

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

ANTÔNIO MIGUEL DE OLIVEIRA JORGE

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS
EM EXTREMA POBREZA, À LUZ DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

**GOIÂNIA – GO
2023**

ANTÔNIO MIGUEL DE OLIVEIRA JORGE

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS
EM EXTREMA POBREZA, À LUZ DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito Constitucional Econômico do Centro
Universitário Alves Faria (UNIALFA/FADISP),
como requisito para obtenção do título de Mestre em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Pereira Reinert Tokarski

GOIÂNIA – GO
2023

ANTÔNIO MIGUEL DE OLIVEIRA JORGE

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS
EM EXTREMA POBREZA, À LUZ DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito Constitucional Econômico do Centro
Universitário Alves Faria (UNIALFA/ FADISP),
como requisito para obtenção do título de Mestre em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Pereira Reinert Tokarski

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Pereira Reinert Tokarski – UNIALFA
Orientador

Prof.^a Dr.^a Edwiges Conceição Carvalho Correa

Prof. Dr. Dayvid Sousa Santos

DEDICATÓRIA

Dedico a presente dissertação única e exclusivamente à Trindade Santa, que é o DEUS PAI, DEUS FILHO E DEUS ESPÍRITO SANTO, que é a força que tenho para superar cada obstáculo vivenciado por mim.

Por mais que esteja rodeado por pessoas, me sinto só, muito só...

E a força que me move vem do alto, do nosso amado Senhor Jesus Cristo, que tem me sustentado e amparado, e tem cumprido sua fala: “*eis que estarei convosco todos os dias, até o fim dos tempos*”. A ele toda honra e toda glória.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao nosso Eterno Deus; Ele que é Pai, Filho e Espírito Santo, e toda honra e toda glória sejam dadas ao Teu Santo Nome.

Ao meu orientador, Dr. André Pereira Reinert Tokarski, que investiu seu tempo em minha orientação, que me incentivou e compartilhou conhecimentos até a conclusão, além de inspirar seus orientandos para serem eternos amantes acadêmicos, dada toda vocação e paciência que possui.

Aos professores e colaboradores do Programa de Mestrado em Direito Constitucional Econômico, por se doarem aos alunos e compartilharem da contínua construção de conhecimento.

“Qual a sua missão na Terra? Eu não sei; talvez você também se pergunte todos os dias sobre isso e não tenha resposta. Apenas deixo um ensinamento: faça o bem e impacte positivamente a vida do próximo; doe sua vida em favor do outro.”

(Autor desconhecido)

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a efetividade do fomento para famílias em extrema pobreza, à luz do Plano Brasil Sem Miséria. A situação-problema consiste em analisar como tem se dado a aplicação do terceiro eixo do PBSM, que é a inclusão produtiva, desde a edição do Decreto Lei 7249/2011, que vem regulamentar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, redução da pobreza e consagrar a livre iniciativa. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, com análise documental. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a partir da reunião de artigos, livros e outras pesquisas, apontam para um cenário positivo entre os anos de 2011 e 2016 (Governo Dilma), com significativa melhoria nas condições de vida dos mais necessitados. A partir desse ponto, no Governo Temer e Bolsonaro, em uma análise entre os anos de 2016 até 2022, observa-se uma mudança de investimento orçamentário, voltado para o agronegócio, acompanhada de uma redução no orçamento do Plano Brasil Sem Miséria e desorganização administrativa, tais como a extinção de conselhos e a ausência da participação popular, resultando em uma deterioração da eficácia do programa. Inicialmente, iniciativas como o Bolsa Família desempenharam um papel crucial na mitigação das disparidades socioeconômicas, mas a pesquisa revela que o país precisa manter o compromisso com políticas de geração de renda e investimentos em fomento, além de aprimorar o monitoramento para garantir que essas políticas públicas continuem atingindo os mais necessitados. Superar a extrema pobreza permanece como um desafio marcante para o Brasil, enfatizando a necessidade de um compromisso contínuo do governo e da sociedade na construção de um futuro mais justo e inclusivo.

Palavras-chave: Fomento. Famílias em extrema pobreza. Plano Brasil sem Miséria. Inclusão produtiva. Políticas públicas.

ABSTRACT

This research aims to analyze the effectiveness of support for families in extreme poverty, in light of the Brasil Sem Miséria Plan. The problem situation consists of analyzing how the third axis of the PBSM has been applied, which is productive inclusion, since the publication of Decree Law 7249/2011, which regulates the constitutional principles of human dignity, poverty reduction and enshrine free enterprise. The methodology adopted is bibliographic research, with documentary analysis. The research results showed that from the collection of articles, books and other research, they point to a positive scenario between the years 2011 and 2016 (Dilma Government), with a significant improvement in the living conditions of those most in need. From that point on, in the Temer and Bolsonaro Government, in an analysis between the years 2016 and 2022, a change in budgetary investment was observed, aimed at agribusiness, accompanied by a reduction in the budget of the Brasil Sem Miséria Plan and administrative disorganization, such as the extinction of councils and the absence of popular participation, resulting in a deterioration in the effectiveness of the program. Initially, initiatives such as Bolsa Família played a crucial role in mitigating socioeconomic disparities, but the research reveals that the country needs to maintain its commitment to income generation policies and investments in development, in addition to improving monitoring to ensure that these public policies continue to reach those most in need. Overcoming extreme poverty remains a significant challenge for Brazil, emphasizing the need for a continued commitment from the government and society in building a fairer and more inclusive future.

Keywords: Promotion. Families in extreme poverty. Brazil Without Poverty Plan. Productive inclusion. Public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 AS POLÍTICAS DE FOMENTO NO BRASIL E AS FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA.....	18
1.1 O QUE É O FOMENTO?.....	18
1.1.1 As visões de Amartya Seen e Paul Singer nos aspectos de fomento e economia solidária para famílias carentes.....	21
1.2 AS POLÍTICAS DE FOMENTO NO BRASIL.....	27
1.2.1 Espécies legislativas no que concerne ao fomento.....	30
1.2.2 Programas de transferência direta de renda.....	31
1.3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL.....	33
1.3.1 Democracia Econômica na Constituição de 1988.....	35
1.3.2 Desigualdades.....	39
1.4 AS FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA E O QUESITO EDUCAÇÃO.....	41
1.5 DIFERENÇA ENTRE AS DEFINIÇÕES DE FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA E FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA.....	43
1.6 PAPEL GARANTIDOR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	45
2 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA - POLÍTICAS DE FOMENTO E EFETIVIDADE.....	49
2.1 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: O QUE É?.....	49
2.2 REFERÊNCIA LEGAL: DECRETO LEI 7492/2011.....	50
2.3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO QUE CRIOU O PBSM.....	53
2.4 EIXOS ESTRUTURANTES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	55
2.4.1 Transferência de renda.....	57
2.4.2 Acesso às políticas públicas.....	59
2.4.3 Inclusão produtiva.....	61
2.5 TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: EFETIVIDADE E CRÍTICAS.....	65
2.6 AS DIFERENÇAS DO PBSM NOS DIFERENTES ESTADOS E REGIÕES.....	70
3 EFETIVIDADE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	73
3.1 COMO TEM SIDO A APLICAÇÃO DO PBSM	73
3.1.1 Entre 2011 a 2016 - Governo Dilma.....	74

3.1.2	Entre 2016 a 2022 - Governos Temer e Bolsonaro.....	75
3.2	EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA – ORÇAMENTO REDUZIDO.....	77
3.2.1	Efetividade da inclusão produtiva.....	78
3.2.2	Omissão do Estado e dos entes federados.....	80
3.2.3	Preocupação do Estado em garantir transferência de renda.....	82
3.3	NECESSIDADE DE APLICAR E ASSEGURAR A INCLUSÃO PRODUTIVA À LUZ DO PBSM.....	83
3.4	FORMAS DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA.....	85
3.5	EXEMPLOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA.....	87
	CONCLUSÃO.....	89
	REFERÊNCIAS	93

LISTA DE FIGURA

Figura 1: Resumo de partes das estratégias e instrumentos referentes às ações do MDS no Plano.....	51
---	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Redução na incidência da pobreza após as transferências do PBF para linhas de pobreza selecionadas – Brasil, 2004-2019) (Em %): PPC\$ 1,90/dia.....	66
Gráfico 2: PPC\$ 5,50/dia.....	67
Gráfico 3: Percentil 20.....	67
Gráfico 4: Percentil 40.....	68
Gráfico 5: Plano Brasil sem miséria-quantitativo de famílias beneficiadas pelo programa.....	75

INTRODUÇÃO

No Brasil, um país de dimensões continentais, a erradicação da pobreza extrema representa um desafio complexo que demanda uma abordagem abrangente por parte do governo. A busca por soluções eficazes levou à implementação de políticas de fomento, que visam promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir as disparidades na distribuição de recursos. Nesse contexto, programas como o Bolsa Família, criado em 2003, surgiram como importantes instrumentos de transferência de renda direcionados às famílias em situação de pobreza.

Essas políticas de fomento, incluindo o Bolsa Família, são elementos fundamentais para a compreensão do combate à extrema pobreza no Brasil. A extrema pobreza não se resume à falta de recursos financeiros; ela permeia a vida das famílias, afetando o acesso a alimentos, habitação digna, educação, saúde e saneamento básico.

Diante desse cenário, o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, se destaca como uma estratégia governamental que se apoia nas políticas de fomento para combater a extrema pobreza de maneira integrada. O Plano atua na identificação das famílias mais vulneráveis, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais, e oferece uma abordagem holística, que vai além do simples repasse de recursos financeiros.

O Plano Brasil Sem Miséria visa garantir que todas as famílias brasileiras tenham acesso não apenas à renda, mas também a serviços de saúde, educação, moradia adequada e alimentação. Essa abordagem multidimensional reconhece a complexidade da pobreza extrema e a necessidade de proporcionar a essas famílias oportunidades reais de melhoria em suas condições de vida.

Os resultados alcançados pelo Plano Brasil Sem Miséria são notáveis. Milhões de famílias foram beneficiadas com transferências de renda, serviços de saúde, educação e assistência social. Essa estratégia contribuiu para romper o ciclo de pobreza, permitindo que muitas famílias construíssem um futuro mais promissor.

Além disso, o Plano teve um impacto positivo na redução da desigualdade no Brasil, um desafio persistente no país. Ao fornecer oportunidades e recursos direcionados às famílias mais carentes, o programa promove a inclusão social e fortalece o tecido social como um todo.

A presente pesquisa objetiva, não apenas apresentar os fundamentos do plano, estrutura organizacional e planos de ações, mas também a efetividade do programa.

Até o ano de 2016, o programa obteve avanços notáveis, impactando positivamente a vida de milhões de brasileiros. Por meio de políticas de transferência de renda, assistência social, e iniciativas de geração de emprego e renda, o Brasil Sem Miséria conseguiu elevar muitas famílias a um patamar de vida mais digno. O Bolsa Família, por exemplo, foi um dos principais instrumentos nesse processo, fornecendo auxílio financeiro às famílias mais vulneráveis.

No entanto, após 2016, observou-se uma mudança de direcionamento nas políticas governamentais, com uma redução do foco no combate à pobreza extrema. O orçamento destinado ao programa foi diminuído, e houve uma transição em direção ao apoio ao agronegócio e a outras áreas da economia. Isso gerou preocupações quanto à continuidade e eficácia do Brasil Sem Miséria, à medida que as questões relacionadas à extrema pobreza parecem ter perdido prioridade.

Portanto, a efetividade do Plano Brasil Sem Miséria pode ser avaliada de forma positiva até 2016, com melhorias visíveis nas condições de vida dos mais vulneráveis. No entanto, a mudança de enfoque e a redução do orçamento após esse período levantam questões sobre a continuidade do progresso alcançado. É crucial que o país mantenha o compromisso com políticas de combate à pobreza e à exclusão social, adaptando-se às novas realidades e desafios que surgem, a fim de garantir um futuro mais justo e equitativo para todos os brasileiros.

A metodologia utilizada na elaboração da presente pesquisa é o hipotético dedutivo. O trabalho baseou na pesquisa e análise de diversas referências bibliográficas e artigos científicos, alcançando e perscrutando as premissas apresentadas para, a partir daí, concluir com um raciocínio lógico (DINIZ; SILVA, 2008, p. 6-7).

Sendo assim, a técnica utilizada é a de compilação ou o bibliográfico, que consiste na exposição de pesquisas científicas já consolidadas, juntamente com literatura jurídica e filosófica, para então, desenvolver um pensamento crítico a respeito do tema (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 34).

Foram observadas algumas etapas para a elaboração da pesquisa, como por exemplo, a seleção do fenômeno objeto da pesquisa e sua posterior delimitação; a identificação de obras; a compilação e reunião do material; o fichamento ou tomada de notas; a análise e interpretação do tema e, finalmente, a redação do texto, que foi submetido à rigorosas revisões, correções e críticas, visando não só a correção de sintaxe, vocabulário, mas principalmente, da disposição de ideias e apresentação de posições teóricas, e esclarecimentos a serem feitos da forma mais adequada e satisfatória possível. Salienta, ainda, que todos os

procedimentos utilizados foram caracterizados pela precisão de ideias, clareza e concisão dos argumentos.

Destarte, buscou-se pesquisar o maior número possível de obras publicadas sobre o assunto, com o fim de se organizar as várias opiniões, antepondo-as logicamente quando se apresentarem antagônicas, com vistas a harmonizar os pontos de vista existentes na mesma direção. Enfim, tal metodologia propõe apresentar, de maneira clara e didática, um panorama das várias posições existentes adotadas pelas doutrinas e pelos referenciais teóricos trazidos de Paul Singer, Amartya Sen, Sérgio Buarque de Holanda e Celso Furtado.

No primeiro capítulo, exploramos o conceito de "fomento" e suas implicações no contexto das políticas de apoio social no Brasil. No âmbito do Direito Econômico, o estudo deste tema ganhou relevância ao longo do tempo, fundamentando-se em sólidos princípios teóricos, apesar das divergências doutrinárias. Nesse campo, analisamos os interesses ligados às políticas de fomento e compreendemos conceitos fundamentais relacionados aos domínios público e privado.

A observância ao princípio da moralidade administrativa desempenha um papel crucial no fomento, uma vez que os princípios éticos devem orientar a atividade estatal. A desobediência a esses princípios, frequentemente manifestada pela concessão de subvenções a entidades sem a devida idoneidade, pode ser prejudicial.

Tanto a atividade reguladora quanto a de fomento representam formas de intervenção indireta na ordem econômica, em que o Estado assume um papel regulador e incentivador, enquanto o setor privado atua como o agente econômico ativo. O planejamento prévio desempenha um papel crucial nesse contexto, proporcionando previsibilidade, segurança jurídica e objetivos claros para as partes envolvidas.

A sustentabilidade também emerge como um elemento importante, relacionando-se à democracia e à participação social. A democracia desempenha um papel crítico na formulação e implementação de políticas públicas que abordam a desigualdade social e econômica, com a participação da sociedade civil desempenhando um papel decisivo na correção das injustiças e no avanço em direção a uma sociedade mais justa.

Neste primeiro capítulo, aprofundamos a compreensão das políticas de fomento no Brasil, sua relação com a economia solidária e como essas políticas impactam as famílias em extrema pobreza. Também examinamos as visões de Amartya Sen (2000, p. 173) e Paul Singer (2010, p. 10) sobre fomento e economia solidária, destacando o papel da democracia e da sustentabilidade nesse contexto.

No contexto das políticas de fomento no Brasil, o Estado desempenha um papel fundamental não apenas ao transferir recursos financeiros aos particulares para incentivar a realização de atividades de interesse público, mas também ao conceder financiamentos com o objetivo de estimular a atuação em áreas relevantes da economia. Estas políticas são uma manifestação direta da ordem econômica estabelecida no país, que tem como alicerces a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

O princípio da motivação desempenha um papel crucial nesse cenário, permitindo que os administrados compreendam os motivos que levaram a Administração Pública a incentivar determinados setores da economia. Além disso, a motivação possibilita o controle sobre os atos administrativos que concedem benefícios decorrentes das ações promocionais. Através da análise da motivação, também é possível verificar se os pressupostos desses atos foram devidamente observados.

Conforme o caput do artigo 170 da Constituição Federal, a ordem econômica do Brasil está pautada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como propósito garantir a todos uma existência digna, conforme os princípios da justiça social. A solidariedade desempenha um papel significativo nas iniciativas de fomento, abrangendo diversos aspectos, desde a distribuição justa dos resultados alcançados até o compromisso com um meio ambiente saudável e o respeito pelos direitos dos trabalhadores.

A atividade de fomento deve ser realizada com estrita observância aos princípios que norteiam o direito administrativo. No entanto, as ações de fomento público ainda suscitam dúvidas na jurisprudência e na doutrina, devido às suas peculiaridades, com as quais o direito tradicional muitas vezes não está familiarizado.

Neste contexto, exploraremos a função econômica do Estado atribuída pelo texto constitucional sob uma perspectiva jurídica, fundamentada em conceitos sólidos de Direito Econômico. Além disso, destacaremos as principais linhas de fomento existentes no Brasil, como CNPq, FAPESP, FINEP e BNDES, fornecendo explicações detalhadas sobre cada uma delas.

A compreensão das especificidades das políticas de fomento no Brasil é crucial, uma vez que a legislação relacionada a essas questões é complexa e requer uma análise detalhada. A fim de fornecer uma visão completa, também exploraremos as diferentes espécies legislativas relacionadas ao fomento e as complexidades envolvidas no controle dessas atividades, considerando critérios como legalidade, legitimidade e economicidade.

No segundo capítulo da obra, é realizada uma análise do "Plano Brasil Sem Miséria" (PBSM), uma iniciativa fundamental para combater a extrema pobreza e a desigualdade social

no Brasil. Lançado em 2011, durante o governo da Presidente Dilma Rousseff, o PBSM ganhou destaque ao comprometer-se com a erradicação da extrema pobreza até 2014, com especial ênfase na inclusão das camadas mais vulneráveis da sociedade.

Neste capítulo, é oferecida uma visão aprofundada do programa, com foco em suas estratégias e objetivos centrais. Em sua missão de aliviar a pobreza extrema, o PBSM não apenas adotou transferências de renda, mas também buscou melhorar o acesso a serviços públicos essenciais e promover a inclusão produtiva das famílias em situação de extrema pobreza.

Por fim, são investigados os três eixos estruturantes do PBSM: a garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva. Cada um desses pilares desempenhou um papel crucial na estratégia do programa para combater a extrema pobreza e promover a inclusão social e econômica.

O terceiro eixo, que é a inclusão produtiva, sofreu severos impactos ao longo dos últimos anos, tanto pela falta de orçamento para sua implementação, tão quanto pelo rumo diverso que tomaram as políticas públicas, que passaram a serem voltadas para o agronegócio, deixando o fomento destacado no Plano Brasil sem Miséria, em segundo plano.

Outra significativa repercussão para deixar a efetividade do PBSM, foi a pandemia da Covid 19, que acabou por desviar o foco da efetividade do fomento ao PBSM. Nessa época de crise de saúde humanitária, a preocupação do governo centralizou em saúde ou comida na mesa dos brasileiros; houve repercussão negativa, onde as atividades de fomento perderam totalmente o foco nesse período.

Em resumo, este capítulo final oferece uma análise aprofundada do Plano Brasil Sem Miséria, destacando sua importância na transformação das condições de vida das camadas mais vulneráveis da população e na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária, apontando sua efetividade entre os anos de 2011 até 2022, bem como os problemas enfrentados, e uma visão futura de crescimento econômico voltado para as famílias em extrema pobreza.

1 AS POLÍTICAS DE FOMENTO NO BRASIL E AS FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA

1.1 O QUE É O FOMENTO?

O estudo do Direito Econômico ganhou especial enfoque, a ponto de podermos falar hoje, sem receios, tratar-se de uma disciplina autônoma, de sólidas bases teóricas, apesar de certa divergência doutrinária, para uma abordagem dos interesses que envolvem as políticas de fomento, onde também se faz necessário o estudo de conceitos ligados ao que é público e ao que é privado.

Na visão de Mendonça (2010) fomentar significa promover o desenvolvimento, estimular, facilitar. A origem etimológica da referida expressão vem do latim *fomentum*, contração de *fovimentum*, que quer dizer abrigar, acalentar.

Nota-se que a atividade de fomento é voluntária, sendo esse o seu traço principal, ou seja, o particular aceita o convite se quiser. O Estado não poderá coagir o particular a formar a relação jurídica de fomento. Contudo, a partir do momento em que ele anui com os termos do aporte público, estará vinculado à execução da atividade que pactuou, quando incidirá o regime jurídico de direito público, atribuindo às partes posições ativas e passivas.

Conforme a LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, estabelece:

O regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Para Freire (2010) a atividade de fomento é voluntária, sendo esse o seu traço principal, ou seja, o particular aceita o convite se quiser. O Estado não poderá coagir o particular a formar a relação jurídica de fomento. Mas a partir do momento em que ele anui com os termos do aporte público, estará vinculado à execução da atividade que pactuou, quando incidirá o “regime jurídico de direito público, atribuindo às partes posições ativas e passivas”.

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos

de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Existem apontamentos acerca dos benefícios sem a vinculação ao interesse geral previsto na fonte adequada, configura discriminação violadora do princípio da isonomia, inclui a finalidade como um elemento essencial dos atos da Administração que, no caso de desenvolvimento econômico, tem sede própria para se manifestar.

A relevância do estudo da atividade de fomento, a doutrina não tem dado a devida atenção a essa forma de intervenção estatal na ordem econômica, o que causa certo espanto, em razão da sua importância na economia e larga utilização pela Administração Pública.

No Brasil, o fomento tem fundamento em diversos dispositivos constitucionais. De modo genérico, o art. 174 da Constituição prevê a atividade de fomento ao mencionar a função de incentivo.

Através das Experiências como os Projetos Alternativos Comunitários (PACs), coordenados pela Cáritas Brasileira, a criação da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), em 2000, a criação de incubadoras de empreendimentos de economia solidária no âmbito de diversas universidades (citando como pioneira, já em 1990, a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, organizado com vistas ao I Fórum Social Mundial, em 2001, são exemplos de espaços que a economia solidária tem ocupado, especialmente no decorrer das duas últimas décadas. (NUNES, 2009, p. 67).

A observância ao princípio da moralidade administrativa é fundamental na atividade de fomento, pois os princípios éticos devem direcionar essa atividade estatal, sendo que não raras vezes, sendo desrespeitado através da concessão de subvenções a particulares que não gozam de qualquer idoneidade.

Tanto a atividade reguladora quanto a atividade de fomento, são formas de intervenção indireta na ordem econômica, onde o papel do agente econômico ativo é reservado ao particular, enquanto o Estado se restringe a regular e incentivar a atividade econômica.

Ao exame de legitimidade, aponta a necessidade de se examinar se as medidas fomentadoras eleitas estão relacionadas ao objetivo, à finalidade buscada. Nesse sentido, indica que “assume relevância a lei de diretrizes do planejamento e o respectivo plano, posto que neles estão expressos o interesse público genérico e específico que se deseja ver atendidos pelo Estado”.

O planejamento prévio é apto a (i) proporcionar maior previsibilidade aos agentes de um setor quanto às condições para obter o benefício; (ii) obter maior segurança jurídica na adoção das providências necessárias; (iii) evitar a utilização de fomento de forma casuística; e (iv) proporcionar melhores parâmetros para os órgãos exercerem controle menos formalista e mais focado nas finalidades, tendo em vista que o planejamento torna mais claros os objetivos gerais do fomento. (FA, 2016).

Na intervenção por direção, o Estado pressiona a economia, através de mecanismos e normas de comportamento compulsório. Por indução, a intervenção ocorre quando o Estado “manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.

Floriano de Azevedo Marques Neto pondera que o “fomento pressupõe um campo inesgotável de alternativas e soluções, tão variadas quanto múltiplos são seus móveis”. (RSPE, 2010).

A atuação da administração em vista de resultados específicos, de metas mais precisas a serem alcançadas. É o que como ocorre, por exemplo, no fomento previsto na Lei de Parcerias Voluntárias com Entidades sem Fins Lucrativos (Lei nº 13.019/2014).

Conforme o Manual do Curso de Direito Administrativo (2003) uma função administrativa por meio da qual o Estado (ou seus delegatários) concede estímulos e incentivos para que os indivíduos ou outras entidades (públicas ou privadas) desempenhem ou estimulem determinadas atividades eleitas pela lei como de interesse público, com o objetivo de obter o “desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade”.

A carência de um marco legal adequado à realidade da economia solidária no direito brasileiro é, aliás, ponto de preocupação e alerta constante da doutrina, como demonstra Maria Clara Paletta Lomar (2007, p. 99):

[...] são inegáveis a insuficiência e o descompasso da atual legislação cooperativista com a proposta da Economia Solidária. Ao mesmo tempo em que não atende aos anseios de uma organização socioeconômica efetivamente autogestionária, que ultrapassa os limites de uma gestão democrática formal, a legislação em vigor não é suficiente para atender a realidade das pequenas cooperativas urbanas e de trabalho surgidas a partir da década de 80 e que necessitam de uma estrutura capaz de atender às pequenas organizações em todos os seus aspectos.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 69/2019 é uma iniciativa muito importante nessa direção ao incluir a economia solidária na entre os princípios da Ordem Econômica.

Também se faz necessária a aprovação da lei nacional de economia solidária e da democratização dos marcos legais do cooperativismo.

1.1.1 As visões de Amartya Seen e Paul Singer nos aspectos de fomento e economia solidária para famílias carentes

O ponto de partida de Seen é muito claro: o paradoxo entre superdesenvolvimento e miséria. Apesar de todo o aparato jurídico, político e social desenvolvido, sobretudo a partir do intuito de consolidar um Estado democrático e de direito, ainda subsiste uma supressão dos direitos mais básicos, como comer, morar e beber água potável.

A menção ao desenvolvimento, à liberdade, à igualdade e à participação social ainda parece se constituir dentro de um tema demasiado abstrato.

Não por conta de uma coerência meramente conceitual, mas porque a participação do sujeito no mundo já não pode mais ser pensada sem a democracia. Esse vilão democrático é, noutro aspecto, um método de trabalho cujo fim aponta justamente para o seu próprio aperfeiçoamento, ou seja, é uma dialética autoafirmativa, autorreferencial e autocrítica (SEN, 2000, p. 173).

A partir dessa perspectiva inicial, é fundamental, pela ênfase que se quer dar à noção de desenvolvimento, analisar o conteúdo de Desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, que balizará toda a argumentação que visa aproximar os conceitos de liberdade, participação, sustentabilidade e democracia com vista a robustecer a condição de ativo, social e participativo do sujeito contemporâneo.

Uma das mais drásticas marcas do século XXI, à medida que continua sendo a desigualdade social extrema, requer, para dizer o mínimo, uma profunda discussão sobre o que é o desenvolvimento e como ele deve atentar para a liberdade e igualdade dos sujeitos que compõem, em todos os segmentos, o tecido social (SEN, 2000).

É nesse sentido e contexto que o Desenvolvimento como liberdade passa a ter sentido. Dentro de um consolidado sistema de polarização social, caracterizado pelo protagonismo econômico e político – que sozinho intenta conceituar desenvolvimento –, o sujeito não só é privado dos direitos materiais de subsistência como, em larga medida, também daqueles direitos ligados à participação nos empreendimentos sociais e do Estado.

A ideia de desenvolvimento como liberdade passa a ser envergada em direção a essa nova condição que o sujeito deve desempenhar: o de partícipe da dinâmica social.

É dessa necessidade de concreção que nasce a aproximação, por exemplo, do desenvolvimento como liberdade, participação social e sustentabilidade. Este último conceito vem a ser a determinante que especifica o plano de atuação do sujeito-partícipe no mundo social.

O sentido de se estimular a participação social ganha corpo, mesclando a busca pela melhor condição de vida com uma preocupação mais abrangente.

O conceito de capacidade de Sen que condensa as propriedades efetivas que aquele sujeito precisará reunir. Dentro dessa intenção, ter-se-á uma análise das razões que levam Sen a teorizar o desenvolvimento como liberdade (é o panorama que circunda o livro). Neste diapasão teórico que se pode analisar as desigualdades sociais e econômicas, normalmente fruto da excessiva concentração de renda, é uma constante e grave ameaça à estabilidade social, política, econômica e jurídica das sociedades.

Especificamente, por ser de interesse desta abordagem, impede as condições de justiça social, equidade, realização humana e inserção social das pessoas, especialmente daquelas em situação de vulnerabilidade como os desempregados, analfabetos, pobres, entre outros. Esse contexto pode ser visto, preferencialmente, nas regiões de periferia das cidades, as quais são locais sem a necessária regularização ou urbanização, junto aos rios, riachos e outros locais de exclusão.

Essas populações estão excluídas de inúmeros benefícios e condições de acesso ao que se pode caracterizar como o exercício da cidadania. Desde as condições de se apresentarem em público até o acesso aos bens primários básicos como alimentação e condições de adquirir um medicamento simples.

A reversão desse contexto supõe a opção política por um modelo alternativo de desenvolvimento ao atualmente em curso, que segundo Sen, tem na ampliação das capacidades (capabilities), da condição de agente e das liberdades o seu referencial mais importante. Assinala sobre um novo modelo de compreensão e seu objetivo principal: “[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17).

A sustentabilidade é direcionada, assim, para o campo democrático, para uma filiação multiparental de discussão e ação (unidade do pensar e do agir, da epistemologia e da ética) com vista às condições reais de uma vida saudável no planeta.

A metodologia democrática do participar precisa estabelecer dramáticos consensos: de que é necessário partir de uma avaliação estrutural do atual modelo de desenvolvimento (e da

própria interpretação do mesmo); de que a imersão do sujeito no pensamento e na ação da sustentabilidade é uma tarefa democrática séria, da qual depende o futuro geracional do planeta; de que a chegada a um novo conceito e finalidade do desenvolvimento só é possível com as ideias de liberdade, igualdade e democracia.

Todo esse feixe de pressupostos, afora outros que é possível considerar, vai indicar a necessidade de se formar uma base – tanto interpretativa como de ação – para o projeto da participação social focado na sustentabilidade. Isso porque, a ligação a ser estabelecida entre desenvolvimento como liberdade, participação social e sustentabilidade deve ser democrática – acima de tudo.

A desigualdade social e a econômica estão na origem de múltiplas formas de exclusão. Sen é um economista incansável na denúncia desse contexto excludente, ameaçador e perverso que impede o desenvolvimento social, humano e sustentável.

A realização da pessoa ou das condições de justiça são compreendidas de forma mais ampla que o acesso aos bens ou da avaliação e métricas restritas a dados ou similares: “A capacidade de ser feliz é também um aspecto fundamental da liberdade que temos boas razões para valorizar. A perspectiva da felicidade ilumina uma parte extremamente importante da vida humana” (SEN, 2011, p. 310).

O desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) de uma pessoa é uma dimensão decisiva para a realização humana, interação social e superação das desigualdades por meio da atuação de cada pessoa na condição de agente. Sobre isso compreende que, a ‘capacidade’ [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações de funcionamentos cuja realização é factível para ela.

A democracia é o mecanismo e sistema político que visa assegurar a igualdade de um modo justo, verificado em sua forma subjetiva e não somente objetiva e material, onde as diferenças devem ser respeitadas e trabalhadas de maneira que não sejam descaracterizadas da função necessária e indispensável de cada pessoa na sociedade. O sentido mais amplo da democracia inclui o processo de escolhas coletivas, onde o todo discute e decide os princípios que serão utilizados para governar a vida em comum.

Torna-se imperativo expressar que unicamente em sociedades democráticas é possível ouvir, ser ouvido, debater, questionar e corrigir estratégias ou propostas de desenvolvimento, bem como efetivar um amplo conjunto de propostas integradoras para as políticas de desenvolvimento cujo principal protagonista é a pessoa. A caracterização da concepção de

pessoa como sujeito de direitos é uma conquista da democracia, que se materializa em ações representadas pelas oportunidades sociais, participação política e pela manifestação pública.

Para Canotilho (2003), o princípio democrático é tratado como um processo contínuo e dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, que oferece ao cidadão a possibilidade de desenvolvimento integral e de participação crítica, no processo político em condições de igualdade econômica, política e social. É este princípio que controla a produção de direito legítimo.

A avaliação das condições de justiça social e a superação das mazelas que impedem o equilíbrio social e as condições de atuação humana, têm nas políticas públicas um importante aliado e o Estado é o principal responsável (ZAMBAM; KUJAWA, 2017).

Contudo, é decisiva a participação da sociedade civil organizada, especialmente por meio de líderes com opção pessoal e de instituições que visem contribuir decisivamente para a construção de condições de justiça social. Quanto mais a sociedade civil e suas organizações tiverem preocupação e atuação concreta nas situações de grave vulnerabilidade social, melhores soluções serão encontradas, assim como sofrimentos serão amenizados.

A democracia se consolidou como uma das maiores conquistas do século XX, e sua efetiva aplicação é uma conquista recente da humanidade, embora sua concepção original precise ser buscada na antiguidade, o seu amadurecimento como um sistema de organização social com um conjunto de recursos, especialmente o seu corpo legal e institucional, juntamente com a adesão da população, oferece as condições essenciais para a proposição de ações que corrijam distorções, afirmem conquistas e projetem o futuro de forma equilibrada e segura.

Acerca de quem vai decidir na democracia Norberto Bobbio (1986, p. 22) afirma que:

[...]o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, [...] é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide).

Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados

a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos.

Dessa forma, podemos considerar a democracia um conjunto de regras e procedimentos que formam as decisões coletivas com a participação dos interessados, estabelece, na mesma linha que o conjunto de regras que instituem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas visa a promover a convivência pacífica entre diferentes grupos sociais.

Assim concebendo que o regime democrático não se define por um traço único, mas por um conjunto de características que se combinam para formar um arranjo complexo, em cujo seio elas se limitam e se equilibram mutuamente, pois mesmo sem estar em contradição frontal uma com a outra, têm fontes e finalidades diferentes.

Sobre esse aspecto, a democracia se posta, como um regime no qual a maioria dos cidadãos está em condições de controlar os mecanismos de decisão política e de condicionar os processos decisoriais, dessa forma, a democracia é um regime em que o poder incumbe ao homem. É o povo que escolhe quem são ou serão seus representantes, que governam um Estado por determinado período pré-definido e estabelecem as leis que regem o país.

Sen analisa e chama atenção da necessidade de se desenvolver e fortalecer o sistema democrático, por ser essencial ao processo de desenvolvimento. A democracia tem importância intrínseca na formulação de sua teoria, já que permite manifestações que são formas construtivas do debate público, e este representa o papel de agente das pessoas na promoção do desenvolvimento.

Estabelece e denomina as capacidades como forma de compreendemos que é possível alimentar alterações significativas nas relações pessoais, entre cidadãos, sociedades de diferentes culturas e situações de desenvolvimento, numa espiral ascendente de crescimento produtivo, como homens livres, em que seja possível minimizar os gargalos de desigualdade social e fomentar a possibilidade de esperança no ser humano, de construir um mundo de Prospectos da sustentabilidade e da democracia na visão de Amartya Sen (2000) liberdade e provedor da satisfação das necessidades elementares da vida humana.

As leis são inerentes ao controle da constituição e as relações pessoais e institucionais, e para que exista democracia, é preciso que existam direitos positivados, conhecidos pelos sujeitos integrantes deste regime democrático.

O respeito a direitos estabelecidos, caracteriza muito bem a democracia, que como reitera Bobbio (1986, p. 65).

[...] o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo [...] mas sobretudo o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizados”. É por isso, por exemplo, que se faz tão importante num regime democrático a separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Cada um deve ter suas funções e contribuir para a ocorrência da democracia a partir de sua independência. E, devem ser independentes, para que não ocorra o monopólio do poder, nem uma sobreposição de interesses particulares sobre os interesses da coletividade, colocando em risco as bases da democracia.

Tomando por base essa concepção de pessoa, com capacidade de interferir no ambiente democrático, o agente é considerado como a pessoa que age e transforma e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores, motivações e objetivos, independentemente de serem avaliados por algum critério externo.

O desenvolvimento como liberdade para Amartya Sen, é assegurar o mínimo existencial para que uma família possa se libertar das mazelas do capitalismo. De que forma? Dando –lhes, condições de não viver às custas do Estado; se profissionalizando, buscando conhecimento, e no último grau, empreender.

Isso mesmo... empreender. Quando a pessoa entende que não há no Brasil e no mundo emprego formal (assalariado) para todos, e que a forma para superar essa falta é trabalhar por conta própria, abre-se a possibilidade para inovação; empreendedorismo. É isso que buscamos com nossa pesquisa; através das políticas públicas, da inclusão produtiva, poder tirar centenas e milhares de famílias da condição de extrema pobreza.

Em 1996, o economista Paul Singer, socialista democrático que se tornou uma das maiores referências mundiais para a economia social e solidária, escreveu um pequeno artigo denominado “Economia solidária contra o desemprego” — em um momento em que o desemprego constituía um enorme flagelo para trabalhadores do Brasil e do mundo.

Paul Singer (2002, p. 10):

[...] é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária da renda.

A atividade de fomento dirige-se a uma grande diversidade de setores ou segmentos eleitos pela ordem jurídica como merecedores de incentivo, gerando grande quantidade de mecanismos.

Entende-se que pode fomentar determinada região ou setor com a atribuição de benefícios fiscais através da concessão de financiamentos e utilização de poder de compra estatal assim como outros benefícios.

Dois aspectos norteiam o público ao se resguardarem, sendo o primeiro pelos meios jurídicos e judiciais de praxe, assim como ao contratar uma pessoa jurídica formal.

À ausência de personalidade jurídica dos grupos pode ser contraposta a existência de personalidade processual e, especialmente, de regras legais disciplinadoras da responsabilidade patrimonial derivada das obrigações assumidas pelo grupo.

A necessidade de diagnóstico situacional das práticas das entidades envolvidas com as políticas de fomento para as famílias, com destaque para: a inserção dessas práticas, para a realização do mesmo deve-se levar em consideração o levantamento da capacidade instalada, o número e o perfil dos profissionais envolvidos, a capacitação de recursos humanos, a qualidade dos serviços, entre outras atividades realizadas pelas mesmas entidades envolvidas nos programas.

As práticas individualistas e agressivas que fomento gera na economia em escala capitalista, inclusive no sentido de incluí-los, de maneira privilegiada, entre os fornecedores de serviços e bens ao Estado.

A economia solidária ao longo dos anos, acumulou experiências econômicas e políticas e passando a integrar os programas locais e de organismos internacionais sobre alternativas para o futuro da humanidade.

1.2 AS POLÍTICAS DE FOMENTO NO BRASIL

O Estado não apenas transfere dinheiro aos particulares a fundos não reembolsáveis, para que seja empregado em atividades que deseja incentivar, mas também concede financiamentos aos particulares, com o objetivo estimular sua atuação em áreas de relevância pública.

A ordem econômica é um conjunto de regras que regulam as atividades econômicas: comerciais, industriais, serviços privados e públicos. Tem como fundamento a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

Quando se trata do princípio da motivação se mostra muito relevante, já que permite aos administrados tomarem conhecimento dos motivos que levaram a Administração Pública a incentivar determinado segmento da economia, bem como possibilita exercer o controle sobre o ato administrativo que concedeu determinado benefício decorrente da atividade promocional.

Além disso, é através do princípio da motivação que se analisará se os pressupostos do ato administrativo foram observados.

De acordo com o caput do art. 170, da Constituição Federal, a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. O escopo é assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social.

O caráter de solidariedade nos empreendimentos é expresso em diferentes dimensões: na justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; no compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012^a, p.38).

Para Figueiredo ensina que “as medidas de fomento não constituem liberalidade da Administração Pública, mas se destinam ao cumprimento das metas perseguidas. Nesse sentido, traz o exemplo do incentivo ao desenvolvimento de determinada região do país, com vistas a reduzir as desigualdades regionais”. (MANUAL DO CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 2012).

A atual Constituição Federal, o Estado está autorizado a intervir na economia de duas formas distintas: direta ou indireta. A regra geral, consoante disposto no artigo 174, é de que o Estado atuará indiretamente sobre o domínio econômico, impondo ou estimulando determinados comportamentos.

Prevalecem claramente os grupos informais ou grupos formalizados como associações na realidade da economia solidária. É o que demonstram os dados do Relatório Nacional 2005/2007 do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies), da Senaes (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012c).

A atividade de fomento deve ser realizada com total observância aos princípios que regem o direito administrativo, assim como as ações de fomento público ainda despertam dúvidas na jurisprudência e na doutrina, dada suas peculiaridades, as quais o direito tradicional não está acostumado a rotineiramente lidar.

O fomento, como função econômica do Estado atribuída pelo texto constitucional, será explorado sob o viés jurídico, com base em firmes conceitos de Direito Econômico.

Atualmente, podemos citar como linhas de fomento no Brasil, as abaixo destacadas, as quais explicamos detalhadamente, vejamos:

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico: possui um programa para empresas, o RHAÉ, desenvolvido para agregar pessoas altamente qualificadas (mestres e doutores) em atividades de P&D, oferecendo diversas bolsas na linha de fomento tecnológico. Nesse caso, o foco do financiamento é a pesquisa desenvolvida pelo pesquisador e sua equipe dentro da empresa, sendo que o CNPq não recebe nenhuma parte do possível resultado econômico decorrente desses projetos.

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo: dentro dos Programas de Pesquisa para Inovação Tecnológica, essa instituição de fomento oferece bolsas e auxílios, em duas principais linhas: a PIPE e a PITE. A primeira, Pesquisa Inovativa na Pequena e Microempresa, oferece na fase inicial R\$200 mil para fazer um protótipo e mais R\$1 milhão para produzir caso o protótipo seja bem-sucedido. Porém, se a FAPESP fornecer o pesquisador, o direito da patente pertence a ela, mesmo que o direito do uso seja da empresa. Se esse não for o caso, há apenas um acordo de royalties. Já o PITE – Pesquisa em Parceria para Inovação Tecnológica – pode entrar em qualquer momento, com projetos inovadores e de maior risco voltados para grandes empresas.

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos: voltada para empresas que querem inovar, ela apoia todas as etapas do desenvolvimento científico e tecnológico, como a pesquisa básica e aplicada, melhoria e desenvolvimento de produtos, serviços e processos. Entre outras linhas e programas, ela inclusive incuba empresas de base tecnológica. Ela oferece recursos reembolsáveis, não reembolsáveis e investimentos, dependendo sempre de alocação orçamentária do governo.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: é a fonte de capital de fomento que mais se aproxima de um banco, apesar de na realidade ser uma empresa pública federal. O BNDES oferece apoio financeiro de longo prazo, através de diversas linhas de financiamento. Os investimentos abrangem todos os segmentos da economia, com destaque para a agricultura, indústria, infraestrutura e comércio e serviços.

Eles financiam projetos de investimento, aquisição de equipamentos, exportação de bens e serviços, fortalecimento da estrutura de capital de empresas e direciona financiamentos não reembolsáveis a projetos que contribuam para o desenvolvimento social, cultural e tecnológico. Além disso, ele oferece condições especiais para micro e pequenas empresas, o que é uma grande vantagem, já que geralmente elas têm dificuldades de conseguir crédito de um banco comum.

1.2.1 Espécies legislativas no que concerne ao fomento

É problemático aludir de modo genérico ao controle da atividade de fomento. Isso decorre de algumas razões principais.

Marcos Juruena Villela Souto (2003) observa que “O controle dos mecanismos de fomento, como, de resto, de qualquer atividade administrativa, é feito sob o triplice aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 70)”.

A doutrina orçamentária é palco de uma longuíssima controvérsia sobre a natureza da lei orçamentária. Pode-se reunir as várias posturas teóricas frente a esse debate em três linhas básicas. A primeira, originária da competente doutrina alemã da segunda metade do século passado, defende a existência de valor apenas formal na lei orçamentária.

A cobrança das rendas públicas e a execução das despesas a cargo do Estado não derivam da lei orçamentária, mas de leis ordinárias materiais, onde estão verdadeiramente estabelecidos os direitos subjetivos.

Por se limitar a prever a arrecadação de tributos criados por leis tributárias e a autorizar a realização de despesas, cuja efetiva execução depende, igualmente, de legislação ordinária, o orçamento não passaria de um “ato administrativo” com a forma de lei.

A Constituição Federal de 1988 enriqueceu o direito orçamentário brasileiro com várias inovações importantes, sendo que a exata compreensão de algumas delas vem representando um permanente desafio.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é certamente uma dessas novidades. No âmbito da União, desde 1988, foram elaboradas nove LDOs, uma para cada exercício, existindo, ainda, muitas dúvidas sobre a melhor forma de tratar vários de seus conteúdos.

Dentre essas premissas legislativas, não podemos deixar de citar aqui os vários diplomas que instituem o fomento no Brasil, onde destacamos alguns dos mais importantes:

- Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura -Profic;

- Lei Rouanet – Lei 8313/91 – utiliza o Imposto de Renda para fomentar a cultura;
- Decreto Lei 7492/2011 – institui o Plano Brasil Sem Miséria;
- Lei 10.973/2004 – estabelece medidas de incentivo à inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo;
- Lei 11.487/2007 – lei de incentivo à ciência e tecnologia (chamada de Lei de Incentivo à Pesquisa);
- Leis estaduais e municipais de incentivo fiscal – que também é uma forma de fomento;
- Lei 11.437/2006 – institui o FSA – FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL, apoiado pelo BNDS (atua em todos os elos da cadeia produtiva do setor audiovisual, investindo por meio de seis grandes linhas: produção de cinema, produção para TV, comercialização, desenvolvimento, suporte automático e arranjos regionais);
- Lei nº 11.438/06 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) –, como é mais conhecida, permite que recursos provenientes de renúncia fiscal sejam aplicados em projetos das diversas manifestações desportivas e paradesportivas distribuídos por todo o território nacional. Por meio de doações e patrocínios, os projetos executados via Lei de Incentivo ao Esporte atendem crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência e idosos. Mais do que um instrumento jurídico, trata-se de uma inovação e um avanço na consolidação do paradigma do esporte como um meio de inclusão social;
- Decreto 99.570/1990 – institui o Serviço Brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas (SEBRAE).

1.2.2 Programas de transferência direta de renda

O Programa Bolsa Família foi criado em 2004 e prioriza o combate à fome e à pobreza, e divide a responsabilidade entre a União, Estados e Municípios quanto à execução e gestão do programa.

O programa simplifica o acesso aos benefícios, e unificou programas de transferência de renda até então existentes em nível federal. É um programa de transferência de renda com condicionalidades, e às famílias beneficiárias são as que vivem em situação de pobreza, com renda per capita mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 e em extrema pobreza, com renda per capita mensal de até R\$ 60,00.

O Programa Bolsa Família tem como foco central a família, entendida como unidade nuclear ampliada por pessoas que possuem laços de parentesco, e podem ser formadas por um grupo doméstico e que viva sob o mesmo teto e que precisam manter-se pelo recurso dos seus membros. Outros programas existentes até o momento, não consideravam a família nuclear ampliada, com todos os seus membros, independente de laços de parentalidade ou não.

E isto é uma das inovações do programa. Ainda, propõe estabelecer uma focalização para o enfrentamento da pobreza no país e simplificar o acesso aos demais benefícios que estão sob a coordenação da Secretaria de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Para participar devem estar devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social. O CadÚnico, conforme informações disponibilizadas no site do MDS (Brasil, 2008a) é um instrumento de coleta de dados que identifica todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

O controle da atividade do fomento aos parâmetros de legalidade, legitimidade e economicidade, incidente sobre qualquer atividade administrativa. Acrescenta que o controle do fomento implica ainda o exame dos resultados, da eficácia dos mecanismos de incentivo em vista dos objetivos buscados.

A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150) art. 985 do Código Civil tem a lei civil brasileira como sociedade não personificada aquela, justamente, que, não obstante constitua-se de fato como grupo de pessoas unidas por um objetivo econômico comum, ainda não tem seu ato constitutivo devidamente formalizado e inscrito. (BRASIL, 2012c)

A Constituição Federal, ainda, ao disciplinar a ordem econômica e financeira, acentua, no seu art. 170, valores como a “valorização do trabalho humano”, “defesa do meio ambiente” (inciso VI) e elege como objetivos explícitos “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” e a “redução das desigualdades regionais e sociais” (inciso VII).

Um dos temas, ainda carente de melhor abordagem na LDO, é o da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O presente estudo trata o assunto de forma exploratória, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento legislativo deste tema, assim como enriquecer o debate mais amplo que se desenvolve sobre a LDO.

Para que às famílias possam receber o benefício mensal há um elemento estruturante, que são as condicionalidades. Estas são contrapartidas que às famílias precisam cumprir certificando o compromisso e a responsabilidade no exercício dos direitos, para alcançar autonomia e como consequência, a inclusão social sustentável.

O controle de resultados é um mecanismo relevante para o acompanhamento das medidas de fomento, sendo fundamental que existam normas estabelecendo todas as etapas e parâmetros desse controle. Como se verá, diferentes aspectos desse problema têm sido examinados pelo TCU.

As dificuldades encontradas para a execução do fomento se devem ao fato de que há uma multiplicidade de setores eleitos pela legislação como merecedoras de fomento. Ainda, há também uma grande quantidade de mecanismos ou instrumentos que podem ser utilizados para incentivar o exercício das atividades tidas como relevantes, sejam de caráter geral ou específicos em relação a cada setor.

Conforme o documento de orientação ao acompanhamento do PBF (Brasil, 2006) o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome associa medidas emergenciais de médio e longo prazo para atuar e defender: o direito à renda; direito à segurança; direito a segurança alimentar e nutricional e o direito a assistência social, preconizados já pela Constituição Federal do Brasil de 1988. Com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, o Governo Federal busca integrar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e inserir as famílias dos programas de transferência de renda ao SUAS e as acompanhar.

Como estratégia de elaboração da política, o grupo gestor elaborou um plano de ação a ser adotado pelos subgrupos para, posteriormente, ser consolidado em documento técnico único relativo à política nacional.

1.3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

Sérgio Buarque de Holanda (1995) oferece uma análise profunda sobre a formação econômica e social do Brasil. Propõe-se uma interpretação única, destacando elementos fundamentais que moldaram a identidade nacional. O autor inicia sua exploração com uma análise crítica da herança colonial portuguesa. A influência do sistema de capitânicas hereditárias molda o caráter da sociedade brasileira, diante da falta de uma autoridade central forte. A ausência de uma aristocracia tradicional na colônia também é enfatizada, gerando uma estrutura social mais igualitária e fluida. Entretanto, ao longo da história, muitas outras heranças históricas influíram para a destruição dessa igualdade, gerando um ciclo de problemas sociais, desigualdades econômicas e miséria.

Nas fases iniciais da colonização, tivemos a exploração do pau-brasil e, posteriormente, o ciclo do açúcar. Esses primeiros modelos econômicos tiveram um impacto

significativo na formação das estruturas sociais e econômicas, moldando relações de produção e propriedade que perduraram ao longo dos anos. A colonização inicial estabeleceu as bases para a estrutura fundiária brasileira, caracterizada pela concentração de terras em grandes propriedades. Essa distribuição desigual de recursos naturais influenciou as relações sociais e econômicas, contribuindo para a formação de uma elite agrária e a marginalização de camadas da população (FURTADO, 2005).

É salutar destacar o ciclo do ouro, mais tarde, o ciclo do açúcar e, posteriormente, o do café, como momentos cruciais na formação econômica do Brasil. O “boom” econômico gerado por esses ciclos teve implicações profundas na estrutura social, acentuando desigualdades e influenciando a distribuição de riqueza (FURTADO, 2005). Especialmente quando se fala nos ciclos do café e do açúcar, destaca a estrutura fundiária baseada no latifúndio, o impacto pode ser visto até os dias atuais, vide a grande quantidade de latifúndios e a imensa dependência econômica do país, das *commodities* produzidas por eles.

Grandes propriedades concentraram a riqueza e o poder nas mãos de poucos, perpetuando desigualdades econômicas. Essa herança persistiu ao longo dos séculos, alimentando um padrão de concentração de terras e recursos. Além disso, esta estrutura tinha como base do sistema de produção, o trabalho escravo. O sistema escravocrata teve um papel crucial na formação da sociedade brasileira. A escravidão gerou, não apenas desigualdades econômicas, mas também profundas divisões sociais. Após a abolição da escravatura, a falta de políticas efetivas de inclusão social para os libertos contribuiu para a perpetuação das disparidades (HOLANDA, 1995). A exclusão sistemática da população negra do acesso a recursos e oportunidades econômicas contribuiu para a perpetuação de uma estrutura social profundamente marcada pelo racismo (FURTADO, 2005).

A falta de uma tradição urbana significativa, conforme abordado por Holanda (1995), também desempenhou um papel nas disparidades sociais e econômicas. A economia brasileira, historicamente, esteve vinculada a interesses estrangeiros gerando desafios enfrentados durante o processo de industrialização, incluindo, até mesmo uma desindustrialização.

A inserção na economia global muitas vezes resultou em relações desiguais de comércio, exacerbando as disparidades econômicas internas e comprometendo a autonomia econômica do país (FURTADO, 2005). Com isso, concentração de atividades econômicas em grandes propriedades rurais, em vez de centros urbanos dinâmicos, impactou o desenvolvimento econômico e a distribuição de riqueza (HOLANDA, 1995).

Com o início da industrialização aos solavancos, já bastante atrasada com relação ao exterior, combinada com a falta de oportunidades no campo, gerou uma urbanização de forma acelerada, o que trouxe consigo desafios sociais, incluindo a formação de favelas e a falta de infraestrutura básica em áreas urbanas. A migração do campo para as cidades também desempenhou um papel na configuração das desigualdades socioeconômicas, com muitos migrantes enfrentando condições precárias (FURTADO, 2005).

As políticas institucionais ao longo da história, incluindo a falta de investimento em educação e a ausência de uma reforma agrária eficaz, contribuíram para a perpetuação das desigualdades (HOLANDA, 1995). Não obstante, a má distribuição política ainda gerou disparidades regionais, apontando como certas áreas do Brasil foram mais beneficiadas pelos ciclos econômicos do que outras. Essas desigualdades regionais desempenharam um papel crucial na formação de estruturas sociais distintas e na distribuição desigual de recursos (FURTADO, 2005).

Sérgio Buarque de Holanda explora a influência da mentalidade patriarcal, que ele considera uma característica central na formação social brasileira. O modelo de organização baseado na família extensa, com suas relações paternalistas, contribuiu para uma sociedade menos individualista em comparação com outras nações.

Esse traço, segundo Holanda, impactou não apenas as relações familiares, mas também a política e a economia. Holanda introduz conceitos como "cordialidade" e "patrimonialismo" para explicar características únicas da sociedade brasileira. A cordialidade, entendida como relações sociais marcadas pela proximidade afetiva, pode, paradoxalmente, coexistir com profundas desigualdades. O patrimonialismo, relacionado à apropriação do público para interesses privados, também influenciou as estruturas políticas e econômicas, muitas vezes contribuindo para a perpetuação de elites (HOLANDA, 1995).

1.3.1 Democracia Econômica na Constituição de 1988

Para além dos problemas estruturais do país, em razão de seu passado histórico, a Constituição de 1988 apresentou uma abordagem garantivista, onde fundamenta uma abordagem de maior democracia econômica. Entretanto, o texto constitucional e o modelo político e econômico escolhido para reger o país não foram suficientes para alterar o cenário econômico e social do país.

A Carta Magna de 1988, ao se referir à organização econômica no Brasil, estipula no seu artigo 170 que esta deve se basear na liberdade de empreendimento e na competição

aberta, indicando a adoção de um sistema capitalista de mercado. Contudo, conforme estipulado na própria legislação, a estrutura econômica também tem como princípio fundamental a valorização do trabalho humano, além de assegurar uma vida digna a todos os cidadãos (MENEZES, 2010, p. 183).

A imperatividade constitucional de restringir abusos do poder econômico e condicionar a iniciativa privada à função social proporciona espaço para a discussão sobre uma democratização econômica mais ampla. O texto constitucional busca promover uma participação mais equitativa de todos os agentes econômicos no mercado, respeitando, na medida do possível, a liberdade privada na esfera econômica (MENEZES, 2010, p. 146).

A democratização do poder político é, indubitavelmente, crucial para a administração no Brasil. Apesar de ter suas falhas e nem sempre atender plenamente às expectativas da população, a democracia política é a forma de governo mais alinhada aos interesses do povo. Entretanto, há uma considerável controvérsia ao discutir a democratização do poder econômico, que há muito tempo tem sido exercido por poucas corporações e empresários, com pouca participação da grande maioria da população (DOWBOR, 2008).

Atualmente, os detentores do capital têm uma influência cada vez mais marcante na vida da população. As grandes corporações não apenas impactam na geração de riqueza, empregos, bens, serviços e distribuição de renda, mas também possuem uma considerável influência política, participando ativamente das decisões na administração pública (DOWBOR, 2008).

O problema central desta abordagem reside no fato de que os gestores das corporações e os detentores do poder econômico não são eleitos democraticamente e, em muitos casos, não prestam contas à população. Isso pode resultar em políticas de gestão arbitrárias, visando exclusivamente ao lucro pessoal em detrimento do bem-estar social (SMITH, 2000, p. 16).

Dessa forma, torna-se imperativo desenvolver teorias e abordagens, tanto políticas quanto econômicas, que busquem democratizar o poder econômico, limitando ou coibindo a influência política e social que os detentores desse poder exercem sobre a sociedade. Conforme destacado por Richard C. Cook, parafraseando C. H. Douglas (2007), ter um considerável poder de influência econômica e tecnológica nas mãos pode tanto servir como construir quanto destruir uma sociedade.

"Existe uma disparidade marcante entre os notáveis avanços tecnológicos, que possibilitam uma produção mais eficiente com menos esforço, e a lentidão com que tentamos administrar nossas sociedades de maneira civilizada." (DOWBOR, 2008, p. 196) Este descompasso é atribuído às estruturas organizacionais de Estados e corporações, que

permanecem estagnadas em uma mentalidade antiquada de busca desenfreada por lucros, sem considerar devidamente as consequências futuras. Esse cenário contrasta com o avanço exponencial das técnicas e tecnologias de exploração de bens, serviços e recursos.

Outro elemento que compromete a capacidade de governança dos Estados, prejudicando os princípios democráticos, está relacionado ao gigantismo corporativo. Conforme observado por DOWBOR (2008, p. 196), as grandes corporações, além de possuírem poder financeiro, exercem uma influência substancial no cenário político por meio do lobby econômico e na opinião pública por meio de estratégias publicitárias, propaganda e controle midiático. Essas corporações também detêm uma vantagem territorial sobre os governos, dificultando ainda mais o controle econômico por parte do governo e da população.

Os grandes bancos, os gigantes do comércio mundial de commodities, as empresas de comunicação e outras corporações transnacionais têm o planeta como espaço de atividade, no quadro da chamada globalização (Ver Verbete Globalização), enquanto os governos têm o seu poder político fragmentado em cerca de 200 países, com legislações diferentes, e fronteiras que travam o controle sobre o seu próprio espaço econômico. Cerca de 60 paraísos fiscais asseguram impunidade à evasão fiscal, comércio de drogas e de armas, redes de grande corrupção. Este desajuste, entre a dimensão nacional das nossas democracias, e o espaço mundial das corporações, tornou os governos cada vez mais impotentes. Que democracia é esta em que o governo não tem como orientar a economia? (DOWBOR, 2008, p. 196).

No centro de todas essas questões e restrições à democratização dos países está a concentração excessiva de riqueza por parte de uma minoria extremamente restrita e abastada. "Atualmente 8 famílias têm mais riqueza acumulada do que a metade mais pobre da população mundial, ou seja, 3,6 bilhões de pessoas" (DOWBOR, 2008, p. 196). De acordo com informações de bancos suíços e da Oxfam discutidas no Fórum Econômico Mundial, apenas 1% das famílias mais ricas do mundo detêm mais riqueza do que os 99% restantes, acumulando, em 2017, 82% da riqueza mundial (MACIEL, 2018).

No contexto brasileiro, onde a maior parte da atividade econômica que impulsiona o mercado provém da produção agropecuária (VERÍSSIMO; XAVIER, 2014, p. 274), é possível identificar esse padrão nos arranjos das propriedades rurais. Segundo dados cadastrais do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária - INCRA, em 2003, o número de propriedades com menos de 10 hectares representava 31,6% dos estabelecimentos, ocupando apenas 1,6% da área, enquanto o número de propriedades com área superior a 1.000 hectares representava 1,6% dos estabelecimentos, mas ocupava 46,8% da área (SANTOS, 2007, p. 62).

Dessa forma, uma elite agrária é formada, representando uma minoria que controla a maior parte do capital e das terras no Brasil. Assim como a análise de DOWBOR (2008, p. 196) sobre a influência das grandes corporações devido ao seu poder econômico, os grandes empresários do setor agropecuário exercem uma influência direta nas decisões políticas e na opinião pública, embora representem uma pequena minoria dos produtores rurais.

Isso resulta em políticas públicas impopulares, oposições à reforma agrária e relaxamento da fiscalização e controle do meio ambiente e dos recursos naturais (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Além disso, é importante destacar a finitude dos recursos naturais do país e do mundo, incluindo a terra (SARKAR, 2008). A existência de uma concentração excessiva em um grupo de pessoas resulta na privação de outros.

Diante dos problemas causados pela acumulação excessiva de riqueza, é urgente, globalmente, o desenvolvimento de teorias e alternativas econômicas, políticas e jurídicas para garantir um mundo mais sustentável e igualitário.

A democracia econômica busca alcançar um controle maior da população sobre o exercício do poder econômico na sociedade. Nessa teoria, limita-se a acumulação excessiva de capitais e de produção de bens e serviços nas mãos de uma minoria, bem como o poder de influência que esses detêm na sociedade. O modelo ideal baseia-se na descentralização econômica, ou seja, "transferir o poder econômico e o poder de decisão para as pessoas de uma determinada região" (SARKAR, 1996).

O texto constitucional moderno destaca princípios e normas com o objetivo de assegurar a harmonia e equilíbrio no mercado econômico. Os princípios elencados no artigo 170 da Carta Magna sugerem a adoção de um sistema capitalista de mercado, porém limitado aos preceitos da justiça social. "Todos os demais princípios, de certa forma, se relacionam diretamente com o objetivo de promover um equilíbrio nas relações entre os diversos agentes econômicos" (MENEZES, 2010, p. 183).

Segundo Américo Luiz Martins da Silva (1996, p. 27), "a Constituição declara que, embora adote o sistema capitalista, a ordem econômica deve dar prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado". Conforme o autor, a finalidade do texto constitucional ao dispor que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa é garantir a dignidade de todos, conforme os princípios da justiça social. Ou seja, embora consagre uma economia de mercado capitalista, a liberdade econômica não é concedida de forma absoluta, estando restrita à não restrição da valorização do trabalho humano (SILVA, 1996). Nesse sentido, Joaquim José

Gomes Canotilho (2003, p. 335-363) sugere que a Constituição Brasileira busca implicitamente a democracia econômica, embora jamais a alcançará.

1.3.2 Desigualdades

A compreensão das desigualdades no Brasil requer uma análise multifacetada, considerando não apenas aspectos contemporâneos, mas também raízes históricas e dinâmicas econômicas. Autores como Celso Furtado, Sérgio Buarque de Holanda e observações de Dowbor contribuem para uma compreensão abrangente dessas disparidades sociais.

Celso Furtado, em sua obra "Formação Econômica do Brasil," (2005) destaca a persistência de desigualdades estruturais ao longo da história econômica do país. Ele analisa os ciclos econômicos, ressaltando como determinadas regiões foram mais beneficiadas em detrimento de outras. Essas disparidades regionais criaram uma base para desigualdades duradouras, refletidas na distribuição de riqueza e oportunidades.

A influência da elite agrária, encontra eco nos estudos de Sérgio Buarque de Holanda (1995). Buarque de Holanda discute a formação da sociedade brasileira, destacando a herança do sistema patriarcal e a concentração de terras. Essa estrutura contribuiu para a criação de uma elite rural que historicamente detém poder econômico e político, perpetuando desigualdades. A dependência contínua de setores específicos da economia, como a agropecuária, pode amplificar as desigualdades, especialmente quando associada a estruturas fundiárias desiguais. Sérgio Buarque de Holanda, ao discutir as características culturais e sociais do Brasil em "Raízes do Brasil", aponta como certos padrões históricos moldaram a mentalidade da sociedade. Esses padrões podem ter contribuído para a perpetuação das desigualdades, criando estruturas que favorecem alguns grupos em detrimento de outros.

O texto constitucional brasileiro, ao contemplar princípios voltados para a promoção da justiça social e a valorização do trabalho humano, busca implicitamente a democracia econômica (SILVA, 1996, p. 27). No entanto, o sistema de produção vigente no Brasil apresenta desafios significativos que impedem a redução efetiva das desigualdades sociais e econômicas.

A consideração da função social da propriedade, reflete o pensamento jurídico e econômico contemporâneo. Essa abordagem, que condiciona o exercício dos direitos de propriedade ao bem-estar social, busca mitigar desigualdades estruturais ao garantir que a propriedade cumpra uma função social e não contribua para a perpetuação de disparidades (MENEZES, 2010). Entretanto, o sistema de produção atual impede a aplicação desta

abordagem, pois exige-se uma atuação direta e efetiva do Estado, entretanto, este busca atuar como um conciliador de classes, mantendo, ao máximo, o *status quo* os privilégios da elite.

Uma das barreiras mais evidentes é a persistente concentração de riqueza. Apesar das disposições constitucionais, observa-se uma acumulação excessiva de capitais por uma minoria, enquanto a maioria enfrenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Grandes empresas e elites detêm uma parcela desproporcional dos recursos, influenciando não apenas a economia, mas também as decisões políticas (DOWBOR, 2008, p. 196). A desigualdade na distribuição de terras, um problema histórico destacado por autores como Sérgio Buarque de Holanda (1995), persiste. A concentração de propriedades rurais em grandes extensões de terra, muitas vezes improdutivas, contrasta com a presença de pequenos agricultores lutando por acesso a recursos e oportunidades. Essa disparidade na estrutura fundiária impacta diretamente na equidade social e econômica (SANTOS, 2007, p. 62).

O Brasil, mesmo com uma economia diversificada, ainda depende fortemente de setores específicos, como a agropecuária e a exploração de recursos naturais. Essa dependência cria vulnerabilidades, uma vez que as oscilações desses setores podem afetar significativamente a estabilidade econômica e a geração de empregos, impactando de maneira desproporcional diferentes segmentos da população (FURTADO, 2005).

A influência desproporcional de grandes corporações nos processos decisórios, é um entrave à democracia econômica. A falta de transparência e a predominância de interesses corporativos em detrimento do bem comum contribuem para a perpetuação das desigualdades. Decisões que moldam a economia muitas vezes são tomadas sem a devida representação da diversidade de grupos sociais (DOWBOR, 2008).

Apesar de a Constituição prever a busca pela redução das desigualdades, a falta de políticas públicas efetivas de redistribuição de renda e riqueza compromete a concretização desse objetivo. A implementação de medidas que garantam acesso igualitário à educação, saúde, e oportunidades de emprego é essencial para contrabalançar as disparidades existentes.

A implementação de políticas agrárias também enfrenta desafios. A falta de efetividade na execução da reforma agrária, aliada a práticas que perpetuam a concentração de terras, contribui para a manutenção de uma elite agrária que detém grande parte dos recursos disponíveis.

Em suma, apesar do embasamento constitucional voltado para a democracia econômica, o sistema de produção brasileiro enfrenta obstáculos substanciais que dificultam a redução das desigualdades sociais e econômicas. Superar esses desafios requer uma abordagem integrada, envolvendo reformas estruturais, políticas públicas eficazes e uma

revisão profunda das dinâmicas de poder econômico para construir uma sociedade mais justa e equitativa. A compreensão das raízes históricas, estruturas econômicas e propostas de intervenção é essencial para o desenvolvimento de abordagens eficazes na busca por uma sociedade mais equitativa.

1.4 AS FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA E O QUESITO EDUCAÇÃO

A pobreza ganha visibilidade, quando deixa de ser um fenômeno individual para ser político; no contexto da sociedade brasileira, a partir dos anos 30 se iniciou a discussão sobre o tema. Segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil possui 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, ou seja, vivendo com renda familiar *percapita* mensal igual ou inferior à R\$ 70,00.

À medida que a pobreza deixa de ser uma questão particular e passa a atingir grande parcela da sociedade o governo cria mecanismos de enfrentamento a esta expressão da Questão Social. Os Programas de transferência de renda são uma das formas de enfrentamento à extrema pobreza inscrita na agenda política do Governo Brasileiro.

Paulo Freire (1996) afirma que a educação sozinha não transforma a sociedade e sem ela a sociedade também não muda. Se a opção é progressista, se está a favor da vida e não da morte, da equidade e não da injustiça, do direito e não do arbítrio, da convivência com o diferente e não de sua negação, não se tem outro caminho senão viver a opção que se escolheu. Encarná-la, diminuindo, assim, a distância entre o que se diz e o que se faz.

Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que no Brasil 50,8% dos chefes de família são analfabetos ou têm apenas o ensino fundamental. No entanto, a baixa escolaridade não impede que os pais ajudem o filho nas tarefas e acompanhem de perto a sua vida escolar.

Bem como, dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN instituídos pelo Ministério da Educação – MEC com o intuito de orientar os professores através da normatização de aspectos fundamentais concernentes a cada disciplina.

As percepções da entrevistada em relação à educação escolar, à qualidade da escola e barreiras colocadas à escolarização denotam um hiato entre a valorização idealizada da educação escolar e a resignação e passividade com que explicam a experiência do abandono precoce e do insucesso acadêmico, como negação do valor anteriormente idealizado.

A escola ainda é a responsável por formar cidadãos com plenos direitos e deveres, responsáveis, críticos e ativos contribuindo para uma sociedade mais democrática. Sendo

assim, esta instituição fundamental para o desenvolvimento da sociedade e erradicação da pobreza e programas tais com o Bolsa família são, sim, importantes para o enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, fomentando que as crianças e adolescentes possam ter uma vida de melhor qualidade.

De acordo com Barros, Henriques e Mendonça (2001) é pertinente destacar que a desigualdade na distribuição de renda é um elemento importante e responsável pelo crescimento econômico visto que este seja relativamente menos eficiente do que poderia ser na redução da pobreza, em outras palavras, o efeito do crescimento sobre a redução da pobreza é menor no Brasil do que em outros países que alcançaram o mesmo nível de renda.

A reprodução dos pais, que é um fator marcante na sociedade, torna cada vez mais difícil o acesso e a permanência na escola. A qualidade educacional garantindo a entrada de todos é um espaço significativo para se tentar mudar a desigualdade posta nos diversos contextos sociais.

Para Barreto (2005), as políticas que promovam a redução da desigualdade são mais relevantes do que políticas de expansão da renda no combate à pobreza. Deste modo, as questões de desequilíbrio regional, como é o caso da região Nordeste, devem ser combatidos através de políticas de A população geralmente mais pobre que está trabalhando ativamente, têm escolaridade menor. No contexto educacional, percebe-se um espaço de propagação das diferenças raciais, onde os negros ficam à margem deste acesso.

O crescimento econômico, alinhadas com uma melhor distribuição de renda.

No ano de 2003, o então presidente Lula indica como prioridade para seu governo o enfrentamento da fome e da pobreza, iniciando um processo de unificação dos programas 3 nacionais de transferência de renda (Bolsa – Escola, Bolsa – Alimentação, Vale – Gás e o Cartão – Alimentação) em um único programa denominado de Bolsa Família (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

A valorização idealizada da escola não se reduz à retórica, mas constitui-se numa motivação efetiva, expressa na importância da frequência à escola, o que leva o grupo familiar a realizar sacrifícios, no sentido da obtenção de vagas, bem como da permanência e sucesso de seus filhos na escola. Os pais, enquanto detentores da memória de um passado recente, onde o simples acesso já constituía um privilégio, relativizam suas expectativas de qualidade diante da existência de maior número de escolas para seus filhos.

Garcia (2012) afirma que, considerando a tomada das linhas de pobreza e pobreza extrema, além do uso de outros indicadores como referência, pode-se entender que há um

foco na dimensão econômica do fenômeno educação e pobreza, mas deve ser dada uma nova ênfase na necessidade de fortalecimento da cidadania, como dimensão política.

O público-alvo do programa são famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADÚNICO, com renda percapita mensal de até R\$ 140,00 – considerados pobres – e com renda percapita mensal de até R\$ 70,00 – considerados extremamente pobres. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS no Brasil, mais de 12 milhões de famílias são atendidas pelo programa. Na região Nordeste o número ultrapassa os seis milhões de famílias, esta região costuma ser castigada por longos períodos de estiagem, especialmente no interior dos estados, sendo assim o Bolsa Família por muitas vezes a única fonte de renda das famílias que não conseguem garantir com certa segurança, sua sobrevivência a custo da lavoura, agricultura e outras atividades ligadas ao meio rural. No decorrer do texto iremos destacar aspectos relevantes de contribuição do Programa Bolsa Família na vida dos beneficiários, bem como as fragilidades da operacionalização do programa.

É pertinente esclarecer que é na família que o indivíduo tem às primeiras experiências e entendimentos sobre o que é certo ou errado, sobre a importância de agir seguindo e respeitando às leis, normas e demais aspectos relacionados à organização social. Todavia, quando um indivíduo nasce e cresce em um ambiente familiar desestruturado e sem referência é pouco provável que esse indivíduo consiga seguir pelo caminho “certo”.

É certo que os pais, alunos e professores são capazes de formular uma descrição bastante precisa do modelo de escola que desejam: um prédio sólido, amplo e limpo; espaços complementares para esportes, lazer e leitura; uma diretora respeitosa e acessível, que não descuide de suas tarefas administrativas nem da manutenção de um ambiente de ordem no espaço escolar; professores em número suficiente, competentes, atenciosos para com os alunos, motivados e bem remunerados; existência de suporte material e técnico ao trabalho pedagógico do professor e eficazes programas destinados a suprir as carências dos alunos (merenda escolar, lápis e cadernos). De todos estes pontos, uma nítida ênfase recai sobre a capacidade de transmissão do conhecimento pelo professor.

1.5 DIFERENÇA ENTRE AS DEFINIÇÕES DE FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA E FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA

Os programas de transferência de renda foram elaborados em um momento histórico cuja conjuntura socioeconômica estava marcada pelo grande crescimento do desemprego e

ainda, pela queda da renda oriunda do trabalho, o aumento da pobreza e da desigualdade social.

A família na PNAS/2004 (Brasil, 2005), é conceituada como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2005, p. 41), superando a referência que havia de tempo e de lugar para compreender o conceito de família.

Ainda, para a PNAS/2004 (Brasil, 2005), a família no contexto da vida social, teve seu reconhecimento a partir da Constituição Federal de 1988, pelo texto explícito no artigo 226, e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Estatuto do Idoso, entre outras legislações correlatas.

Mesmo com todo o reconhecimento da família na vida social, a realidade mostra os processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras, e é nesse contexto que a matricialidade sociofamiliar tem seu papel de destaque na Política Nacional de Assistência Social, pois centraliza serviços e programas públicos na família e supera a focalização dos atendimentos em cada um dos seus membros.

Entrementes, a notória diferença entre as definições de família em extrema pobreza e famílias de baixa renda, podemos observar pelos critérios de valor comparados ao salário-mínimo: famílias em extrema pobreza, segundo as definições extraídas do artigo 2º, parágrafo único do Decreto Lei 7492/2011, é aquela população com renda familiar per capita mensal de até RS 100,00 (cem reais).

Já as famílias de baixa renda, segundo Decreto-Lei 6137/2007, famílias de baixa renda são aquelas que possuem renda mensal per capita de até meio salário-mínimo, hoje, contando com números de RS 660,00 (seiscentos e sessenta reais) mensais.

O enfoque da nossa pesquisa, é trazer a efetividade do fomento para as famílias em extrema pobreza, à luz do PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, que em seu aspecto legal, nos traz um tópico extremamente relevante, que é a inclusão produtiva. Por isso a necessidade de diferenciar o que são famílias de baixa renda, e o que são famílias em extrema pobreza.

Lamentavelmente verificamos em nosso Brasil, pessoas que vivem com uma renda per capita mensal de RS 100,00 (cem reais), onde necessário se faz um enfoque, um estudo voltado para essa realidade.

1.6 PAPEL GARANTIDOR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Demonstrar-se-á que os direitos fundamentais sociais são implementados através de políticas públicas que tem por finalidade dissipar as desigualdades e tornar a vida da coletividade mais justa e pacífica. E, para que tais políticas sejam eficientes e atendam às principais necessidades da sociedade, é de fundamental importância a participação dos cidadãos na elaboração das diretrizes coletivas.

O Estado Democrático de Direito pretende alcançar tanto a vontade geral como a garantia dos direitos fundamentais, sendo que adicionalmente almeja a preservação da separação dos poderes. É por essas, entre outras, razões que se desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social (MORAIS; STRECK, 2008, p. 97).

Os direitos fundamentais sociais caracterizam-se como o conteúdo de ordem social e pela necessidade da prestação positiva do Estado que se dá através da implementação real das políticas públicas. Este parece ser o caminho o qual o Estado deve trilhar para garantir que os direitos fundamentais, em todas suas dimensões, sejam de fato realizados.

O Estado Democrático de Direito, foi instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Zimmermann (2002) o aponta como a fusão de dois conceitos: o de Estado Democrático e o de Estado de Direito. No Estado Democrático de Direito tem-se o ideal de governo da maioria enquanto no Estado de Direito objetiva-se o limitar do poder estatal.

Fixada tal contemporânea necessidade, o presente trabalho tratará, conclusivamente, baseado em uma revisão bibliográfica de estudiosos consagrados do tema, da natureza dos direitos sociais e a sua concretização por intermédio de políticas públicas formulados mediante ampla participação dos entes públicos: União, Estados e Municípios.

Após um longo período de reinado absolutista, no qual as virtudes do monarca eram associadas às qualidades do Estado, o Poder Público acabou visto como inimigo da liberdade individual - especialmente durante o século XVIII -, sendo que qualquer restrição ao indivíduo em favor da coletividade afigurava-se ilegítima. Surge, por resultado, o Estado Liberal, no qual se pregava a intervenção mínima na vida social e a liberdade como um direito natural dos indivíduos (DALARI, 1998).

Fica evidente também a finalidade estatal na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em seu “Art. 2º A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 189).

Esse Estado Liberal, mesmo pregando a intervenção mínima do Estado na vida dos indivíduos, não se desassocia da intervenção do mesmo Estado na ordem Econômica e Financeira. A regulação sempre foi ponto de apoio e intervenção para garantir referida liberdade dos entes e para se garantir o acesso às políticas públicas as mais variadas possíveis.

Santin (2004, p. 34 - 35): [...] as políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais.

A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos [...]. O Estado é uma organização centrada no ser humano, e não em qualquer outro referencial (PAULO; ALEXANDRINO; 2015).

A razão de ser do Estado brasileiro não se funda na propriedade, em classes, em corporações, em organizações religiosas ou tampouco no próprio Estado por si próprio: mas sim na pessoa humana. Os direitos fundamentais foram inseridos na Constituição de 1988, sob este viés, a serem realizados, mediata ou imediatamente, pela forma do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Bulos: [...] direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres, e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social (BULOS, 2015, p. 526).

É certo que, nesse contexto, o Estado passa a objetivar a implementação prioritária dos direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, bem como dos direitos implícitos que se consubstanciam do texto constitucional. Este é o seu dilema principal na contemporaneidade (MENDES, 2012). E é nesse âmbito que a realização dos direitos sociais se desenvolve.

Em Bastos (1995) se identifica que se esperava muito pouco do Estado Liberal. Em suma, apenas que esse defende a sociedade contra inimigos externos e que assegure internamente a boa convivência mediante a política. Do judiciário, a aplicação das leis civis e penais. Temas como a saúde, a

educação, a previdência e o seguro social seriam atingidos pela própria atividade civil. O Estado Liberal tem como princípio fundamental a não intervenção estatal nas esferas de interesse do indivíduo, as quais devem ser protegidas por lei como direitos ou liberdades humanas fundamentais (ZIMMERMANN, 2002).

Assim como observado em Angra (2018, p.56) “[...] o Estado Liberal assumiu caráter abstencionista, concebido como um ‘Estado Mínimo’”.

Conforme abordam Streck e Moraes em sua obra *Ciência política e teoria do estado*: [...] pode-se caracterizar este modelo de Estado como aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (2006, p.79).

Em sucessão, eclode o Estado Democrático de Direito, instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Zimmermann (2002) o aponta como a fusão de dois conceitos: o de Estado Democrático e o de Estado de Direito. No Estado Democrático de Direito tem-se o ideal de governo da maioria enquanto no Estado de Direito objetiva-se o limitar do poder estatal.

De todo esse arcabouço teórico, identificamos a nossa Constituição Federal como premissa basilar, como alicerce da efetivação das políticas públicas.

Dentre seus inúmeros artigos, destacamos o primeiro, que em seu inciso III fala da dignidade da pessoa humana. Quando analisamos as políticas governamentais do Plano Brasil sem Miséria, verificamos intrinsecamente a efetivação desse inciso.

O PBSM (objeto de estudo da presente pesquisa) vem para dar o mínimo existencial ao ser humano, que é acabar com a fome e a miséria. Posteriormente a isso, prega em seu diploma legal a inclusão produtiva, que é nada mais que inserir no mercado produtivo referidas famílias que se encontram às margens da sociedade.

E esse inserir no mercado, efetivamente aduz as disposições de políticas públicas de fomento. Nesse contexto, somos remetidos às lições do artigo 170 da nossa Magna Carta, que fala dos princípios gerais da atividade econômica, com o fim de assegurar a todos a existência digna.

É muito lindo de se ver, de ler tais conceitos inseridos em nossa Lei Suprema; verifica-se um papel garantidor da nossa Constituição de 1988 na efetividade das políticas públicas sejam elas de fomento, de saúde, educação.

Somos chamados a entender que todas as nuances envoltas ao coletivo, à efetividade de se consagrar a igualdade, liberdade, fraternidade, dignidade humana, direitos sociais, passam por nossa Constituição Federal.

A economia do país, as relações externas com outros entes federados, tudo que tange a esse quesito passa pelo nosso Direito Constitucional Econômico, tamanha é sua importância nesse âmbito.

2 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA - POLÍTICAS DE FOMENTO E EFETIVIDADE

2.1 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: O QUE É?

A fim de promover a democracia econômica, a erradicação da pobreza e desigualdades sociais e valorização do trabalho humano, o Governo Federal Brasileiro, durante a gestão da Presidente Dilma Rousseff criou o Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011). Trata-se de um ambicioso projeto, difundido desde junho de 2011, com fulcro de erradicar a extrema pobreza até o ano de 2014 (PAES-SOUSA, 2013, p. 3). O plano tem como pressuposto básico e princípio organizacional, a utilização de estratégias multissetoriais de atuação, inspiradas em modelos multidisciplinares de intervenção para a mitigação e efetiva superação da pobreza extrema (VAZ; JANUZZI, 2020, p. 34).

A abordagem multidisciplinar do plano foi introduzida, como uma forma de atacar a pobreza em todas as suas faces. Isto pois ela é um fenômeno multidimensional e multifacetado. A multidimensionalidade se dá, graças à complexidade de sua caracterização e dimensionamento. É multifacetada pois se manifesta em uma diversidade de públicos e formas (VAZ; JANUZZI, 2020, p. 34).

A fome, a desnutrição, a inserção precária do mercado de trabalho, a baixa renda, a moradia inadequada, a dificuldade de acesso a postos de saúde ou escolas, a inexistência de serviços de infraestrutura urbana, o preconceito de raça e gênero revelam dimensões específicas de vulnerabilidade e pobreza que podem acometer contingentes maiores ou menores da população. Esses contingentes vulneráveis podem se revelar por traços e facetas muito marcantes como os de desempregados sem acesso a seguro-desemprego, subempregados, trabalhadores volantes, mães solteiras com filhos ou idosos sem recursos e sem assistência, população em situação de rua, pequenos agricultores familiares sem acesso a crédito e assistência técnica, comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas residentes em localidades remotas. (VAZ; JANUZZI, 2020, p. 34).

O objetivo do programa era ampliar, articular e renovar iniciativas que vinham tendo impacto decisivo sobre as condições de vida da população de baixa renda. Também haveria espaço para a criação de novas iniciativas, tudo com o objetivo de superar a extrema pobreza em todo o país (PASSARINHO; SANTOS, 2011).

O público-alvo estimado, conforme dados preliminares do Censo Demográfico de 2010, era de 15 milhões de pessoas, perfazendo 7,9 % da população brasileira. A principal característica que descreve uma pessoa em extrema pobreza, segundo indicadores utilizados

pelas Nações Unidas e pelo Bolsa Família, era o fato de subsistir com renda per capita mensal inferior a R\$ 70,00. Coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a dupla função de coordenar e implementar as principais ações do Brasil Sem Miséria. No entanto, contou também com o suporte dos Ministérios da Fazenda, Casa Civil e Planejamento, Orçamento e Gestão (PAES-SOUSA, 2013, p. 3).

O Plano Brasil Sem Miséria consiste na ampliação do programa conhecido por Bolsa Família, instituído em 2004, pela Lei n. 10.836/2004.

A partir do momento que uma família estiver participando do programa, ela passa a beneficiar-se de ações multidisciplinares para inclusão social. A família se beneficiará de atividades voltadas à inclusão produtiva, como cursos profissionalizantes e encaminhamento ao emprego. Também busca-se fomentar o acesso a serviços públicos, como escolas, água encanada e escoamento sanitário, entre outros serviços.

O Plano Brasil Sem Miséria agrega transferência de renda, acesso a serviços públicos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica, e inclusão produtiva. Com um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal quer incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico brasileiro.

A expansão e a qualidade dos serviços públicos ofertados às pessoas em situação de extrema pobreza norteiam o Brasil Sem Miséria. Para isso, o plano prevê o aumento e o aprimoramento dos serviços ofertados aliados à sensibilização, mobilização, para a geração de ocupação e renda e a melhoria da qualidade de vida. As ações incluirão os seguintes pontos:

Documentação; • Energia elétrica; • Combate ao trabalho infantil; • Segurança Alimentar e Nutricional: Cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; • Apoio à população em situação de rua, para que saiam desta condição; • Educação infantil; • Saúde da Família; • Rede Cegonha; • Distribuição de medicamentos para hipertensos e diabéticos; • Tratamento dentário; • Exames de vista e olhos; • Assistência social, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). (BRASIL, 2011).

2.2 REFERÊNCIA LEGAL: DECRETO LEI 7492/2011

O Decreto que cria o PBSM prevê a constituição de grupos de trabalho temáticos, no âmbito do Grupo Interministerial de Acompanhamento destinados ao estudo e à elaboração de propostas que subsidiem o Comitê Gestor Nacional. Estas atividades têm sido executadas com frequência sob forma de salas de situação. Elas têm papel importante no modelo de gestão do plano e serão descritas a seguir (PAES-SOUSA, 2013, p. 45).

O Decreto Lei 7492/2011, foi instituído com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional. Este plano foi executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade (BRASIL, 2011). O dispositivo legal que regulamentou o Plano Brasil Sem Miséria perdurou até o ano de 2023, quando foi revogado pelo Decreto n. 11.679/2023, que instaurou uma nova versão para o projeto, o Plano Brasil Sem Fome (BRASIL, 2023).

As diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria, dispostas no Decreto inaugural, incluíam a garantia dos direitos sociais. Tais direitos são assegurados a partir do acesso aos serviços públicos e oportunidades de ocupação e renda (CAMPELLO; MELLO; 2014, p. 9). A Lei dispõe sobre a necessidade de articulação de ações de garantia de renda com medidas voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre (TRONCO; RAMOS, 2017, p. 297). Também obriga a atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal, com os governos estaduais, distrital, municipais e com a sociedade (COSTA; FALCÃO, 2014, p. 14).

Figura 1: Resumo de partes das estratégias e instrumentos referentes às ações do MDS no Plano



Fonte: CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 9.

Os objetivos instruídos pelo Decreto eram elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza, ampliar o acesso aos serviços públicos e propiciar o acesso a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. Os eixos de atuação do programa são garantia de renda, acesso a serviços públicos, e inclusão produtiva (BRASIL, 2011).

Art. 4º São objetivos do Plano Brasil Sem Miséria:

I - elevar a renda familiar **per capita** da população em situação de extrema pobreza;

II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e

III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. Parágrafo único. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, será utilizado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

Art. 5º São eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria:

I - garantia de renda;

II - acesso a serviços públicos; e

III - inclusão produtiva. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Para a execução do Plano Brasil Sem Miséria a lei determinava a possibilidade de serem firmados convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com consórcios públicos, bem como com entidades privadas.

É meritório destacar que o Decreto Lei 7.492/2011 foi revogado em agosto de 2023. A revogação se sucedeu com a entrada em vigor do Decreto n. 11.679/2023, que decretou, em seu Art. 8º, a revogação da legislação que regulamentou o Plano Brasil Sem Miséria. Entretanto, o novo Decreto não apenas revogou o anterior, mas estabeleceu um novo plano para promover a democracia econômica e alimentar (BRASIL, 2023).

O novo projeto é intitulado Brasil Sem Fome e, como o próprio nome diz, busca ser mais específico, com maior ênfase em promover a segurança alimentar à toda a população. Aqui estão algumas das principais diferenças entre os dois decretos:

1. Objetivo: O Plano Brasil Sem Miséria foca na superação da extrema pobreza, enquanto o Plano Brasil Sem Fome visa promover a segurança alimentar e nutricional e combater a fome.

2. Público-alvo: O Plano Brasil Sem Miséria destina-se à população em situação de extrema pobreza, enquanto o Plano Brasil Sem Fome tem como público-alvo as pessoas em situação de insegurança alimentar grave.

3. Eixos de Atuação: Ambos os planos têm eixos de atuação semelhantes, incluindo garantia de renda e acesso a serviços públicos. No entanto, o Plano Brasil Sem Miséria inclui um eixo de inclusão produtiva, enquanto o Plano Brasil Sem Fome inclui um eixo de mobilização para o combate à fome.

4. Duração: O Plano Brasil Sem Miséria não especifica uma duração para o plano, enquanto o Plano Brasil Sem Fome especifica que terá duração até que o País saia do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas. (BRASIL, 2011; 2023).

2.3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO QUE CRIOU O PBSM

O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, durante a gestão da presidente Dilma Rousseff. Entretanto, insta salientar que diversas políticas públicas voltadas para a eliminação da pobreza já vinham sendo feitas naquele momento. O Decreto n. 7.492/2011, criou um plano de integração destas políticas, além de articular novas ações e programas (PASSARINHO; SANTOS, 2011).

Um dos programas anteriores ao Plano Brasil Sem Miséria, mas cuja aplicação foi integrada ao seu plano de ação, foi o Bolsa Família. Tal programa foi criado em 2003, buscava transferir renda do Governo Federal para famílias que se encontrem em extrema pobreza (CAMPELO; NERI, 2013, p. 27). Salienta ainda que o bolsa família, por si só, já representava a integração de outros programas, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Posteriormente, em 2004, foi incluído o Cadastramento Único do Governo Federal, ao plano de ação do Bolsa Família (BRASIL, 2003).

O Cadastramento Único do Governo Federal é outra iniciativa integrada ao Plano Brasil Sem Miséria. O CadÚnico, foi instituído antes do Bolsa Família, em 2001, pelo Decreto nº 3.877/2001. Esta política é uma das principais formas de integrar os programas sociais, rastrear as famílias que vivem em extrema pobreza e aplicar as ações do PBSM. Se trata de um cadastro onde as famílias que pretendem usufruir das políticas públicas de transferência de renda e fomento, se inscrevem, informando dados familiares e renda

(CAMPELO; NERI, 2013, p. 21). A partir dos dados coletados, torna-se possível mapear a população a que se destinam cada uma das políticas de fomento.

Contudo, o elemento central para a concepção e a implementação do plano foi o CadÚnico, que concentra em um só instrumento atividades de registro, diagnóstico e seleção de público para uma série de iniciativas. Porta de entrada para as iniciativas do Brasil Sem Miséria, o Cadastro Único permite transferir renda para as famílias selecionadas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso à água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica, entre outras ações. A construção de um registro administrativo do porte e da qualidade do CadÚnico, como bem frisam Paiva, Falcão e Bartholo em seu capítulo, só foi possível graças a um forte programa usuário – o Bolsa Família. (CAMPELO; NERI, 2013, p. 21).

Mesmo após o Decreto 7492/2011, novos programas foram sendo criados e integrados ao projeto, como é o caso do Programa de Apoio à Conservação Ambiental. Criado pela Lei n. 12.512/2011, fora criado para promover a conservação ambiental através do fomento à atividade produtiva rural de pequeno porte e atividades de conservação, promovidas por famílias em situação de extrema pobreza.

Entretanto, o ideal do PBSM era ir além, interseccionando os órgãos públicos e as políticas sociais. A ideia era criar uma forma de alcançar até mesmo as famílias não cadastradas pelo CadÚnico. Não obstante, buscava-se não apenas reduzir, diretamente, a pobreza, mas combater suas causas. Além da transferência de renda, também havia projetos para qualificação da população, inclusão social e acesso aos serviços públicos, atingindo famílias que vivem em áreas urbanas, mas também rurais.

O Brasil Sem Miséria é organizado em três grandes eixos de atuação. O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa. Tudo isso é perpassado pela estratégia de busca ativa, concebida para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que, a despeito dos esforços de inclusão dos últimos anos, ainda não estão no CadÚnico. A ideia é que o poder público vá até estas famílias “invisíveis” aos olhos do Estado, sem esperar que elas façam o movimento de procurá-lo. (CAMPELO; NERI, 2013, p. 21).

Ao longo do tempo, o Decreto foi sendo alterado, até ser revogado pela Lei 11.679 de 2023. Porém, a maior mudança trazida pelo Brasil Sem Miséria veio, a partir de 2012, com a ação Brasil Carinhoso, uma estratégia focada no desenvolvimento da primeira infância que

incluía iniciativas em educação, saúde e renda. Do lado da renda, o Brasil Carinhoso mudou a lógica de cálculo do benefício Bolsa Família, instituindo um novo benefício cujo valor varia de acordo com o nível de pobreza. Quanto menor a renda, maior o pagamento do Bolsa Família. O programa garante, portanto, que todos os beneficiários ultrapassem o nível de renda de extrema pobreza de R\$ 70,00 por mês (CAMPELO; NERI, 2013, p. 22,).

A partir destas mudanças e do avanço do programa, à medida que a renda daqueles que se beneficiaram das políticas públicas foram aumentando, novas alterações foram sendo feitas, principalmente a fim de aumentar a abrangência dos programas. Inicialmente, o decreto considerava em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00. No entanto, esse valor foi revisado várias vezes ao longo dos anos: Em 2014, o Decreto nº 8.232 aumentou o valor para R\$ 77,00 (BRASIL, 2014); Em 2016, o Decreto nº 8.794 elevou o valor para R\$ 85,00 (BRASIL, 2016); Em 2018, o Decreto nº 9.396 definiu o valor em R\$ 89,00 (BRASIL, 2018); Finalmente, em 2021, o Decreto nº 10.851 estabeleceu o valor em R\$ 100,00 (BRASIL, 2021).

2.4 EIXOS ESTRUTURANTES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O Plano Brasil Sem Miséria, iniciativa do governo brasileiro lançada em 2011, com o objetivo de superar a extrema pobreza no país, buscava melhorar as condições de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social. O norteavam suas ações por meio de três eixos estruturantes, conforme mencionado no Decreto n. 7.492/2011, são eles a garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva¹ (BRASIL, 2011).

A garantia de renda era feita, especialmente a partir da transferência. Uma das características mais visíveis do Brasil Sem Miséria foi o aumento e a expansão dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Por meio desses programas, as famílias em extrema pobreza recebiam um auxílio financeiro mensal para garantir o acesso a alimentos, educação e saúde. Isso contribuiu significativamente para a redução da pobreza extrema (FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2018, p. 61).

O programa Bolsa Família, que já estava em vigor no Brasil, era uma das principais ferramentas utilizadas para combater a pobreza extrema. O Plano Brasil Sem Miséria ampliou a cobertura do Bolsa Família, garantindo que todas as famílias identificadas em situação de extrema pobreza fossem beneficiadas (OSORIO; SOARES, 2014, p. 7). Também é meritório

¹ Art. 5º do Decreto 7.492/2011

destacar a importância do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que igualmente assegura uma renda mínima aos idosos e portadores de deficiência vivendo na extrema pobreza (FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2018, p. 62).

Ademais, reconhecendo que a pobreza extrema era mais prevalente em áreas rurais e em regiões vulneráveis, o Plano Brasil Sem Miséria buscava promover o desenvolvimento econômico e social nessas regiões, incentivando práticas sustentáveis de agricultura e agroindústria. Utilizou-se programas de fomento e financiamento voltados à agricultura familiar, além de programas de acesso a alimentos e renda às famílias que vivem no campo (MELLO; ANDRADE; MELCHIORI; OLIVEIRA. 2014, p. 19-20).

Para superar a extrema pobreza, é fundamental também, garantir o acesso das famílias a serviços essenciais, como saúde, educação e assistência social. Além de uma renda mínima, é essencial a criação e acesso de serviços públicos pela população mais pobre. Isso incluía a expansão e melhoria de creches, escolas e unidades de saúde, bem como o fortalecimento de programas de capacitação e qualificação profissional (CAMPELLO; FALCÃO; DA COSTA, 2014, p. 59).

O acesso a serviços públicos de qualidade é outro eixo estruturante do PBSM. Este, buscava integrar e articular ações e programas de diversos órgãos e ministérios do governo federal, bem como estabelecer parcerias com estados, municípios e organizações da sociedade civil para alcançar um maior impacto na redução da pobreza extrema.

O eixo de acesso a serviços públicos constituiu-se por ações que visavam alcançar como objetivo mais geral a ampliação do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, através de atuação em duas frentes. Na primeira delas, era necessário garantir o aumento da oferta de serviços para os extremamente pobres por meio da expansão ou redirecionamento dos serviços e equipamentos existentes. Em segundo lugar, era importante também colocar em andamento e fortalecer ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores, garantindo um atendimento adequado à população em situação de extrema pobreza. (CAMPELLO; FALCÃO; DA COSTA, 2014, p. 59).

No eixo de inclusão produtiva o foco é na ampliação das oportunidades de trabalho e renda para a população mais pobre. Não bastasse a transferência direta de renda e acesso a serviços públicos, o plano também propunha criar mecanismos para que esta pessoa esteja apta a gerar sua própria renda. Foram definidas estratégias de melhoria das condições de inserção econômica do público do Brasil sem Miséria. As estratégias se diferenciavam entre aquelas políticas voltadas para a inserção e aprimoramento ao mercado de trabalho urbano e rural (CAMPELLO; FALCÃO; DA COSTA, 2014, p. 54).

Este eixo tem como objetivo promover a inclusão das famílias em situação de extrema pobreza no mercado de trabalho, seja por meio da geração de empregos, do estímulo à agricultura familiar, do acesso a microcrédito ou do apoio aos empreendimentos comunitários. Trata-se de uma política de fomento, mas não apenas de renda, mas de ações que promovessem a inclusão produtiva das pessoas em situação de extrema pobreza, criando oportunidades de trabalho e geração de renda.

2.4.1 Transferência de renda

A transferência de renda no âmbito do programa "Brasil Sem Miséria" se deu principalmente através do Bolsa Família, que já existia antes do lançamento do programa, mas foi ampliado e aprimorado para atender às metas de erradicação da extrema pobreza (CAMPELO; NERI, 2013, p. 27). O Bolsa Família é um programa de transferência condicional de renda que beneficia famílias com baixa condição financeira em todo o Brasil.

Os programas de transferência de renda possuíam diversas características, antes e depois do PBSM. É inegável que, com a criação do plano, buscou, por meio de cadastros universais, intersecção entre os entes públicos e criação de uma logística funcional, aprimorar o foco nas famílias extremamente pobres. O programa tinha como alvo prioritário as famílias que viviam em condições de extrema pobreza, com renda per capita inferior a um determinado valor estabelecido pelo governo, que foi alterando à medida que o programa avançava (LIMA, 2015, p. 67).

(...) é registrado o reconhecimento de que a unificação dos cadastros e a utilização de cartão único tornam possível e desejável a unificação do gerenciamento dos programas e a redução dos custos meios. Todavia grande destaque é atribuído à necessidade de articulação efetiva dos Programas de Transferência de Renda com outros Programas e Políticas Sociais, bem como é indicada a adoção de um Único Fundo para centralizar os recursos destinados aos Programas de Transferência de Renda, sendo também apontada a necessidade de definição das áreas prioritárias de incidência de maior exclusão social, para permitir a definição do público-alvo para maior efetividade na focalização dos programas. (YAZBEK; GIOVANNI; SIMVA, 2012, p. 141).

Muitos dos benefícios abarcados pelo programa tiveram seus valores médio pagos às famílias beneficiárias, aumentados, garantindo um apoio financeiro mais substancial. Assim, forneciam uma complementação de renda às famílias, ajudando a elevar seu padrão de vida e permitindo-lhes atender a necessidades básicas, como alimentação, saúde e educação.

Para receber o benefício, as famílias eram obrigadas a cumprir condicionalidades, como garantir que as crianças frequentassem a escola e que as gestantes e lactantes recebessem atendimento médico adequado. O mero atendimento aos critérios não tornava as famílias automaticamente aptas ao recebimento dos benefícios. As políticas de transferência de renda não eram direitos adquiridos pelas famílias, mas programas governamentais. É meritório destacar que a quantidade de famílias beneficiárias está diretamente relacionada ao orçamento destinado ao programa (LIMA, 2015, p. 69).

Não obstante, a transferência de renda era associada à inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos. Isto pois os tais programas, como é o caso do Bolsa Família, buscavam também o incentivo à outras políticas sociais como educação e saúde. Este intercambio se traduz nas condicionalidades para a sua concessão (LIMA, 2015, p. 69). O programa também implementou sistemas de acompanhamento e monitoramento para garantir que os recursos fossem direcionados de forma adequada e que as famílias beneficiárias estivessem cumprindo as condicionalidades.

A transferência de renda proposta pelo "Brasil Sem Miséria" desempenhou um papel importante na redução da extrema pobreza no país e no aumento do acesso à educação e aos serviços de saúde para as famílias beneficiárias. No entanto, o programa também enfrentou desafios, como a necessidade de combater a fraude e garantir que os recursos chegassem efetivamente às famílias mais vulneráveis.

As principais formas de transferência de renda incluíram:

- Bolsa Família: O Bolsa Família é o programa de transferência de renda mais conhecido e amplamente utilizado no Brasil. Ele consiste em um benefício mensal concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, desde que atendam a determinados critérios de elegibilidade. O valor do benefício varia de acordo com a composição da família e sua renda per capita. Para continuar recebendo o benefício, as famílias devem cumprir condicionalidades, como garantir que as crianças estejam matriculadas na escola e recebam atendimento médico adequado.
- Benefício de Prestação Continuada (BPC): O BPC é um benefício de transferência de renda destinado a idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência que vivem em famílias de baixa renda. Essas famílias têm direito a receber um salário-mínimo mensal por beneficiário. O BPC tem como objetivo garantir a subsistência dessas pessoas e proporcionar um padrão mínimo de vida.
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): Embora não seja exclusivamente um programa de transferência de renda, o Pronatec foi uma

iniciativa importante no âmbito do "Brasil Sem Miséria". Ele oferecia cursos de formação técnica e profissionalizante gratuitos para jovens e adultos de baixa renda, com o objetivo de melhorar suas perspectivas de emprego e renda. Além dos cursos gratuitos, os participantes recebiam uma bolsa-auxílio para ajudar com despesas de transporte e alimentação durante o período de formação.

- **Microcrédito Produtivo Orientado:** O programa "Brasil Sem Miséria" também promoveu o acesso ao microcrédito para famílias em situação de extrema pobreza. O microcrédito é uma forma de transferência de renda que permite que indivíduos ou famílias tomem empréstimos de pequeno valor para iniciar ou expandir pequenos negócios. Isso pode contribuir para o aumento da renda familiar ao longo do tempo.
- **Apoio à Agricultura Familiar:** O programa incluiu ações para apoiar a agricultura familiar, incluindo o fornecimento de sementes, assistência técnica e acesso a programas de compras governamentais de alimentos produzidos por pequenos agricultores. Isso teve um impacto positivo na renda das famílias rurais de baixa renda.

Essas são algumas das principais formas pelas quais o governo brasileiro buscou transferir renda para as famílias consideradas pobres por meio do programa "Brasil Sem Miséria". Essas iniciativas visavam não apenas aliviar a pobreza imediata, mas também criar oportunidades para que essas famílias melhorassem sua situação econômica a longo prazo, por meio da educação, capacitação e apoio ao empreendedorismo.

2.4.2 Acesso às políticas públicas

O Governo Brasileiro, a partir da incrementação do plano Brasil Sem Miséria, reconheceu que a erradicação da miséria no país não poderia ser alcançada apenas por meio de ações isoladas, mas sim por meio de uma estratégia abrangente e articulada que envolvesse diversos eixos. A mera transferência de renda não seria o suficiente para eliminar a extrema pobreza, sendo também necessário que as famílias miseráveis deixem de ser negligenciadas pelo poder público, promovendo o "Acesso às Políticas Públicas".

Este eixo estruturante do Plano Brasil Sem Miséria tem como objetivo central garantir que as populações mais vulneráveis tenham acesso efetivo a um conjunto de políticas públicas e serviços essenciais, de modo a proporcionar-lhes melhores condições de vida e o exercício pleno da cidadania. Para compreender a importância desse eixo, é fundamental analisar sua

abrangência e as estratégias implementadas para promover o acesso às políticas públicas (CAMPELLO; FALCÃO; DA COSTA, 2014, p. 59).

Antes do Brasil Sem Miséria, o Brasil enfrentava altos níveis de pobreza extrema, com milhões de brasileiros vivendo em condições de miséria. Essa realidade era caracterizada pela falta de acesso a serviços básicos, como saúde, educação, alimentação adequada e moradia digna. Para superar esse desafio, o programa buscou ampliar e melhorar a oferta de políticas públicas, tornando-as acessíveis a todos, independentemente de sua condição socioeconômica (CAMPELO; MELO, 2014, p. 27).

A busca pelo "Acesso às Políticas Públicas" do Brasil Sem Miséria buscou a universalização do acesso a serviços essenciais. Para tanto, foram adotadas diversas estratégias (LASTA, 2015):

- Ampliação da oferta de serviços: O programa promoveu a expansão e melhoria da infraestrutura de serviços públicos, como postos de saúde, escolas, creches e unidades de assistência social, nas áreas mais carentes do país. Isso incluiu a construção de novos equipamentos e a contratação de profissionais de saúde e educação.
- Programa Brasil Carinhoso: Dentro do Plano Brasil Sem Miséria, foi lançado o Programa Brasil Carinhoso, que visava à universalização do acesso à creche para crianças de zero a cinco anos de famílias em extrema pobreza. Isso permitiu que as mães trabalhadoras tivessem um local seguro para deixar seus filhos, facilitando seu acesso ao mercado de trabalho.
- Transporte para acesso a serviços: O programa implementou estratégias para facilitar o transporte das famílias em situação de extrema pobreza até os serviços públicos. Isso incluiu ações como transporte escolar gratuito para crianças que viviam em áreas rurais e o fortalecimento de programas de transporte público em áreas urbanas.
- Formação de agentes comunitários: O Plano Brasil Sem Miséria investiu na capacitação de agentes comunitários de saúde e assistência social que atuavam diretamente nas comunidades em extrema pobreza. Esses agentes desempenharam um papel fundamental na identificação das necessidades das famílias e no encaminhamento para os serviços adequados.
- Campanhas de conscientização: Foram realizadas campanhas de conscientização para informar as famílias sobre a importância de acessar os serviços públicos disponíveis, como exames de saúde, vacinação, matrícula escolar e outros benefícios.

- **Atendimento diferenciado:** O programa implementou políticas de atendimento diferenciado para as famílias em extrema pobreza, garantindo prioridade no acesso aos serviços públicos e flexibilizando os requisitos de documentação quando necessário.

O eixo "Acesso às Políticas Públicas" do Brasil Sem Miséria obteve resultados significativos ao longo dos anos. Reduziu a pobreza extrema, melhorou a qualidade de vida das famílias beneficiadas e promoveu a inclusão social. Além disso, contribuiu para o fortalecimento de uma cultura de direitos, na qual os cidadãos passaram a exigir e a ter acesso efetivo aos serviços públicos (LASTA, 2015, p. 86).

O eixo "Acesso às Políticas Públicas" do Plano Brasil Sem Miséria desempenhou um papel fundamental na luta contra a pobreza extrema no país. Por meio da universalização do acesso a serviços básicos, inclusão produtiva e qualificação profissional, o programa promoveu a melhoria das condições de vida das famílias mais vulneráveis. Contudo, é importante ressaltar que a continuidade e aperfeiçoamento dessas políticas são essenciais para garantir que o Brasil continue avançando em direção a um futuro com menos desigualdade e miséria. O acesso às políticas públicas permanece como um dos pilares fundamentais na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

2.4.3 Inclusão produtiva

A maior parte da população pobre, em idade adulta, no Brasil, é economicamente ativa. Contudo, sua inserção no mundo do trabalho, em geral, é precária, marcada pela renda baixa e intensa instabilidade. Em larga medida, isso se deve ao fato de não terem tido acesso à educação e a bons cursos de qualificação profissional (DA COSTA, et al; 2014, p. 1). Por esta razão, a fim de eliminar a extrema pobreza, também é necessário eliminar o ostracismo e a segregação dessa população, do mercado de trabalho.

Assim, um dos principais eixos para a eliminação da extrema pobreza, no PBSM, foi a Inclusão Produtiva, a fim de capacitar os trabalhadores de baixa renda e propiciar melhores condições de trabalho. A inclusão produtiva, no Plano Brasil Sem Miséria, teve como objetivo central a promoção da autonomia e da capacidade de geração de renda das famílias em extrema pobreza. Para alcançar esse objetivo, o programa implementou diversas estratégias que visavam capacitar e apoiar os beneficiários na busca por oportunidades no mercado de trabalho ou na criação de seus próprios negócios (DA COSTA, et al; 2014, p. 2).

Um dos pilares fundamentais da Inclusão Produtiva foi o fortalecimento da educação e qualificação profissional. Por meio de parcerias com instituições de ensino e entidades

capacitadoras, o programa ofereceu cursos de capacitação e treinamento em diversas áreas, permitindo que os beneficiários adquirissem as habilidades necessárias para encontrar emprego ou iniciar os empreendimentos. Isso não apenas aumentou suas chances no mercado de trabalho, mas também contribuiu para o desenvolvimento econômico das comunidades mais carentes.

O carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva urbana é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, que oferece cursos gratuitos de qualidade reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC, responsável pelo programa) e pelo mercado. Em sua vertente voltada às pessoas de baixa renda, o Programa é conhecido como Pronatec Brasil sem Miséria.

Os cursos são ministrados por entidades do “Sistema S” – Senai, Senac, Senat e Senar –, pela rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e por redes estaduais e municipais de educação técnica e tecnológica credenciadas pelo MEC. (DA COSTA, et al, 2014, p. 3).

O plano reconheceu o alto grau de vulnerabilidade de alguns grupos, como o caso de mulheres, adolescentes, jovens em situação de abuso ou exploração sexual e da população em situação de rua. Assim, buscou promover políticas voltadas para estes grupos.

Destacando sua ênfase na promoção da igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres, o Plano Brasil Sem Miséria buscou levar educação, cidadania e desenvolvimento sustentável para as mulheres. Reconhecendo a importância do papel das mulheres na economia familiar, o programa implementou ações específicas para atender às suas necessidades e desafios. Isso incluiu a oferta de creches e escolas de educação infantil, permitindo que as mães participassem dos cursos de capacitação e atividades de geração de renda. Como também a promoção de cursos voltados para o público feminino, aproveitando os múltiplos saberes, histórias e vivências, em cursos ministrados por mulheres com histórias de vida e identidades comuns, permitindo identificar grupos que trabalham sem relação com o mercado formal, “mas têm potencial para se organizar em coletivos integrados aos arranjos produtivos sociais e culturais locais, ou para se estabelecer como microempreendedoras individuais” (DA COSTA, et al, 2014, p. 15).

Além disso, a Inclusão Produtiva apoiou a criação de grupos produtivos liderados por mulheres, como cooperativas e associações. Isso não apenas fortaleceu a posição econômica das mulheres, mas também promoveu a solidariedade e o trabalho em equipe dentro das comunidades, criando um ambiente propício para o desenvolvimento sustentável.

Um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), iniciativa do MDS e MDA que, desde 2003, compra a produção de agricultores familiares sem necessidade de licitação.

(...) O segundo resultado relevante foi que a região Nordeste apareceu como a principal fornecedora de produtos para o PAA, com 45% do total de agricultores beneficiados no período de 2011 a 2014. E o terceiro resultado importante foi que, o percentual de mulheres no PAA passou de 26% em 2011 para 36% em 2014. (MELO et al, 2014, p. 10).

O eixo estruturante da Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria alcançou resultados notáveis ao longo dos anos. Milhões de brasileiros foram capacitados, conseguiram empregos formais ou informais e iniciaram pequenos empreendimentos que proporcionaram uma melhoria significativa em suas condições de vida. A redução da extrema pobreza no país foi evidente, com uma queda acentuada nas estatísticas de miséria.

No entanto, apesar dos avanços, alguns desafios permanecem. A desigualdade persiste em muitas regiões, e a pandemia da COVID-19 expôs a vulnerabilidade de milhões de famílias que ainda lutam para superar a pobreza. Portanto, é fundamental que o Brasil mantenha e aprimore os esforços de inclusão produtiva e social, adaptando as políticas às novas realidades e demandas.

A Inclusão Produtiva, como eixo estruturante do Plano Brasil Sem Miséria, desempenhou um papel vital na transformação de vidas e na redução da extrema pobreza no país. Ao investir na capacitação, no empoderamento das mulheres e na promoção da igualdade de oportunidades, o programa não apenas melhorou as condições de vida das famílias mais carentes, mas também impulsionou o desenvolvimento econômico e social das comunidades. No entanto, é importante lembrar que o trabalho não está completo, e o compromisso contínuo com a inclusão produtiva é essencial para garantir um futuro mais justo e igualitário para todos os brasileiros.

Além dos programas mencionados, o PBSM também desempenhou um papel crucial na promoção da inclusão produtiva por meio de iniciativas que visam fortalecer o empreendedorismo e a economia local. O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), por exemplo, foi uma estratégia implementada para facilitar o acesso ao crédito para micro e pequenos empresários, estimulando o crescimento e a sustentabilidade de negócios locais.

Outro destaque é o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que não apenas promove a inclusão produtiva, mas também contribui para a segurança alimentar e nutricional. Ao priorizar a compra de alimentos de produtores locais

para abastecer as escolas públicas, o programa não só impulsiona a agricultura familiar, mas também fomenta a produção regional, gerando empregos e estimulando a economia local.

No contexto urbano, o PBSM implementou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que oferece cursos de qualificação profissional em diversas áreas. Isso não apenas amplia as oportunidades de emprego para os participantes, mas também atende à demanda por profissionais qualificados em setores específicos, impulsionando o desenvolvimento econômico local.

A abordagem do PBSM também se estende à inclusão digital, reconhecendo a importância crescente da tecnologia na economia moderna. A promoção do acesso à internet em comunidades de baixa renda, aliada a programas de capacitação em tecnologia, visa equipar os participantes com habilidades digitais essenciais, permitindo-lhes explorar oportunidades online de trabalho e empreendedorismo.

Além disso, para garantir a continuidade desses esforços, o PBSM tem buscado parcerias estratégicas com o setor privado, incentivando investimentos em regiões economicamente vulneráveis. A criação de incentivos fiscais e facilidades para empresas que se comprometem com projetos de responsabilidade social tem contribuído para a sustentabilidade dessas iniciativas.

Esses exemplos adicionais destacam a abrangência e a diversidade de estratégias adotadas pelo PBSM para promover a inclusão produtiva. Ao integrar medidas que abordam tanto as necessidades urbanas quanto rurais, o programa busca criar um impacto duradouro na vida das pessoas, impulsionando não apenas a renda individual, mas também o crescimento econômico sustentável em todo o país. Essa abordagem holística ressalta a importância de políticas públicas multifacetadas e adaptáveis para enfrentar os desafios complexos associados à pobreza e à exclusão econômica.

A efetividade da Inclusão Produtiva no contexto do Plano Brasil Sem Miséria é evidenciada pelos resultados positivos alcançados ao longo dos anos. A ampliação do acesso à educação e à qualificação profissional representou um divisor de águas na vida da população economicamente ativa em situação de vulnerabilidade. A ênfase no fortalecimento da educação técnica e profissional proporcionou aos beneficiários não apenas uma chance de adentrar o mercado de trabalho, mas também de criar seus próprios caminhos empreendedores.

Ao direcionar esforços para a igualdade de gênero, o PBSM não apenas reconheceu, mas também agiu para superar as barreiras enfrentadas por mulheres em situação de pobreza. A implementação de medidas específicas, como creches e escolas de educação infantil, não

apenas permitiu que as mães participassem ativamente dos programas de capacitação, mas também contribuiu para a formação de uma base sólida para o desenvolvimento futuro das crianças.

A promoção de cursos destinados ao público feminino, ministrados por mulheres com experiências de vida semelhantes, mostrou-se uma estratégia eficaz para identificar potenciais empreendedoras, muitas vezes invisíveis nos cenários formais. Essa abordagem não apenas quebrou estigmas, mas também proporcionou um espaço inclusivo para mulheres explorarem suas habilidades e alcançarem independência financeira.

A criação de grupos produtivos liderados por mulheres, como cooperativas e associações, não apenas fortaleceu a posição econômica dessas mulheres, mas também fomentou a solidariedade e a cooperação nas comunidades. Esses grupos não apenas representam uma fonte de sustento, mas também agem como catalisadores para o desenvolvimento sustentável, criando um impacto positivo duradouro.

A vinculação da Inclusão Produtiva ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) destacou a importância de apoiar a agricultura familiar. Os resultados positivos na região Nordeste e o aumento significativo da participação feminina no PAA evidenciam o impacto da Inclusão Produtiva não apenas na geração de renda, mas também na promoção da equidade de gênero nas atividades econômicas.

Embora os avanços sejam notáveis, é imperativo reconhecer os desafios persistentes, especialmente à luz da pandemia da COVID-19, que exacerbou as vulnerabilidades existentes. A contínua adaptação das políticas públicas, aliada a um compromisso renovado com a inclusão produtiva, é essencial para enfrentar esses desafios emergentes.

Em síntese, a Inclusão Produtiva, como peça central do Plano Brasil Sem Miséria, não apenas melhorou as condições de vida das populações mais vulneráveis, mas também contribuiu para a construção de um Brasil mais equitativo e resiliente. O desafio agora é manter o ímpeto, ajustar estratégias conforme necessário e garantir que nenhum setor da sociedade seja deixado para trás, assegurando assim um futuro mais justo e igualitário para todos os brasileiros.

2.5 TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: EFETIVIDADE E CRÍTICAS

O Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011 pelo governo brasileiro, representou um marco na luta contra a pobreza e a desigualdade no país. Uma das principais estratégias desse plano foi a implementação de programas de transferência direta de renda, como o Bolsa

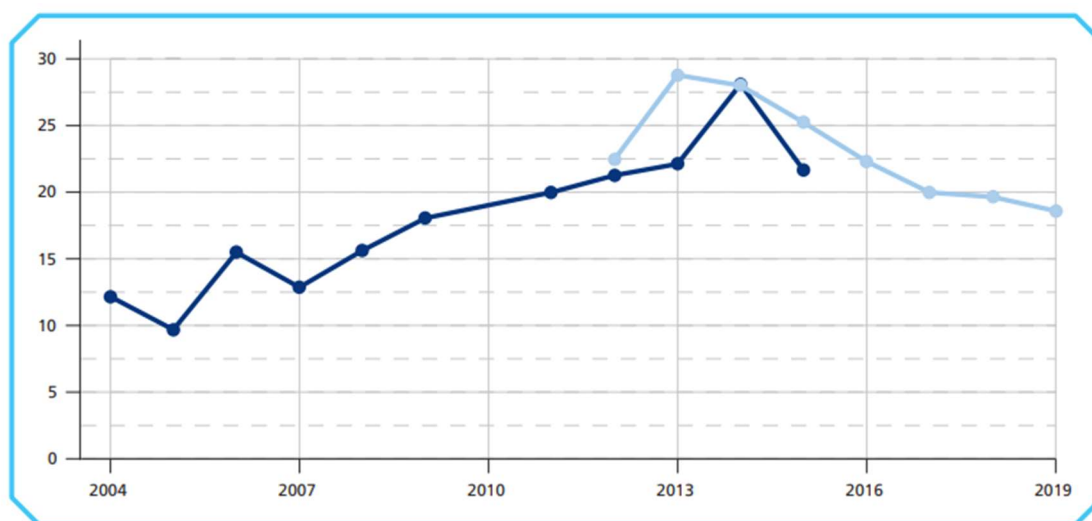
Família, visando melhorar as condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social. No entanto, ao longo dos anos, esses programas têm enfrentado críticas e questionamentos quanto à sua efetividade e impacto real na redução da pobreza. Exploraremos a transferência direta de renda no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, analisando sua efetividade e as principais críticas que recebe.

Uma das principais conquistas do Plano Brasil Sem Miséria e dos programas de transferência de renda foi a significativa redução da pobreza extrema no país (SOUZA; BRUCE, 2022). Milhões de brasileiros foram retirados da extrema miséria, garantindo-lhes acesso a condições básicas de sobrevivência, como alimentação e moradia. Esse impacto é inegável e demonstra a importância desses programas na proteção social (LIMA, 2015).

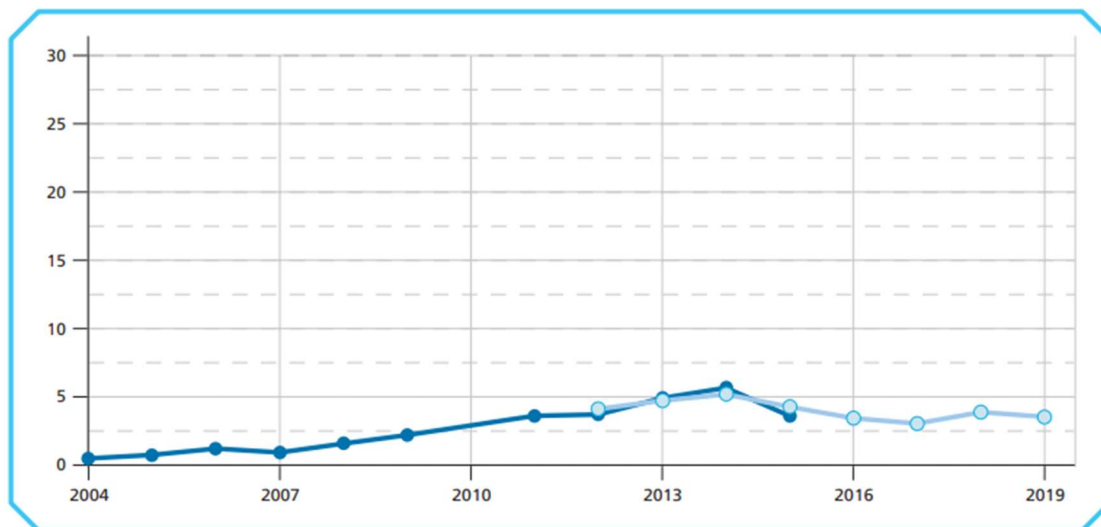
De acordo com pesquisa realizada por Pedro Herculano Guimarães Ferreira Souza e Raphael Bruce (2022, p. 43), o Programa Bolsa Família promoveu reduções relevantes na incidência da pobreza para a linha mais baixa de poder de compra, entre 15% e 30%. Entretanto, seus efeitos foram mais modestos nas faixas mais elevadas. O auge de efetividade do programa foi entre 2013 e 2014 (SOUZA; BRUCE; 2022, p. 43-44).

Entretanto, os autores criticam a condução do programa nos anos mais recentes. A estagnação no tamanho do programa e a desvalorização paulatina dos benefícios, fizeram que o PBF perdesse efetividade após o seu auge em 2014 (SOUZA; BRUCE; 2022, p. 44).

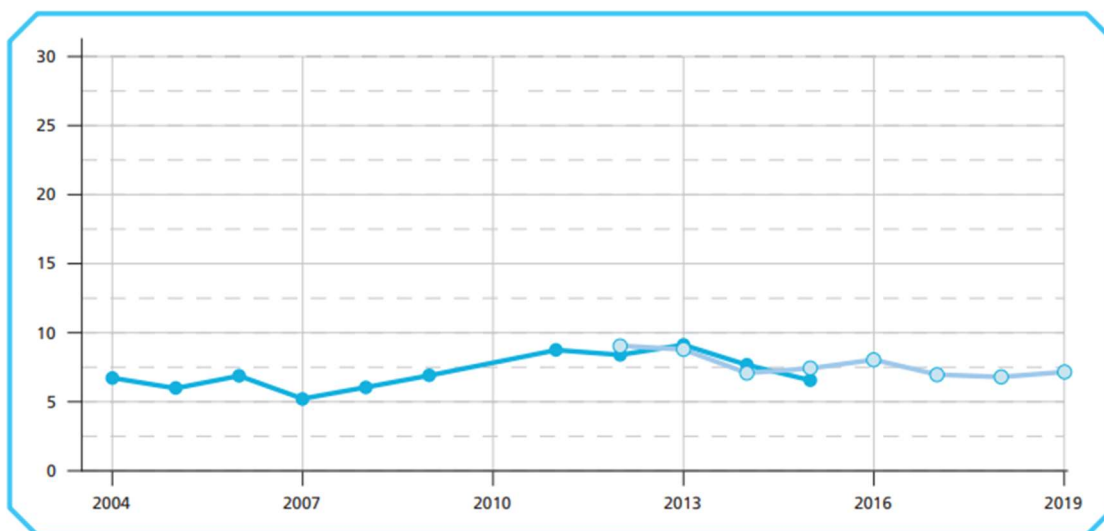
Gráfico 1: Redução na incidência da pobreza após as transferências do PBF para linhas de pobreza selecionadas – Brasil, 2004-2019) (Em %): PPC\$ 1,90/dia.



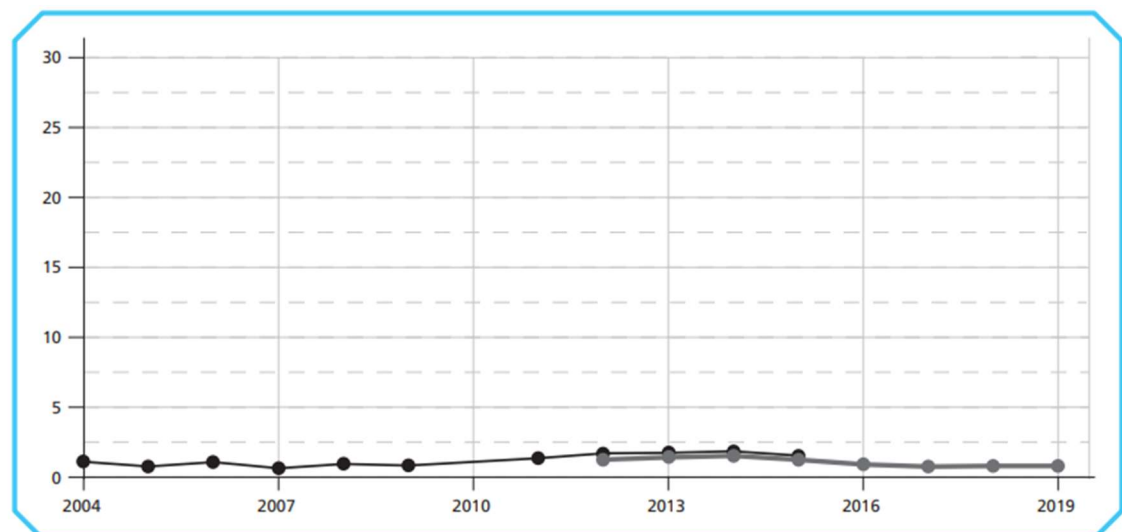
Fonte: MDS, 2014.

Gráfico 2: PPC\$ 5,50/dia

Fonte: MDS, 2014.

Gráfico 3: Percentil 20

Fonte: MDS, 2014.

Gráfico 4: Percentil 40

Fonte: MDS, 2014.

(PNAD; 2004 a 2015) e (PNAD Contínua; 2012 a 2019)²

Em resumo, o PBF atuou fortemente para a redução da pobreza mais extrema, isto é, medida por linhas com valores bastante modestos. Essa contribuição se deu mais por reduzir o hiato de pobreza das famílias pobres do que por transformá-las em “não pobres” após as transferências. Os efeitos do programa diminuem conforme a linha de pobreza aumenta, tornando-se discretos para linhas acima de R\$ 400,00 per capita. Para todas as linhas, o PBF registrou desempenho cada vez melhor até 2014 devido à queda dos erros de exclusão⁷ e à valorização real dos benefícios.⁸ Depois, houve estagnação ou retrocesso nas duas frentes. Com isso, o percentual de beneficiários pobres que conseguiram sair da pobreza graças às transferências caiu de 30%-40% entre 2011 e 2014 para 25% em 2019.

Além dos efeitos diretos na renda das famílias, é importante mencionar os colaterais também. Muitos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm como condicionalidades a frequência escolar e a realização de exames médicos. Isso estimula a

² Obs.:

1. A redução na incidência da pobreza é calculada como Valores mais altos indicam melhor desempenho.
2. As linhas de PPC\$ 1,90 e PPC\$ 5,50 ao dia correspondem a R\$ 157,00 e R\$ 454,00 por mês. Os percentis 20 e 40 dizem respeito à distribuição de renda exclusive benefícios do PBF, equivalendo a R\$ 364,00 e R\$ 714,00 per capita, respectivamente, na PNAD Contínua 2019. Valores em reais de dezembro de 2020.
3. Marcadores sem preenchimento representam estimativas da PNAD; marcadores com preenchimento sólido correspondem à PNAD Contínua.
4. A tabela A.9 do apêndice A traz os números usados neste gráfico (SOUZA; BRUCE, p. 45, 2022).

participação das crianças na escola e o acesso à saúde, o que pode ter efeitos positivos a longo prazo, contribuindo para a quebra do ciclo de pobreza. (LIMA, 2015, p. 69).

A injeção de recursos nas mãos das famílias mais pobres também estimula o consumo local, beneficiando a economia das regiões mais carentes. Isso pode criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico.

Os programas de transferência de renda contribuem para a diminuição das desigualdades sociais ao redistribuir parte da riqueza do país para os mais vulneráveis. Isso promove uma sociedade mais justa e inclusiva.

Uma das críticas mais frequentes é a ideia de que os programas de transferência de renda podem desincentivar o trabalho formal, levando algumas pessoas a dependerem exclusivamente desses benefícios. Segundo SOUZA e BRUCE (2022, p. 43), os benefícios assistenciais de transferência de renda não induzem respostas comportamentais significativas. No entanto, estudos têm mostrado que o impacto negativo sobre a oferta de trabalho é limitado, e a maioria dos beneficiários continua buscando oportunidades de emprego. Há, principalmente, forte impacto na busca pelo empreendedorismo, entre os beneficiários do bolsa família, especialmente entre as mulheres (BARBOSA; CORSEUIL, 2013). De acordo com pesquisa de CHITOLINA et al, (2012) os jovens entre 16 e 17 anos possuem maior motivação à evolução na escola e de se inserirem no mercado de trabalho, quando integrantes de famílias de baixa renda amparadas pelo Bolsa Família, quando comparadas às famílias com mesma renda, mas que não recebiam o benefício.

Alguns críticos argumentam que os programas não são suficientemente focalizados, beneficiando pessoas que não se encontram em situação de pobreza extrema. Melhorar os mecanismos de seleção dos beneficiários é um desafio constante.

Os programas de transferência de renda, embora eficazes na mitigação da pobreza extrema, não abordam as causas estruturais da desigualdade e da pobreza, como a falta de acesso a empregos de qualidade, educação e serviços de saúde. Portanto, são uma solução paliativa e não definitiva. Entretanto, é meritório destacar a transversalidade do PBSM, não focando apenas na transferência de renda, mas também em outros eixos de atuação, razão pela qual.

A transferência direta de renda desempenha um papel fundamental na luta contra a pobreza e a desigualdade no Brasil, como parte do Plano Brasil Sem Miséria. Sua efetividade é inegável, tendo retirado milhões de pessoas da extrema miséria e melhorado as condições de vida de muitas famílias. No entanto, as críticas e desafios existentes não podem ser ignorados. É essencial aprimorar a focalização, garantir a sustentabilidade fiscal e abordar as causas

estruturais da pobreza para que esses programas continuem a cumprir seu papel de promover uma sociedade mais justa e igualitária.

Além disso, o debate sobre a transferência direta de renda no Brasil deve ser contínuo e embasado em evidências, de modo a encontrar o equilíbrio adequado entre a proteção social e a responsabilidade fiscal, garantindo que todos os brasileiros tenham a oportunidade de viver com dignidade e prosperidade.

2.6 AS DIFERENÇAS DO PBSM NOS DIFERENTES ESTADOS E REGIÕES

A metodologia de medição da linha da pobreza proposta por Sonia Rocha envolve uma abordagem multidimensional que vai além da tradicional avaliação baseada apenas na renda. Ela busca compreender as diversas dimensões da pobreza, considerando aspectos como educação, saúde, habitação e participação social (ROCHA, 2003). Vale ressaltar que os pontos críticos alcançados por tais medidas refletem as diferentes realidades nas distintas regiões do Brasil. Razão pela qual, é essencial que as abordagens em cada Estado da Federação sejam diferentes.

O primeiro passo é identificar as dimensões relevantes para a avaliação da pobreza é a identificação de dimensões. Sonia Rocha destaca que a pobreza não pode ser adequadamente compreendida apenas pela renda. Educação, saúde, habitação e outros fatores desempenham um papel crucial. Dentro de cada dimensão, é necessário escolher indicadores específicos que reflitam a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas. Por exemplo, na dimensão de saúde, indicadores como acesso a serviços de saúde, taxa de mortalidade infantil e estado nutricional podem ser considerados (ROCHA, 2015).

Para cada indicador escolhido, é preciso estabelecer critérios que indiquem a presença ou ausência de pobreza. Esses critérios podem variar dependendo da dimensão e do indicador em questão. Sonia Rocha (2003) sugere uma abordagem participativa para definir esses critérios, envolvendo a comunidade afetada. Nem todas as dimensões têm a mesma importância na avaliação da pobreza. Sonia Rocha (2015) propõe a ponderação das dimensões, refletindo as prioridades da sociedade. Por exemplo, se a educação é considerada uma prioridade, ela pode ter um peso maior na avaliação final.

Com os indicadores, critérios e ponderações definidos, é possível construir um Índice de Pobreza Multidimensional. Esse índice combina as informações de todas as dimensões para oferecer uma visão abrangente da pobreza, indo além da medição unidimensional baseada apenas na renda. A linha da pobreza, neste contexto, não é um valor fixo de renda,

mas uma delimitação que considera a presença ou ausência de privações em várias dimensões. Sonia Rocha (2003) propõe envolver a comunidade para garantir que as realidades locais sejam adequadamente consideradas. Salienta que a pobreza é dinâmica, e as condições podem mudar. Portanto, é essencial revisar periodicamente os indicadores, critérios e ponderações para garantir que a abordagem continue relevante e sensível às mudanças nas circunstâncias.

Ao analisar as diferenças do IPM nos diferentes estados brasileiros e regiões, é crucial considerar a diversidade socioeconômica e cultural existente no país. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) no Brasil apresenta variações significativas entre os diferentes estados e regiões do país. Essas disparidades refletem as complexidades socioeconômicas e culturais que caracterizam a diversidade brasileira. Aqui estão alguns pontos-chave sobre as diferenças do IPM nos estados brasileiros e regiões:

As diferenças econômicas e sociais entre as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul são expressivas. O Nordeste, por exemplo, historicamente enfrenta maiores desafios socioeconômicos, refletindo-se em índices de pobreza mais elevados em comparação com o Sul e Sudeste, que geralmente apresentam melhores indicadores.

O Nordeste do Brasil, historicamente, enfrenta maiores desafios socioeconômicos. Estados como Alagoas e Maranhão frequentemente registram índices mais elevados no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Essas áreas podem sofrer com a falta de acesso a serviços básicos, educação de qualidade e oportunidades de emprego, contribuindo para a persistência da pobreza.

Já a região Norte, que inclui estados como Amazonas e Acre, enfrenta desafios relacionados à vasta extensão territorial e à presença de comunidades indígenas e ribeirinhas. Questões como acesso limitado a serviços de saúde e educação, associadas à logística desafiadora em áreas remotas, podem influenciar negativamente os indicadores do IPM.

O Sudeste, apesar de abrigar estados economicamente mais desenvolvidos como São Paulo e Rio de Janeiro, também apresenta desigualdades significativas. Municípios mais afastados dos centros urbanos podem enfrentar problemas de infraestrutura, acesso a serviços e oportunidades de emprego, impactando os índices de pobreza.

A região Sul, com estados como Rio Grande do Sul e Santa Catarina, geralmente apresenta melhores indicadores no IPM. No entanto, áreas rurais ou municípios menos industrializados podem ainda enfrentar desafios, como falta de acesso a serviços de saúde e educação de qualidade.

A região Centro-Oeste, com estados como Mato Grosso e Goiás, reflete a diversidade brasileira. Enquanto áreas urbanas podem ter índices mais baixos de pobreza, comunidades

rurais ou municípios menos desenvolvidos podem enfrentar desafios relacionados à infraestrutura e acesso a serviços essenciais.

Logo, cada região pode enfrentar desafios particulares que influenciam seus indicadores no IPM. Por exemplo, áreas rurais podem ter indicadores de saúde e educação específicos, enquanto áreas urbanas podem lidar com desafios relacionados a moradia e emprego. A disponibilidade e o acesso a serviços básicos, como educação, saúde, água potável e saneamento, variam consideravelmente. Regiões com infraestrutura mais precária tendem a ter indicadores mais baixos nessas dimensões, contribuindo para um IPM mais elevado.

Cada estado pode ter populações vulneráveis específicas, influenciando o IPM. Comunidades indígenas, quilombolas e grupos tradicionais podem enfrentar desafios únicos, exigindo abordagens personalizadas para a redução da pobreza. As diferenças entre áreas urbanas e rurais também impactam o IPM. Regiões predominantemente agrícolas podem enfrentar desafios relacionados à falta de acesso a oportunidades de emprego e educação. Ao mesmo tempo, áreas urbanas podem lidar com problemas de moradia e acesso limitado a serviços básicos. Fatores históricos e culturais desempenham um papel importante nas disparidades do IPM. Regiões que foram historicamente negligenciadas em termos de investimentos e desenvolvimento podem apresentar índices de pobreza mais elevados devido à falta de oportunidades.

A eficácia das políticas públicas locais também influencia as variações do IPM. Estados e municípios com políticas mais inclusivas e eficientes na distribuição de recursos tendem a apresentar os melhores resultados na redução da pobreza. As diferentes dinâmicas econômicas em cada região afetam diretamente a geração de empregos e a distribuição de renda. Regiões mais industrializadas podem proporcionar mais oportunidades de emprego e, consequentemente, influenciar positivamente os indicadores econômicos no IPM. Regiões mais dependentes de setores econômicos específicos, como agricultura ou mineração, podem ser mais vulneráveis a choques externos, como secas, crises econômicas ou flutuações nos preços das commodities.

Em resumo, as diferenças do Índice de Pobreza Multidimensional nos estados brasileiros e regiões são resultado de uma interação complexa de fatores socioeconômicos, culturais, históricos e políticos (ROCHA, 2015). Uma compreensão aprofundada dessas nuances é essencial para desenvolver estratégias eficazes de redução da pobreza, adaptadas às realidades específicas de cada localidade.

3 EFETIVIDADE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

3.1 COMO TEM SIDO A APLICAÇÃO DO PBSM

O Brasil é um país de dimensões continentais, rico em recursos naturais e culturalmente diverso. No entanto, ao longo de sua história, o país também enfrentou desafios significativos relacionados à pobreza e à desigualdade. Em resposta a esses desafios, o governo brasileiro lançou o Plano Brasil Sem Miséria, uma iniciativa ambiciosa que visa erradicar a pobreza extrema no país.

O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em 2011, durante o governo da então presidente Dilma Rousseff. O principal objetivo do plano é elevar a renda e as condições de vida das famílias em situação de extrema pobreza no Brasil. Para alcançar esse objetivo, o plano adotou uma abordagem multidimensional, que não se limita apenas à transferência de renda, mas também inclui ações nas áreas de educação, saúde, habitação, inclusão produtiva e acesso a serviços básicos.

Uma das principais características do Plano Brasil Sem Miséria é o uso do Cadastro Único para Programas Sociais, uma ferramenta que identifica e registra as famílias em situação de pobreza extrema, permitindo o direcionamento de recursos e benefícios de forma mais eficaz (CAMPELO; NERI, 2013, p. 21). Além disso, o programa também prevê a articulação de diversos órgãos governamentais e parcerias com estados e municípios para a implementação das ações (PASSARINHO; SANTOS, 2011).

Desde o seu lançamento, o Plano Brasil Sem Miséria tem alcançado resultados significativos na redução da pobreza extrema no país. Um dos principais indicadores de sucesso do programa é a redução do número de pessoas vivendo em extrema pobreza, que caiu de forma expressiva ao longo dos anos (SOUZA; BRUCE; 2022, p. 43-44). Entretanto, viu-se uma certa estagnação, para não dizer decadência do programa, após 2014, redução de efetividade que se acentuou após 2019 (SOUZA; BRUCE; 2022).

O programa também tem contribuído para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Isso inclui o acesso a serviços de saúde e educação, bem como a promoção da inclusão produtiva, por meio do estímulo à geração de renda e ao empreendedorismo nas comunidades mais vulneráveis.

Além disso, o Plano Brasil Sem Miséria tem desempenhado um papel importante na redução das desigualdades regionais. O Brasil é um país marcado por disparidades econômicas e sociais entre suas diferentes regiões, e o programa tem buscado promover a equidade ao direcionar recursos para áreas mais vulneráveis.

3.1.1 Entre 2011 a 2016 - Governo Dilma

Apesar dos avanços significativos, o Plano Brasil Sem Miséria ainda enfrenta desafios importantes. Um dos principais desafios é a sustentabilidade a longo prazo do programa, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias e mudanças políticas (SILVA, 2018).

De acordo com a análise de Luciana Vieira de Novais (2023), os problemas de sustentabilidade do programa e as restrições orçamentárias se acentuam após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Segundo a autora, a partir de 2015, se inicia um processo desenvolvimentista, transacionando de um modelo liberal para um de social-desenvolvimento. Depois de 2016, nos deparamos com o retorno do processo liberal, incluindo a diminuição do atendimento social a políticas e maior apoio ao agronegócio (NOVAIS, 2023, p. 19).

Este fato é perceptível ao analisar os Planos Plurianuais de 2012-2015, em comparação com os de 2016-2019. Entre 2012 a 2015, o principal objetivo das políticas de fomento era a segurança alimentar e nutricional. O Programa 2069, conhecido como programa de fomento do SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) apontava, em seu relatório, o atendimento a mais de 350 mil famílias. Dessas, 147 mil com implementação de projetos produtivos, além da segurança alimentar. O relatório aponta que o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 32% em 2010, para 53% em 2014. No ciclo de 2016-2019, no entanto, há o desligamento quase total do Programa de Segurança Alimentar, que passa a atender apenas 180 mil agricultores e 54 mil membros de povos e comunidades tradicionais (NOVAIS, 2023, p. 27).

O relatório de avaliação do PPA, em 2019, aponta um replanejamento das ações fiscais e orçamentárias (BRASIL, 2016). Nota-se a modificação dos órgãos que executavam as políticas públicas de fomento, bem como a predileção por acordos com instituições privadas, para o exercício das políticas, em detrimento das chamadas públicas. Os motivos apresentados são a necessidade de economia de recursos (NOVAIS, 2023, p. 27).

Importante sublinhar que, quando da edição do PBSM, na gestão da antiga Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à fome – Tereza Campello -, a União destinou um orçamento anual de 20 bilhões de reais, além de contar com a extrema participação social nas decisões concernentes à erradicação da pobreza e inclusão produtiva.

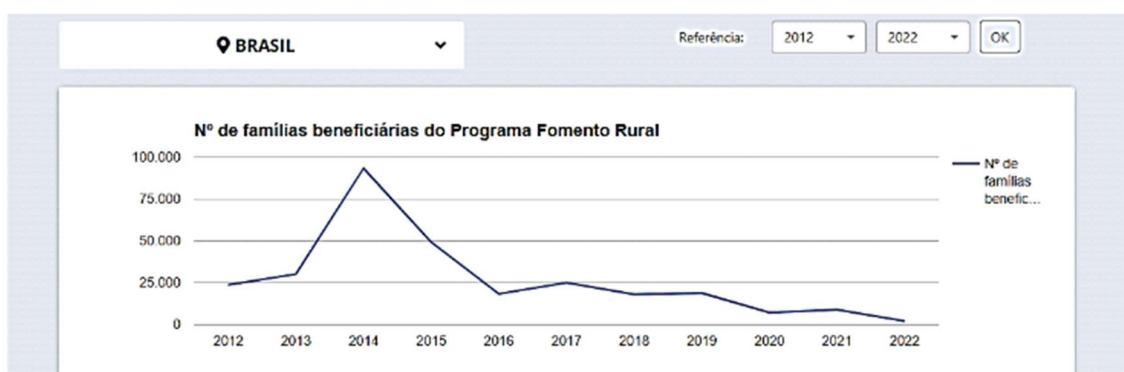
Esse orçamento é altamente banalizado, quando da gestão dos dois próximos presidentes, assim como demonstramos a seguir.

3.1.2 Entre 2016 a 2022 - Governos Temer e Bolsonaro

No PPA 2020-2023, vemos uma mudança ainda mais drástica nos orçamentos e ações voltadas ao combate à pobreza. As ações realizadas e o orçamento disponível para a política pública foram concretamente reduzidos, não primando pela continuidade de ações anteriores, como forma de prosseguir e estimular as melhorias conquistadas pelas famílias já atendidas. Recentemente o viés econômico aparece mais forte que a Segurança alimentar (NOVAIS, 2023, p. 27).

Sobre as perspectivas da inclusão produtiva rural no referido PPA, houve a inclusão de atendimento a organizações, mesmo que se esperasse o atendimento às famílias ainda não incluídas. O Atendimento a pessoas em vulnerabilidade começa a dar lugar a outro tipo de atendimento, o qual, em verdade, exclui as antigas características do Programa original. Inclui-se, ainda, que agenda de orgânicos e agroecológicos estariam presentes, sendo fortalecida pelo Programa Bioeconomia Brasil –Sociobiodiversidade, dando viés mais econômico à pauta (BRASIL, 2020).

Gráfico 5: Plano Brasil sem miséria-quantitativo de famílias beneficiadas pelo programa



Fonte: BRASIL, 2022.

Além disso, a pandemia de COVID-19 trouxe novos desafios à implementação do programa, uma vez que a crise econômica resultante da pandemia aumentou o número de pessoas em situação de vulnerabilidade. No entanto, o governo brasileiro implementou medidas emergenciais para enfrentar esse cenário, incluindo o pagamento do Auxílio Emergencial, que beneficiou milhões de brasileiros durante a crise. É meritório destacar, no entanto, que conforme dados fornecidos em pesquisa realizada por SOUZA e BRUCE (2022), as medidas emergenciais pouco influenciaram na erradicação da pobreza. Salienta que, segundo a pesquisa, este foi o período em que houve um maior aumento de famílias regredindo suas faixas de renda.

Durante o período da pandemia, o governo brasileiro implementou o Programa Auxílio Brasil como uma resposta direta às necessidades emergenciais da população afetada pela crise sanitária. Essa iniciativa representou uma transferência de renda direta, proporcionando alívio financeiro a milhões de brasileiros que enfrentavam dificuldades econômicas decorrentes das restrições e impactos da COVID-19.

É importante observar que, nesse contexto, o governo concentrou seus esforços no Auxílio Brasil, direcionando recursos consideráveis para atender às demandas imediatas da população em situação de vulnerabilidade. No entanto, durante esse período crítico, não houve um incentivo significativo ao fomento do Plano Brasil Sem Miséria. As atenções governamentais pareciam estar majoritariamente voltadas para a implementação e gestão do Auxílio Brasil, deixando em segundo plano as ações e estratégias de longo prazo propostas pelo Plano Brasil Sem Miséria.

A ausência de incentivo e foco no Brasil Sem Miséria durante a pandemia pode ter impactado a continuidade e a eficácia das ações planejadas para a inclusão produtiva e a erradicação da extrema pobreza. O direcionamento de recursos e esforços prioritários para o Auxílio Brasil pode ter sido crucial para atender às necessidades urgentes, mas é igualmente essencial manter o compromisso com programas de desenvolvimento de longo prazo para garantir a sustentabilidade das melhorias socioeconômicas.

Esse período destacou a necessidade de equilibrar as respostas emergenciais com um compromisso contínuo em abordar as causas estruturais da pobreza. A transição do Auxílio Brasil para estratégias que visem o desenvolvimento econômico, a inclusão produtiva e a promoção da autonomia financeira das famílias mais vulneráveis pode ser crucial para assegurar um futuro mais resiliente e sustentável para a população brasileira.

No futuro, é fundamental que o Brasil continue a investir na redução da pobreza e da desigualdade, mantendo o compromisso com as políticas de fomento e assistência social e adaptando suas estratégias às novas realidades e desafios que surgirem.

O Plano Brasil Sem Miséria representa um esforço significativo do governo brasileiro na busca pela erradicação da pobreza extrema no país. Ao longo dos anos, o programa tem alcançado resultados positivos na melhoria das condições de vida das famílias mais vulneráveis, na redução das desigualdades e na promoção da inclusão social. No entanto, desafios persistem, e é essencial que o Brasil continue a investir na luta contra a pobreza e a desigualdade, garantindo um futuro mais justo e equitativo para todos os seus cidadãos.

3.2 EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA – ORÇAMENTO REDUZIDO

O Brasil é um país de contrastes marcantes, com uma economia em crescimento e uma grande população vivendo na pobreza. Antes do lançamento do "Brasil Sem Miséria", cerca de 16 milhões de pessoas viviam em extrema pobreza no país (CAMPELO; MELO, 2014, p.27). O plano, que foi uma iniciativa do governo federal, tinha como objetivo elevar essas pessoas para fora da linha de extrema pobreza, proporcionando-lhes renda, acesso a serviços básicos e oportunidades de inclusão social (BRASIL, 2011).

As políticas de fomento desempenharam um papel fundamental no "Brasil Sem Miséria". Elas foram projetadas para oferecer assistência financeira direta às famílias em extrema pobreza, fornecendo-lhes os meios para atender às suas necessidades básicas e melhorar sua qualidade de vida (CAMPELO; NERI, 2013, p. 21). Entre as principais políticas de fomento implementadas estavam:

O Bolsa Família já era um programa consolidado no Brasil antes do lançamento do "Brasil Sem Miséria". Ele fornece transferências de renda mensais para famílias de baixa renda, com valores que variam de acordo com a composição da família e sua situação econômica. A expansão do Bolsa Família como parte do plano aumentou sua cobertura e beneficiou muitas famílias em extrema pobreza (OSORIO; SOARES, 2014, p. 7).

O Benefício de Prestação Continuada é um programa de assistência social destinado a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O "Brasil Sem Miséria" buscou melhorar o acesso e a elegibilidade para o BPC, visando atender mais pessoas em extrema pobreza que se encaixassem nesses critérios (FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2018, p. 62).

Além das transferências de renda, o plano também se concentrou em fornecer acesso a serviços básicos, como educação e saúde, para as famílias em extrema pobreza. Isso incluiu a construção de escolas, postos de saúde e a expansão do Programa Saúde da Família (BRASIL, 2011).

A avaliação da efetividade das políticas de fomento do "Brasil Sem Miséria" é uma tarefa complexa, pois envolve múltiplos fatores e nuances. No entanto, é possível destacar algumas conquistas e desafios observados ao longo dos anos desde o lançamento do plano.

Redução da Extrema Pobreza: O "Brasil Sem Miséria" conseguiu reduzir significativamente o número de pessoas em extrema pobreza no país. Milhões de brasileiros foram retirados dessa condição de vulnerabilidade (SOUZA; BRUCE; 2022, p. 43-44).

Acesso a Serviços Básicos: O plano contribuiu para melhorar o acesso da população em extrema pobreza à educação e à saúde, com a construção de escolas e postos de saúde em áreas carentes (LASTA, 2015).

Fortalecimento do Bolsa Família: A expansão do Bolsa Família como parte do plano beneficiou muitas famílias em extrema pobreza e proporcionou-lhes uma renda básica para suprir suas necessidades (OSORIO; SOARES, 2014, p. 7.).

Desigualdade Regional: O Brasil é um país de dimensões continentais, e a pobreza e a extrema pobreza ainda persistem em muitas regiões, especialmente no Norte e Nordeste. A efetividade das políticas pode variar consideravelmente de uma região para outra.

Persistência da Pobreza Estrutural: Embora o plano tenha reduzido a extrema pobreza, a pobreza estrutural ainda é um problema persistente. Muitas famílias continuam a depender das transferências de renda do governo para sobreviver (SOUZA; BRUCE; 2022, p. 43-44).

Necessidade de Avaliação Contínua: Políticas sociais precisam ser avaliadas e ajustadas continuamente para se manterem eficazes. É importante que o governo continue monitorando e adaptando o "Brasil Sem Miséria" de acordo com as necessidades em constante evolução da população em extrema pobreza.

O "Brasil Sem Miséria" representou um esforço significativo do governo brasileiro para combater a extrema pobreza e melhorar a vida das famílias mais vulneráveis. Suas políticas de fomento, incluindo o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, tiveram impactos positivos na redução da extrema pobreza e no acesso a serviços básicos.

No entanto, desafios como desigualdades regionais persistentes e a necessidade de combater a pobreza estrutural ainda existem. A efetividade das políticas de fomento no "Brasil Sem Miséria" exige avaliação constante e adaptação para garantir que o plano continue a cumprir sua missão de erradicar a extrema pobreza no país.

Portanto, o "Brasil Sem Miséria" representa um passo importante na direção certa, mas é crucial que o governo brasileiro e a sociedade como um todo permaneçam comprometidos em alcançar um país onde ninguém mais viva em extrema pobreza.

3.2.1 Efetividade da inclusão produtiva

Uma das principais estratégias do Brasil Sem Miséria foi a promoção da inclusão produtiva, que consistiu na oferta de oportunidades de trabalho e geração de renda para as famílias em situação de extrema pobreza. Essa abordagem buscou não apenas prover

assistência financeira temporária, mas também capacitar e empoderar as pessoas para que pudessem se sustentar de forma autônoma no longo prazo (DA COSTA, et al; 2014, p. 2).

As políticas de inclusão produtiva implementadas pelo Plano Brasil Sem Miséria incluíram diversas ações, como a capacitação profissional, o acesso a microcrédito, o estímulo à agricultura familiar e o apoio à economia solidária (DA COSTA, et al, 2014, p. 3.). Destaca-se, das abordagens, a oferta de cursos de capacitação profissional foi fundamental para preparar as pessoas em situação de extrema pobreza para o mercado de trabalho. Ao adquirirem novas habilidades e qualificações, essas pessoas puderam buscar empregos formais ou empreender em atividades produtivas.

O acesso a microcrédito permitiu que muitas famílias em situação de extrema pobreza iniciassem ou expandissem seus negócios. O microcrédito ofereceu capital de giro para pequenos empreendimentos, estimulando o empreendedorismo e a geração de renda. O Plano Brasil Sem Miséria promoveu o fortalecimento da agricultura familiar, fornecendo assistência técnica, acesso a insumos e apoio à comercialização. Isso possibilitou o aumento da produção de alimentos e a melhoria das condições de vida das famílias rurais. O estímulo à economia solidária incentivou a formação de cooperativas e associações de trabalho, permitindo que os participantes se unissem para produzir, vender e compartilhar os lucros de forma equitativa.

A efetividade das políticas de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria pode ser avaliada a partir de diversos indicadores. Um dos principais resultados das políticas de inclusão produtiva foi a redução significativa da pobreza extrema no país. Milhões de pessoas foram retiradas dessa situação de vulnerabilidade, melhorando suas condições de vida. As políticas de inclusão produtiva contribuíram para a geração de empregos formais e informais, bem como para o aumento da renda das famílias beneficiadas. Muitas pessoas conseguiram sair da informalidade e alcançar uma maior estabilidade econômica.

O estímulo ao empreendedorismo foi bem-sucedido, com muitos beneficiários do programa iniciando seus próprios negócios e obtendo êxito na gestão e na ampliação das atividades. As ações voltadas para a agricultura familiar e a economia solidária tiveram impactos positivos no desenvolvimento local, fortalecendo comunidades e estimulando a produção sustentável.

O Plano Brasil Sem Miséria, por meio de suas políticas de inclusão produtiva, desempenhou um papel crucial na redução da extrema pobreza e na promoção da inclusão econômica no Brasil. As estratégias adotadas, como a capacitação profissional, o acesso ao microcrédito e o estímulo à agricultura familiar, demonstraram ser efetivas na melhoria das condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade.

No entanto, é importante ressaltar que o sucesso dessas políticas depende da continuidade dos investimentos e do acompanhamento rigoroso de seus resultados. A efetividade das políticas de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria é um exemplo do que pode ser alcançado quando se adota uma abordagem multidimensional para combater a pobreza e promover a inclusão social e econômica.

Portanto, a lição que podemos tirar das políticas de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria é que, com investimentos adequados e um compromisso contínuo com a igualdade e a justiça social, é possível transformar vidas e construir um futuro mais promissor para as pessoas em situação de extrema vulnerabilidade no Brasil.

A efetividade das políticas de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria foi notável, revelando-se como um catalisador significativo na redução da extrema pobreza e na promoção da inclusão econômica no Brasil. A abordagem abrangente, que englobou capacitação profissional, acesso ao microcrédito e estímulo à agricultura familiar, demonstrou resultados expressivos na melhoria das condições de vida das famílias vulneráveis.

A promoção da inclusão produtiva não apenas retirou milhões de pessoas da pobreza extrema, mas também impulsionou a geração de empregos formais e informais, elevando a renda das famílias beneficiadas. O apoio ao empreendedorismo mostrou-se bem-sucedido, com muitos beneficiários iniciando e expandindo seus próprios negócios. As iniciativas voltadas para a agricultura familiar e economia solidária fortaleceram comunidades, fomentaram o desenvolvimento local e incentivaram práticas sustentáveis.

Apesar dos êxitos, é crucial ressaltar a necessidade de investimentos contínuos e monitoramento rigoroso para garantir a sustentabilidade dessas conquistas. O sucesso das políticas de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria destaca-se como um exemplo inspirador de como uma abordagem multidimensional pode efetivamente combater a pobreza, promover a inclusão social e econômica, transformando vidas e construindo um futuro mais promissor para os mais vulneráveis no Brasil.

3.2.2 Omissão do Estado e dos entes federados

A pobreza é um dos problemas sociais mais persistentes e desafiadores enfrentados por qualquer nação. No Brasil, essa questão é ainda mais urgente, dadas as profundas desigualdades que marcam o país. Passados mais de uma década desde o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, a omissão do Estado e dos entes federados tem sido notória na efetivação desse plano ambicioso.

O Plano Brasil Sem Miséria foi concebido com a intenção de combater a pobreza extrema no Brasil, prometendo elevar milhões de brasileiros acima da linha de extrema pobreza. Entre as estratégias do plano estavam a transferência de renda, a inclusão produtiva rural e urbana, o acesso a serviços públicos e o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade.

No entanto, a implementação dessas estratégias esbarrou em diversas dificuldades e entraves, que refletem a omissão do Estado e dos entes federados em cumprir suas responsabilidades. Um dos principais problemas foi a falta de recursos adequados e o subfinanciamento das políticas sociais. O Plano Brasil Sem Miséria dependia, em grande parte, de programas já existentes, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que sofriam com a escassez de recursos para atender à crescente demanda.

Outro obstáculo significativo para a efetivação do Plano Brasil Sem Miséria foi a falta de engajamento efetivo dos entes federados (Estados e municípios). A gestão das políticas sociais no Brasil é descentralizada, o que significa que os governos estaduais e municipais têm um papel fundamental na implementação dessas políticas. No entanto, muitos deles não demonstraram o comprometimento necessário para alcançar os objetivos do plano.

A fragmentação das ações e a falta de coordenação entre os entes federados também minaram os esforços para combater a pobreza extrema. Cada governo estadual e municipal tinha sua própria abordagem e prioridades, tornando difícil a criação de uma estratégia unificada e eficaz.

Além dos problemas financeiros e da falta de coordenação entre os entes federados, o Brasil enfrenta desafios estruturais profundos que contribuem para a persistência da pobreza extrema. A desigualdade de renda, a falta de acesso à educação de qualidade e a carência de serviços de saúde são apenas alguns exemplos.

Nesse contexto, o Estado tem uma responsabilidade crucial em promover políticas públicas que abordem esses problemas estruturais. No entanto, a omissão estratégica do Estado em enfrentar essas questões de forma eficaz tem sido evidente. A falta de investimentos adequados em educação, saúde e infraestrutura contribui para a perpetuação da pobreza.

O Plano Brasil Sem Miséria foi uma iniciativa ambiciosa que visava a erradicação da pobreza extrema no país. No entanto, a omissão do Estado e dos entes federados tem sido um obstáculo significativo para a sua efetivação. A falta de recursos, a fragmentação das ações e a omissão estratégica do Estado são desafios que precisam ser enfrentados de forma urgente.

Para alcançar progressos reais na luta contra a pobreza, é fundamental que o governo brasileiro reafirme seu compromisso com o Plano Brasil Sem Miséria e adote medidas concretas para superar os obstáculos existentes. Isso inclui o aumento do financiamento das políticas sociais, a promoção de uma maior coordenação entre os entes federados e o enfrentamento dos problemas estruturais que perpetuam a pobreza.

A erradicação da pobreza é um desafio complexo e duradouro, mas é um objetivo que deve permanecer no centro das políticas públicas do Brasil. Somente com um compromisso renovado e ação efetiva do Estado e dos entes federados será possível fazer avanços significativos na redução da pobreza e na construção de um país mais justo e igualitário.

3.2.3 Preocupação do Estado em garantir transferência de renda

No contexto brasileiro, o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, trouxe uma ênfase significativa na garantia de transferência de renda como parte de seus esforços para enfrentar esse problema persistente.

As transferências de renda desempenham um papel vital na redução da pobreza, pois proporcionam recursos diretamente às famílias em situação de vulnerabilidade. O Plano Brasil Sem Miséria reconheceu essa importância e expandiu programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como parte de sua estratégia. Esses programas visam fornecer assistência financeira às famílias mais pobres do país, ajudando-as a atender às necessidades básicas, como alimentação, saúde e educação.

Uma das principais características do Plano Brasil Sem Miséria foi a ampliação dos programas de transferência de renda já existentes. O Bolsa Família, por exemplo, foi expandido para incluir famílias que vivem em extrema pobreza, e o valor dos benefícios foi reajustado para acompanhar a inflação. Essas medidas contribuíram significativamente para melhorar a renda das famílias mais vulneráveis.

Além disso, o plano também implementou ações para identificar e cadastrar as famílias em situação de pobreza extrema, garantindo que aqueles que mais precisam tenham acesso aos benefícios. A utilização de dados e informações precisas foi uma estratégia fundamental para a eficácia das transferências de renda.

O Plano Brasil Sem Miséria não se limitou apenas às transferências de renda, reconhecendo a importância da inclusão produtiva. O programa buscou capacitar as famílias em situação de pobreza extrema para que pudessem sair dessa condição de forma sustentável.

Isso envolveu o acesso a oportunidades de emprego, treinamento profissional e apoio ao empreendedorismo.

Essa abordagem integrada visava não apenas aliviar a pobreza imediata, mas também criar condições para que as famílias pudessem se tornar economicamente independentes a longo prazo.

O Plano Brasil Sem Miséria demonstrou o compromisso do Estado brasileiro em garantir a transferência de renda como parte de sua estratégia para erradicar a pobreza extrema. As transferências de renda desempenham um papel fundamental no alívio imediato das condições de vida das famílias mais vulneráveis, proporcionando-lhes meios para atender às suas necessidades básicas.

No entanto, é importante lembrar que a luta contra a pobreza não pode depender exclusivamente das transferências de renda. É necessário um enfoque abrangente que inclua educação, saúde, acesso a serviços públicos de qualidade e oportunidades econômicas para garantir que as famílias em situação de vulnerabilidade tenham a chance de construir um futuro mais promissor.

O Plano Brasil Sem Miséria serviu como um passo importante na direção certa, mas o desafio da erradicação da pobreza extrema continua exigindo esforços contínuos e um compromisso duradouro do Estado brasileiro e de toda a sociedade.

3.3 NECESSIDADE DE APLICAR E ASSEGURAR A INCLUSÃO PRODUTIVA À LUZ DO PBSM

A simples transferência de renda, embora crucial, não é suficiente para tirar as pessoas da pobreza de forma sustentável. É nesse contexto que a inclusão produtiva ganha relevância. O PBSM, desde seu início, reconheceu que a pobreza não é apenas uma questão de falta de renda, mas também de falta de oportunidades econômicas. Portanto, a inclusão produtiva foi uma das estratégias-chave do plano (DA COSTA, et al;2014, p. 2).

Ela envolve a capacitação e a criação de condições para que as pessoas em situação de vulnerabilidade possam não apenas sobreviver, mas também prosperar economicamente.

A inclusão produtiva não apenas complementa as transferências de renda, mas também promove a independência financeira das famílias, criando um ciclo virtuoso de crescimento econômico e redução da pobreza.

A inclusão produtiva abrange diversas medidas, incluindo o desenvolvimento de habilidades, treinamento profissional e o acesso a oportunidades econômicas (DA COSTA, et al, 2014, p. 3,). Por meio de programas de capacitação e educação, as pessoas podem adquirir as habilidades necessárias para ingressar no mercado de trabalho ou iniciar seus próprios empreendimentos.

Além disso, o PBSM buscou promover oportunidades econômicas em áreas rurais e urbanas, reconhecendo que a pobreza existe em diferentes contextos. Isso incluiu o apoio à agricultura familiar, ao artesanato e ao micro empreendedorismo, permitindo que as famílias em situação de pobreza pudessem gerar renda de maneira autossustentável (MELO et al, 2014, p. 10).

Embora a inclusão produtiva seja uma estratégia poderosa na luta contra a pobreza, sua implementação enfrenta desafios significativos. A falta de acesso a recursos, a escassez de oportunidades econômicas e as desigualdades estruturais podem dificultar o sucesso desses programas.

Além disso, é fundamental que a inclusão produtiva seja sustentável a longo prazo. Isso significa que as políticas públicas devem se concentrar não apenas em criar oportunidades temporárias, mas também em promover o desenvolvimento econômico de longo prazo, investindo em infraestrutura, educação e saúde.

O Plano Brasil Sem Miséria trouxe à tona a importância da inclusão produtiva como parte integrante da estratégia para erradicar a pobreza. A transferência de renda é essencial para aliviar as condições imediatas das famílias em situação de vulnerabilidade, mas a inclusão produtiva é necessária para garantir que elas possam se sustentar de forma independente (DA COSTA, et al, 2014, p. 1).

Para garantir o sucesso da inclusão produtiva, é preciso enfrentar os desafios estruturais que limitam as oportunidades econômicas e promover políticas públicas que incentivem o desenvolvimento de habilidades e a criação de empregos. Somente assim será possível assegurar que o combate à pobreza seja não apenas eficaz, mas também sustentável a longo prazo. A inclusão produtiva é uma peça vital desse quebra-cabeça, e seu papel não deve ser subestimado na construção de um Brasil mais igualitário e próspero.

A implementação efetiva da inclusão produtiva requer um esforço coordenado em diversas frentes. Primeiramente, é crucial estabelecer parcerias sólidas entre o setor público, organizações não governamentais e o setor privado. Essa colaboração pode facilitar a mobilização de recursos financeiros, conhecimentos especializados e redes de apoio necessárias para o sucesso dos programas de inclusão produtiva.

Além disso, a abordagem da inclusão produtiva deve ser adaptada às especificidades regionais e culturais, reconhecendo as diversidades que permeiam a realidade brasileira. Isso implica em personalizar os programas de capacitação e desenvolvimento econômico de acordo com as demandas específicas de cada comunidade, levando em consideração suas habilidades locais, recursos disponíveis e desafios particulares.

No âmbito educacional, é fundamental investir em currículos que estejam alinhados com as demandas do mercado de trabalho. A educação voltada para o desenvolvimento de habilidades práticas e técnicas, aliada a programas de estágio e aprendizado prático, pode preparar os beneficiários para enfrentar os desafios do mundo profissional de maneira mais eficaz.

Outro ponto crucial é a promoção da igualdade de gênero na inclusão produtiva. É necessário garantir que as mulheres tenham acesso equitativo às oportunidades econômicas e recebam o apoio necessário para superar barreiras culturais e estruturais que podem limitar seu envolvimento pleno no mercado de trabalho.

A sustentabilidade ambiental também deve ser integrada à inclusão produtiva. Incentivar práticas de produção e empreendedorismo que respeitem o meio ambiente não apenas contribui para a preservação dos recursos naturais, mas também cria oportunidades inovadoras de negócios.

Por fim, a mensuração constante dos resultados e impactos dos programas de inclusão produtiva é essencial. Isso permite ajustes contínuos com base em experiências bem-sucedidas e lições aprendidas, garantindo que as estratégias evoluam para atender às necessidades mutáveis das populações em situação de vulnerabilidade.

Em resumo, a inclusão produtiva, quando implementada de maneira abrangente e adaptada às características locais, pode desempenhar um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa e próspera. Ao superar os desafios estruturais, promover a igualdade de gênero, e incorporar práticas sustentáveis, o Brasil pode não apenas aliviar as condições imediatas da pobreza, mas também criar um caminho sustentável para o desenvolvimento econômico e social a longo prazo.

3.4 FORMAS DE FOMENTO PARA FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA

O PBSM reconheceu a necessidade de adotar diversas formas de fomento para as famílias em extrema pobreza, indo além das transferências de renda. A extrema pobreza é uma realidade dolorosa que afeta milhões de famílias no Brasil.

Embora já tenha sido discutido, não podemos subestimar a importância das transferências de renda como uma forma essencial de fomento para famílias em extrema pobreza. O PBSM ampliou e aprimorou programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, garantindo que as famílias mais vulneráveis recebessem assistência financeira regular para atender às suas necessidades básicas (CAMPELO; NERI, 2013, p. 27).

A inclusão produtiva, também discutida anteriormente, é uma estratégia-chave do PBSM. Ela envolve o desenvolvimento de habilidades, treinamento profissional e o apoio ao empreendedorismo. Isso permite que as famílias em extrema pobreza não apenas recebam assistência financeira, mas também tenham a oportunidade de gerar renda de forma sustentável e se tornarem economicamente independentes.

O acesso a microcrédito e serviços financeiros desempenha um papel fundamental no fomento de famílias em extrema pobreza. O PBSM promoveu o acesso a instituições financeiras e programas de microcrédito, permitindo que as famílias iniciassem pequenos negócios ou investissem em atividades produtivas. Isso ajuda a criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico (DA COSTA, et al, 2014, p. 3).

O PBSM reconheceu que o desenvolvimento de habilidades e a educação são componentes críticos para o fomento de famílias em extrema pobreza. O plano investiu em programas de capacitação e educação, oferecendo oportunidades para que as pessoas adquirissem conhecimentos e habilidades que lhes permitissem acessar empregos melhores e oportunidades econômicas (MELO et al, 2014).

Para muitas famílias em áreas rurais, a agricultura familiar é uma fonte fundamental de subsistência. O PBSM implementou medidas de apoio à agricultura familiar, fornecendo recursos, tecnologia e assistência técnica para que essas famílias pudessem aumentar sua produção e renda (MELO et al, 2014, p. 10).

A falta de moradia adequada e infraestrutura básica é uma preocupação importante para as famílias em extrema pobreza. O PBSM também incluiu programas voltados para a construção de moradias e melhoria da infraestrutura nas comunidades mais vulneráveis (LIMA, 2015).

A erradicação da extrema pobreza requer uma abordagem abrangente e multifacetada. O Plano Brasil Sem Miséria reconheceu essa necessidade ao adotar uma variedade de formas de fomento para famílias em extrema pobreza. Essas estratégias visam não apenas aliviar a pobreza imediata, mas também promover o desenvolvimento sustentável e a independência econômica das famílias mais vulneráveis.

No entanto, é importante ressaltar que a implementação eficaz dessas estratégias requer recursos adequados, coordenação eficiente entre os entes federados e o compromisso contínuo do Estado brasileiro em enfrentar a extrema pobreza. Somente com esses esforços conjuntos será possível criar um futuro mais promissor para as famílias em extrema pobreza e construir um Brasil mais justo e igualitário.

3.5 EXEMPLOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA

A inclusão produtiva tem sido uma pedra angular do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) desde seu lançamento em 2011. Este programa ambicioso visava não apenas aliviar a pobreza extrema, mas também criar condições para que as famílias em situação de vulnerabilidade pudessem se tornar economicamente independentes.

O PRONATEC é um dos exemplos mais notáveis de inclusão produtiva implementados pelo PBSM. Este programa visa oferecer cursos técnicos e de qualificação profissional para jovens e adultos em situação de pobreza. Os participantes recebem treinamento em diversas áreas, como agricultura, construção civil, tecnologia da informação e saúde, permitindo-lhes adquirir habilidades valiosas e ingressar no mercado de trabalho (DA COSTA, et al, 2014, p. 3).

No contexto rural, o PBSM promoveu o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que visa fortalecer a agricultura familiar. Através desse programa, as famílias em extrema pobreza recebem recursos financeiros, sementes, mudas e assistência técnica para melhorar a produtividade agrícola. Isso não apenas aumenta a renda das famílias, mas também fortalece a segurança alimentar nas comunidades rurais (MELO et al, 2014).

O acesso a crédito é fundamental para muitas pessoas que desejam iniciar ou expandir pequenos negócios. O Programa Nacional de Microcrédito, implementado no âmbito do PBSM, proporcionou o acesso a empréstimos de baixo custo para empreendedores de baixa renda (MELO et al, 2014). Isso permitiu que muitos brasileiros iniciassem seus próprios negócios, desde pequenas lojas até empreendimentos de artesanato e serviços.

Em regiões áridas e semiáridas, como o Nordeste do Brasil, o acesso à água potável é um desafio significativo. O PBSM implementou o Programa de Cisternas para o Semiárido, que visa fornecer cisternas para armazenamento de água de chuva em comunidades rurais (LASTA, 2015). Essas cisternas não apenas melhoram as condições de vida das famílias, mas também possibilitam atividades produtivas, como a criação de animais e a irrigação de pequenas plantações.

O PNAE é outra iniciativa do PBSM que promove a inclusão produtiva, especialmente em comunidades rurais. Este programa estimula a produção e o consumo de alimentos locais, fortalecendo a agricultura familiar e proporcionando alimentação saudável nas escolas públicas (SCHOTTEN et al., 2018). Isso não apenas gera renda para os agricultores locais, mas também melhora a nutrição das crianças (PORDEUS et al., 2023, p. 1149).

Os exemplos de inclusão produtiva implementados à luz do Plano Brasil Sem Miséria demonstram o impacto significativo que políticas públicas eficazes podem ter na vida das famílias em situação de vulnerabilidade. Além de aliviar a pobreza imediata, essas iniciativas capacitam as pessoas a se tornarem economicamente ativas, construindo um futuro mais promissor para si mesmas e suas comunidades.

O PBSM é um testemunho do compromisso do Estado brasileiro em abordar a pobreza de forma abrangente, indo além das transferências de renda para criar oportunidades reais de desenvolvimento econômico. Embora haja desafios contínuos, esses exemplos de inclusão produtiva mostram que é possível transformar vidas e promover a inclusão econômica quando se adota uma abordagem abrangente e voltada para o desenvolvimento.

CONCLUSÃO

O presente trabalho converge para uma análise profunda da realidade socioeconômica do Brasil, abordando diversas facetas do combate à pobreza e à desigualdade. No cerne dessas discussões, destacam-se as políticas e programas sociais que foram implementados ao longo dos anos para mitigar a pobreza, bem como os desafios persistentes que o país enfrenta.

O Bolsa Família, um programa de transferência de renda inovador, surgiu como um farol de esperança para milhões de famílias em situação de vulnerabilidade. Ele proporcionou alívio imediato à fome e à miséria, contribuindo para elevar o padrão de vida de muitos brasileiros. No entanto, a mera transferência de renda não é suficiente para eliminar a pobreza de maneira definitiva. A infraestrutura precária e o acesso limitado a serviços básicos, como água potável e saneamento, são desafios que persistem e exigem atenção contínua.

Nesse contexto, o Plano Brasil Sem Miséria emerge como uma abordagem mais abrangente, visando, não apenas à redução da pobreza extrema, mas também a melhoria da qualidade de vida das populações marginalizadas. Com seu foco em educação, capacitação profissional e inclusão social, o plano representa um passo importante em direção à construção de uma sociedade mais justa.

Além disso, é crucial reconhecer que o combate à pobreza não é uma responsabilidade única do governo, mas um esforço coletivo. Empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos desempenham papéis fundamentais na construção de um país mais equitativo. Isso exige um compromisso contínuo com a promoção da justiça social, o fortalecimento das políticas de inclusão e o estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável.

A efetividade das políticas de fomento e inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria é inegável. Este programa se destacou como uma força fundamental para elevar populações vulneráveis acima da extrema pobreza, enfatizando não apenas a assistência financeira, mas também caminhos sustentáveis para a autossuficiência.

Através de iniciativas que promovem atividades geradoras de renda, treinamento profissional e apoio ao empreendedorismo, o Brasil Sem Miséria aborda as causas fundamentais da pobreza, capacitando indivíduos e comunidades. Ao fomentar práticas produtivas inclusivas, o programa visa romper o ciclo da pobreza e criar melhorias duradouras na vida dos beneficiários.

A efetividade dessas políticas reside em sua abordagem abrangente, reconhecendo que o desenvolvimento social e econômico caminha juntos. Ao combinar ajuda financeira com oportunidades de desenvolvimento de habilidades e empreendedorismo, o Brasil Sem Miséria

demonstrou como intervenções estratégicas podem gerar mudanças positivas e duradouras, contribuindo significativamente para o cenário socioeconômico mais amplo do Brasil.

O Programa Brasil Sem Miséria desempenhou um papel crucial na redução das desigualdades sociais e no combate à extrema pobreza no Brasil. Sua importância transcende a mera assistência financeira, alcançando uma transformação estrutural na vida daqueles que se encontram em condições precárias.

Ao priorizar não apenas a mitigação dos efeitos da pobreza, mas também o estímulo à inclusão produtiva, o programa assume uma abordagem holística para promover mudanças substanciais. Proporciona não apenas alívio imediato, mas também oportunidades de crescimento sustentável, capacitando indivíduos a construir um futuro mais próspero.

Além disso, ao direcionar seus esforços para áreas vulneráveis e populações marginalizadas, o Brasil Sem Miséria contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Dessa forma, a importância do programa se manifesta não apenas nas estatísticas de redução da extrema pobreza, mas na construção de um caminho para um desenvolvimento inclusivo e duradouro.

Em síntese, a batalha contra a pobreza no Brasil é uma jornada complexa e multifacetada que, apesar de avanços notáveis, está longe de estar concluída. Para garantir um futuro mais promissor, é imperativo que o país continue aprimorando suas estratégias, investindo em infraestrutura, educação e saúde, e mantendo um compromisso inabalável com a erradicação da pobreza em todas as suas manifestações. Somente com a união de esforços de todos os setores da sociedade será possível construir um Brasil onde a pobreza seja uma lembrança do passado, e a igualdade de oportunidades seja uma realidade para todos os seus cidadãos.

É essencial que os programas sociais, como o Bolsa Família, continuem a ser aprimorados e adaptados às necessidades em constante mudança da população. Essa flexibilidade é crucial para garantir que esses programas continuem a atender às famílias que mais precisam, permitindo que elas alcancem uma qualidade de vida digna.

Além disso, a superação da pobreza também passa pela criação de oportunidades econômicas sustentáveis, especialmente em áreas rurais e regiões menos desenvolvidas. O estímulo ao empreendedorismo, ao acesso ao crédito e à capacitação profissional desempenha um papel vital na promoção do desenvolvimento local e na geração de empregos.

O desafio da extrema pobreza exige, igualmente, um olhar cuidadoso para a inclusão de grupos marginalizados, como indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. O respeito

à diversidade e a promoção de políticas específicas para essas comunidades são passos cruciais na construção de uma sociedade verdadeiramente inclusiva.

Por fim, o fomento à educação é um dos pilares mais sólidos na luta contra a pobreza. Investir na educação de qualidade desde a primeira infância até o ensino superior é um investimento a longo prazo que capacita os cidadãos a quebrar o ciclo da pobreza, promovendo seu pleno desenvolvimento.

O Brasil tem avançado consideravelmente em seu compromisso com a redução da pobreza extrema, mas a jornada está longe de terminar. Em razão de visões políticas e econômicas diferentes, houve uma mudança drástica na efetividade do programa após 2016.

O programa "Brasil Sem Miséria" enfrentou desafios crescentes após 2016. Um dos principais obstáculos foi a sustentabilidade a longo prazo do programa, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias e mudanças políticas. A piora na efetividade foi notável, visto que o programa foi afetado pela diminuição de recursos e pela transição de políticas de um enfoque mais voltado para a segurança alimentar e nutricional para uma perspectiva mais econômica e orientada para o agronegócio.

A mudança de liderança no governo, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, trouxe uma transição significativa de políticas, passando de uma abordagem desenvolvimentista para políticas mais liberais. Essa mudança teve um impacto adverso nas prioridades de gastos e nas áreas de atuação do programa "Brasil Sem Miséria".

Pós-2016, houve uma redução considerável no atendimento social às famílias em situação de pobreza extrema. O programa que antes atendia mais de 350 mil famílias passou a se concentrar em apenas 180 mil agricultores e 54 mil membros de povos e comunidades tradicionais. Essa queda acentuada na cobertura do programa representa uma piora na efetividade em combater a pobreza extrema.

A pandemia de COVID-19 trouxe desafios adicionais, com a crise econômica resultante aumentando o número de pessoas em situação de vulnerabilidade. Embora o governo tenha implementado medidas emergenciais, como o Auxílio Emergencial, essas medidas aparentemente não foram suficientes para erradicar a pobreza e, de acordo com pesquisa, houve um aumento nas famílias que regrediram em termos de renda.

A evolução do programa "Brasil Sem Miséria" revelou uma mudança de foco significativa, com uma ênfase maior na dimensão econômica. O programa perdeu algumas das suas características sociais originais, como o atendimento a pessoas em vulnerabilidade, e passou a adotar uma abordagem mais orientada para a economia.

A efetividade do programa "Brasil Sem Miséria" sofreu uma piora notável após 2016. As mudanças políticas, restrições orçamentárias e a mudança de foco econômico contribuíram para uma diminuição significativa na cobertura do programa e, conseqüentemente, uma eficácia reduzida na luta contra a pobreza extrema. Para garantir um futuro mais justo e equitativo, é essencial que o Brasil reavalie e fortaleça suas políticas de combate à pobreza, mantendo o compromisso com as camadas mais vulneráveis da sociedade.

O combate à extrema pobreza, nos próximos anos, independente do plano escolhido, requer esforço, dedicação e cooperação de todas as partes da sociedade para transformar o país em um lugar onde a pobreza não seja uma realidade para milhões, mas uma memória do passado. A construção de uma nação mais justa, igualitária e próspera é uma missão contínua que deve ser abraçada por todos nós, comprometendo-nos a garantir que ninguém seja deixado para trás, independentemente de suas circunstâncias de nascimento. Essa é a promessa e a aspiração do Brasil.

No entanto, a erradicação da extrema pobreza e a promoção de uma sociedade mais equitativa não são desafios que se resumem apenas a políticas governamentais ou programas sociais. Envolve um compromisso coletivo, no qual a sociedade como um todo desempenha um papel fundamental. A solidariedade, empatia e ação comunitária são os pilares que sustentam essa busca por justiça social.

É essencial que a sociedade como um todo compreenda que a pobreza extrema não é apenas uma questão de estatísticas ou números, mas uma realidade diária para milhões de brasileiros. Portanto, a conscientização e o engajamento são cruciais para criar uma cultura de apoio às políticas e ações que visam combater a pobreza.

A participação ativa de empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos é necessária para impulsionar iniciativas que vão além do básico e que possam criar impactos duradouros. Isso pode incluir doações, parcerias para capacitação profissional, programas de mentoria e apoio a pequenos negócios, entre outras ações que elevam as pessoas da situação de extrema pobreza.

O fortalecimento da rede de proteção social, que inclui não apenas o Bolsa Família, mas também outros programas e políticas de seguridade, é essencial. Isso garante que, em momentos de adversidade, as famílias tenham a ajuda necessária para não recaírem na extrema pobreza. Além disso, a eficiência e a transparência na gestão desses programas são fundamentais para evitar o desperdício de recursos e garantir que eles cheguem às mãos certas.

A luta contra a extrema pobreza não é uma batalha rápida nem fácil, mas é uma que deve ser travada com tenacidade e determinação. O Brasil tem mostrado progresso significativo nesse sentido, mas ainda há um longo caminho a percorrer. Juntos, como uma sociedade comprometida e solidária, podemos transformar a realidade das pessoas que vivem na pobreza extrema, proporcionando-lhes oportunidades reais de uma vida digna, educando e capacitando a próxima geração e construindo um futuro mais brilhante para o nosso país.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. IPEA. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3026>>. Acesso em 13 de out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.644, de 16 de dezembro de 2011**. Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Brasília. Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. República Federativa do. **Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/5_1.pdf>. Acesso em 04 de set. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**. Brasília, 2020.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia Vieira (Ed.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_1.pdf>. Acesso em 12 de set. 2023.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA. Brasília. 2013.

CHITOLINA, L.; FOGUEL, M. N.; MENEZES-FILHO, N. A. **The impact of Expansion of the Bolsa Família on the Time Allocation of Youths and Their Parents**. Revista Brasileira de Economia. V. 70, n. 2, 2012.

COSTA, Patrícia Vieira da. et al. **A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria**. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, p. 289-321, 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_9.pdf>. Acesso em 11 de out. 2023.

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. **Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria**. O Brasil sem miséria. 2014, 158-71. Disponível em: <http://mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_4.pdf>. Acesso em 12 de set. 2023.

COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014.** Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_10.pdf>. Acesso em 29 de set. 2023.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: Alternativas de gestão social.** Vozes. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <<https://dowbor.org/2012/06/1-dowbor-democracia-economica-alternativas-de-gestao-social-vozes-2012-131p.html>>. Acesso em 23 de jul. 2022.

FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. **Proteção social e transferência de renda. Caderno de Pesquisa NEPP**, n. 86, 2018. Disponível em: <<https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/4f91a0e745befe346ba37455bba17335.pdf#page=52>>. Acesso em 29 de set. 2023.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 32ª Edição. Companhia das Letras, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26ª edição. São Paulo. Companhia das Letras. 1995.

LASTA, Leticia Lorenzoni. **Políticas de Assistência Social no Brasil: o governo da vida pela proteção e inclusão social.** 2015.

LIMA, Francisca Gomes. **Os programas de transferência de renda no governo Dilma Rousseff: uma análise a partir do Plano Brasil sem Miséria.** Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de Sergipe. 2015. Disponível em: <<https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/6207>>. Acesso em 05 de out. 2023.

MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; MENEZES, Fernanda Montenegro. **A democracia econômica no constitucionalismo brasileiro.** Dissertação de mestrado da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, SP. 2010. Disponível em: <<https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23705>>. Acesso em 15 de jun. 2022.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei SD. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho da Bolsa Família. Campello T, Falcão T, Costa PV, organizadores. **O Brasil sem miséria. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_30.pdf>. Acesso em 29 de set. 2023.

PASSARINHO, Nathalia; SANTOS, Débora. **Dilma lança programa que pretende erradicar miséria no Brasil.** G1, 2011. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/dilma-lanca-programa-brasil-sem-miseria-e-amplia-bolsa-familia.html>>. Acesso em 04 de set. 2023.

PORDEUS, M. P.; ROLIM, F. A. R.; NUNES, K. J. O.; CAETANO, W. de S.; PORDEUS, C. L. V.; ALVES, S. R. M.; SILVA, E. D. S. e; ARAÚJO, A. M. Políticas públicas de agricultura familiar: contexto e influência do programa nacional de alimentação escolar (pnae) e do bolsa família. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 1145–1152, 2023. DOI: 10.51891/rease.v. 9i3.8924. Disponível em: <<https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/8924>>. Acesso em: 14 out. 2023.

ROCHA, Sonia. **Indicadores de pobreza, segundo unidades de federação, regiões e estratos de residência - 2014**. Planilha do Excel. Rio de Janeiro:Iets, 2015. Disponível em: <<http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>>. Acesso em 30 de novembro de 2023.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. 1ª Edição. FGV Editora, 2003.

RODRIGUES, L. V. de N. A política pública do fomento e a inclusão produtiva rural no Brasil a partir de 2017: o desmantelamento de políticas multissetoriais. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 18–31, 2023. Disponível em: <<https://www.redepp.ufv.br/REDEPP/article/view/151>>. Acesso em: 20 out. 2023.

SANTOS, Gilberto Alves dos. **A reforma agrária para democratização do acesso à terra**. Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal de Rondônia, Chacoal, RO, 2007. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/294853828.pdf>>. Acesso em 13 de jan. 2023.

SARKAR, PrabhatRainjan. **Democracia Econômica**. Publicações Ananda Marga, 1996.

SARKAR, PrabhatRainjan. **Ideia e Ideologia**. Editora Ananda Marga. 2008. 1ª ed.

SCHOTTEN, P. C.; SCHOTTEN, M. V. S.; FACHIN, S.; SANTOLINI, R. Execução do PNAE: um contexto de problemas relatados pela mídia brasileira. **II Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (II EIGEDIN)**, 2018.

SILVA, M. O.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, G. D. I. **A política social brasileira no século XXI - a prevalência dos programas de transferência de renda**. Brasil, 2012.

SILVA, Mossicléia Mendes da. **Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016**. Tese (Doutorado em Política Social e Trabalho) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/15864>>. Acesso em 14 de out. 2023.

SILVA, Américo Luís Martins da Silva. **A Ordem Constitucional Econômica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SMITH, J.W..**Economic Democracy: The Political Struggle of the Twenty-first Century (1st ed.)**. Routledge. Estados Unidos da América, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.4324/9781315501413>>. Acesso em 15 de jun. 2022.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; BRUCE, Raphael. **Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada**. IPEA. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11560>>. Acesso em 13 de out. 2023.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, 2017, n. 51, p. 294-311. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612162786>>. Acesso em 12 de set. 2023.

VAZ, Alexander Cambraia N.; JANNUZZI, Paulo de Martinho. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. **Revista Brasileira de Avaliação**, 2020, 8: p. 32-49. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/rbma201408003>>. Acesso em 04 de set. 2023.