

Novo Hamburgo: desigualdades e oportunidades para redução da miséria¹

Luciana Vieira de Novais Rodrigues³

Suzi Huff Theodoro²

Resumo

O principal objetivo deste trabalho é discutir em que medida o perfil de pobreza do município de Novo Hamburgo foi alterado, por meio da ampliação de programas sociais como: o Programa Bolsa Família e o Brasil sem Miséria (BSM), implantados pelo Governo Federal. A pesquisa foi baseada em informações de várias fontes secundárias. Verificou-se que um pouco mais de um quarto da população do Município (27,8%) se encontra nas faixas de renda de até três salários mínimos. Desse contingente, cerca de 31,5% estão inseridas no Programa Bolsa Família (renda per capita até R\$ 170,00 mês). E nesse universo, 29,5% possui o perfil para estar inserido no Brasil sem Miséria. Como a população de Novo Hamburgo é predominantemente urbana, buscou-se identificar oportunidades de melhoria nos indicadores sociais, por meio da complementação de outros programas como o PRONATEC, dirigidos ao público beneficiário do BSM. Foi possível averiguar que foram oferecidos 95 cursos desse Programa e que a maioria dos alunos são jovens e mulheres.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Pobreza. Inclusão Social.

Abstract

The main objective of this work is to discuss in what extend the poverty profile of the city of Novo Hamburgo has been altered, through the expansion of programs such as Bolsa Família (SBF) and Brasil sem Miséria (BSM), implemented by the Brazilian Federal Government. The research was based on information from various research sources. It was verified that a little more than one-fourth (¼) of the population of the municipality (27.8%) is in the income of up to three minimum wages. From this contingent, about 31.5% are included in the Bolsa Família Program (income up to R\$170.00 per month). In this universe, 29.5% have the profile to be inserted in the Brasil sem Miséria Plan. Since the population of Novo Hamburgo is predominantly urban, we tried to map the opportunities for improvement in social indicators, through the complementation of other programs as PRONATEC, directed to the beneficiary public of BSM. It was possible to verify that 95 courses were offered and that the majority of the students were young and women.

Keywords: Public Policy. Poverty. Social Inclusion.

1 Este artigo é parte da dissertação de Mestrado da primeira autora, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Suzi Huff Theodoro, no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER), da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil, em 2016, cujo título original é: *O papel da ATER no processo de implementação do Programa Brasil sem Miséria no meio rural: o caso dos pescadores do território do sertão do São Francisco, Bahia.*

2 Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: lunovaisrodrigues@gmail.com

3 Professora Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Professora Colaboradora Sênior do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, Brasília. E-mail: suzitheodoro@unb.br

1 Introdução

O Brasil é um país de dimensão continental e com grandes contrastes sociais, econômicos, culturais e ambientais, o que torna sua administração complexa e cheia de particularidades não comuns a outros países que possuam semelhante perfil de desenvolvimento. É possível encontrar esses vários contrastes dentro de uma mesma região, de um estado ou no nível municipal, o que torna difícil mapear as diferenças e aplicar soluções que sejam adequadas para públicos tão diversos entre si. No caso da pobreza, nos últimos anos, vários planos, programas e políticas públicas foram criadas para resgatar famílias que vivam em situação de risco social. Os resultados de tais esforços mostram que as ações de Estado, em relação às políticas de inclusão social, conseguiram alterar, em um curto espaço de tempo (pouco mais de uma década), vários indicadores relacionados à pobreza, o que assegurou ao País o alcance de algumas das Metas do Milênio, estipuladas pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que se refere à redução da pobreza extrema.

As políticas sociais relacionadas à redução da pobreza são elaboradas com a intenção de diminuir ou amortizar a exclusão social. Para Subirats (2010), a pobreza poderia ser definida como a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio comunitária aos sistemas preestabelecidos de proteção. O autor observa alguns conceitos relativos à pobreza e menciona que, em alguns casos, essa chega a instâncias de irredutibilidade (situações de fome e inanição), compactuando com as ideias de Sen (1983). Nesse aspecto, eles sugerem que, para enfrentar o problema da pobreza, deveria ser usada uma lógica de não redistribuição de bens, mas viabilizar o incremento e as melhorias nas capacidades dos indivíduos, suprindo necessidades básicas – que podem variar mediante a fase da vida – assim como com as diferenças de condições sociais e comunitárias (RODRIGUES, 2016).

Ainda, segundo a autora, que baseou parte do seu trabalho nos pressupostos de Subirats (2010), o contexto de exclusão social, reforça que há componentes-chave que influem nessa situação e que têm aspectos estruturais, históricos e dinâmicos como um conjunto de processos (atingindo indivíduos e coletivos) ou, ainda, seria um fenômeno multifatorial e multidimensional (não possui uma só causa, mas um conjunto de circunstâncias desfavoráveis e inter-relacionadas).

É importante lembrar que a exclusão social não está fatalmente inscrita no destino de nenhuma sociedade, assim como também não está nenhum tipo de desigualdade. Ao contrário, a exclusão é passível de ser abordada, a partir dos valores, da ação coletiva, da prática institucional e das políticas públicas. Para Barros *et al.* (2010), a redução da desigualdade é uma das estratégias mais eficazes na diminuição da exclusão social e, também, seria responsável por cerca de metade da redução da pobreza. É provável que a outra metade teria solução com a melhoria da renda dos mais pobres. Para esses autores, a redução da desigualdade acontece, quando há distribuição de renda e acessos a serviços públicos capazes de criar uma autonomia.

Para Teixeira (2002), políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para estabelecer relações entre poder público e sociedade e, ainda, uma forma de mediar as demandas entre diversos grupos sociais e o Estado. São explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que, em geral, envolvem aplicações de recursos públicos. As leis, para Theodoro (2015), convertem-se em políticas públicas e servem como resposta às demandas da sociedade. Elas resultam de um processo de negociação, para que sejam estabelecidos os(as) principais beneficiários(as) daquela política, quais são as fontes de recursos e, em alguns casos, por quanto tempo ela será utilizada.

Na atual discussão, no que compete à articulação de políticas que visem à diminuição da desigualdade, pode-se considerar o início dessas estratégias, a partir do ano de 2003, quando o Governo Federal começou a articular os objetivos e instrumentos do Programa Bolsa Família (PBF), para atender aos brasileiros que se encontravam em condições de pobreza. A partir de 2010, após verificação de que mesmo com a possibilidade social aportada pelo PBF, ainda havia situações de pobreza, onde não se alterou o risco social, estando os(as) beneficiários (as) em situação precária. Houve, então, uma mobilização para identificação desse público, via Cadastro Único do Governo Federal – CadÚnico, com a intenção de criação e implementação de uma nova política, a qual deveria ser composta de um conjunto de programas que envolveriam vários ministérios (vinte e dois no total).

Para elucidar a constituição dessas políticas, a seguir será feita uma breve abordagem sobre o Programa Bolsa Família e, posteriormente, sobre o Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Esse último, que foi instituído como versão integrativa de políticas públicas, envolve o beneficiário em mais de uma ação, aumentando o acesso a diferentes programas, no intuito de facilitar a saída da condição de pobreza extrema das famílias envolvidas.

No que se refere à coleta de dados, utilizados neste artigo, deve-se informar que os mesmos foram obtidos, a partir de consultas no Cadastro Único do Governo Federal – CadÚnico, no portal da transparência e no IBGE. As referências bibliográficas serviram como suporte argumentativo sobre a importância dos programas e/ou planos, bem como de sustentação aos resultados obtidos no tratamento dos dados.

2 O Programa Bolsa Família e o Plano Brasil sem Miséria

O Programa Bolsa Família (PBF) é um instrumento de transferência de renda do Governo Federal que foi regulamentado pela Lei nº 10.836

de 2004 (BRASIL, 2004) e que unificou vários outros programas sociais pré-existentes, entre os quais se cita: Bolsa Escola (Lei 10.219/01), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) (Lei 10.689/03), o Bolsa Alimentação (MP 2.206-1/01), o Auxílio Gás (DL 4.102/02) e o Cadastro Único (DL 3.877/01). A transferência se divide em benefícios básicos (a famílias em extrema pobreza), benefícios variáveis (crianças, adolescentes e gestantes) e benefício excepcional (famílias com dificuldades em superar a pobreza extrema). Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), participam as famílias com renda per capita entre R\$0,00 e R\$170,00 (até R\$ 85,00: extremamente pobre; entre R\$85,00 e 170,00: que tenham crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos) (BRASIL, 1993, 2004).

O Programa aplica condicionalidades para a garantia do recebimento e acesso a direitos básicos, relacionados à saúde e à educação. Para o(a) beneficiário(a) continuar recebendo recursos do Bolsa Família, é necessário que crianças de 0 a 7 anos sejam vacinadas, que mulheres realizem pré-natal, que crianças e jovens (6 a 15 anos) frequentem até 85% das aulas e que adolescentes (16 a 17 anos) tenham a frequência de 75% nas aulas. O Programa Bolsa Família realiza a transferência de renda para alívio imediato da situação de pobreza. Nesse aspecto, o Programa tem uma dinâmica de entrada e saída e, todo mês, há beneficiários(as) saindo ou entrando. Para viabilizar a participação, é necessário a inscrição no CadÚnico, realizado nos municípios, por órgãos públicos ou pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS/MDS). O Bolsa Família

[...] é um programa de transferência de renda que busca, de forma concomitante, erradicar a pobreza extrema e aumentar o acesso aos direitos sociais básicos, em prol de um aumento das capacidades de superação das condições adversas por parte das famílias beneficiadas (DE MARIA, 2015).

A partir dos(as) beneficiários(as) do Bolsa Família, constatando a dificuldade de elevação

de renda de algumas famílias, foi elaborado o Plano Brasil sem Miséria (BRASIL, 2011). Ele é uma política de governo que teve como princípio a redução das diferenças sociais e econômicas de populações extremamente pobres, por meio da redução de desigualdades, tendo sido inserida em um plano de metas planejadas até 2015 – o Plano Plurianual (PPA) 2011-2015. O PBSM visou à elaboração, ao aprimoramento e à inserção de políticas públicas para a população que vive em condições de risco social e que fosse extremamente pobre. Pretendeu elevar a renda familiar per capita, ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social, bem como ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

A partir do PBSM, houve a junção de várias ações ou políticas que passaram a ser conduzidas de forma transversal. Pode-se perceber que houve a introdução de uma série de ações que se inserem como políticas públicas e que têm o objetivo de beneficiar as populações na faixa de renda per capita dos extremamente pobres. O Plano inseriu mecanismos que viabilizassem a geração de renda e inclusão social, introduzindo conceitos como “elevar a renda”, “ações de cidadania e bem estar social”, “ampliação de acessos às oportunidades de ocupação e renda, através da inclusão produtiva” (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Para tanto, segundo as autoras, o PBSM teve um processo de formalização que levou em conta cinco inflexões: (i) o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza, tendo na renda um forte indicador da população extremamente pobre; (ii) a universalização das políticas voltadas para a pobreza; (iii) a formulação da busca ativa, para que o Estado fosse a quem precisa de acesso a políticas inclusivas; (iv) o estabelecimento de um piso caracterizador da extrema pobreza e (v) a inclusão produtiva na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo. O Plano Brasil sem Miséria teve a missão de, não apenas mensurar a miséria, mas trazer estratégias para superá-la (COSTA; FALCÃO, 2014). O

Plano teve, portanto, a função de inclusão de indivíduos que permaneciam na linha da pobreza extrema, procurando compor um conjunto de políticas que seriam capazes de proporcionar a melhoria de condições e de acessos ao desenvolvimento, dando alternativas para a saída definitiva do atendido da sua condição de miséria. O objetivo seria proporcionar uma alternativa com maior permanência de sustentabilidade e com restabelecimento de vínculos.

Conforme informado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, a linha de pobreza criada, mediante parâmetros baseados no Banco Mundial, foi fixada, inicialmente em R\$70,00 reais per capita e, posteriormente (ano de 2014), em R\$ 77,00 per capita, chegando atualmente em R\$85,00 (BRASIL, 2016). Esse patamar mínimo indica que as famílias, que possuísem uma renda abaixo dessa faixa, estariam em condições de pobreza extrema.

Embora a renda seja uma variável fundamental na discussão sobre exclusão social, ela é um parâmetro que precisa ser considerado, sem prejuízo de outros indicadores, uma vez que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas. Além da insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, o acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia são outras variáveis importantes e interdependentes (RODRIGUES, 2016). Superar a extrema pobreza requer a ação inter-setorial do Estado (WERTHEIN; NOLETO, 2003). Portanto, apesar de levar em conta a renda como um fator de identificação, o Plano foi pensado em um conjunto de estratégias que vão além da renda (COSTA; FALCÃO, 2014).

Para isso, o Cadastro Único (CadÚnico) criado para agregar um banco de dados de diversos programas sociais do Governo Federal (Ministério de Desenvolvimento Social), foi utilizado como ferramenta de procura e seleção. Esse banco de dados possui uma enorme variedade de informações catalogadas e estimuladas,

desde 2003. As prefeituras podem realizar o cadastro de 100% da sua população com baixa renda. Trata-se, portanto, de um banco de dados, bastante completo e seguro em sua amplitude, que possibilita cruzamento com dados da Receita Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Registro Geral de Pesca (RGP), Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) entre outros (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, o CadÚnico é um instrumento que viabiliza a articulação entre diversas políticas públicas, fornecendo a possibilidade de identificação da parcela mais vulnerável da população, historicamente excluída (PAIVA *et al.*, 2014). Entende-se por grupos vulneráveis o conjunto de pessoas pertencentes a uma minoria que, por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada, a bens e serviços universais disponíveis para a população. São grupos que sofrem tanto materialmente como social e psicologicamente os efeitos da exclusão, seja por motivos religiosos, de saúde, opção sexual, etnia, cor de pele, por incapacidade física ou mental, gênero entre outros (JUSBRASIL, 2016). O Plano Brasil sem Miséria fez uso desse cadastro como elemento articulador da oferta de serviços e programas para as famílias de baixa renda. A estratégia foi articular a oferta de programas e serviços, não apenas a transferência de renda, além de garantir acessos a direitos universais (ações já realizadas pelo Bolsa Família). Buscou, assim, lançar um olhar para outras demandas das populações vulneráveis (PAIVA *et al.*, 2014).

O Cadastro Único possibilitou chegar às informações relativas aos recebedores de programas sociais e, portanto, configurou-se como um rastreamento da população mais pobre (COSTA; FALCÃO, 2014). No presente artigo, serão destacados alguns dados relativos ao município de Novo Hamburgo e sua participação no Plano Brasil sem Miséria, a partir dos levantamentos do Bolsa Família, disponíveis no CadÚnico. A intenção é perceber como o Plano aconteceu no Município e o perfil de atendimento.

3 Programas de transferência de renda presentes no município de Novo Hamburgo

No que se refere aos dados do CadÚnico para Novo Hamburgo, município inserido na região da grande Porto Alegre, foi possível averiguar que, tal como ocorre em outros municípios brasileiros, a desigualdade é um fator limitante do desenvolvimento mais justo e igualitário. O Município caracteriza-se por ter uma população preferencialmente urbana (95%), contra (5%) rural. Sua população, segundo os dados do IBGE, para o período de 2000 a 2010, ficou praticamente estável com cerca de 236 mil habitantes e 238 mil habitantes, respectivamente, sendo que o número de mulheres é de cerca de 51,5% da população total, tal como ocorre no restante do País. Em 2013, a população chegou a 249.113 habitantes. É um município que tem grande parte de sua economia baseada na produção coureiro-calçadista para exportação - curtumes, indústrias químicas, componentes para calçados, indústria metalúrgica e componentes eletrônicos. Aparecendo, ainda, o setor de plástico e o metal-mecânico que começam a fazer parte da economia do Município. Com as crises iniciadas desde os anos de 1990, no governo Collor, quando o Município teve que diversificar sua economia, Novo Hamburgo enfrenta problemas semelhantes a muitas outras cidades brasileiras, em especial, no que se refere às questões sociais, uma vez que ocorre uma grande afluência de pessoas em busca de empregos que, em geral, não exigem alta qualificação.

Dados recentes do CadÚnico de 2017, obtidos no portal da transparência, no relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, mostram que 66.078 pessoas em Novo Hamburgo possuem renda de até três salários mínimos, o que representa um pouco mais que um quarto (27,8%) de sua população (considerando os dados do IBGE de 2010). Desses 27,8%, pode-se averiguar que 20.823 (31,5%) estão inseridas do Programa Bolsa Família (renda per capita entre

R\$ 0,00 e R\$ 170,00 mês). Desse percentual, 29,5 % são prováveis beneficiários(as) do Plano Brasil sem Miséria, por estarem em faixa de renda per capita de até R\$85,00 (BRASIL, 2017).

Em função de sua história de formação estar vinculada à imigração alemã, pode-se averiguar no CadÚnico que 78% dos(as) assistidos(as) é formado por pessoas brancas e 22% são negros ou pardos. Desse total, cerca de 29% se diz analfabeta (tendo ou não frequentado a escola). As mulheres (59%) são a maioria dos beneficiários(as) do Programa Bolsa Família e os homens alcançam (41%).

No Brasil, segundo informações disponíveis, no Relatório Anual Socioeconômico das Mulheres - RASEAM 2014, as mulheres eram maioria entre as/os matriculadas/os (53,8%) em cursos de nível superior. São ainda mais numerosas entre as/os concluintes (54,5%) dos cursos profissionalizantes (BRASIL, 2015). Esse aumento reflete as políticas públicas, conduzidas pelos vários órgãos de governo, mas também mostra que as mulheres têm aproveitado as oportunidades de forma expressiva. De outro lado, a taxa de analfabetismo entre as mulheres têm caído sistematicamente e elas apresentam as menores taxas entre a população mais jovem. Entretanto, elas tendiam a se concentrar em algumas áreas consideradas tipicamente femininas, de acordo com a divisão sexual do trabalho, associadas a tarefas de cuidado e de reprodução, como as áreas de educação e da saúde (THEODORO; ADAMS, 2016).

Quanto à faixa etária, pode-se observar, a partir do Banco de Dados, que em Novo Hamburgo o Bolsa Família está presente principalmente nas faixas que incluem a infância e adolescência (cerca de 48%), para um público que vai de zero a 15 anos. A grande maioria desse público frequenta ou frequentou a escola. Apenas 18% dos(as) beneficiários(as) informaram que nunca frequentaram a escola. Quando se considera que nesse público (18%), há um contingente significativo de crianças (0 a 6 anos), que ainda não foi alfabetizada,

a taxa de analfabetismo adulto reduz para 1,8% da população, bem abaixo do índice nacional, para a faixa de adultos que é de 8,5% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

No aspecto educação, um dado interessante é que 60% dos atendidos do Município frequentam a escola. Somando os dados das idades escolares iniciais, incluindo creche a ensino médio, percebe-se que a obrigatoriedade de manter as crianças na escola é cumprida e que o recurso tem um importante papel social nessas faixas etárias.

Ao se analisar apenas a renda dos(as) beneficiários(as) do Bolsa Família no Município (27,8% do total dos cadastrados), pôde-se averiguar que 62% declararam possuir uma renda total (renda por domicílio) na faixa entre R\$ 171 e R\$ 800, e 30% informa que tem renda entre R\$0,00 e R\$ 170,00. Ainda, a partir dos dados do CadÚnico, foi possível verificar que a maioria dos domicílios têm entre dois a cinco indivíduos por residência, mas pode ocorrer domicílios com até 11 pessoas. Dessa forma, mesmo havendo algumas rendas aparentemente maiores, ao se distribuir o montante informado entre o número de dependentes por família, percebe-se que essas pessoas se enquadram no Bolsa Família e configuram-se como público que deve ser beneficiado pelo Plano Brasil sem Miséria.

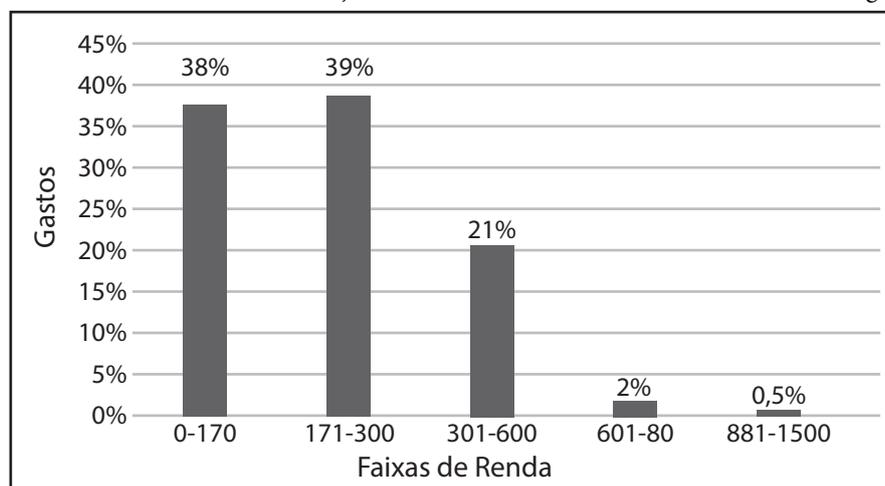
Dentro desse público, o contingente mais próximo dos prováveis beneficiários(as) do Plano Brasil sem Miséria chega ao percentual aproximado de 42% (renda per capita por pessoa do domicílio), os quais seriam os prováveis beneficiários(as) do PBSM, por estarem enquadrados na faixa de renda da extrema pobreza prevista, entre R\$ 0,0 e R\$ 85,00.

Em Novo Hamburgo, 97% dos(as) beneficiários(as) do PBF são da área urbana. Desse total, 77% declararam dispender até R\$300,00 com alimentação. Esse tipo de gasto é relevante, em meio aos(as) beneficiários(as), o que traria possibilidades de estudo, quanto à

segurança alimentar dessas famílias, para confirmar se houve melhoria da quantidade e qualidade de alimentos possibilitados pelo repasse

do recurso. O gráfico 1 mostra o peso da alimentação por grupo de renda dos beneficiários(as) do Bolsa Família do Município.

Gráfico 1 - Gasto com alimentação das famílias do Bolsa Família em Novo Hamburgo



Fonte: Brasil (2017).

4 O Plano Brasil sem Miséria no município de Novo Hamburgo

Na área urbana, uma das prioridades do Plano Brasil sem Miséria é a promoção ou o acesso à capacitação e ao ensino técnico, através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), além de estímulo ao emprego. Costa *et al.* (2014) escrevem sobre as estratégias da inclusão produtiva urbana, onde relatam as dificuldades e expectativas, em relação às atividades envolvidas na formulação de atendimentos abrangentes ao público-alvo da política do Plano nas cidades. Segundo os autores, o programa PRONATEC iniciou com a intenção de incluir os trabalhadores que estivessem na linha da pobreza extrema, em oportunidades que incluem capacitação e elevação da escolaridade.

O Programa depende de adesão de cada município, por meio de um sistema específico da rede de assistência social. Cada prefeitura é responsável pela adesão, mobilização, acompanhamento e articulação, e o Governo Federal se responsabiliza pelas ofertas, mediante a inclusão

de cursos dentro de redes públicas de ensino e, posteriormente, incluindo as redes do sistema S (SENAC, SESI, SENAI, SENAR). Os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) têm um mínimo de 160 horas e são oferecidos gratuitamente a alunos com mais de 16 anos. São mais de 644 modalidades de cursos FIC, com vagas para diversos níveis de escolaridade.

A escolaridade foi uma preocupação inicial do PRONATEC, sendo um diferencial do Programa, na procura e adaptação ao público-alvo, considerando as dificuldades que poderiam travar ou impedir o trabalhador de acessar os cursos. Assim, previu-se conjuntamente o transporte, a alimentação e material escolar. Ocorre também uma atuação conjunta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na estimulação à adesão.

Para pensar sobre os cursos, foram realizadas reuniões e consultas entre a equipe desenvolvedora da política, empresas de cada região, trabalhadores e as instituições fornecedoras dos cursos, pensando nas oportunidades locais para absorção desse contingente de pessoas no mercado de trabalho. Todo o processo seria

um trabalho conjunto entre o município e o Programa, beneficiando a população de baixa renda que não dispõe de muitas oportunidades.

Ainda, segundo Costa *et al.* (2014), de janeiro de 2012 a outubro de 2014, o PRONATEC Brasil sem Miséria obteve 1,5 milhão de matrículas, sendo 67% delas de mulheres. Jovens de 18 a 29 anos corresponderam a 48% das matrículas. Outro fator foi a capilaridade alçada pelo PRONATEC, que primou pela interiorização, alcançando municípios menores, ao longo de seu processo, chegando a atender 3.179 municípios em 2014.

Para inserção no mercado de trabalho, foi pensado no apoio ao acesso a uma vaga de emprego. O Programa Nacional do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho) transfere recursos do Governo Federal aos municípios, para execução de ações que integrem os usuários da Assistência Social ao trabalho formal, ao empreendedorismo individual ou à economia solidária, com objetivo de ampliar a intermediação de mão de obra para o público do CadÚnico que tiver se formando no PRONATEC/Brasil sem Miséria (COSTA *et al.*, 2014).

O ACESSUAS inclui quatro eixos de atuação, iniciando pela articulação (análise do mapa de oportunidades do município); identificação e mobilização (identificação do público, divulgação e orientações); encaminhamento (PRONATEC, Inclusão Produtiva e outros serviços da rede social) e monitoramento da trajetória (acesso a cursos e ações, serviços sócio assistenciais, ações conjuntas para inserção ao mercado de trabalho) (COLIN, 2014).

Por meio da análise dos dados, foi possível verificar como se deu a inserção da política em referência no município de Novo Hamburgo. O Plano Brasil sem Miséria, por meio do PRONATEC, forneceu 95 cursos em diferentes níveis de escolaridade. O público-alvo alcançado foi de 6.407 inscritos até 2016. A maioria (63% dos matriculados) declarou ser do sexo feminino, o que caracteriza que a participação das mulheres foi significativa. Esse fato pode

estar relacionado ao perfil de beneficiários(as), diretos do Bolsa Família, já que são elas as receptoras preferenciais do Programa. Também parece refletir um percentual de mulheres com desejo de especialização, ligado ao sustento da família, dado que os cursos são voltados ao mercado de trabalho local.

Os cursos são variados, relacionados ao setor de serviços com variadas funções (manicure, cuidador de idosos, auxiliar administrativo, inglês, eletricista, recepcionista, desenhista de sapatos, modelista, etc.). Como inicialmente posto, os cursos estimulados foram propostos junto a pessoas da região, havendo um apontamento preferencial dessas capacitações. Apesar de seu caráter tecnicista, apontado por pesquisadores de formação profissional, os cursos têm possibilitado e aumentado as chances de formação para o grupo de alunos(as) incluídos(as) e o ingresso ao mercado de trabalho (RABELO; RUCKERT, 2015).

Na questão relacionada ao grau de escolaridade dos inscritos, 43% declararam possuir ensino médio completo, 18% ensino médio incompleto, 11% ensino fundamental incompleto e 16% ensino fundamental completo. Apenas um se declarou analfabeto, e o restante foi colocado em outros níveis entre ensino fundamental e médio. A partir dessa informação, pode-se perceber uma quantidade significativa de pessoas com segundo grau completo, o que sugere que o público beneficiário teve acesso ao ensino, mas que outras oportunidades não surgiram, o que poderia levar essas pessoas a permanecerem numa faixa de renda baixa.

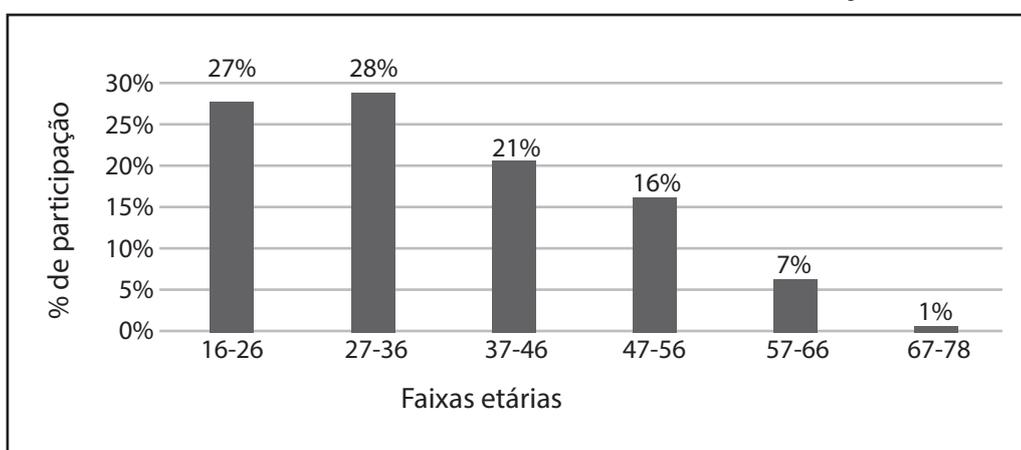
No município de Novo Hamburgo, os 10 cursos com maior número de matriculados foram: operador de computador (535); assistente administrativo (465); cuidador de idoso (349); manicure e pedicure (311); auxiliar administrativo (288); costureiro de máquina reta e overloque (278); auxiliar de pessoal (204); aplicador de revestimento cerâmico (175); eletricista instalador predial de baixa tensão (170) e recepcionista (153). Pode-se inferir que houve procura

de cursos que possibilitam certa independência na prestação de serviços, possibilitando trabalhos como autônomo, assim como aqueles que permitem a prestação de serviços para alguma empresa ou instituição.

Conforme pode ser visto no gráfico 2, a idade dos alunos variou entre jovens e idosos, sendo que os mais jovens são a maioria (55% dos alunos entre 16 e 36 anos de idade). A faixa etária não interfere muito, pois a procura de oportunidades não pode ser classificada por interesse relevante à idade, porém o dado parece

refletir maior interesse nas faixas mais jovens nesse município, o que pode estar ligado à procura de trabalho mais qualificado, ou mesmo um primeiro emprego. Quanto à raça, a maioria (56%) dos inscritos é da raça branca, e pardos e negros chegam a 6%. Há um alto contingente de não declarados, que impede definir se, além da raça branca, alguma outra teria igual destaque. Esse dado reflete as informações do CadÚnico, apuradas para o município, muito relacionado à origem de formação de Novo Hamburgo, iniciada por emigrantes alemães.

Gráfico 2 - Idade dos alunos PRONATEC BSM em Novo Hamburgo



Fonte: Brasil (2017).

Neste artigo, não foi possível acessar o ACESSUAS, em especial, no que se refere ao monitoramento de empregos formais alcançados em decorrência das capacitações realizadas. Desde 2015/16, esses dados não vêm sendo atualizados regularmente, o que pode ocasionar informações incorretas. Para além disso, o foco da pesquisa foi a identificação de acesso à capacitação dentro do PBSM. Apesar disso, pode-se concluir que a política foi positiva ao alcançar os(as) beneficiários(as) em grande quantidade e com significativa importância, tendo grande adesão e possibilitando o acesso ao ensino, a partir da demanda do mercado de trabalho local, bem como por ter sido disponibilizado para várias faixas etárias e de escolaridade.

5 Conclusão

O programa Bolsa Família, em Novo Hamburgo, atende um contingente alto de crianças e jovens em faixa etária escolar, o que sinaliza que a manutenção dessas crianças e jovens na escola converte-se em um ponto positivo do Programa. Ainda que o Bolsa Família apresente um componente de redução do analfabetismo, os dados relativos a Novo Hamburgo sugerem que essa situação está próxima de ser solucionada em meio a população beneficiada. Um fator percebido é que, mesmo com nível de escolaridade satisfatório (com baixo analfabetismo adulto), há uma permanência na situação de pobreza, sendo que quase 30% das pessoas cadastradas continuam

necessitando do Bolsa Família, porque permanecem enquadradas no patamar de pobreza extrema (30%). Ao se pensar na educação, como um caminho para o desenvolvimento, pode-se relacionar o acesso à qualificação profissional como um meio gerador de capacidades e potencializador de novas oportunidades.

No que se refere ao acesso aos gastos com alimentação, a pesquisa verificou, por meio da declaração dos(as) beneficiários(as), que o PBF tem sido um fator positivo, dado que a obtenção de um padrão alimentar adequado pode significar uma margem menor de doenças nutricionais, convertendo-se em um fator positivo para o público envolvido. Esse indicador é bastante importante em zonas urbanas, onde o acesso ao cultivo de alimentos é restrito (em função de áreas disponíveis), ao contrário do que ocorre nas áreas rurais, onde há a possibilidade de produção de alimentos, o que pode diminuir o gasto com alimentação.

No município de Novo Hamburgo, o Plano Brasil sem Miséria alcançou (por meio do PRONATEC), a totalidade estatística dos(as) beneficiários(as) na faixa de renda per capita abaixo da linha da pobreza. Isso mostra que políticas direcionadas tendem a produzir melhorias para o público beneficiário, ainda que possa ter variado, ao longo dos anos em que foi aplicado (devido à saída e à entrada de beneficiários(as), ou mesmo, à participação em mais de um curso). Apesar de trazer uma característica tecnicista, voltada mais à atividade fim do trabalho ou ingresso no mercado de trabalho, ele teve grande procura, sendo que o sexo feminino se destacou na inserção e busca por vagas. Os cursos tiveram maior procura na faixa etária de beneficiários(as) mais jovens que congrega a maioria do público inserido no Programa. Talvez o aspecto mais positivo é que as pessoas nessas faixas etárias estão tendo acesso à formação profissional, o que lhes possibilitará, no futuro, ascender para patamares de emprego e renda, que necessitem de mais qualificação, possibilitando sua saída do grupo de pobreza extrema.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa família**. 2016. Disponível em: <<https://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatórios de informações sociais**. 2017. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 2011.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 8 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório anual socioeconômico das mulheres: RASEAM** 2014. 2015. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

BARROS, R. P. *et al.* Proteção e promoção social nos países em desenvolvimento: tendências e novas perspectivas. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M. (Org.). **Políticas sociais para o desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2010. p. 195- 214.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem

- Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 33-65.
- COSTA, P. V. *et al.* A estratégia da inclusão produtiva urbana no Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 289-320.
- COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 237-259.
- COLIN, D. **O programa de promoção do acesso ao mundo do trabalho: ACESSUAS Trabalho**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. (Cadernos de Estudos em Debate, n. 19).
- DE MARIA, P. F. O Plano Brasil sem Miséria sob o enfoque da análise das políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16. 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: ANPUR, 2015. Disponível em: <http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_filepage=st2_11_p-03maria-pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- JUSBRASIL. **Grupos vulneráveis**. 2016. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/294974/grupos-vulneraveis>>. Acesso em: 7 set. 2016.
- PAIVA L. H. *et al.* O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 365-406.
- RABELO, M. M.; RUCKERT, I. N. Ações de inclusão produtiva urbana no âmbito do Plano Brasil sem Miséria no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 73-84, 2015. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/3492/3541>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- RODRIGUES, L. V. N. **O papel da ATER no processo de implementação do Plano Brasil sem Miséria no meio rural: o caso dos pescadores do território do sertão do São Francisco, Bahia**. 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- SEN, A. Poor, relatively speaking. In: SEN, A. **Resources, values and development**. Cambridge: Harvard University, 1983.
- SUBIRATS, J. Quais políticas públicas para a crise? Transformação social e intervenção do Estado. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M. (Org.). **Políticas sociais para o desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2010. p. 103-126.
- TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.
- THEODORO, S. H. **Lobby e ética: como conciliar interesses na construção das leis?** 2015. 66 f. Monografia (Curso de Especialização em Assessoria Governamental e Relacionamento Institucional na Indústria de Energia) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.
- THEODORO, S. H.; ADAMS, M. D. L. O impacto das políticas para as mulheres na promoção da igualdade de gênero. **Revista Gênero**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/view/866>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. A UNESCO e o compromisso com o desenvolvimento e o combate a pobreza. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. (Org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003. p. 17-26.

