte do ano, migram em busca de trabalho na colheita da cana de açúcar, milho, arroz, frutas e café em diferentes cidades do Centro Sul.

Nessas localidades e em todas capitais e grandes cidades brasileiras, entre os pobres encontram-se trabalhadores desempregados, demitidos de ocupações sem vínculo formal de emprego (que lhes poderiam assegurar o seguro-desemprego); trabalhadores analfabetos ou de baixa escolaridade, de meia idade, inseridos em ocupações de baixa remuneração, sem regularidade, sem carteira ou sustentando-se com o trabalho por conta-própria. Entre os pobres há ainda famílias com crianças ou idosos com deficiência ou saúde precária, mães com filhos pequenos sem acesso à creche ou pré-escola que lhes assegure as condições de

reinserção no mercado de trabalho, famílias em desintegração e conflito pela violência, alcoolismo e dogradiação, pessoas vivendo nas ruas ou em abrigos noturnos, pessoas discriminadas pela sua condição de gênero, cor/raça ou origem social.

Em meio a tantas e diferentes vulnerabilidades sociais, as famílias pobres no Brasil padecem de dois riscos comuns: um deles, imediato e cotidiano, o da desnutrição de suas crianças e insegurança alimentar dos adultos, pela volatilidade e baixo nível dos rendimentos; outro, de médio prazo e estrutural, o risco da reprodução intergeracional da sua condição de pobreza, isto é, de que os filhos, quando adultos, se mantenham nas condições de vulnerabilidade social vivenciadas por seus pais, pelas múltiplas causas (ou dimensões determinantes) da pobreza, como as deficiências de escolarização, acesso a serviços de saúde, de inserção antecipada ou precária no mercado de trabalho, entre outros.

## **2. A abordagem multissetorial de políticas e programas frente à natureza multifacetada e multidimensional da pobreza**

Diferentes vulnerabilidades e diversas situações de pobreza requerem distintas estratégias de sua superação<sup>1</sup>. É nessa perspectiva de buscar soluções para esses traços marcantes, diversos e resilientes da pobreza no país que as Políticas de Desenvolvimento Social e as ações do Plano Brasil Sem Miséria vêm sendo implementadas ao longo dos últimos doze anos, buscando superar os vieses assistencialistas das campanhas de distribuição massiva de cestas de alimentos e as abordagens fragmentadas das ações em Saúde e Nutrição que caracterizaram a estratégia de combate à fome e pobreza nas últimas décadas do século passado<sup>2</sup>.

Em que pese a contribuição de programas implantados dos anos 1970 aos 1990 – como a Merenda Escolar, a provisão de nutrientes e vitaminas pela rede de Atenção Básica de Saúde, a própria distribuição seletiva de cesta de alimentos e leite a grupos populacionais específicos, o Comunidade Solidária – são os programas e ações desenhados e operados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) juntamente com estados, municípios e o fortalecimento das políticas sociais operadas por outros Ministérios – os de natureza universal e os de cunho redistributivo – que têm acelerado os avanços sociais pelo país e, em particular,

---

<sup>1</sup> Para discussão sobre diferentes perspectivas de conceituação/dimensionamento da pobreza e suas implicações em termos programáticos vide JANNUZZI, P.M. O Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v.4, p.40 - 61, 2012.

<sup>2</sup> Para breve histórico dessas políticas vide JANNUZZI, P.M. As políticas de desenvolvimento social e combate à fome e seus efeitos sociodemográficos no Brasil: experiências para fortalecimento da agenda da CIPD In: **Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014**. 1 ed. Rio de Janeiro : Asociación Latinoamericana de Población, 2014, v.1, p. 55-67 ([www.alapop.org](http://www.alapop.org)).

nas áreas tradicionalmente mais pobres e para os segmentos populacionais acima mencionados, públicos-alvo das Políticas do Ministério. A Estratégia Fome Zero e os programas de Segurança Alimentar, de um lado, e o Programa Bolsa Família e a estruturação da rede e serviços socioassistenciais, de outro, operados pelas secretarias nacionais do MDS, foram componentes determinantes desse processo, além, é preciso ressaltar, do fortalecimento das políticas sociais, em especial educação, saúde e previdência, bem como da política de valorização do Salário Mínimo e a recuperação da dinâmica do mercado de trabalho<sup>3</sup>.

O Plano Brasil Sem Miséria tem ampliado ainda mais o escopo dessa estratégia de combate à pobreza com a execução de mais de uma centena de ações setoriais em vários ministérios e com articulação federativa com estados e municípios. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por vários aspectos além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – os pobres compõem-se de muitos grupos diferentes, da população de rua ao agricultor familiar desassistido – e estruturado em três eixos de intervenção – Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva –, o Plano atua no sentido de implementar ações desenhadas para superar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes do nosso Sistema de Proteção Social. Em certo sentido, o Plano aprofunda a indução que o Bolsa Família vêm fazendo os gestores públicos dos três âmbitos de governo, desde sua criação, de prover acesso à educação básica, serviços de saúde e serviços assistenciais, além da transferência de renda.

Vale ressaltar que, embora o Plano tenha definido uma linha de pobreza extrema de 70 reais (em junho de 2011 – atualmente a linha é de R\$ 77), os públicos-alvo de suas ações não são apenas aqueles com renda domiciliar *per capita* inferior a esse patamar, mas todos os beneficiários do Bolsa Família, os grupos vulneráveis já mencionados acima, e os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais. O Sistema do Cadastro Único, em sua sétima versão (completamente *online*), permite o registro de informações detalhadas sobre as características da moradia, atributos demográficos, escolaridade e trabalho de mais de 75 milhões de pessoas, com atualização das informações de 75% das famílias a cada ano. Tem módulos de informação específicos para os distintos grupos populacionais vulneráveis, como indígenas, quilombolas e população em situação de rua. Diversos parceiros do Plano Brasil Sem Miséria, nos três níveis de governo, têm realizado análises e extrações dessa base cadastral para identificar e localizar públicos-alvo de suas ações e programas nos três eixos de atuação do

---

<sup>3</sup> JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. IN: Fonseca, A, Fagnani, E. **Políticas sociais, desenvolvimento cidadania**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013, p.281-306.

Plano, seja na transferência complementar de renda ao Bolsa Família que vários estados e municípios estão implementando, seja no provimento de acesso a serviços sociais e nos projetos de Inclusão Produtiva.

O cruzamento dessas informações com os registros de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria no MDS e em outros Ministérios, como a base de dados da Qualificação Profissional do Pronatec, a de Microempreendedores Individuais, a de Fomento ao Agricultor Familiar, as bases de Intermediação de Mão de Obra, CAGED e RAIS do Ministério do Trabalho tem permitido não apenas monitorar o alcance quantitativo das iniciativas do Plano junto à população meta do Plano, como conhecer qual estratégia de Inclusão Produtiva melhor se adequa aos diferentes perfis de vulnerabilidade da população pobre em seus diferentes contextos regionais do país.

Os resultados e impactos dessa estratégia interssetorial e federativa, com ações específicas segundo diferentes públicos-alvo, tem sido apontados por diferentes pesquisas e relatórios. O livro de balanço de dez anos do Programa Bolsa Família traz um conjunto extenso de evidências do programa na melhora do consumo alimentar e nível nutricional das famílias beneficiárias, assim como, em uma perspectiva mais ampla, dos impactos na saúde e educação, como atestam os indicadores antropométricos, mortalidade infantil, frequência à escola, evasão e desempenho escolar de crianças e adolescentes<sup>4</sup>. O Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, publicado pelo IPEA, e o Relatório Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro, organizado pelo Ministério do Planejamento, trazem dezenas de indicadores sociais que mostram os avanços sociais e também os desafios em diversas dimensões – renda, pobreza, mercado de trabalho, habitação, educação, saúde – ao longo das últimas décadas<sup>5</sup>.

Dentre tantos indicadores e gráficos que poderiam ser mostrados, os dois apresentados nesse texto procuram sumarizar os avanços sociais nas últimas décadas: a redução da extrema pobreza monetária dentre os diversos públicos das políticas e a diminuição da pobreza multidimensional. Dados do Relatório do IPEA mostram que a extrema pobreza, referida como a parcela da população vivendo com menos de 70 reais per capita (em valores de junho de 2011), caiu de 13,4% em 1990 para 3,6% em 2012, tendência essa que se observa em todos os segmentos populacionais analisados (por sexo, raça/cor, faixa etária, escolaridade, região,

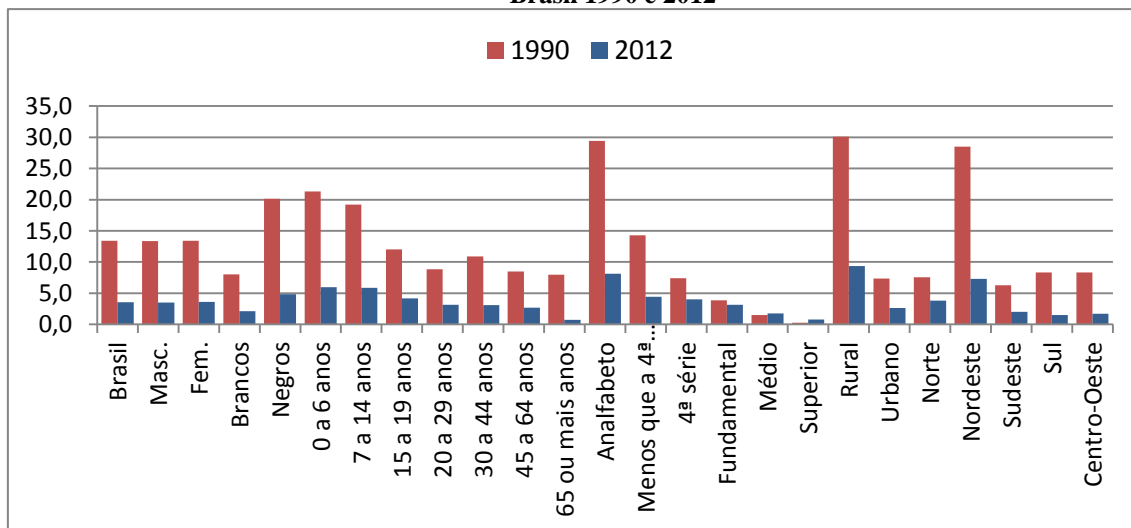
---

<sup>4</sup> Para uma conhecer com mais detalhes os resultados e impactos do Programa Bolsa Família vide CAMPELLO, T. NERI, M. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013, disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) e [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) -> publicações.

<sup>5</sup> Estes dois relatórios podem ser baixados nos portais do IPEA e MPOG, mas também estão no Portal de publicações da SAGI em [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi).

situação de residência). Entre os analfabetos, a pobreza extrema teria caído de quase 30% para 8% no período; evolução semelhante ao observado entre os residentes na zona rural e no Nordeste. Entre os negros, a pobreza extrema passou de 20% para 5% entre 1990 e 2012; entre crianças de 0 a 6 anos, de 20% para 6% (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Evolução da extrema pobreza (monetária) por segmentos populacionais Brasil 1990 e 2012**



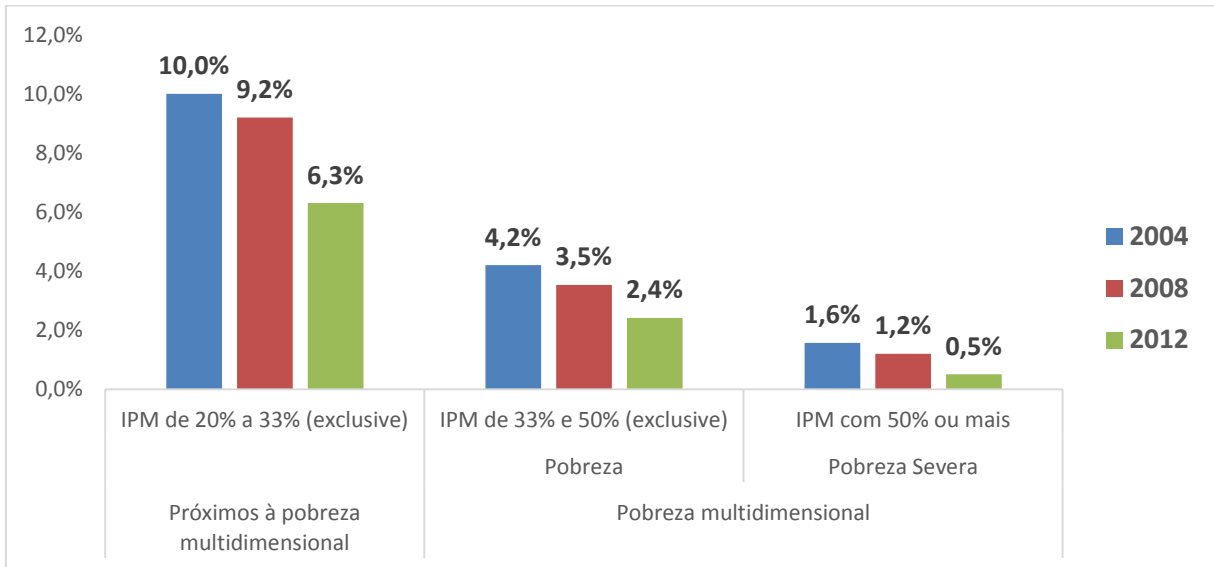
Fonte: Relatório de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio/IPEA

Dados do último Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD<sup>6</sup> mostram que a pobreza considerada como privação de direitos sociais básicos ou de acesso a bens e serviços, como os considerados na computação no Indicador de Pobreza Multidimensional do Relatório – escolaridade, frequência escolar, mortalidade infantil, eletricidade, água, moradia e ativos – também apresentou queda sistemática e significativa nos anos 2000, passando de 5,8% para 2,9 % entre 2004 e 2012. Entre os severamente pobres, categoria mais vulnerável inserida entre os classificados em pobreza multidimensionais, a queda teria sido de 1,6% para 0,5%. Entre aqueles próximos à pobreza multidimensional também houve queda no período, de 10,0% para 6,3% (Gráfico 2).

Essas tendências de redução da pobreza multidimensional se confirmam quando analisamos os dados tendo por base o recorte regional (Gráfico 3). A região Nordeste, por exemplo, teve queda significativa no indicador, passando de 7,4% de pobres multidimensionais em 2004 para 4,8% em 2012. No Norte, a queda foi semelhante, de 7,9% para 5,9% no período. Nas demais regiões a pobreza multidimensional estaria próxima a 2 % em 2012.

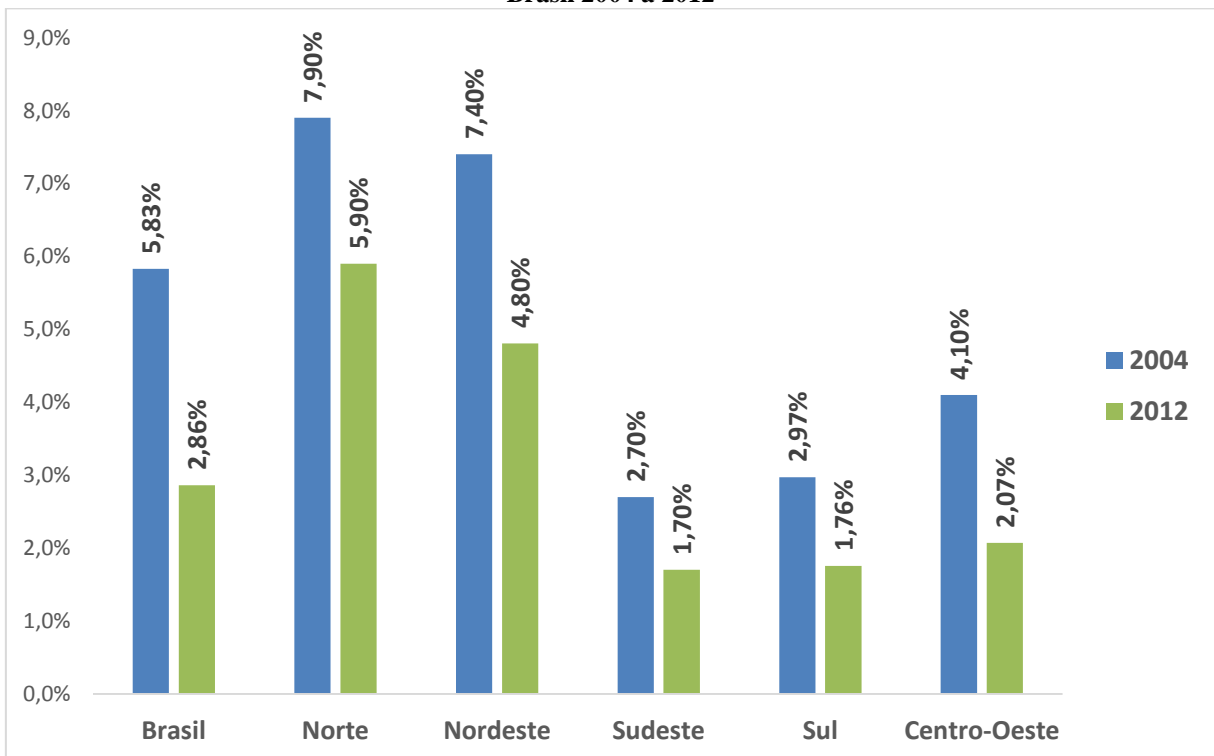
<sup>6</sup> Vide relatório em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br).

**Gráfico 2: Evolução da pobreza multidimensional  
Brasil 2004 a 2012**



**Fonte:** Relatório de Desenvolvimento Humano/PNUD, com processamento da PNAD/IBGE

**Gráfico 3: Evolução da pobreza multidimensional, segundo grandes regiões  
Brasil 2004 a 2012**



**Fonte:** Relatório de Desenvolvimento Humano/PNUD, com processamento da PNAD/IBGE



### **3. À guisa de conclusão: a necessidade de continuar aprimorando as tecnologias de desenho e gestão de programas sociais na perspectiva da multissetorialidade e articulação federativa**

A evolução dos indicadores de pobreza monetária e multidimensional revelam com clareza que a estratégia adotada desde os anos 2000 de superação à pobreza no país não só envolveu ações importantes de transferência de renda, para os diferentes públicos-alvo multifacetados dos programas e ações do MDS, como também de provimento do acesso aos mesmos aos demais programas e serviços sociais de educação, saúde, habitação e infraestrutura urbana.

A continuidade dos avanços proporcionados pela estratégia multissetorial de combate à pobreza adotada pelo Brasil certamente requer o aprofundamento dos diagnósticos sobre a natureza multifacetada dos públicos mais vulneráveis, de suas necessidades e suas características e a sofisticação das estratégias de monitoramento e avaliação dos programas e ações voltados aos mesmos. Mais do que construir indicadores multidimensionais, o Ministério de Desenvolvimento Social tem investido produção de um conjunto amplo de indicadores multitemáticos, produzidos a partir do Cadastro Único para Programas Sociais e da sua integração com registros de programas e sistemas de informação de outros ministérios e a partir realização de pesquisas de campo<sup>7</sup>.

O Ministério conta com pesquisas de avaliação e estudos avaliativos – mais de 70 desde 2011 – de seus programas e de ações do Plano, valendo-se das mais variadas metodologias quantitativas e qualitativas. Cursos de formação no uso dessas informações e instrumentos estão sendo oferecidos por todo o Brasil para técnicos e gestores municipais, por meio de universidades pré-qualificadas, em parceria com os governos estaduais<sup>8</sup>. Os Portais “Brasil Sem Miséria no seu Município” e “Brasil Sem Miséria no seu Estado” oferecem aos gestores, técnicos e sociedade em geral meios para acompanhar as ações do Plano e orientar os esforços necessários para sua maior efetividade<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Os artigos dos números 17 e 18 da publicação **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate** ilustram o potencial do uso integrado do Cadastro Único com outras fontes para elaboração de estudos avaliativos dos programas do MDS e Plano Brasil Sem Miséria.

<sup>8</sup> No **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.16** pode-se ter acesso a uma ficha síntese desse conjunto de pesquisas. No Portal SAGI [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) pode-se acessar sumários executivos e microdados das mesmas, além de **Estudos Técnicos SAGI** e o material didático autoinstrucional desenvolvido no **Ciclo de Formação em Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais** para formação de técnicos e gestores das Políticas do MDS nas três esferas de governo .

<sup>9</sup> Veja nesse sentido os relatórios e painel de indicadores do Plano Brasil Sem Miséria no seu município e no seu estado, no Portal SAGI [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) .

Essa tecnologia de desenho, gestão e produção de informações sobre os programas de Desenvolvimento Social tem sido fundamental ao longo dos últimos anos na adequação dos desenhos dos programas às múltiplas facetas da pobreza no país, assim como na estratégia de identificação e focalização dos mesmos. Tal esforço recebeu, inclusive, reconhecimento nacional como a conquista do Prêmio de Inovação em Gestão Pública conferido ao MDS em 2013 e o reconhecimento internacional do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entre outros<sup>10</sup>. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 traz diversas referências à estratégia brasileira de combate à pobreza, reconhecendo que o sucesso do esforço deve-se à articulação de programas de proteção social (Bolsa Família, benefício de Prestação Continuada, benefícios da Previdência Social), políticas universais de educação e saúde e decisões econômicas de fortalecimento do mercado interno (política de valorização do salário mínimo, redução dos juros etc), em meio à crise internacional iniciada em 2008.

Espera-se que o uso mais intensivo dos indicadores multitemáticos e do conjunto de informações disponibilizado pelo Ministério permita que gestores e técnicos de outras pastas sociais, na esfera federal, nos estados e municípios aprimorem a gestão dos programas em operação e proponham novas ações, desenhadas conforme as vulnerabilidades da população pobre encontradas no território e ajustadas às características e potencialidades ali existentes. Além de multidimensional, a pobreza é multifacetada, requerendo, como tem mostrado o Plano Brasil Sem Miséria, uma abordagem multissetorial de políticas sociais e articulação federativa para sua superação.

---

<sup>10</sup> Vide ENAP. Ações premiadas no 18º. Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília, ENAP, 2014 ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)).