



Feminização da Extrema Pobreza no Rio Grande do Sul e as Políticas Sociais pela sua Erradicação

Feminization of Extreme Poverty in Rio Grande do Sul and the Social Policies for their Eradication

Paola Loureiro Carvalho*

Meu objetivo fundamental, como Presidenta da República, é a erradicação da pobreza extrema. No Brasil, a pobreza tem cara: ela é muito feminina, está ligada às mulheres. Quanto mais pobre a família, maior a chance de que ela seja chefiada por uma mulher. Estou convencida de que uma política bem-sucedida de eliminação da miséria deve ser focada na mulher e na criança. (Dilma Rousseff, Presidenta da República Federativa do Brasil)

Resumo: A partir dos elementos sócio-históricos e metodológicos que desencadearam a prioridade nacional e estadual de enfrentamento à pobreza extrema, este artigo tem como objetivo apresentar algumas considerações acerca desse desafio. Pretende-se, com isso, avaliar os efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e do RS Mais Igual, através da verificação do impacto das políticas sociais na última década, acrescidas dos dois anos de consolidação e estratégia na erradicação da extrema pobreza. A avaliação da feminização da extrema pobreza – que representa 89% das beneficiárias e dos beneficiários do Bolsa Família e a maior parte dos acessos aos serviços públicos e qualificação profissional – ainda é um desafio às políticas sociais, que avançam na discussão e na necessidade de um recorte mais aprofundado de gênero e etnia para que suas ações tenham repercussões mais sustentáveis.

Palavras-chave: Miséria. Pobreza. Feminização.

Abstract: Based on social historical, and methodological elements that have initiated the extreme poverty combat at regional and national level, the paper aims to present considerations about this combat. It evaluates the results of the Brasil Sem Miséria and the RS Mais Igual plans comparing to the impacts of social policies of the last two decades, and after two years of the consolidations of the poverty eradication strategy. The 89% female representation on the Bolsa Família program that aims combat extreme poverty, greater access to public services, and professional qualification are still a challenge for social policies. The discussion shows the necessity of better framing genre and ethnic issues to improve the impact of these policies.

Keywords: Misery. Poverty. Feminization.

* Graduada em Serviço Social, especialista em Gestão de Políticas Públicas na perspectiva de gênero e promoção da igualdade racial pela PUCRS/2013. Artigo apresentado na conclusão da Especialização, agregando o conhecimento como Coordenação Executiva do Programa de Erradicação da Extrema Pobreza no Rio Grande do Sul, o RS Mais Igual, vinculado a Casa Civil.

Introdução

Este artigo tem como objetivo promover reflexão sobre as políticas de enfrentamento à extrema pobreza, a partir dos elementos sócio-históricos e metodológicos que desencadearam na adoção do enfrentamento desta pauta como prioridades nacional e estadual.

Propor essa reflexão é tarefa complexa, uma vez que nos interessa como se evidencia, na prática, o recorte de gênero frente às políticas de enfrentamento à extrema pobreza. Isto porque estamos vivenciando mudanças históricas no contexto de tais políticas e seus reflexos incidem em construções acadêmicas que auxiliem na leitura dos indicadores e na formulação de novos conceitos¹.

O fato de a autora deste artigo estar à frente da Coordenação Executiva do Programa Estadual de Erradicação da Pobreza no Rio Grande do Sul, o RS Mais Igual, traz dados, avaliações vivenciais e percepções que dão suporte à reflexão proposta, justificando o desafio urgente de enfrentamento à miséria humana em nosso Estado.

Faz-se necessário, ao iniciarmos esta reflexão, conceituar duas questões centrais apresentadas neste artigo: as dimensões da extrema pobreza e a feminização da extrema pobreza. A partir da leitura dos indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), podemos apontar cinco dimensões da pobreza: a) vulnerabilidade; b) acesso ao Conhecimento; c) acesso ao trabalho; d) escassez de recursos; e e) desenvolvimento infantil. Cada uma dessas cinco dimensões representa o entendimento da multidimensionalidade deste conceito, que vai além da renda, mas a necessidade de acesso aos serviços básicos e a geração de oportunidades.

Por meio da análise da literatura disponível e das considerações anteriormente apresentadas sobre a multidimensionalidade da extrema pobreza, é possível racionalizar em torno de seis definições do que seja a feminização da pobreza: a) aumento da proporção de mulheres entre as pessoas pobres; b) aumento da proporção de pessoas em famílias pobres chefiadas por mulheres; c) aumento absoluto na incidência ou na intensidade da pobreza entre as mulheres; d) aumento nos diferenciais de incidência ou de intensidade da pobreza entre mulheres e homens; e) aumento na incidência ou na intensidade da pobreza entre as pessoas de famílias chefiadas por mulheres; f) aumento nos diferenciais de incidência ou de intensidade da pobreza entre as pessoas de famílias chefiadas por mulheres e de famílias chefiadas por homens.

¹ Com base nisso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), anunciou no mês de setembro de 2013, do investimento de mais de 2 milhões em apoio a estudos de pesquisadores e pesquisadoras que trabalham com o tema da extrema pobreza.

Tratar da pobreza na perspectiva de gênero pressupõe dar conta da vivência diferenciada das mulheres e homens na vida econômica e social. Particularmente, como assinalam os estudos recentes da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a perspectiva de gênero enriquece a análise do fenômeno da pobreza, porque permite entendê-lo como um processo². Desta forma, sabe-se que existem fatores de gênero que incidem com maior ou menor peso na vida das mulheres e homens, mas para as mulheres este fardo é mais pesado, pois elas reúnem duas fragilidades: ser mulher e ser pobre.

Tendo tais elementos como norteadores, faremos uma análise da Política Nacional de Superação da Extrema Pobreza e seus desafios e reflexões que recaem sobre o Rio Grande do Sul. Com este conhecimento, tentaremos reconhecer os caminhos factíveis, sustentáveis para superarmos o desafio de proporcionar a todos os brasileiros e, em especial, às brasileiras, oportunidades de ampliação de renda e exercício pleno de suas cidadanias.

Plano Brasil Sem Miséria: é possível crescer distribuindo renda, promovendo inclusão e justiça social

A Superação da Extrema Pobreza é um problema complexo e multidimensional, de ordem política, em especial quando se decide enfrentá-lo (ou não) colocando em xeque o cerne de sua problemática: o acúmulo da riqueza do País por poucos. De acordo com o IPEA, a desigualdade de renda no Brasil vem caindo continuamente desde 2001, o que nos é demonstrado através da pesquisa:

Entre 2001 e 2011, a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período. Ou seja, a do décimo mais pobre cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos. Os ganhos de renda obtidos aumentam paulatinamente, na medida em que caminhamos do topo para a base da distribuição de renda³.

A partir da Constituição de 1988 e seu artigo 3º, que diz que constituem objetivos fundamentais da República, entre outros, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, a pauta da superação da pobreza está em voga. Porém, o desafio de encarar o tema da pobreza e da extrema pobreza iniciou, efetivamente, em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representando a primeira incursão das políticas sociais centradas na pobreza. Quando o presidente Lula tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e de critérios para recebimento dos benefícios. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo

² CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas, 2001.

³ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília, 2012, p. 6.

de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e intersecção destas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família, que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero.

Embora, no início, o Fome Zero tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, foi o Bolsa Família que se consolidou como o programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios⁴

Importante destacar aqui, que esta última década está marcada por avanços nas mais diversas políticas sociais e na consolidação dos direitos dos cidadãos e cidadãs. A política de Assistência Social, reconhecida como direito social e dever do Estado pela Constituição de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), vem sendo regulamentada intensivamente pelo Governo Federal, com aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pela Política Nacional de Assistência Social (2004) e pelo Sistema Único de Assistência Social (2005). Além disso, os avanços nas políticas de saúde e de fortalecimento do SUS e, em especial, a atenção à educação e habitação, merecem destaque.

No ano de 2013, o Programa Bolsa Família completou 10 anos de existência. Com o passar do tempo, a superação dos preconceitos – que ainda persistem no cotidiano – e o rompimento da cultura histórica de beneficiamento dos mais ricos evidenciaram que o impacto do Bolsa Família vai além do alívio imediato da pobreza, proporcionado pelo complemento à renda das famílias. O programa resulta em ganho para o próprio crescimento econômico do País, como demonstra o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que aponta que para cada real investido pelo Bolsa Família, há um retorno para a economia de R\$ 1,44⁵.

Ao avaliarmos as desigualdades de gênero e empoderamento das mulheres pobres e extremamente pobres, podemos afirmar que o programa Bolsa Família (PBF) pauta-se pela articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1) Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e 3) A coordenação de programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários e beneficiárias do programa Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

⁴ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 32.

⁵ COSTA, Joana Simões et al. *A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2005.

O programa Bolsa Família estabeleceu-se, portanto, como Instrumento de Inclusão Social. As marcas desta década de existência podem ser vistas na educação, na saúde, no trabalho e na vida cotidiana de milhares de brasileiros e brasileiras, “filhos(as) do bolsa família”, que crescem com outras oportunidades. Fazemos questão de elencar algumas:

- **Educação:** Segundo o censo escolar da educação básica, estudantes do Bolsa Família têm menor índice de abandono e taxa de aprovação equiparada com a taxa nacional. A taxa de abandono dos beneficiários e beneficiárias do Bolsa Família no ensino fundamental é de 2,9%, enquanto a média nacional é de 3,2%. No ensino médio, a média de abandono de estudantes do Bolsa Família é de 7,2%, enquanto a média nacional é de 10,8% na rede pública.
- **Saúde:** De acordo com estudo publicado na Revista Científica The Lancet, houve a redução de 17% da mortalidade infantil por causas relacionadas à pobreza. Também houve registro de queda de 46,3% da mortalidade infantil por diarreia e de 58,2% por desnutrição.
- **Trabalho:** Conforme o IPEA, hoje é possível atestar que 70% das pessoas que recebem o benefício trabalham. Mesmo que na informalidade, a ideia de acomodamento está descartada.

Em 2011, o combate à extrema pobreza ganhou mais força e passou a ser assumido como marca de governo: “País rico é país sem miséria”. Tal diretriz foi reafirmada pelo lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, no centro da agenda política do País. Mostrou-se uma prioridade de governo com grande relevância política, não apenas pelo significado do desafio para o desenvolvimento nacional, mas também pela configuração da estratégia, que prevê o envolvimento de diversas políticas setoriais e a mobilização das três esferas de governo.

A estratégia de implantação deste plano contou com a adesão dos Estados como corresponsáveis pelo desafio de superação da extrema pobreza das famílias brasileiras. De acordo com o CENSO 2010, o número de famílias brasileiras que viviam na situação de pobreza absoluta era de 16,2 milhões de pessoas. O lançamento do Plano Nacional Brasil sem Miséria, em 2011, mostrou que 28 milhões de brasileiros e brasileiras saíram da pobreza absoluta e 36 milhões entraram na classe média nos últimos anos. Constituído como estratégia para o desenvolvimento e crescimento econômico, o Plano consolidou-se pelo tributo de distribuição de renda, promovendo a inclusão e a justiça social.

Este Plano propôs a articulação e a integração das ações de todos os Ministérios e Instituições Públicas Federais, a partir da constituição de três grandes eixos de trabalho: 1) Garantia e transferência de renda para superação imediata da extrema pobreza, tendo como

carro-chefe o Programa Bolsa Família; 2) Acesso aos Serviços Públicos, melhorando as condições de acesso às políticas de saúde, educação, assistência social e cidadania; 3) Inclusão produtiva, aumentando as oportunidades de qualificação profissional e geração de renda. Em artigo público na Agência Brasil, Jim Yong Kim – Presidente do Banco Mundial, afirma:

O estabelecimento e a expansão de programas sociais robustos, incluindo o mundialmente conhecido Bolsa Família, também exercem uma influência fundamental e ajudaram não apenas a fornecer uma rede de proteção social, mas estimularam um comportamento positivo como as visitas das mães aos postos de saúde, para receber assistência pré-natal, e a frequência escolar de crianças das famílias que recebem transferências condicionais de renda⁶.

Em 2013, os programas Brasil Sem Miséria e o RS Mais Igual⁷ completaram dois anos de existência e têm apresentado cotidianamente à sociedade seus avanços e principais desafios. Seus avanços são comprovados através de um olhar aprofundado sobre os dados do Cadastro Único⁸, um meio informatizado de mapeamento das famílias que permite ao Poder Público realizar a formulação, focalização e implementação de políticas públicas para cada realidade.

Neste estudo, ficou evidenciado que foi dado um passo muito importante nas políticas sociais no que se refere a uma mudança conceitual, que alterou a lógica de funcionamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, que passou a variar conforme a composição familiar e a severidade da extrema pobreza. Com estas mudanças, o investimento saltou de 15 bilhões para 24 bilhões de reais, de 2011 a março de 2013, crescendo aproximadamente 55%. Alguns passos foram determinantes para essa transformação social:

- Criação do Benefício Básico (no valor de R\$ 70,00 concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00);
- Benefício Variável (no valor de R\$ 32,00 concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família);
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – BVJ (no valor de R\$ 38,00 concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família);

⁶ CRISTALDO, Heloisa. *Banco Mundial vai compartilhar experiência do Brasil sem Miséria na superação da extrema pobreza*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/03/banco-mundial-vai-compartilhar-experiencia-do-brasil-sem-miseria-na>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

⁷ Será apresentado a seguir.

⁸ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadastro Único de Programas Sociais*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/2013>>. Acesso em: ago. 2013.



- Benefício Variável de Caráter Extraordinário – BVCE (com valor calculado caso a caso e concedido para famílias migradas de Programas Remanescentes ao PBF);
- Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância – BSP, conhecido popularmente por Brasil Carinhoso (com valor correspondente ao necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças e adolescentes de zero a 15 anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa).
- E, por fim, o último anúncio, no dia 19 de fevereiro de 2013, de que todos e todas as beneficiárias do Bolsa Família receberão benefícios suficientes para que cada membro da família tenha uma renda de, no mínimo, R\$70,00⁹.

O pacto federativo proposto em 2011 e o alinhamento político e ideológico dos Governos Federal e Estadual colocaram o Rio Grande do Sul como grande propulsor desta política, caminhando junto aos objetivos federais na consolidação e compromisso com a erradicação da extrema pobreza.

RS mais igual na perspectiva da feminização: quando promover a igualdade faz a diferença

O fato de o Governo do Estado ter promovido um alinhamento às políticas do Governo Federal e de ter priorizado as ações voltadas à inclusão social e econômica, acabaram por caracterizá-lo como um governo que trabalha pela diminuição das desigualdades sociais e econômicas para alavancar o seu desenvolvimento. Não é por acaso que sua marca – “Promover a Igualdade Faz a Diferença” – se consolida a cada dia.

De fato, um governo estadual que orienta suas ações considerando as suas especificidades regionais e que valoriza as vocações regionais dos seus 497 municípios, subdivididos em nove Regiões Funcionais, atesta o seu comprometimento com a promoção social e econômica da sua gente. Tal compromisso se alinha à sua marca, que prega o crescimento do Estado a passos largos, desde que sejam respeitadas as vocações e as necessidades daqueles e daquelas que ocupam a base da pirâmide social e que, portanto, são mais vulneráveis.

Este compromisso levou o Rio Grande do Sul a ser um dos primeiros estados a aderir ao Plano Brasil Sem Miséria, propondo a Política Estadual de Erradicação da Extrema Pobreza, através da Lei estadual de nº 13.716, de 15 de abril de 2011, que instituiu o programa RS Mais

⁹ Segundo o IBGE, a linha de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 per capita considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Deste modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor (até sem rendimento) ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre. Esta definição é de grande importância para o governo federal, e orientou a elaboração do Plano Brasil Sem Miséria, pelo MDS. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2009*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

Igual, com o objetivo de tirar 306 mil gaúchos e gaúchas da extrema pobreza, segundo levantamento do IBGE 2009.

Tal programa – considerado desde o seu lançamento como projeto prioritário de governo estadual – constituiu-se através da articulação dos mesmos eixos federais: a transferência de renda, o acesso aos serviços públicos e a qualificação profissional. A coordenação do programa ficou a cargo da Casa Civil, que se valeu da consolidação de uma ação intersetorial e do envolvimento direto das secretarias afins, com o diferencial de agregação da participação da sociedade civil na constituição de um Comitê Gestor destas ações. Este, por sua vez, é composto por representantes das três esferas do governo, conselhos, entidades e representações dos movimentos sociais. Conforme o Secretário Chefe da Casa Civil, Carlos Pestana, no artigo *Diálogos para a Inclusão*,

O desafio de erradicar a miséria e garantir autonomia, cidadania e acesso aos bens e serviços somente é possível com o esforço conjunto da União, Estado, prefeituras municipais e da sociedade. Por meio de políticas públicas transversais que articulem a participação de todos os segmentos poderemos construir um estado mais humanizado, com justiça e dignidade¹⁰.

Quando do lançamento deste programa, em 2011, um dos primeiros desafios do governo estadual, em parceria com os municípios, foi a Busca Ativa¹¹ das famílias em extrema pobreza. Segundo os números do IBGE 2009, o Estado tinha apenas 74% das famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único dos Programas Sociais. Em 2013, atingiu-se a marca de 98% de cobertura cadastral, graças ao firmamento e à consolidação de parcerias municipais e sociais que almejam atingir o cadastramento da totalidade das famílias em situação de extrema pobreza. Em âmbito nacional, pode-se dizer que o Rio Grande do Sul é o Estado brasileiro que mais conseguiu avançar nesta estratégia.

O cadastramento é realizado pelas prefeituras municipais, através da política de Assistência Social, e permite a identificação de potenciais beneficiários e beneficiárias dos programas sociais. Ele é constituído por grupos de informações, cujas principais são: a) Identificação da família e das pessoas que a compõem; b) Características familiares; c)

¹⁰ PESTANA, Carlos; DANÉRIS, Marcelo. *Diálogos para a Inclusão*, publicado em Zero Hora, 16 de junho de 2012.

¹¹ A Busca Ativa revoluciona o conceito de atendimento às necessidades da população na medida em que, pela primeira vez de forma tão contundente, o poder público abandona a velha postura de esperar que a população mais pobre e necessitada procure pelos seus serviços e, em vez disso, sai em busca da população que ainda não é beneficiada pelas ações da União, Estados e Municípios para incluí-las nas iniciativas a que ela tem direito. A Busca Ativa se resume na seguinte frase: "É o Estado chegando aonde a pobreza está". A meta é inserir a população extremamente pobre no Cadastro Único para Programas Sociais e encontrar nos locais mais longínquos os que têm menos ou nenhuma oportunidade de acessar as políticas públicas existentes.

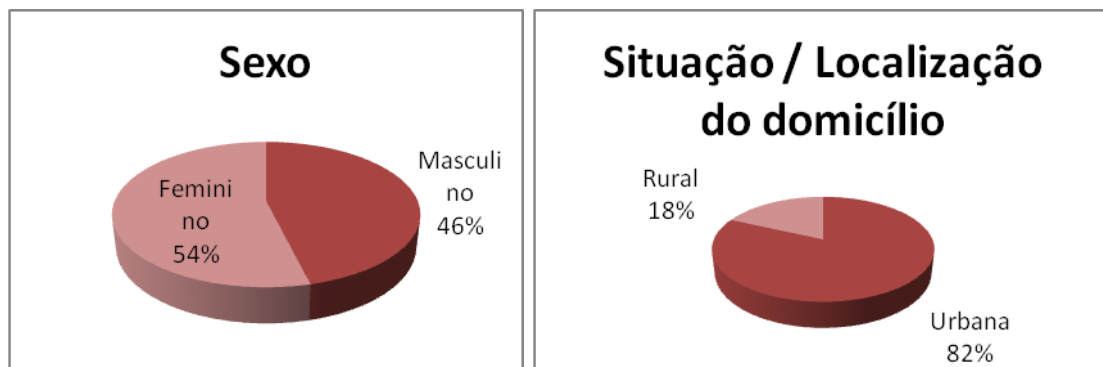


Identificação da residência e de suas características; d) Renda da família; e) Gastos da família; e f) Informações sobre propriedades e participação em programas sociais.

No Rio Grande do Sul, com uma população total de 10.693.929 habitantes, temos um total de 1.066.606 famílias inscritas no Cadastro Único (em junho de 2013), dentre as quais:

- 425.591 com renda *per capita* familiar de até R\$ 70,00;
- 692.349 com renda *per capita* familiar de até R\$ 140,00;
- 921.921 com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

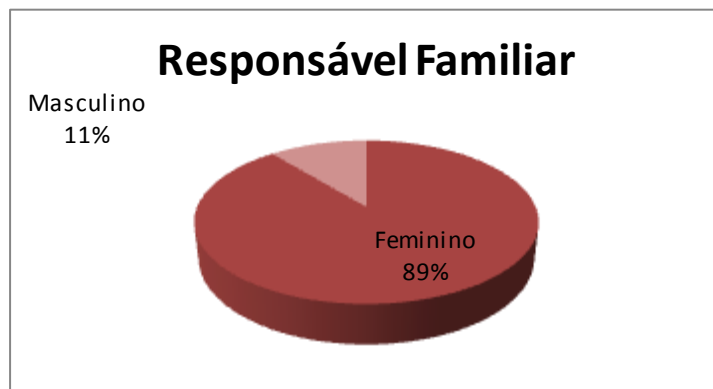
Podemos identificar que, dentre as pessoas cadastradas, temos uma paridade considerável entre homens e mulheres (variação de apenas 8%) e que uma importante fatia desta pobreza está situada nas grandes concentrações urbanas, chegando a 82%, conforme podemos demonstrar nos gráficos abaixo:



Fonte: Banco de dados do Cadastro Único do Governo Federal / Ministério do Desenvolvimento Social: junho de 2013.

Destas famílias cadastradas, 41,2% recebem o Programa Bolsa Família segundo os critérios de ingresso. Foram beneficiadas, no mês de julho de 2013, 452.545 famílias, representando uma cobertura de 98,2 % da estimativa de famílias pobres no Estado. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 141,30, e o valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 63.944.240 por mês.

A feminização da extrema pobreza começa a se desenhar nas camadas mais baixas destas famílias cadastradas. Como podemos observar, do total de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, 89% são de mulheres chefes de família. Podemos afirmar, portanto, que é quando a renda diminui que as mulheres começam a ser identificadas.



Fonte: Banco de dados do Cadastro Único do Governo Federal / Ministério do Desenvolvimento Social: junho de 2013.

Com a leitura destes indicadores e a necessidade de avançar ainda mais na marca histórica proposta pelo Plano Brasil Sem Miséria de que nenhuma família do Programa Bolsa Família teria renda inferior a R\$70,00 por pessoa na família, o Governo gaúcho foi o primeiro Estado a efetivar uma Repactuação de Complementação de Renda, em março de 2013¹². Esta repactuação propõe a elevação do patamar de pobreza para R\$ 100,00 mensais por pessoa na família, aproximando-se ainda mais dos indicadores do Banco Mundial e dos ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A partir da Repactuação do Acordo de Cooperação entre o estado do Rio Grande do Sul e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o critério de elegibilidade proposto é a ocorrência de, pelo menos, um membro da família, com idade entre 0 e 6 anos, em famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 100,00, após o recebimento de todos os benefícios do Programa Bolsa Família e Benefício de Superação da Extrema Pobreza / Brasil Carinhoso. Dentro destes critérios, chegaremos ao atendimento de 98 mil famílias.



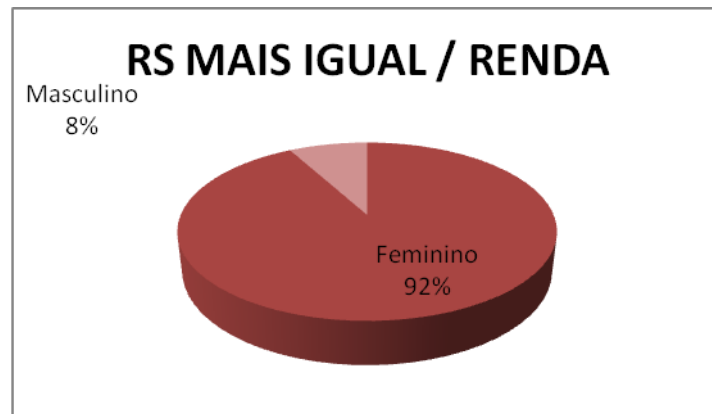
Cartão Pactuado do Bolsa Família com o RS Mais Igual. Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul / Casa Civil / Coordenação do RS Mais Igual

¹² Em 2012, através do Acordo de Cooperação nº 05/2011, firmado em 04 de julho de 2011, entre o MDS e o Governo do Estado, operado durante o exercício de 2012, a ação de transferência de renda era voltada a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que participassem do plano estadual. Para essas famílias, o Estado complementaria o valor fixo de R\$ 50,00, a depender de sua participação nas ações de capacitação, qualificação profissional e elevação da escolaridade, atendendo 19 mil famílias.



Portanto, é possível afirmar que, na parceria entre o Governo Federal e Estadual, o investimento na transferência de renda às famílias extremamente pobres passará de 5 milhões em 2012, para 50 milhões em 2013 e 100 milhões em 2014.

A feminização da extrema pobreza volta a se destacar na ação de complementação de renda do RS Mais Igual. É possível observar, no gráfico abaixo, que das 98 mil famílias que serão contempladas com este benefício, 92% são as mulheres chefes de família.



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul / Casa Civil / Coordenação do RS Mais Igual

A opção por complementar os recursos do Bolsa Família, considerando cada indivíduo na família, pode ser analisada como outro fator histórico e determinante para a superação da extrema pobreza. Com isso, reforça-se a compreensão da necessidade de priorizar a integralidade da família, com laços consanguíneos e/ou alianças e ou/afinidades, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, estando respaldada em torno das relações de gênero e de geração¹³. Entendendo-se que este é o espaço primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas. Considerar a matricialidade familiar nos dá as condições de melhoria efetiva da vida e condições das crianças e na consolidação de uma ação que pensa nas condições futuras.

Quando a família supera a situação de extrema pobreza, a criança se alimenta melhor, tem melhores condições habitacionais, garante melhores oportunidades. A opção firme do Estado em priorizar as famílias com crianças de 0 a 6 anos está atrelada ao fato de que estas famílias são as que mais sentem os efeitos cruéis da extrema pobreza. Nestes núcleos familiares se reproduzem os indicadores de mortalidade infantil, desnutrição e doenças relacionadas à pobreza.

Portanto, a ideia apresentada é combinar uma linha ampliada de extrema pobreza com a valorização da primeira infância como critério de focalização de suas políticas de combate à

¹³ MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004*. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.



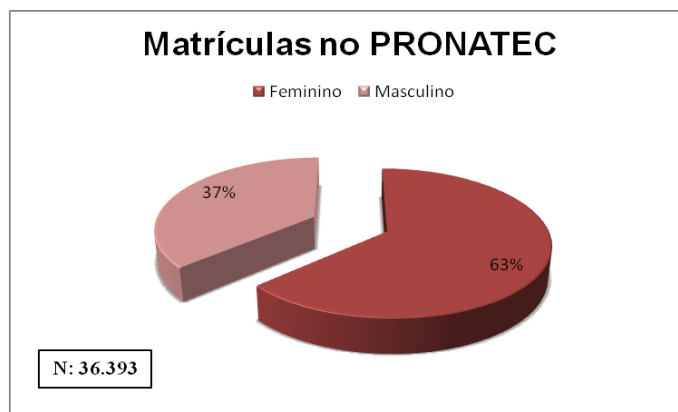
pobreza extrema. A opção pela primeira infância é atrelada à prioridade no desenvolvimento infantil e na contribuição para que a pobreza intergeracional possa ser enfrentada.

No eixo de acesso aos serviços públicos, com o objetivo principal de ampliar o acesso às políticas essenciais como assistência social, saúde, educação e habitação, é possível destacar algumas ações de impacto que estão em pleno curso no Rio Grande do Sul: no que diz respeito à saúde, além da ampliação das Unidades Básicas de Saúde e das equipes de saúde da família, um dos projetos integrados na estratégia de superação da extrema pobreza no Estado é o Primeira Infância Melhor (PIM).

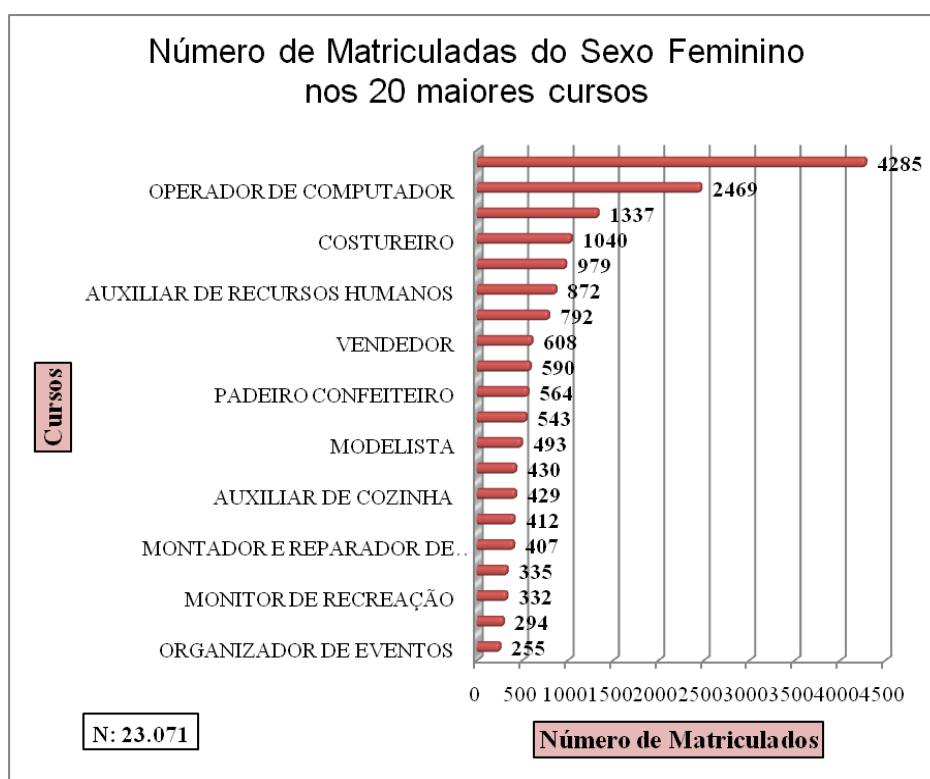
Esta é uma política pública (Lei nº 12.544/06) para a promoção do desenvolvimento infantil, com reconhecimento internacional. Consiste em um modelo de intervenção abrangente e sistemático de visitas domiciliares e atividades comunitárias realizadas semanalmente por pessoas capacitadas pelo Programa. Tem por objetivo a orientação das famílias a partir de sua cultura e experiências para que promovam o desenvolvimento integral de suas crianças, desde a gestação até os seis anos de idade. Na educação, além do investimento na qualificação e em melhorias nas escolas estaduais, temos mais de 830 escolas, com maioria de estudantes do Bolsa Família com o Programa Mais Educação. Na educação infantil, as crianças das famílias do mesmo programa têm prioridade no ingresso às creches e recebem um valor complementar mensal por criança atendida. Em 2012, foram repassados mais de 9 milhões de reais para 1.426 escolas habilitadas. Em 2013, os dados parciais mostram um repasse que já alcança 14 milhões.

Chegando ao terceiro eixo do programa RS Mais Igual, temos a qualificação profissional e a geração de oportunidades. Este eixo deverá contribuir para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, para que não dependam mais de políticas de transferência de renda. Destacaremos dois projetos fundamentais e em pleno desenvolvimento: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC – e o Fomento à Inclusão Produtiva Rural.

Em relação ao PRONATEC – Formação Inicial Continuada, podemos afirmar que o Rio Grande do Sul é o estado que mais incluiu famílias do Cadastro Único do Governo Federal e Bolsa Família nos seus cursos, em parceria com o Sistema S (SESI / SENAC / SENAI) e Institutos Federais de Educação. O programa tem 94 mil vagas pactuadas para o exercício de 2013, com o total de 80.709 estudantes matriculados e matriculadas. Ao observar quem são as pessoas matriculadas e a que cursos se remetem, nos deparamos novamente com a feminização da pobreza: 63% são mulheres que buscam os mais diversos cursos, conforme os quadros que seguem:



Demonstrativo de pessoas matriculadas em 2013 em cursos PRONATEC-FIC no RS, segundo sexo. Fonte: SPP / Sistematizado pelo DETRAB/STDS



Demonstrativo de pessoas do sexo feminino matriculadas em 2013, nos 20 cursos com maior número de matrículas no PRONATEC-FIC no RS. Fonte: SPP / Sistematizado pelo DETRAB/STDS

Já o fortalecimento de uma política de combate à extrema pobreza rural, constituindo e fortalecendo as ações de inclusão produtiva rural, também merece destaque. A produção orientada e incentivada através da assistência técnica, do crédito de fomento¹⁴ e do fornecimento de sementes, através da Embrapa¹⁵ e Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR, agregados às políticas de melhorias das condições de vida no campo e na

¹⁴ Para que as famílias consigam implementar os projetos produtivos elaborados em conjunto com as equipes de assistência técnica, elas receberão um fomento a fundo perdido de R\$ 2.400,00 pagos em parcelas semestrais, durante dois anos, para adquirir insumos e equipamentos.

¹⁵ EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

agricultura familiar, como o Programa Água para Todos e Luz para todos, tem permitido às famílias o aumento da produção e a sua permanência no campo com maior qualidade de vida.

A agregação destas políticas culmina na comercialização da produção através de outros programas de incentivo, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o incentivo à venda para o mercado privado.

Por fim, é fundamental destacar que toda a articulação e integração dos programas Brasil Sem Miséria e RS Mais Igual ganham uma dimensão muito maior quando existe a parceria da ação municipal. É no âmbito municipal que as políticas sociais chegam mais perto da população, ampliando as condições de localização das famílias, o acesso aos direitos sociais e o reconhecimento das realidades locais.

Considerações finais

Os processos de desenvolvimento no Brasil privilegiaram, historicamente, as classes que estavam no topo da pirâmide de renda – senhores de engenho, de lavras, fazendeiros, industriais, financistas. Foram séculos de políticas fundadas em bases aristocráticas, subordinadas a interesses oligárquicos, que não se apagam em uma década.

Finalmente vivemos um processo político onde o Brasil e o Rio Grande do Sul colocaram as políticas sociais no centro da estratégia de desenvolvimento. Foi uma escolha democrática, lastreada e reiterada nas urnas. Foi a opção de um Estado e de um País por um projeto político alinhado que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social.

Na perspectiva de gênero, ainda há muito a ser feito. A complementação de renda é majoritariamente destinada às mulheres chefes de família; o acompanhamento dos visitantes e das visitadoras do Primeira Infância Melhor é feito à 95% de mulheres, mães e avós responsáveis pelos cuidados com as crianças. São estas mulheres que buscam o apoio das políticas públicas para ter suporte suficiente na criação de seus filhos e filhas.

São estas mulheres do campo e da cidade que buscam sua independência nos cursos de qualificação profissional ou na inclusão produtiva rural. Mais do que independência, estas mulheres buscam autonomia, lutando cotidianamente contra a alienação, a violência, a tutela e o controle. Este movimento implica em poder viver para si próprias, no controle das suas forças e de acordo com as próprias referências.

Buscar de forma incessante a autonomia e o empoderamento das mulheres extremamente pobres é um fator crucial para libertá-las da vivência por várias gerações no ciclo de pobreza. Proporcionar às mulheres o acesso a oportunidades econômicas, em especial à

renda mínima e à educação, são fatores fundamentais para que possam acessar as oportunidades, ultrapassando um importante obstáculo à erradicação da pobreza.

Podemos afirmar que estamos agindo – e agindo rápido – para alcançar os 497 municípios do Estado. Contamos com a perspectiva muito real de finalizar o ano de 2014 com algumas marcas históricas das políticas sociais no Rio Grande do Sul: não haverá nenhuma família gaúcha com renda per capita inferior a R\$ 70,00 e nenhuma família que tenha criança de 0 a 6 anos terá renda inferior a R\$ 100,00.

O que estamos vivendo hoje representa um marco na história de cada uma destas famílias, que passam a vislumbrar uma nova perspectiva de vida e futuro mais promissor para os seus filhos e filhas. São Marias, Joanas, Claudias, Anas que lutam contra o preconceito, a discriminação e as causas mais duras da extrema pobreza; que entram para um caminho de inclusão e que sabem o que isso significa na sua vida.

Estes avanços ainda requerem muito debate e muita construção. Essas mulheres precisam virar números consolidados, estatísticas que demonstrem esse recorte e que exijam prioridade quando houver a formulação e proposição de políticas públicas.

Por fim, é possível reafirmar que erradicar a pobreza extrema é só um começo. Caminhamos firmes e a passos largos por um RS com mais crescimento, justiça social e igualdade de direitos. Cada dia damos mais um passo para um RS Mais Igual.

Referências

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas, 2001.

COSTA, Joana Simões et al. *A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2005.

CRISTALDO, Heloisa. *Banco Mundial vai compartilhar experiência do Brasil sem Miséria na superação da extrema pobreza*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/03/banco-mundial-vai-compartilhar-experiencia-do-brasil-sem-miseria-na>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2009*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília, 2012.

PESTANA, Carlos; DANÉRIS, Marcelo. *Diálogos para a Inclusão*, publicado em Zero Hora, 16 de junho de 2012.



MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadastro Único de Programas Sociais*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/2013>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004*. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.