

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E DE CIÊNCIAS HUMANAS
CIÊNCIAS SOCIAIS – BACHARELADO

Aline Roman Savi

**CONCEITO DE POBREZA E ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO NO
DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
O Programa RS/Mais Igual**

Porto Alegre, RS, dezembro de 2015

Aline Roman Savi

**Conceito de Pobreza e Estratégias de Superação no Desenho de Políticas Públicas:
O Programa RS/Mais Igual**

Trabalho de Conclusão apresentado à Comissão de Graduação do Curso de Ciências Sociais – Bacharelado do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dr. Lígia Mori Madeira

Porto Alegre, RS, dezembro de 2015

RESUMO

O trabalho apresentado visa a identificar qual é conceito de “pobreza” que estrutura o Programa RS Mais Igual e analisar quais são as principais estratégias propostas para a sua superação, relacionando-os. Para tanto, foi desenvolvido um “estudo de caso”, tendo-se como fontes de coleta documentos (sobretudo, leis e decretos) e publicações institucionais relacionadas ao Programa. Como resultado, verificou-se que o RS Mais Igual pressupõe a pobreza enquanto um fenômeno de múltiplas dimensões (não restrita, portanto, à ausência de renda), contemplando, assim, ações de diferentes naturezas e, embora ainda mantenha princípios vinculados à perspectiva das “necessidades básicas”, sobretudo ao estabelecer como critério de inclusão a renda (baseada na constituição de uma “linha de pobreza”), o Programa enfatiza a condição de cidadania do beneficiário, tendo como impacto desejado sua emancipação social e econômica, traço determinante para que se caracterize enquanto ação orientada pela noção de “privação relativa”. A perspectiva de pobreza adotada se revela no desenho do Programa, que se constitui como resposta a um problema social composto por múltiplos fatores, delimitando a necessidade de articular diferentes ações, executada por diferentes atores, bem como de estruturar espaços de construção e de deliberação capazes de traçar estratégias para a busca de resultados conjuntos, com foco em espaços territoriais e populações específicas, assim como um Fundo financiador do conjunto das ações.

Palavras-chave: **Políticas Públicas. Pobreza. RS Mais Igual.**

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Operacionalização de conceitos utilizados na análise.....	17
Figura 2 – RS Mais Igual – Eixos de Ação, Programas e Executores.....	23

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1. O FENÔMENO DA POBREZA: HISTÓRICO E ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO	12
1.1. A POBREZA ENQUANTO CONCEITO HISTÓRICO: PERSPECTIVAS E INTERVENÇÕES SOCIAIS.....	12
1.2. A EMERGÊNCIA DA COMPLEXIDADE NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
2. O CONCEITO DE POBREZA NO DESENHO DO PROGRAMA RS/MAIS IGUAL	17
2.1. METODOLOGIA EMPREGADA E HIPÓTESES A SEREM TESTADAS.....	17
2.2. O PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: A POBREZA COMO “PRIVAÇÃO RELATIVA”.....	19
3. PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: A MULTIDIMENSIONALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA EXTREMA	
3.1. A MULTIDIMENSIONALIDADE NO DESENHO DO PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: AÇÕES E ATORES.....	23
3.2. A MULTIDIMENSIONALIDADE NO DESENHO DO PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: GESTÃO E RECURSOS.....	26
CONCLUSÕES	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico dos países latinoamericanos, entre as décadas de 1950 e 1960, baseou-se, sobretudo, no endividamento externo. Resultou dessa estratégia, já nos anos seguintes, o aumento da dívida externa e a redução de entrada de recursos no país, situação agravada pela Crise do Petróleo, em 1979. Nesse cenário, sobretudo na década de 1980, houve crescente difusão de ideias neoliberais, que tinham como principal propósito a renegociação das dívidas contratada no período anterior. Esse processo culmina com a formulação, por organismos internacionais, de um conjunto de medidas para o ajuste dos governos latinoamericanos, conhecido como “Consenso de Washington”, cuja aplicação se constituía em condição para a renegociação das dívidas (UGÁ, 2004, p. 56). Os Estados tiveram, assim, sua atuação retraída, tornando-se, fundamentalmente, catalisadores, facilitadores e parceiros dos mercados¹. Contudo, o resultado da implantação dessas medidas foi o declínio constante das taxas de investimento e de crescimento, a piora na distribuição de renda, o aumento do desemprego e a exclusão social (UGÁ, 2004, p. 57).

Já a partir do final de década de 1990, e, em certa medida, em reação aos impactos socioeconômicos gerados pela aplicação de medidas de cunho neoliberal, ascendem, na América Latina, em um movimento mais ou menos simultâneo, governos de centro-esquerda. Firma-se, assim, uma estratégia neodesenvolvimentista, em que o Estado passa a ser regulador do mercado e indutor do desenvolvimento. Nesse cenário, progressivamente, as políticas sociais assumem centralidade para os governos, sobretudo aquelas voltadas às populações assalariadas e excluídas (DRAIBE e RIESCO, 2009 apud MADEIRA, PAPI e MARX, 2015, p. 04), mas também para instituições monetárias internacionais, acadêmicos e sociedade civil (CALVO, 2011, p. 53-54 apud

¹ “Assim, o Estado deve, por um lado, facilitar e garantir o bom funcionamento dos mercados; seu papel seria delineado pela necessidade de construir-se novas instituições, modificar as existentes e eliminar as que não servem mais para tal objetivo. A provisão dessas instituições é referida pelo Banco como ‘boa governança’ e inclui: criar um regime regulatório que atue juntamente com os mercados para promover a competição; criar um ambiente macroeconômico estável para a ação dos mercados [...]; eliminar a corrupção, que poderia subverter os objetivos das políticas, deslegitimando as instituições públicas que dão apoio aos mercados e, ainda, assegurar os direitos de propriedade (WORLD BANK, 2002 apud UGÁ, 2004, p. 57-8).

MADEIRA, PAPI e MARX, 2015, p. 04), sendo a assistência social elevada ao status de política pública e constituinte do Sistema (universalizado) de Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social (MADEIRA et al, 2014, p. 114).

O fenômeno da “pobreza” também passa, conceitualmente, por reformulações, havendo alteração na perspectiva de intervenção para superá-la: para o Banco Mundial, importante formulador de diretrizes – bem como parte dos governos e da academia –, ser “pobre” significava, na década de 1990, ser “incapaz de atingir um padrão mínimo”, havendo a necessidade de os Estados identificarem políticas que estimulassem a criação de novas oportunidades econômicas, bem como de oferecerem serviços sociais de saúde e de educação às camadas mais vulneráveis. Comparativamente, nos anos 2000, a mesma instituição considera a “pobreza” um fenômeno multifacetado (não priorizando a renda, como nos anos de 1990), decorrente de múltiplas privações e considerada como ausência de “capacidades”, acompanhada da vulnerabilidade e exposição ao risco dos indivíduos. Como estratégia de superação, o estado deveria prover, fundamentalmente, a “expansão das capacidades humanas” das pessoas pobres – de modo a torná-los aptos à inserção nos mercados (UGÁ, 2004, p. 58-60).

No Brasil, concomitante ao processo de redemocratização do final da década de 1980, emergem críticas ao caráter centralizador, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixa eficiência e eficácia social das ações estatais, havendo a busca por inovações na elaboração e nas estratégias de implementação das ações (SENNA et al, 2007, p. 87-8). Assim, nos anos de 1990, a política de assistência social, para além de ser expandida, ganha novos formatos e conteúdos, abrangendo uma gama diversificada de programas – universais e contínuos e outros emergenciais, focalizados e temporários, dirigidos a diferentes situações de carência e vulnerabilidade social². A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, regulamentou os princípios e as normas programáticas constitucionais, especialmente em relação a seu formato federativo (MADEIRA et al, 2014). Já em 2001, há a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o lançamento de diferentes programas federais de transferência de renda

² Foram criados, no período: Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor, 1996), Programa de Geração de Renda (Proger, 1995), Programa de Geração de Renda/Rural (Proger/Rural), Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e Programa Crédito produtivo Popular do BNDS; programas de transferência condicionada de renda, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, 1996). (AZEVEDO e BURLANDY, 2010, p. 205).

via distintos Ministérios: Bolsa Escola (Ministério da Educação), Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia), Benefício de Prestação Continuada (BPC) (AZEVEDO e BURLANDY, 2010, p. 205).

Em 2003, há unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, com expansão nacional e progressivo aumento de beneficiários e de investimentos (AZEVEDO e BURLANDY, 2010, p. 205). No ano seguinte, é criado o Sistema Nacional de Assistência Social, o SUAS, que altera o paradigma de assistência social brasileira, ao migrar de um modelo de prestação de ações dispersas e eventuais para um formato normatizado e organizado de serviços, pactuado nos três níveis de governo e estruturado por níveis de proteção. Com essa padronização, unificou-se, no território nacional, a nomenclatura, o conteúdo, o padrão de funcionamento dos serviços, a estratégia e as medidas de prevenção e de superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2010b apud MADEIRA et al, 2014, p. 104).

Já em 2011, institui-se o Plano Brasil Sem Miséria, baseado nas estratégias da “Busca Ativa”, ou seja, da identificação e inclusão de beneficiários no cadastro Único para Programas Sociais, o CadÚnico, e da intervenção através da associação dos eixos de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva urbana e rural. Foi reforçada, igualmente, a perspectiva de articulação entre estados, havendo incentivos para a criação de programas de complementação de renda regionais. O Rio Grande do Sul aderiu ao Programa no Governo Tarso Genro (2011-2014), através do Acordo de Cooperação nº 05/2011, firmado em 04 e julho, junto ao Ministério do Desenvolvimento Social, MDS (MADEIRA e PAPI).

Assim, e de modo complementar, foi formulado, em 2011, e executado a partir de 2012, o Programa RS/Mais Igual – Programa Estadual de Erradicação da Extrema Pobreza, que, ao manter os três eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal, objetivava reduzir os índices de vulnerabilidade econômica e social, ao incluir a população em situação de pobreza extrema em programas federais e projetos e ações das Secretarias e Órgãos do Governo Estadual, em parceria com prefeituras e a sociedade civil. Para tanto, previu-se a complementação de renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e ações diferenciadas para o campo e

a cidade (através dos programas RS Mais Igual/Cidade e do RS Mais Igual/Campo), bem como a implantação das ações em fases, considerando territórios prioritários aqueles com maior risco social (GOVERNO DO RS, 2012).

Configura-se, portanto, no Brasil, no último período, um cenário de remodelamento, de complexificação e de expansão das políticas de assistência social, com ênfase em programas de combate à pobreza, que também comportam significativas alterações a partir da reformulação do conceito do que é ser “pobre”. Considerando-se, para além disso, que a definição das políticas públicas deriva da mediação de interesses, de recursos existentes e de contextos determinados e que, mais especificamente, em relação ao Programa RS/Mais Igual, há um propósito de alinhamento em relação às políticas de combate à pobreza federais, assim como um conjunto heterogêneo de ações previstas, a participação de distintos atores e a execução em territórios diversos, o problema de pesquisa que orienta esse trabalho é: *qual é conceito de “pobreza” que estrutura o desenho do Programa RS/Mais Igual e quais são as estratégias e instrumentos propostos para a superação da pobreza no estado do Rio Grande do Sul?*

A área de conhecimento na qual se insere a pesquisa desenvolvida é o das “políticas públicas”, conceituada como aquela que busca, de forma simultânea, estruturar a ação governamental (constituída através de planos, programas e projetos que materializam seus propósitos e suas plataformas eleitorais), analisá-la e, quando necessário, propor mudanças em relação a ela (SOUZA e MONNERAT, 2006, p. 26). A investigação abordará um conjunto de estratégias escolhidas para o enfrentamento de um problema social específico – ou seja, as políticas públicas voltadas ao combate à pobreza, no âmbito seguridade social³ –, restringindo-se, contudo, à etapa de “elaboração de programas e decisão”, que compõe uma das fases do chamado “ciclo de políticas públicas” – sendo as demais: “percepção e definição de problemas”, “agenda-setting”, “implementação de políticas” e “avaliação” (FREY, 2000, p. 226) – e se caracteriza pelo momento em que são escolhidas, mediante negociação junto aos atores políticos mais relevantes, as alternativas mais apropriadas de ação.

³ “Como resultado do movimento de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002), ao menos do ponto de vista normativo, ultrapassa a perspectiva de seguro social e inaugura a concepção de seguridade social. Esta é entendida como ‘um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social’ (BRASIL, 2002, art. 194).” (SOUZA e MONNERAT, 2006, p. 42).

Assim, tendo-se como tema de pesquisa a relação entre os conceitos de pobreza e estratégias de superação no desenho do Programa RS Mais Igual, objetiva-se investigar, através do desenvolvimento de um “estudo de caso”, conforme explicitado a seguir, qual é conceito de “pobreza” que estrutura o Programa RS Mais Igual e analisar quais são as principais estratégias propostas para a sua superação, relacionando-os. Para tanto, especificamente, serão: a) estudadas quais são, teoricamente, as distintas acepções sobre pobreza e como elas se apresentam na construção de políticas públicas de combate à pobreza; b) delimitado, através do estudo de documentos oficiais do Programa RS Mais Igual/Campo, seu conceito de pobreza estruturante; c) sistematizados ações e instrumentos que compõem o desenho do Programa RS Mais Igual, identificando a perspectiva de integração existente entre elas; d) analisadas as relações existentes entre o conceito de pobreza delimitada e as ações e instrumentos propostos no Programa, apontando possíveis convergências e limitações.

Para tanto, será realizado um “estudo de caso”, com análise de documental, buscando-se, a partir da operacionalização dos conceitos empregados, responder ao problema de pesquisa indicado. A pesquisa justifica-se à medida que refletir sobre o conceito de “pobreza” significa repensar, no plano concreto, sobre os processos que estão sendo estruturados e sobre os seus modos de execução – daí a proposta de delimitar, também, as estratégias de ação do Programa, assim como este tipo de estudo pode servir de subsídio para trabalhos de cunho avaliativo, uma vez que organiza uma espécie de “mapa analítico-conceitual” do programa RS/mais Igual. Igualmente, ele se agrega aos poucos existentes com esta natureza, ou seja, os que visam a analisar a estruturação de uma política a partir de sua matriz conceitual, observando os tipos de ação derivados, e pretende, também, inserir-se no vasto campo de pesquisas abordem a relação entre pobreza e políticas públicas, além de compor um conjunto de reflexões bastante escasso sobre a experiência de combate à pobreza desenvolvida no estado do Rio Grande do Sul, a partir do ano de 2011.

No primeiro capítulo, então, serão apresentados os principais conceitos utilizados no desenvolvimento da pesquisa: o da “pobreza” e a transformação de suas acepções, no tempo, bem como as intervenções influenciadas e constituídas a partir delas, enfatizando-se a perspectiva da “complexidade” na compreensão dos fenômenos e no desenho das políticas de combate à pobreza. O segundo capítulo trata de delimitar,

a partir dos conceitos observados, qual é a noção que embasa a constituição do Programa RS/Mais Igual através da análise de documentos oficiais e publicitários. Finalmente, também através de análise documental e publicitária, no terceiro e último capítulo, serão abordadas as estratégias comportadas no desenho do Programa e será analisada sua aproximação (ou não) em relação à noção de pobreza delimitada.

1. O FENÔMENO DA POBREZA: HISTÓRICO E ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO

1.1. A POBREZA ENQUANTO CONCEITO HISTÓRICO: PERSPECTIVAS E INTERVENÇÕES SOCIAIS

No campo teórico, há uma pluralidade de definições acerca do fenômeno da pobreza que impactam a sua metodologia de mensuração, seus modos de explicação e a elaboração de políticas públicas relacionadas a ela. Na literatura especializada, existem três ideias básicas sobre o conceito, associadas às noções de “subsistência”, “necessidades básicas” e “privação relativa”. Na primeira, ligada à “subsistência”, os indivíduos “pobres” são os que não possuem condições materiais suficientes para garantir a sua integridade física; na segunda, a das “necessidades básicas”, são, igualmente, observadas as necessidades mínimas de sobrevivência, mas no plano coletivo – e não mais no individual, conforme no enfoque anterior; por fim, na terceira perspectiva, da “privação relativa”, os “pobres” são aqueles que não possuem meios que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relações e ter o comportamento habitual que se espera deles, na condição de membros da sociedade (PIZZIO, 2010, p. 4).

A partir dessas três abordagens, foram desenvolvidas as principais ações voltadas ao combate à pobreza, desde o século passado. O “enfoque da sobrevivência” (ou “subsistência”), predominante até a década de 1950, teve origem no trabalho de nutricionistas inglesas que consideravam a renda dos mais pobres insuficiente para a manutenção de seu rendimento físico. Adotado na Inglaterra e influente em toda a Europa, foi utilizado como subsídio pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD, através da constituição de medidas estatísticas, para a formulação do primeiro modelo de proteção do Estado de Bem-estar Social, composto por políticas nacionais de assistência. As ações, de baixo índice de assistência, visavam a limitar as reformas sociais e preservar a ênfase no “indivíduo”, conforme o ideário liberal (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 04).

A partir dos anos de 1970, predomina o enfoque das “necessidades básicas”, em que novas exigências foram postas aos governos, como a oferta de serviços básicos (saneamento, saúde e educação). Utilizada por órgãos internacionais, sobretudo, pela Organização das Nações Unidas, ONU, essa perspectiva representou uma ampliação da perspectiva de “pobreza”, portanto, em relação à concepção anterior. Já na década posterior, houve a afirmação do entendimento da pobreza como um fenômeno de “privação relativa”, que previa não só a necessidade de ações voltadas à garantia de um regime alimentar adequado e de condições de vida material que oferecessem um certo nível de conforto, mas também a possibilidade de que indivíduos exercessem papéis e comportamentos socialmente adequados. No mesmo período e contrapondo-se a essa perspectiva, emerge e se expande a ideia de que a prosperidade das economias reduziria automaticamente as taxas de pobreza – pressupostos da tese do “Consenso de Washington” (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 04-05).

O enfoque da “privação relativa”, mais recentemente, serviu de base à teoria de Amartya Sen, que define “pobreza” como a privação das capacidades básicas de um indivíduo – as “capacidades” são “funcionamentos” de possível realização – ou seja, a “capacidade” é um tipo de liberdade: a liberdade de realizar combinações diversas de “funcionamento” ou a liberdade de ter estilos de vida diversos, definidos a partir do que se considera valioso ter ou ser. Esta perspectiva avança no entendimento da natureza e das causas pobreza ao focar-se nos fins (a pobreza) e não nos meios, como a renda, embora a conceba essa última como fundamental para a obtenção de capacidades: assim, quanto maior a “capacidade”, maior o potencial produtivo de uma pessoa e, conseqüentemente, maior é a sua renda. Para Sen, o “desenvolvimento” é um processo de expansão das liberdades das pessoas – a expansão da “liberdade” é o fim do desenvolvimento (papel constitutivo) e seu principal meio (papel instrumental) – tal perspectiva está bastante voltada ao “agente”, ou seja, ao “indivíduo” (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 05-08), identificando-se com perspectivas políticas liberais.

Conceber a pobreza por meio das influências mais recentes, significa, então, entendê-la um sistema imensurável, dadas suas múltiplas propriedades: abordagens que consideravam apenas a insuficiência de renda declinam e há inserção de outras dimensões, que associam o necessário para o bem-estar material às oportunidades existentes. Contudo, as intervenções visando à superação da pobreza, nessa perspectiva,

variam conforme o órgão formulador e/ou executor: o Banco Mundial, que objetiva a redução sustentável da pobreza, se centra na promoção do uso produtivo da mão-de-obra, através da promoção de serviços básicos, de programas de transferência e redes de seguridade. Já a Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL, tem por estratégia a transformação produtiva, através dos eixos: progresso técnico, pleno emprego e desenvolvimento de recursos humanos; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, possui sete linhas de ação: crescimento econômico sustentável, o apoio à economia popular, a satisfação de necessidades básicas, o desenvolvimento sociocultural, a reforma/modernização do Estado, a diminuição das desigualdades entre os sexos e a inovação tecnológica (PIZZIO, 2010, p. 7).

No Brasil, a compreensão da “pobreza” esteve, entre os anos de 1950 e 1970, associada à noção de “marginalidade”. As teorias da marginalidade se referem ao fenômeno de exclusão ou do não acesso aos possíveis benefícios das sociedades urbano-industriais – a “marginalidade” é uma espécie de “carência”. Na década de 80, emerge o debate sobre “exclusão”, que com definições amplas, imprecisas e alicerçadas na ideia de não inserção ou inserção precária das pessoas na sociedade. Tal conceito foi criticado por José de Souza Martins, que afirmou o “desenraizamento” como processo no qual se descaracteriza o sujeito para caracterizá-lo ou enquanto produtor de mercadoria ou consumidor dela, ou seja, há, estruturalmente, uma “inclusão precária ou marginal”, que não garante modos de vida adequados (PIZZIO, 2010, p. 11-13). A partir dessas compreensões, o perfil “tradicional” de intervenção brasileira se caracterizou pela descontinuidade dos programas e políticas sociais (de cunho compensatório), superposição de políticas, instabilidade de receita e pela não inserção dos mais pobres (dentre os pobres) (CONH, 1995, p. 8).

1.2. A EMERGÊNCIA DA COMPLEXIDADE NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da década de 1990, emerge, conforme processo já apontado, a heterogeneidade e a complexidade da percepção da pobreza, que desencadeia um processo de superação da dicotomia entre Estado e mercado, de descentralização de ações e da focalização de políticas articulada à concepção de universalização dos

direitos sociais (CONH, 1995, p. 8). Surge, nesse contexto, o tema da “intersectorialidade”, que corresponde, no campo das políticas públicas, à discussão da “transdisciplinaridade” realizada no campo de conhecimento científico, que busca romper com a lógica de fragmentação do conhecimento e das clausuras disciplinares. Para Morin, um dos principais expoentes desse debate, as disciplinas são incapazes de, isoladamente, captar o que está tecido em conjunto, ou seja, a “complexidade” (INOJOSA, 2001, p. 102-3).

A estrutura governamental reflete a separação existente nas disciplinas, pois é fatiada em saberes, conhecimentos e corporações e possui uma hierarquia verticalizada e piramidal, em que as decisões são tomadas apenas no topo, mas os processos percorrem vários escalões. Para além disso, há o loteamento político-partidário e de grupos de interesse do aparato governamental, fatores que geram uma estrutura governamental competitiva e não colaborativa (INOJOSA, 2001, p. 102-3). Assim, pensar a “intersectorialidade” ou “transsectorialidade”⁴, no campo das organizações, significa articular a ação de saberes e experiências, com vistas ao planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados integrados e sinérgicos em situações complexas, criando uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional (INOJOSA, 2001, p. 105).

No campo da assistência social brasileira, mesmo após a regulamentação, em 1993, a LOAS evoluiu pouco, no sentido de conferir uma nova institucionalidade à política de assistência social. Somente em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, a intersectorialidade passa a ser a tônica dos debates. Em 2004, é criado o MDS, que tornou público, no mesmo ano, a Política Nacional de Assistência Social, com base na formulação de programas com desenho intersectorial. Os principais objetivos passaram a ser a garantia da proteção social como forma de conquista da autonomia, acesso a serviços e benefícios, da sustentabilidade e do protagonismo de cada cidadão. Para tanto, foram estabelecidos cinco princípios: matricialidade sociofamiliar, territorialização, proteção proativa, integração à

⁴ Na literatura, é possível encontrar os termos inter e trans com o mesmo sentido: a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. (INOJOSA, 2001, p. 105).

Seguridade Social e integração das políticas sociais e econômicas (MONNERAT e SOUZA, 2011, p. 46).

A Assistência Social, do ponto de vista organizativo, teve unificada sua estrutura, com a co-partilha de responsabilidades entre os entes federados e instâncias do sistema descentralizado e participativo, a instituição de atividades de informação, monitoramento e avaliação, com o cofinanciamento com repasses automáticos de recursos. Nesses termos, o SUAS se apresenta como uma nova concepção de organização e de gestão dos serviços (MONNERAT e SOUZA, 2011, p. 46). Diversos estudos analisam o desenho, as potencialidades e os limites das políticas desenvolvidas a partir dessa nova concepção de organização e gestão dos serviços estabelecida pelo SUAS (SENNA et al, 2001, p. 88). Há consenso que, embora, nas últimas décadas, uma visão de pobreza multidimensional tem pautado o debate acadêmico e a formulação de programas sociais no Brasil, há priorização, na prática, de ações que privilegiam a transferência e a geração de renda – em detrimento dos serviços sociais, bem como baixa capacidade institucional, financeira e política para a implementação de ações, com baixa prioridade de orçamento (AZEVEDO e BURLANDY, 2010, p. 207).

Assim, do ponto de vista de seu desenvolvimento, o conceito da pobreza abarca três vertentes: da “subsistência”, das “necessidades básicas” e da “privação relativa”. Há, contudo, uma importante ruptura já da primeira para a segunda perspectiva, já que o fenômeno passa a ter caráter social (e não mais individual) e a comportar distintas dimensões explicativas, excedendo, assim, a natureza monetária da pobreza. A noção de “privação relativa” expande novamente o conceito de pobreza, ao abranger diferentes áreas de intervenção e tomar os beneficiários das políticas sociais como “cidadãos”. A partir da complexificação conceitual do fenômeno da pobreza, a qualidade de intervenção pública também é alterada, entendendo-se à grande área da Assistência Social e, portanto, do conjunto de ações voltadas à população mais vulnerável socialmente, ao abranger, de forma paulatina, diferentes princípios, setores, atores e tipos de intervenção, em distintas etapas de implementação das políticas públicas, embora persistam limites de natureza diversa que comprometam a operacionalização de uma concepção ampliada de pobreza.

2. O CONCEITO DE POBREZA NO DESENHO DO PROGRAMA RS/MAIS IGUAL

2.1. METODOLOGIA EMPREGADA E HIPÓTESES A SEREM TESTADAS

A fim de verificar empiricamente o problema proposto – de investigar é conceito de “pobreza” que estrutura o desenho do Programa RS/Mais Igual e quais são as estratégias e instrumentos propostos para a sua superação –, A fim de verificar empiricamente o problema proposto, realizou-se um “estudo de caso”, ou seja, um estudo aprofundado e exaustivo de um ou mais objetos, que permite amplo ou detalhado conhecimento (GIL, 2010, p. 72). Através dele, foram abordados elementos que identificassem, por um lado, a conceituação de pobreza estabelecida no Programa e, por outro, as estratégias estabelecidas para a sua superação, através da análise das ações e instrumentos propostos, de modo a compará-los. O estudo, dada a natureza do problema, será realizado através de “pesquisa documental”, ou seja, aquela que se vale de materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 2010, p. 66) . As fontes de coleta serão constituídas, pois, então, por documentos, sobretudo as publicações institucionais relacionadas ao Programa. No que se refere à análise de dados, será realizada “análise de conteúdo” dos documentos escolhidos, técnica que prevê a descrição objetiva e sistemática do conteúdo analisado (GIL, 2010, p. 164).

Utilizou-se, como instrumento de análise, de modo a facilitá-la, um quadro de operacionalização dos conceitos registrados no capítulo anterior:

QUADRO 01 – Operacionalização de conceitos utilizados na análise

Conceito	Dimensões	Indicador
“Pobreza” - Enfoque da Sobrevivência	Conceitual	Pobreza Unidimensional.
	Operacional	Garantia de renda mínima para a sobrevivência do indivíduo.
“Pobreza” – Enfoque das Necessidades Básicas	Conceitual	Pobreza multidimensional. Beneficiário é “cidadão”.
	Operacional	Garantia de renda mínima constituída a partir do estabelecimento de “linha de pobreza”; Garantia de acesso a serviços básicos (saneamento, saúde e educação).
“Pobreza” – Enfoque Privação Relativa	Conceitual	Pobreza multidimensional; Beneficiário é o “cidadão”.
	Operacional	Garantia de renda mínima constituída a partir do estabelecimento de “linha de pobreza”;

“Intersetorialidade”		Garantia de acesso a serviços básicos (saneamento, saúde, e educação, dentre outros); Garantia de acesso à capacitação profissional e a iniciativas de geração de renda.
	Conceitual	Pobreza multidimensional;
	Operacional	Articulação de saberes e experiências; Planejamento, realização e avaliação de políticas integradas; Obtenção de resultados integrados e sinérgicos; Criação de uma “nova dinâmica” no aparato governamental; Estabelecimento de base de ação territorial e populacional.

FONTE: Elaborado pela própria autora.

Consideraram-se os campos: “conceito”, composto pelas diferentes classificações de “pobreza” e o conceito de “intersetorialidade” escolhidos, “dimensões”, dividido em “conceitual” para a classificação das noções identificadas e “operacional” para a identificação das práticas e, por fim, o campo de “indicadores”, ou seja, dos elementos empíricos capazes de serem capturados no material analisado.

Tinha-se, como hipótese inicial, que o conceito de pobreza empregado no Programa RS Mais Igual/Campo supera o “enfoque da sobrevivência” e o “enfoque das necessidades básicas” e liga-se fundamentalmente à perspectiva da “privação relativa”, tendo como estratégia de superação da pobreza (conceituada), no âmbito das ações e dos instrumentos, a realização articulada dos eixos de “transferência de renda”, “ampliação de acesso aos serviços públicos” e “geração de oportunidades”. Assim, o eixo inicial de “transferência de renda” se liga ao “enfoque da sobrevivência” ao prever ações que consideravam a renda dos mais pobres insuficiente para a manutenção de seu rendimento físico e ao garanti-la através da transferência de renda com condicionalidades.

Já o segundo eixo e o terceiro eixos, de “ampliação de acesso aos serviços públicos” e de “geração de oportunidades”, ligam-se ao entendimento da pobreza como “privação relativa”, pois neles a pobreza é considerada como composta por distintas dimensões e há proposição de intervenção que abrange diferentes áreas de ação: o acesso a serviços diversos (como moradia, saneamento, saúde etc.) e a capacitação dos beneficiários, respectivamente – com ênfase para esta última, considerada ação principal – sendo as ações dos eixos anteriores concebidas como complemento dela. Subjaz a perspectiva do indivíduo como “cidadão”. Já a estratégia predominante de superação da pobreza do Programa centra-se na realização articulada entre as ações dos três eixos e entre os distintos instrumentos. O conjunto de hipóteses será testado, a partir da

observação do material selecionado, nas seções desse capítulo e do capítulo subsequente.

2.2. O PROGRAMA RS/MAIS IGUAL E A POBREZA COMO “PRIVAÇÃO RELATIVA”

Analisando-se o texto da Política Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Rio Grande do Sul, instituída pela Lei nº 13.716, de 15 de abril de 2011, observa-se que ela possui, como finalidade primeira, a redução dos índices de pobreza do estado através do acesso a serviços sociais básicos e iniciativas de geração de trabalho e renda (RIO GRANDE DO SUL, 2012a). O Programa RS Mais Igual integra essa estratégia ao se constituir como seu principal instrumento (e um de seus objetivos específicos) (RIO GRANDE DO SUL, 2011a). O objetivo do RS Mais Igual, propriamente, é apresentado com diferentes ênfases (ou em diferentes “escalas”) no material pesquisado: nas descrições mais ampliadas, ou seja, as que visam à redução dos índices de pobreza, enfatiza-se a parceria entre as três esferas estatais (União, estado e municípios) para a sua operacionalização:

[O Programa RS Mais Igual objetiva] Reduzir os índices de vulnerabilidade econômica e social no Rio Grande do Sul, incluindo a população em situação de pobreza extrema em uma rede de políticas públicas, em parceria com projetos e ações do Governo Federal, das prefeituras e da sociedade civil. (GOVERNO DO RS, 2012a, p. 02)

Contudo, existem materiais que registram objetivos restritos ao Programa, com destaque à complementação de recursos aos beneficiários do Programa Bolsa Família e a oferta de oportunidades para a garantia o seu incremento:

Atender famílias habilitadas no programa Bolsa Família que se enquadrem nas condicionalidades do Programa RS Mais Igual, complementando a renda familiar até R\$ 100,00 per capita, após o recebimento do [Programa] Bolsa Família. Oferecer a estas famílias oportunidades de serviço, cursos capacitações a fim de proporcionar o aumento da renda das mesmas. (GOVERNO DO RS, 2012b)

Há, ainda, os que associam, sem aparente hierarquia, a transferência de recursos e a geração de oportunidades: “O RS mais Igual é um Programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a complementação de renda e geração de oportunidades” (GOVERNO DO RSb, 2012).

Ao se observar, porém, os fundamentos da criação do Programa, no texto de instituição da Política, a expectativa em relação a ele é ampliada, pois se visa, como resultado final, à emancipação social e econômica dos beneficiários:

São objetivos específicos da Política Estadual de Combate à Pobreza Extrema: I. Implementar um Programa Estadual de Combate à Pobreza Extrema, de natureza permanente e voltado para a instauração de mecanismos de emancipação social e econômica para os sujeitos dos programas sociais do Governo Federal e estadual, assim como para as populações em estado de vulnerabilidade social daquelas regiões e territórios nos quais o Estado venha desenvolvendo iniciativas de desenvolvimento local e de segurança alimentar e nutricional. (RIO GRANDE DO SUL, 2011a)

Do mesmo modo, há afirmação da condição de igualdade existente entre todos os componentes da população: homens e mulheres, do campo e da cidade, de distintos gênero, raça, etnia, idade e orientação sexual. Assim, todos os direitos, sobretudo aqueles mais básicos, como o de alimentação saudável, moradia digna, educação de qualidade, atendimento adequado de saúde e trabalho decente (GOVERNO DO RS, 2012a) devem ser estendidos a toda população. Há, portanto, a atribuição da qualidade de “cidadãos” ao conjunto dela e, obviamente, aos beneficiários do Programa.

Conforme já referido, o RS Mais Igual comporta, para a execução de seu objetivo, os três eixos de ação do Plano Brasil Sem Miséria: 1) Transferência de renda, com a ampliação da transferência de recursos do Programa Bolsa Família e a inclusão e atualização do Cadastro Único dos Programas Federais do Governo Federal (CadÚnico); 2) Acesso a serviços públicos nas áreas de saúde, habitação, saneamento e assistência social, com a aproximação de oferta aos cidadãos através do trabalho articulado entre as três esferas governamentais (União, estados e municípios) e a sociedade civil organizada; 3) Geração de oportunidades via acesso a programas de inclusão produtiva, educação cidadã e profissionalizante (GOVERNO DO RS, 2012a). São Público-Alvo dessas ações, famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica (povos indígenas, quilombolas, assentados, acampados, moradores de rua e catadores, dentre outros) atendidas pelo Programa Bolsa Família, com filhos 0 a 6 anos e renda per capita inferior a R\$ 100,00 (GOVERNO DO RS, 2012) – com preferência de inserção de mulheres chefes de família.

Conceitualmente, pois, considerando-se os objetivos constantes na Política Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Rio Grande do Sul e nos materiais de divulgação do (decorrente) Programa RS Mais Igual pesquisados, bem como os Eixos

de Ação e o Público-alvo deste, pode-se identificar duas das três vertentes do pensamento acerca da noção de “pobreza” expostas: excetua-se, assim e contrariamente à hipótese inicial, a ideia de “pobreza” associada à perspectiva da “subsistência”, já que o parâmetro utilizado para a inserção no Programa toma a coletividade como referência (e não o indivíduo) de necessidades para o estabelecimento de uma renda mínima, além da sua complementação possuir, explicitamente, o propósito de reforço do cumprimento das condicionalidades previstas:

O apoio financeiro de que trata essa Lei será concedido a apenas um membro do núcleo familiar, prioritariamente às mulheres chefes de família e aos jovens, com a observância dos seguintes requisitos: Ser beneficiário do Programa Federal – Bolsa Família; e Comprovar frequência em cursos de capacitação profissional, inseridos em programas de inserção social criados pelo Poder Executivo, previstos em regulamento; ou Comprovar frequência no curso de nível médio ou profissionalizante da rede estadual; ou Comprovar frequência no Ensino de Jovens e Adultos – EJA. (RIO GRANDE DO SUL, 2012a)

A perspectiva da “pobreza” adotada, associa-se, então, às outras duas noções: a das “necessidades básicas” e a da “privação relativa”. A primeira é identificada, sobretudo, pela ênfase e extensão de serviços básicos, como os de saneamento, educação e seguridade social, já que os entende como complementares à transferência de renda na estratégia de combate à pobreza. A matriz desse pensamento considera que a melhoria das condições de vida dos setores vulneráveis da população exige ações de naturezas diferentes, porque, conforme apontado na hipótese inicial, a pobreza também se constitui por múltiplas dimensões. Esse conceito é explicitado no texto de instituição da Política Estadual de Combate à Pobreza:

Para fins desta lei, “pobreza extrema” é toda e qualquer situação pessoal, familiar ou comunitária de vulnerabilidade social, ocasionada por situação econômica, ambiental ou sanitária, por falta de acesso às políticas públicas, pelo isolamento, por exclusão geográfica e social, pela existência de necessidades alimentares ou não alimentares urgentes e imprescindíveis para a manutenção ou recuperação da dignidade humana”. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011a)

Na Lei, assim como no conjunto da legislação (também os decretos de regulamentação) e dos materiais observados, a noção de “pobreza” se associa à qualidade de “extrema”, identificada (não de modo explícito) com o estrato da população com rendimento abaixo do ofertado pelo Programa.

Já o enfoque da “privação relativa”, que decorre das “necessidades básicas” e, portanto, conserva suas características, concretiza-se, no RS Mais Igual, sobretudo na

constituição do Eixo de “Geração de Oportunidades”, que, para além de garantir o incremento da renda dos beneficiários, é considerado como potencial instrumento de transformação e de mudança qualitativa de suas vidas, ou seja, de “expansão das suas capacidades”: “(...) que participam [pessoas] dos cursos de formação, qualificação e escolarização, pois é somente através da formação e da educação profissional que elas alcançarão sua autonomia e independência financeira.” (GOVERNO DO RS, 2012a). Para além disso, e, mais fundamentalmente, os registros indicam que o acesso ao conjunto de serviços se constitui enquanto direito de “cidadãos” e de que a pobreza é um fenômeno social, conforme já referido:

Considerando que a pobreza conspira contra a cidadania, pois o cidadão em situação de miséria não é um cidadão pleno e, tendo em vista que a pobreza não é uma questão individual, e sim uma questão política da sociedade.
(ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012b)

Está posta a ideia, pois, de que os beneficiários do Programa devam ter garantida a capacidade de exercer seu “pleno” papel junto as suas comunidades e de que a cidadania está vinculada ao acesso a serviços sociais.

3. PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: A MULTIDIMENSIONALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA EXTREMA

3.1. A MULTIDIMENSIONALIDADE NO DESENHO DO PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: AÇÕES E ATORES

Se o conceito gerador do Programa RS Mais Igual se identifica com a vertente da “privação relativa”, a noção de multidimensionalidade da pobreza fica mais evidente em seu desenho, ao serem consideradas, de forma articulada, diferentes áreas de ação, atores, estruturas e instrumentos. Assim, os projetos a serem desenvolvidos estão agrupados em eixos e divididos em urbanos (“RS Mais Igual na Cidade”) e rurais (RS Mais Igual no Campo), seguindo, de maneira geral, a classificação já realizada pelos órgãos que os executam, conforme descrito no Quadro abaixo:

QUADRO 02. RS Mais Igual – Eixos de Ação, Programas e Executores

Eixo de Ação/ Executor	Mais Transferência de renda	Mais acesso aos serviços públicos	Mais geração de oportunidades
No Campo	Bolsa Família (MDS)	Mutirão Social (Busca Ativa) (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)	Capacitação e fomento da AF (Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo e EMATER)
	RS Mais Renda (Casa Civil)	Diagnóstico da pobreza para o meio rural (Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo)	Programa de Aquisição de Alimentos, PAA (Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo)
		Minha Casa, Minha Vida (Secretaria da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano)	Crédito Fundiário (Ministério do Desenvolvimento Agrário)
		Água de beber (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e Ministério do Desenvolvimento Social)	Pró-Jovem Campo (Ministério da Educação e Secretaria da Educação)
		Luz para todos (Ministério de Minas e Energia)	Assistência Técnica e capacitação rural (Ministério do Desenvolvimento Agrário e EMATER-RS)
		Política de Segurança Alimentar (Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo e EMATER-RS)	Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE (Secretaria da Educação)
		Produção para autoconsumo e comercialização de excedentes (Secretaria de Desenvolvimento	Banco de Terras / Nossa Primeira Terra (Ministério do Desenvolvimento Agrário)

	Rural e EMATER-RS)		
	Erradicação do Trabalho Infantil e exploração sexual infanto-juvenil (?)	Inclusão digital (Secretaria da Comunicação e Inclusão Digital)	
	Pontos de cultura (Secretaria da Cultura)	Organização produtiva para mulheres trabalhadoras rurais (Secretaria de Políticas para as Mulheres)	
	Arca das Letras (Ministério do Desenvolvimento Agrário)	Escola de Governo: extensão em Economia Solidária (FDRH)	
		Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS (Ministério do Desenvolvimento Agrário)	
Na Cidade	Bolsa Família (MDS)	Mutirão Social (Busca Ativa) (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)	ProJovem Urbano (Secretaria da Educação)
	RS Mais Renda (Casa Civil)	Ampliação à rede de proteção às famílias (?)	Projovem Trabalhador (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)
		Banco de Alimentos (Centro de Abastecimento do Rio Grande do Sul – CEASA)	Mulher Mil Vezes Capaz (Secretaria de Políticas para as Mulheres)
		Restaurantes Populares (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)	Próximo Passo (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)
		Cozinhas Comunitárias (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)	Plano Territorial de Qualificação (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)
		Minha Casa, Minha Vida (Secretaria da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano)	Vira Vida (Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Justiça e Direitos Humanos)
		Plano de Erradicação das Moradias em Área de Risco Minha Casa, Minha Vida (Secretaria da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano e Ministério das Cidades)	Economia Solidária
		Escola em Tempo Integral (Secretaria da Educação)	Projeto de Resíduos Sólidos – Cadeia Produtiva do PET (Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa)
		Escola Aberta para a Cidadania (Secretaria da Educação)	Agricultura Urbana e Periurbana (Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social)
		Mais Educação (Secretaria da Educação e Ministério da Educação)	Microcrédito (Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa)
		Primeira Infância Melhor (PMI) (Secretaria da Saúde)	Inclusão Digital (Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital)

	Saúde da Família – Aqui tem Saúde (Secretaria da Saúde)	Projeto Cimento e Batom (Secretaria de Políticas para as Mulheres)
	Viva a Criança (Secretaria da Saúde)	Mulheres Tratadoras de Cavalos (Secretaria de Políticas para as Mulheres)
	Programa de Combate ao Crack – o cuidado que eu preciso (Secretaria da Justiça e Direitos Humanos)	Escola de Governo: extensão em Economia Solidária (Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH)
	Erradicação do Trabalho Infantil e da Exploração Sexual Infanto-Juvenil (Secretaria da Justiça e Direitos Humanos)	
	Mulheres da Paz (Secretaria de Segurança Pública)	
	Pontos de Cultura (Secretaria da Cultura)	
	Política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas (Secretaria de Políticas para as Mulheres)	

FONTE: Elaborado pela própria autora.

No primeiro eixo, intitulado “Mais Transferência de Renda”, há dois programas comuns aos dois recortes: o Bolsa Família, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, MDS, e o RS Mais Renda, de responsabilidade da Casa Civil, do Governo do RS, ambos de transferência de renda condicionada – sendo o segundo complemento do primeiro⁵. No eixo de acesso aos serviços públicos, o “Mais acesso aos Serviços Públicos”, pode-se agrupar as ações, para além de rurais e urbanas e genericamente, em: de identificação e diagnóstico, saneamento e infraestrutura, apoio à produção de autoconsumo e de acesso à alimentação (segurança alimentar), assistência social (nos três níveis de complexidade), cultura, educação e saúde.

Já no terceiro eixo, de “Mais Geração de Oportunidades”, podem ser identificadas ações voltadas para o campo, grosso modo, nos seguimentos de: assistência técnica, extensão rural, capacitação e fomento à produção, infraestrutura e acesso aos mercados institucionais. No mesmo eixo, as ações urbanas estão voltadas à capacitação profissional, ao acesso a microcrédito e a inserção em projetos de economia

⁵ “(...) O poder executivo fica autorizado a prestar apoio financeiro no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), por um período mínimo de seis meses, às famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, nas condições estabelecidas nesta Lei.” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012a).

solidária. Percebe-se, assim, certo paralelismo na escolha dos programas, ou seja, ações de fins semelhantes estão presentes nas iniciativas voltadas às populações urbanas e rurais. Do mesmo modo, elas priorizam mulheres e jovens – em alguns casos, exclusivamente, através de programas específicos – alinhando-se aos critérios de inclusão do Programa.

Diversos agentes executam as ações agrupadas no RS Mais Igual, que correspondem às distintas áreas abrangidas: os Ministérios com o maior número de atividades, conforme pode ser observado no Quadro, são o do Desenvolvimento Social, MDS, e Desenvolvimento Agrário, MDA; as Secretarias Estaduais, as de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, SDR, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, STDS, Secretaria da Educação, SEDUC, Secretaria da Saúde e Secretaria de Política para as Mulheres, SPM. Foram estabelecidas “áreas prioritárias de ação”, que contemplam as regiões ou Coredes de maior risco social mapeados: Porto Alegre e Região Metropolitana, Médio Alto Uruguai, Nordeste Colonial, Central e Sul – prevê-se a expansão para o conjunto do estado (GOVERNO DO RS, 2012a). Não é apresentado, contudo, o tipo de estratégia e os instrumentos a serem utilizados para a execução coordenada desses programas, nem considerada a execução prévia de muitos deles em algumas regiões, embora registra-se que o RS Mais Igual as potencializaria ao complementá-las, no caso da transferência de renda, ou estendê-las mais amplamente à população, no caso dos serviços, com a ação efetiva de diferentes órgãos executores⁶.

3.2. A MULTIDIMENSIONALIDADE NO DESENHO DO PROGRAMA RS/MAIS IGUAL: GESTÃO E RECURSOS

Para a realização das tarefas de gerir, de forma articulada e participativa, o conjunto dos projetos, foi criado um comitê: o Comitê Gestor da Política Estadual de Combate à Pobreza Extrema:

Com o objetivo de manter uma ação transversal e participativa, o Programa terá um Comitê Gestor que vai acompanhar, fiscalizar e propor ações, projetos e políticas para a erradicação da pobreza extrema. O Comitê será composto por secretarias estaduais, representantes de movimentos sociais, conselhos de direitos e representantes da sociedade civil organizada. (RIO GRANDE DO SUL, 2012b)

⁶ O nome dos programas remete à ideia de aperfeiçoamento, de qualificação: RS Mais Igual, com os eixos de Mais Transferência de Renda, Mais Acesso aos Serviços Públicos, Mais Geração de Oportunidades.

Composta por representantes (titular e suplente) do Gabinete do Governador, Casa Civil e Secretarias de Estado⁷, tem como convidados Conselhos Estaduais, Movimentos sociais, federações, confederações, fóruns e serviços de capacitação profissional de distintos setores⁸ e pode contar, mediante requisição de sua Coordenação, também com a participação de outros órgãos e entidades para tratar de pautas específicas. O Comitê possui tem amplas competências: dentre elas, a de supervisão, coordenação, controle, monitoramento e avaliação, mas também de integração dos órgãos envolvidos ou daqueles de potencial envolvimento. Internamente, possibilita-se a instituição de Câmaras Técnicas e de Grupos de Trabalho, de modo a apoiar a execução das tarefas (RIO GRANDE DO SUL, 2012b).

Outro importante de reforço à perspectiva de ação transversal do RS Mais Igual é o Fundo de Combate à Pobreza Extrema e Redução das Desigualdades Sociais, gestado pela Casa Civil, assessorado pela Secretaria da Fazenda e acompanhado pelo Comitê, cujos recursos apoiariam a implementação dos objetivos da Política Estadual de Combate à Pobreza Extrema - e, portanto, do Programa RS Mais Igual. Constituído por receitas de variadas fontes orçamentárias, os recursos seriam destinados a Secretarias executoras para a implementação do conjunto de atividades previstas, bem como a

⁷ Participam do Comitê Gestor do RS Mais Igual: Gabinete do Governador; Casa Civil – Programa RS Mais Igual; Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadão; Secretaria Geral de Governo; Secretaria da Comunicação e Inclusão Digital; Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas; Secretaria da Educação; Secretaria da Saúde; Secretaria da Cultura; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa; Secretaria de Habitação e Saneamento; Secretaria da Justiça e Direitos Humanos; Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo e Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – Caisans. (RIO GRANDE DO SUL, 2012b)

⁸ São convidados a participar do Comitê Gestor do RS Mais Igual: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, CONSEA; Conselho dos Povos Indígenas, CEPI; Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres, CDM; Conselho Estadual da Assistência Social, CEAS; Conselho de Desenvolvimento das Entidades Negras, CODENE; Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, CEDICA; Conselho Estadual da Economia Solidária; Conselho Estadual da Pessoa com Deficiência; Movimento dos Trabalhadores Desempregados, MTD; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, MST; Movimento dos Pequenos Agricultores, MPA; Movimento Nacional pela Luta e Moradia; Movimento dos Atingidos pelas Barragens, MAB; Central Única dos Trabalhadores, CUT; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, CGTB; Força Sindical, FS; União Geral dos Trabalhadores, UGT; Nova Central Sindical dos Trabalhadores, NCST; Movimento Nós Podemos – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAI; Serviço Social da Indústria, SESI; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SENAC; Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE; Serviço Social do Comércio, SESC; Federação dos Agricultores na Agricultura Familiar, FETAG-RS; Federação dos Agricultores na Agricultura Familiar, FETRAF-SUL; Federação das Associações dos Municípios do RS, FAMURS; Colegiado estadual dos Territórios da Cidadania, MDA; Fórum Estadual do Movimento dos Catadores; Fórum Estadual da Pesca Artesanal; Fórum Estadual do Fome Zero; Confederação Nacional das Associações de Moradores, CONAM e Representação dos Quilombolas. (RIO GRANDE DO SUL, 2012b)

programas e projetos provenientes da sociedade civil, com propósitos constantes na Política, apresentados à Casa Civil e aprovados pelo Comitê Gestor. Os financiamentos se dariam a partir de um plano aprovado anualmente e fiscalizado pelo Comitê Gestor da Política Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

Portanto, considerando-se que o trabalho intersetorial se compõe, nas organizações, sobretudo através da articulação de práticas e conhecimentos entre distintos agentes, concretizado no planejamento, execução e avaliação das políticas, de modo a se obter resultados complexos que respondam a situações complexas (INOJOSA, 2001, p. 102), o Programa RS Mais Igual assenta nele a sua estratégia de combate à pobreza, confirmando a hipótese inicial desse trabalho. Desse modo, o Programa prevê a integração de ações através de eixos e na articulação de distintos atores através da formação de um Comitê, com competência e poder de proposição, monitoramento e avaliação, bem como dos instrumentos de um Fundo financiador de atividades, delimitadas através da elaboração de um plano integrado de investimento. Por fim, completam a característica de transversalidade os recortes territorial e populacional propostos pelo Programa.

Acerca da implementação do RS Mais Igual, estudos elaborados sobre o impacto do Programa indicam o alcance de resultados que combatem dimensões múltiplas da pobreza. Considerados, a partir da associação de pesquisas qualitativas e quantitativas, ganhos nas esferas de “autonomia”, “empoderamento”, renda, perspectiva de futuro e outros elementos simbólicos, há, segundo a percepção dos próprios beneficiários, aumento da “autonomia” ao se ter capacidade de tomada de decisão, gestão dos recursos transferidos pelo Programa e maior acesso ao consumo de bens e serviços – sobretudo, no caso das mulheres, público-alvo. De igual modo, há, em relação às condicionalidades, acesso mais ampliado e permanente aos serviços sociais. Acerca da perspectiva de futuro, a garantia de recursos permanentes possibilita planejá-lo. Ganhos subjetivos e simbólicos como “liberdade”, “felicidade” e “sensação de segurança” estão diretamente vinculados à condição objetiva de acesso aos serviços, a recursos regulares e a possibilidade de geri-los, embora o acesso qualificado ao mercado de trabalho seja ainda restrito (MADEIRA e PAPI).

CONCLUSÃO

O trabalho realizado propôs-se a identificar, a partir de um estudo de caso e de análise documental, o conceito norteador de “pobreza” do Programa RS Mais Igual e como foram estruturados, a partir dele, estratégias de resposta a esse fenômeno social, limitando-se à observação do desenho da Política. Observou-se, então, que, de forma similar ao Plano Brasil Sem Miséria (ao qual o Governo elaborador da Agenda aderiu) e às políticas de assistência social do último período, o RS Mais Igual pressupõe a pobreza enquanto um fenômeno de múltiplas dimensões (não restrita, portanto, à ausência de renda), contemplando, assim, ações de diferentes naturezas. Embora ainda mantenha princípios vinculados à perspectiva das “necessidades básicas”, sobretudo, ao estabelecer como critério de inclusão a renda (baseada na constituição de uma “linha de pobreza”), o Programa enfatiza a condição de cidadania do beneficiário, tendo como impacto desejado sua “emancipação” social e econômica, traço determinante para que se caracterize enquanto ação orientada pela noção de “privação relativa”.

A perspectiva de pobreza adotada se revela no desenho do Programa – não esgotado na análise realizada: a resposta a um problema social composto por múltiplos fatores delimitou a necessidade de articular diferentes ações, executada por diferentes atores, bem como de estruturar espaços de construção e de deliberação capazes de traçar estratégias para a busca de resultados conjuntos, com foco em espaços territoriais e populações específicas, assim como um Fundo financiador do conjunto das ações. Contudo – e embora estudos realizados já indiquem importantes impactos –, pode-se identificar potenciais estrangulamentos na execução das tarefas nesses moldes. Destacam-se, dentre os possíveis limites, a real possibilidade de articulação, de modo a planejar, implementar e avaliar as ações de forma coordenada, tendo em vista que os programas possuem cronograma de execução e orçamentos próprios (não necessariamente compostos pelo Fundo proposto, mesmo no caso dos programas estaduais) e que o espaço de realização dessa tarefa limita-se ao Comitê formado, cuja participação, dentre outras características, é obrigatória apenas aos membros de instituições estatais. Estes elementos, dentre outros – sobretudo voltados à execução do Programa –, poderiam comportar posteriores investigações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Darana Carvalho; BURLANDY, Luciene. “Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias.” **Rev. Kátal**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez., 2010.

CONH, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 12, jun/dez, 1995.

CRESPO, Antônio, Pedro A; GUROVITZ, Elaine. “A pobreza como um fenômeno multidimensional.” **ERA-eletrônica**, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA – Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 21, 2000, p. 211-259.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª Edição. Editora Atlas, São Paulo, 2010.

GOVERNO DO RS. **RS Mais Igual**: Programa de Erradicação da Pobreza Extrema. Porto Alegre, 2012a.

GOVERNO DO RS. **RS Mais Igual**: Programa de Erradicação da Pobreza Extrema. Porto Alegre, 2012b. Disponível em: <http://www.rsmaisigual.rs.gov.br/> Acesso em: 30/11/2015.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, N.22, 2001.

MADEIRA, Lígia Mori; PAPI, Luciana Panizi Papi; MARX, Vanessa. **Políticas de transferência de renda como impulsionadoras de um modelo de desenvolvimento com inclusão social?** Trabalho apresentado no XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, Porto Alegre, 2015.

MADEIRA, Lígia Mori et al. J. Monitoramento e avaliação: qualificando a gestão da Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Coleção CEGOV: Capacidade Estatal e Políticas Públicas - Avaliação de Políticas Públicas**, Porto Alegre, UFRGS/CEGOV, 2014, p. 103-143.

MADEIRA, Lígia Mori; PAPI, Luciana Pazini. **Monitorar e avaliar políticas de transferência de renda em contextos regionais a experiência do Observatório de Políticas Sociais do RS** (artigo não publicado).

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração de políticas sociais no Brasil. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

PIZZIO, Alex. **O que define a pobreza**: controvérsias acerca do conceito de pobreza. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, São Paulo, 2009.

RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 13.716, de 15 de abril de 2011. Institui a Política Estadual de Combate à Extrema Miséria. Publicada no DOE nº 075, de 19 de abril de 2011a.

RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 13.862, de dezembro de 2011. Cria o Fundo de Combate à Pobreza Extrema e Redução das Desigualdades Sociais. Publicado no DOE nº 250, de 29 de dezembro de 2011b.

RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 13.923, de 17 de janeiro de 2012. Institui o Programa Estadual RS Mais Renda e dá outras providências. Publicada no DOE nº 013, de 18 de janeiro de 2012a.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 49.033, de 21 de abril de 2012. Regulamenta a Lei nº 13.923, de 17 de janeiro de 2012, que institui o Programa Estadual RS Mais Renda, cria o Comitê Gestor da Política Estadual de Combate à Pobreza Extrema, previsto na Lei 13.716, de 15 de abril de 2011 e dá outras providências. Publicado no DOE nº 079, de 24 de abril de 2012b.

SENNA, Mônica de Castro Maia; BURLANDY, Luciene; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál.** Florianópolis, v. 10, n. 1 p. 86-94, jan./jun. 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.