

CITAR: HULLEN, A. C. N.; BROTTTO, M. E. **PLANO RIO SEM MISÉRIA: reflexões sobre a estratégia para a redução da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio de Janeiro.** Revista Políticas Públicas & Cidades, v.2, n.1, p. 134 – 153, Jan./abr. 2015.

PLANO RIO SEM MISÉRIA: reflexões sobre a estratégia para a redução da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio de Janeiro

RIO PLAN WITHOUT POVERTY: reflections on the strategy for reducing poverty and inequality in the State of Rio de Janeiro

PLANEE RÍO SIN POBREZA: reflexiones sobre la estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdade en el Estado de Río de Janeiro

Angélica Cristina Nagel Hullen ¹
Márcio Eduardo Brotto ²

RESUMO

O presente artigo é resultado parcial de pesquisa sobre o Plano Rio Sem Miséria - PRSM, o plano de superação à pobreza do estado do Rio de Janeiro. Visa realizar uma descrição sistemática do PRSM, verificando a articulação com a política de assistência social e apresenta resultados iniciais do Plano. Estudos como estes são importantes, pois debatem o papel da assistência social na resolutividade das necessidades humanas, visto que nem todas as necessidades específicas para a superação da pobreza são desta política. Elas são comuns a várias políticas e assim devem ser entendidas para o êxito de Planos desta natureza.

Palavras-chave: Desigualdade, Pobreza, Programa Bolsa Família, Plano Rio Sem Miséria, Rio de Janeiro

ABSTRACT

This paper is a partial product based on the research on the Rio Plan without Poverty - PRSM, a strategy aimed at overcoming poverty in the state of Rio de Janeiro. It aims to perform a systematic description of PRSM, analyzing it in the light of social welfare policy, and to present initial outcomes of the state strategy. Studies like these are of importance as they discuss the role of social assistance in solving human needs. Not all the specific needs for overcoming poverty are included in the social welfare policy. They are integrated in several policies and must be understood through different perspectives in order to enhance the impacts of such strategy plans.

Key-words: Inequality, Poverty, Programa Bolsa Família, Plano Rio Sem Miséria, Rio de Janeiro.

¹ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social PUC/RJ, integrante do **Niepsas** - Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social. E-mail: angélica.hullen@hotmail.com.

² Doutor em Serviço Social PUC/RJ, Professor do Programa de Pós Graduação em Serviço Social PUC/RJ, Coordenador do NIEPSAS. E-mail: meb.brotto@uol.com.br.

RESUMEN

Este artículo es el resultado parcial de la investigación sobre el Plano Rio Sem Miséria - PRSM, el plan para la superación de la pobreza en el estado de Río de Janeiro. Apunta a una descripción sistemática de PRSM, comprobando la coordinación con la política de bienestar social, y presenta los primeros resultados del Plan. Estudios como estos son importantes ya que discuten el papel de la asistencia social en la solución de las necesidades humanas, ya que no todas las necesidades específicas para la superación de la pobreza, son de esta política. Son comunes a distintas políticas y por lo tanto deben ser entendidos para los planes exitosos de esta naturaleza.

Palabras clave: desigualdad, pobreza, Programa Bolsa Familia, Plano Rio Sem Miséria, Río de Janeiro

Recebido em 28 de outubro de 2014

Aceito em 10 de janeiro de 2014

INTRODUÇÃO

Tendo como base a premissa de que a pobreza e a desigualdade no Brasil seriam combatidas paulatinamente com o avanço do progresso e do desenvolvimento econômico, o tema, apesar de não estar ausente das preocupações e reflexões do país sobre o seu futuro, conforme observou Telles (2001), era visto como elemento quase imutável, permanente e tinha caráter secundário, não merecendo tratamento específico.

Além disso, a pobreza e a desigualdade não eram relacionadas com os padrões de formação e organização da sociedade brasileira, extremamente hierarquizada e com concentração de renda. De acordo com Jaccoub (2010), não eram temas abordados como violência ou negação de direitos ou negação de dignidade, mas sim como consequências naturais da formação da sociedade mediante o processo econômico e este mesmo processo daria conta de resolvê-las.

Percebemos, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a alteração deste quadro, quando a lei maior do país passa a prever no art. 23, inciso X, a competência dos entes federados para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Conjuntamente, cresceu também no Brasil, nos anos de 1990, os estudos sobre a temática e a preocupação na elaboração da agenda das políticas públicas, destacando-se como prioridade o combate à pobreza e as desigualdades sociais.

Em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família- PBF, focalizado nos pobres e

extremamente pobres e, pela intervenção diretamente no campo da renda, destaca-se o debate público e os inúmeros estudos sobre o Programa, com distintas leituras sobre sua configuração, seu futuro e seu papel, assim como a preocupação na sua gestão e execução pelo Governo Federal e pelos governos municipais, que mantém uma relação direta quando se trata do PBF.

Em 2011, sob o governo da Presidente Dilma é criado o Plano Brasil Sem Miséria-PBSM com o objetivo audacioso de erradicar a pobreza extrema no Brasil até 2014, cujas frentes de atuação devem ser realizadas de forma integrada por um conjunto de Ministérios, secretarias e órgãos do governo federal e consistem em: elevar a renda familiar *per capita* das famílias beneficiárias que se encontram em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, as ações de cidadania e bem estar social e; a execução de medidas que visam ampliar o acesso a oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural. Além de integrar ações já existentes, com outras elaboradas especificamente em seu âmbito, o Plano tem como uma de suas diretrizes centrais o estabelecimento de parcerias com os governos estaduais e municipais, com entidades da sociedade civil e empresas.

Alinhado a estratégia do Governo Federal, o governo do Estado do Rio de Janeiro implementou o Plano Rio Sem Miséria, que consiste no Plano Estadual de Superação da Pobreza, composto pelo Programa Renda Melhor (PRM), Programa Renda Melhor Jovem (PRMJ), Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES) e a estratégia de Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Acompanhamento Familiar. O presente estudo objetiva analisar o PRSM, por meio de pesquisa quanti qualitativa com visita *in loco* à gestão, entrevistas aos gestores e formuladores do Plano e, após estes procedimentos empíricos, construir uma cadeia de evidências que permitam concluir que o Plano, além de reduzir a pobreza extrema, pode contribuir para o combate à desigualdade no estado do Rio de Janeiro, assim como elencar os desafios futuros para o programa, diante dos objetivos a que se propõem o Plano.

POBREZA E DESIGUALDADE: BREVE CONCEITUAÇÃO PARA A COMPREENSÃO DO CENÁRIO BRASILEIRO

Conceituar a categoria pobreza diante da variedade de estudos existentes na literatura é uma tarefa extremamente difícil. A concepção utilizada é a de Carneiro (2005), que conceitua e identifica pobreza sob quatro enfoques:

- a. Monetária: relacionada ao aspecto da renda, considerando pobre aquele que obtiver renda até um determinado valor;
- b. Necessidades básicas insatisfeitas: mais amplo do que o de renda monetária, mas ainda se limita a dimensão econômica de pobreza (como por exemplo, os serviços de saúde e educação, quando não é possível acessá-los por meio das políticas públicas, se a famílias dispõem de recursos financeiros, é possível comprá-los na rede privada);
- c. Privação de capacidades: centra a discussão em outro patamar, considerando a pobreza como a “carência ou privação de capacidades que permitam às pessoas viver com uma vida digna” (Cordeiro, 2005). Este aspecto contempla dimensões menos tangíveis como: auto respeito, autonomia, dignidade, senso de liberdade;
- d. Pobreza crônica: trata-se da pobreza ao longo do tempo, especialmente no seu contexto intergeracional, envolvendo fatores econômicos e socioculturais.

Além da conceituação, é necessário tecer um diagnóstico referente à formação e a estrutura da pobreza no Brasil, que de acordo com Paes de Barros (2001, p.23):

No limiar do século XXI, o Brasil não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem a pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.

Já com relação à desigualdade no Brasil, estudos mostram que ela é estrutural, e este é um modelo de desenvolvimento do país desde a colônia, que fez com que a propriedade privada de monopólio da terra voltada para a exportação fosse o fio condutor da desigualdade social. Com o regime escravocrata-agro exportador, houve um fortalecimento na manutenção e na ampliação da desigualdade no país, em função das diferenças de classe social entre os que detinham os meios de produção, que eram os colonizadores portugueses e os escravos, que eram a mão-de-obra gratuita para tocar a economia do país.

Entretanto, para compreender como ocorreram e ocorrem estes processos, bem como realizarmos a análise pretendida, precisamos perceber de que tipo de desigualdade está se falando. Para tal, utilizaremos a conceituação proposta por Bobbio (2001), que afirma que três questões devem ser respondidas para que seja possível compreender o que é desigualdade, quais sejam:

- a. As (des) igualdades entre quem: entre todos, quase todos, grande parte ou pequena parte?

- b. Quais os bens e/ou ônus que devem ser distribuídos - riqueza, prestígio, poder, informação (educação)?
- c. E com base em quais critérios - raciais, de gênero, de partido, de classe social, meritocráticos?

Além dos aspectos mencionados por Bobbio, outros muito importantes também devem ser considerados, tais como o racismo, a etnicidade, o gênero e, até mesmo, a religião para compreender a divisão dos bens (renda, educação, acesso à saúde, privilégios, honrarias e poder) entre grupos diferenciados como, por exemplo, entre brancos ou não brancos; homens ou mulheres; classe alta, média ou baixa; nativos ou imigrantes e seus descendentes.

No Brasil, a desigualdade sempre surpreendeu tanto por sua intensidade, quanto por sua estabilidade. É uma desigualdade extrema e se mantém inerte e resiste a mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas. A estratégia para a redução da pobreza e o combate à desigualdade reside no crescimento da renda per capita ou a distribuição mais igualitária de renda, além da combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam ao mesmo tempo a desigualdade. Em princípio, estas estratégias aparentam ser mais eficazes e velozes no combate à pobreza e foram as medidas adotadas pelo governo brasileiro na última década, conforme veremos a seguir.

ESTRATÉGIAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O COMBATE À POBREZA E A DESIGUALDADE

O PROGRAMA FOME ZERO

A identificação da fome como forma aguda de pobreza e exclusão social e econômica, o processo de participação e mobilização da sociedade civil e a determinação política do Presidente Lula, que nos primeiros dias do seu governo apontou a luta contra a fome como a prioridade da sua gestão, impulsionaram a criação do Programa Fome Zero em 2003. O Programa consistiu num esforço para delinear políticas específicas para aliviar a pobreza extrema, por meio de uma abordagem interdisciplinar para explicar e intervir no fenômeno da fome, por meio de uma estratégia multissetorial.

O Fome Zero se apresenta para a sociedade como uma resposta do Estado ao seu papel de fazer cumprir o direito humano à alimentação e, foi a “ideia força”, prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil. Foi também a partir do Fome Zero que foram retomados e fortalecidos os processos de construção coletiva e participação social como, as

Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, de Assistência Social e Saúde, dentre outras e o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Além disso, podemos destacar os avanços institucionais: a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, em 2004; a inclusão da alimentação como direito na Constituição Federal/88; a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN; a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN; a criação e a implementação do Programa Bolsa Família, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a aprovação da nova Lei da Alimentação Escolar.

Os programas do Programa Fome Zero foram organizados a partir de quatro eixos articuladores de proteção e promoção social, sendo eles:

- i) ampliação do acesso aos alimentos por meio do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da criação da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos), dos Programas de Cisternas de Água, de Distribuição de Vitamina e Ferro, e de Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos, da criação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN);
- ii) fortalecimento da agricultura familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para financiamento e seguro;
- iii) geração de renda: Economia Solidária, Microcrédito Produtivo Orientado, Qualificação social e profissional e;
- iv) articulação, mobilização e controle social: Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAS, Educação Cidadã e Mobilização Social.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Criado em 2003 para reduzir a pobreza e a desigualdade, no Brasil o PBF é o resultado da unificação de programas sociais de transferência de renda já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação). Foi regulamentado pela Lei 10836/2004 e, posteriormente, por uma série de decretos e instrumentos infra legais.

O PBF consiste num programa focalizado, ou seja, destinado às famílias que estão na situação de extrema pobreza (renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00) e de pobreza (renda *per capita* mensal de R\$ 70,01 até R\$ 140,00), com condicionalidades, e tem como objetivos: i) a curto

prazo, o alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda; ii) a médio prazo, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, que se materializa no cumprimento das condicionalidades do Programa;³iii) a longo prazo, o desenvolvimento integral das famílias.

No Brasil, de acordo com o MDS (www.mds.gov.br), atualmente, mais de 14 milhões de famílias são beneficiárias do PBF, com o repasse mensal superior a R\$ 2 milhões de reais. O valor do benefício pago à família é de acordo com a renda *per capita* mensal, autodeclarada no Cadastro Único: as famílias na faixa de extrema pobreza recebem no mínimo R\$ 77,00 e, no máximo, R\$ 336,00 e as famílias em situação de pobreza recebem no mínimo R\$ 35,00 e, no máximo, R\$ 245,00.

As condicionalidades do Programa se expressam em compromissos na área de saúde, educação e assistência social. Na saúde as famílias devem acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, as gestantes e nutrizes devem realizar o pré-natal e o acompanhamento do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e frequentando a escola com, no mínimo 85% de frequência. Já os adolescentes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%. Com relação a assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

As famílias são selecionadas por meio das informações contidas no Cadastro Único. Criado em 2001, o Cadastro Único vem sendo aperfeiçoado e consiste no principal instrumento público nacional para a manutenção das informações atualizadas das famílias brasileiras com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo ou três salários mínimos mensais. O cadastro, utilizado pelas três esferas de governo, permite identificar os potenciais beneficiários para os programas sociais, buscando proporcionar melhor focalização e evitar a sobreposição de programas.

Plano Brasil Sem Miséria

³ Estudos do IPEA e FGV comprovam que, no Brasil, a pobreza se reproduz intergeracionalmente. Logo, se os pais não tiveram acesso à educação e a saúde, por exemplo, os filhos terão maiores dificuldades em tê-la. O PBF tem como objetivo romper este ciclo, buscando um patamar prioritário de acesso aos serviços básicos por parte destas famílias.

Na última década, o Brasil alcançou avanços em termos de redução da pobreza, estimando-se que 28 milhões de pessoas saíram da pobreza de acordo com as informações do Governo Federal baseados em estudos da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Este resultado deve-se a um conjunto de fatores, que vão desde a recuperação do salário mínimo, passando pela crescente incorporação de trabalhadores no mercado formal de trabalho, com o aumento do número de empregos até a consolidação do PBF.

O crescimento da renda dos mais pobres aumentou 20% no período de 2003-2009, sendo 6% provenientes da sua inserção no mundo do trabalho (trabalho formal e informal). Mas mesmo diante dos resultados, 16,2 milhões de pessoas permaneceram na condição de extrema pobreza (IBGE/2010), demonstrando que as políticas públicas implementadas não foram suficientes e mostraram-se de difícil acesso para as camadas mais pobres da população, sendo incapazes de reverter a situação de extrema pobreza de muito brasileiros. É neste contexto, que o governo da Presidente Dilma Rousseff, ciente da limitação da política aplicada, apresenta o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em março de 2011.

Ao lançar o Plano, o governo federal reconheceu como um dos maiores desafios a enfrentar, dentro do objetivo de erradicação da extrema pobreza, o fato de que a pobreza se caracteriza pela sua multidimensionalidade, exigindo assim uma ação articulada intersetorialmente. Apesar de o MDS desempenhar o papel principal para o cumprimento deste objetivo, compreende-se que somente será possível a execução efetiva do Plano mediante a ação integrada de um conjunto de ministérios, secretarias e órgãos de governo.

Além das premissas que definem sua forma de atuação intersetorial, o Plano prevê três frentes de ações que deverão ser executadas de forma integrada: a primeira delas refere-se a elevação da renda familiar *per capita* daquelas famílias que se encontram em situação de extrema pobreza; a segunda concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, as ações de cidadania e de bem-estar social; a terceira refere-se a execução de medidas que visam ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios rural e urbano.

O COMBATE À DESIGUALDADE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: O PLANO RIO SEM MISÉRIA

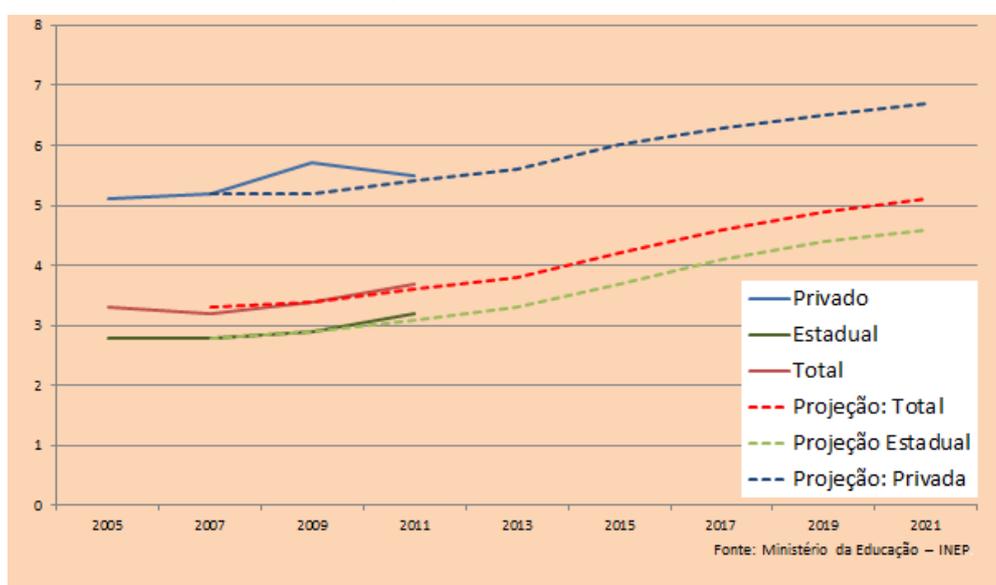
ANTECEDENTES DO PLANO RIO SEM MISÉRIA

Ao tecer considerações sobre os antecedentes do PRSM, destacaremos o contexto social e econômico do Estado, que tem a desigualdade de renda como uma das suas matrizes mais marcantes e que se configura como um dos principais desafios norteadores para a implementação das políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro.

Na última década, enquanto nos outros estados da região sudeste, o índice de Gini⁴ segue em uma tendência de queda, no Rio de Janeiro o índice permanece estagnado, demonstrando que o crescimento econômico não implica na justa distribuição de renda e na redução das desigualdades. E, mesmo com a terceira maior renda *per capita* média entre os estados brasileiros e o segundo maior PIB do país, de acordo com o censo IBGE/2010, mais de 586 mil pessoas ainda vivem com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00, colocando o Estado em 17º no ranking das desigualdades entre os estados brasileiros.

No que se refere aos indicadores de educação, é importante destacar que o cenário do Estado do Rio de Janeiro é de baixo desempenho. Com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, em 2010, o Rio de Janeiro ocupava o penúltimo lugar, com melhora significativa, passando para o 15º lugar em 2011, conforme podemos observar no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Evolução do IDEB no Estado do Rio de Janeiro



⁴ O Coeficiente de Gini é utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda ou rendimento (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda ou rendimento, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

Fonte: Ministério da Educação – INEP.

Diante de um cenário de produção e reprodução da desigualdade no Estado e mediante a iniciativa do Governo Federal ao implantar o PBSM, que conclamou os governos subnacionais e municipais e a sociedade civil em torno do objetivo civilizatório fundamental de erradicar a extrema pobreza no Brasil, o Governo do Estado do Rio de Janeiro tomou a decisão de incluir em sua agenda prioritária a elaboração do Plano Rio Sem Miséria.

COMPREENDENDO O PLANO RIO SEM MISÉRIA

O Rio de Janeiro foi protagonista do novo momento de construção das políticas públicas no Brasil direcionado às famílias em situação de extrema pobreza, visto que foi o primeiro Estado brasileiro a realizar a pactuação com o plano nacional (PBSM) ao apresentar a uma estratégia articulada com o mesmo, o PRSM.

A execução do PBSM com a atuação integrada de governos subnacionais e municipais sobre a plataforma federal do Cadastro Único, complementando ações e, ao mesmo tempo inovando em ações, de acordo com o contexto econômico e social local, como é o caso do Rio de Janeiro, demonstra que política brasileira está entrando no que pode ser chamado de novo federalismo social. A participação da esfera estadual é muito importante no sentido de contribuir para ganhos de escala na implementação de políticas no bojo do PBF e demais programas, que até então refletiam uma ação direta entre o governo federal e o governo municipal.

É justamente neste contexto que o PRSM tem suas estruturas basilares de atuação: a partir da compreensão da necessidade de um conjunto de ações articuladas para enfrentar os múltiplos determinantes da pobreza. Baseado nisto, o Plano parte da premissa de que a pobreza extrema não se refere apenas a insuficiência de renda, mas da desigualdade, composta por um conjunto de fatores dentre os quais podemos citar o desigual acesso às políticas públicas e as oportunidades sociais e econômicas, presentes nas diversas dimensões da vida das famílias e das pessoas.

O PRSM possui como objetivos específicos, de acordo com Lei Estadual 6.088/11; i) aumentar a renda das famílias extremamente pobres para o nível além da pobreza extrema, proporcionando condições para buscar realizar suas trajetórias de vida com maior autonomia e dignidade; ii) incentivar a permanência e a conclusão com qualidade do ensino médio dos jovens de famílias em situação de extrema pobreza, contribuindo para ampliar suas oportunidades de

inclusão social e econômica e; iii) ampliar a inclusão social da população de baixa renda, articulando as suas capacidades e potencialidades às oportunidades econômicas e sociais.

A gestão do Plano terá a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) e, assim como o Plano federal, terá o apoio na sua execução de outras Secretarias e órgãos estaduais, bem como da sociedade civil. Para alcançar os objetivos a que se propõe, o Plano é estruturado em quatro componentes: Programa Renda Melhor, Programa Renda Melhor Jovem, Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais, Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Acompanhamento Familiar, que passaremos a detalhar a seguir.

PROGRAMA RENDA MELHOR (PRM)

O Estado do Rio de Janeiro adotou como linha de pobreza R\$ 100,00 mensais per capita, ou seja, superior ao do Governo Federal que é de R\$ 70,00, dadas as características sócias econômicas próprias do Estado, que é predominantemente metropolitano, com altos custos de transporte público, bem como para a aquisição dos produtos da cesta básica, por exemplo, (Dieese, 2013).

O PRM é um programa de transferência de renda destinado às famílias que já são beneficiárias do PBF e que possuem renda per capita mensal estimada inferior a R\$ 100,00. O valor do benefício a ser pago é calculado de acordo com a severidade de pobreza de cada família em particular, a partir do conjunto de informações contidas no Cadastro Único, declarada por esta - auto declaratórias, sem a necessidade de comprovação. É a chamada renda estimada, uma inovação trazida pelo Programa, que leva em consideração as características estruturais que melhor expressam as condições de extrema pobreza das famílias, originadas pela renda, mas que no seu conjunto são oriundas de fatores que perpassam a renda, ou seja, expressam um conjunto de desigualdades sociais e econômicas, além de permitir uma seleção mais adequada das famílias, ao considerar suas individualidades e particularidades.

Para o cálculo da renda estimada são considerados: a) configuração física da moradia; b) acesso aos diversos serviços públicos como água, esgoto e luz; c) nível de escolaridade das pessoas do domicílio; d) inserção no mercado de trabalho; e) presença de grupos vulneráveis (pessoas com deficiência, idosos, crianças) e; f) acesso a transferências federais de renda.

A metodologia de renda estimada foi desenvolvida em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas (Centro de Políticas Sociais), com o objetivo de captar as determinantes estruturais que caracterizam uma família em situação de extrema pobreza.

O Programa Renda Melhor tem como objetivos principais: i) elevar a renda das famílias beneficiárias do PBF de forma que estas superem a linha de extrema pobreza definida no âmbito do Rio de Janeiro; ii) proporcionar às famílias beneficiárias condições para que realizem suas trajetórias de vida com maior autonomia e dignidade e; iii) contribuir para a dinamização das economias locais, em particular das localidades que concentram maiores taxas de extrema pobreza.

O valor repassado às famílias varia de R\$ 30,00 a R\$ a 300,00 e o pagamento é efetuado por meio de cartão compartilhado, contendo a identidade visual do PBF e do PRM, utilizando a mesma rede e obedecendo ao mesmo calendário de pagamento do PBF. O saque dos benefícios é efetuado nas agências da Caixa, lotéricas e correspondentes bancários.

Atualmente, de acordo com a SEASDH, 268.300 famílias são beneficiárias do Programa, com um valor mensal de repasse mensal em torno de R\$ 23 milhões de reais. A folha de pagamento do PRM é mensal e, anualmente é gerada a folha raiz que contém as informações das famílias que ingressam (passaram a preencher os requisitos de ingresso no Programa, por ocasião de geração da folha raiz), bem como as que saem do Programa (deixaram de preencher os requisitos por ocasião da geração na folha raiz).

As condicionalidades do PRM são as mesmas do PBF e o acompanhamento das condicionalidades é um reforço ao direito e garantia de acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Caso uma situação de descumprimento seja identificada, o sistema de proteção social é acionado para tomar as medidas necessárias para que o acesso aos direitos seja reestabelecido.

No ano de 2011 os municípios de Japeri, Belford Roxo e São Gonçalo foram incluídos no PRM na modalidade de implantação piloto. Esses municípios foram priorizados como piloto porque estão na região metropolitana e possuem baixos índices de desenvolvimento, bem como elevado contingente populacional. Em 2012 mais 48 municípios ingressaram no Programa e, em 2013, alcançou-se a cobertura total⁵ do PRM nos municípios do Estado. Em conformidade com a

⁵ O município do Rio de Janeiro não é atendido pelo PRM, possuindo um programa próprio, o Programa Cartão Família Carioca.

diretriz de cooperação federativa, Estado e municípios assinaram um termo de adesão com os compromissos e responsabilidades de cada ente.

PROGRAMA RENDA MELHOR JOVEM (PRMJ)

O Programa Renda Melhor Jovem (PRM) é uma estratégia muito importante do PRSM, que tem como objetivos: i) promover o desenvolvimento dos jovens, com foco na erradicação da pobreza extrema através do investimento em capital humano; ii) incentivar a permanência e bom desempenho do jovem na escola; iii) contribuir para o aumento das taxas de aprovação e conclusão do ensino médio no Estado do Rio de Janeiro e; iv) contribuir para a redução dos determinantes das vulnerabilidades da juventude.

O Programa é executado por meio de uma parceria entre a SEASDH e a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) e destina-se aos jovens que ingressem com até 18 anos no 1º ano do ensino médio e que esteja matriculado na Rede Estadual de Ensino Médio Regular (incluindo os Ensinos Normal, Médio Integrado e Profissionalizante concomitante Além disso, as famílias devem ser beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Programa Cartão Família Carioca (para os beneficiários do município do Rio de Janeiro) ou do Programa Renda Melhor (para os jovens dos demais municípios). Prevê como prêmio uma poupança anual por sua aprovação no ensino médio e para receber os benefícios os jovens precisam ser aprovados e concluir o ensino médio.

O jovem inscrito no PRM receberá um valor a ser depositado em conta poupança no Banco do Brasil, condicionado a sua aprovação, com os seguintes valores: R\$ 700,00 na 1º série do Ensino Médio; R\$ 900,00 na 2º série do Ensino Médio; R\$ 1.000,00 na 3º série do Ensino Médio; R\$ 1.200,00 no 4º ano (para os casos do Ensino Médio Profissionalizante, que possui 4 anos de duração) e; prêmio de Conclusão Qualificada - R\$ 500,00, ao final do Ensino Médio, caso obtenha um bom desempenho no ENEM.

Os jovens têm o direito de sacar até 30% do valor recebido anualmente e o saldo dos benefícios acumulados ao longo dos anos ficará depositado na poupança do Banco do Brasil, tendo a sua correção financeira garantida. O valor acumulado ao longo dos anos somente poderá ser sacado se o jovem concluir o ensino médio. Se o jovem for excluído do Programa (reprovação, desistência ou aprovação com dependência entre outros), o recurso acumulado na poupança não será passível de saque pelo mesmo.

O PRMJ iniciou em julho de 2011, com o projeto piloto nos municípios de Japeri, Belford Roxo e São Gonçalo. Em 2012 foi expandido para 49 municípios e, em 2013 para 40 municípios, atingido cobertura total no Estado⁶, com 40.943 jovens elegíveis para o ano de 2014.

GESTÃO DE OPORTUNIDADES ECONÔMICAS E SOCIAIS – GOES

Uma terceira estratégia do PRSM é a Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais, que tem como objetivo aproximar as pessoas que vivem em condição de extrema pobreza com as oportunidades econômicas e sociais, reduzindo assim a assimetria e a distância de acesso a essas oportunidades.

Esta estratégia tem como premissas: i) intensivo em formação objetivando a inserção no mundo do trabalho; ii) coordenação entre as diversas esferas do Governo e atores da sociedade civil e da iniciativa privada; iii) especificidade do Estado como articulador e; iv) institucionalização da Gestão.

Para que o GOES seja implementado, o Estado assume protagonismo na pactuação e articulação federativa no combate à miséria. Devido à proximidade e ao conhecimento das realidades locais, o Estado mune-se de capacidade técnica e operacional para, articulado com os municípios, conhecer as demandas e potenciais de famílias em situação de extrema pobreza aproximando-as das ofertas de cada território. Ou seja, a estratégia não consiste apenas em mapear a oportunidades existentes, mas em aproximar estas famílias e contribuir para as que as famílias possam acessar estas oportunidades. O público alvo da estratégia são as famílias do PRM e os jovens do PRMJ.

Os objetivos da estratégia consistem em; i) conhecer e sistematizar o perfil sócio econômico da população em situação de vulnerabilidade (extrema pobreza); ii) mapear e induzir as ofertas de políticas e de oportunidades econômicas; iii) reduzir a assimetria de oportunidades, aproximando os mundos da extrema pobreza ao do dinamismo econômico.

A metodologia da estratégia consiste no mapeamento de demandas e potencialidades, por meio de reuniões nos Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) com a presença dos técnicos da Assistência Social e das famílias. Além disso, devem ser realizadas reuniões com as lideranças locais e com os parceiros para a apresentação e discussão do cardápio de

⁶ O PRMJ contempla os jovens do município do Rio de Janeiro, cujas famílias são beneficiárias do Programa Cartão Família Carioca.

ofertas sociais e econômicas ao município (sociedade civil e poder público), conforme podemos observar na figura baixo.

Para a operacionalização do GOES há a necessidade do envolvimento de todos os atores do território a seguir elencados: o poder público (federal, estadual e municipal); a iniciativa privada; a sociedade civil e as lideranças formais e informais nos territórios. Já os parceiros que poderão colaborar nas iniciativas do GOES são o poder público, a fundações públicas e privadas, a empresa, ONG's e organismos e parceiros internacionais⁷.

Figura 1: Metodologia do GOES



Fonte: SEASDH,2011

FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SUAS E ACOMPANHAMENTO FAMILIAR

Com a adesão do município ao Plano Rio Sem Miséria, este também assume o protagonismo na execução das ações por meio do acompanhamento familiar e da busca ativa para a inclusão das famílias no Cadastro Único. Nesse sentido, o fortalecimento da rede socioassistencial do SUAS é vital para o fortalecimento, a execução e o sucesso do Plano.

⁷ Atualmente são desenvolvidas ações com os seguintes parceiros: SINDUSCON/SECONCI – cursos construção civil; CIEE – cursos de iniciação ao trabalho; ITC – cursos cuidadores de idosos; BANCO DO BRASIL – RMJ e orientação financeira; INVESTE RIO – oferta de microcrédito preferencial; COCA COLA/ Mc DONALD'S – varejo para jovens do RMJ; CORREIOS – emissão de CPF para os alunos do RMJ; LOREAL/ SEBRAE – cursos técnicos, empreendedorismo e vendas e ; METRO RIO – oportunidades de trabalho.

A atuação da equipe de Assistência Social, bem como a construção de ações intersetoriais com saúde e a educação são fundamentais em função do conhecimento do território, bem como das condições da realização da interlocução direta e do acompanhamento sistemático com as famílias em situação de extrema pobreza.

O papel do Estado nesta estratégia consiste em oferecer aos municípios assessoramento técnico, capacitação contínua e cofinanciamento (como por exemplo, a expansão de CRAS e CREAS). O fortalecimento da ação técnica efetuada pelos municípios, objetivando o fortalecimento da potencialização para o atendimento das demandas das famílias no processo de alcance das seguranças sociais.

CONCLUSÃO

O presente artigo é resultado parcial de pesquisa sobre o Plano Rio Sem Miséria - PRSM, o plano de superação a pobreza do estado do Rio de Janeiro. Visa realizar uma descrição sistemática do PRSM, verificando a articulação com a política de assistência social e apresenta resultados iniciais do Plano

Partimos da premissa de que a desigualdade é característica marcante no Estado, que apesar de possuir o 2º maior PIB e a 3º maior renda *per capita* do país entre as unidades da federação, é o 17º em desigualdade de renda, com mais de 586 mil pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Percebe-se que o desenvolvimento econômico, o grandes investimentos que na última década foram realizados no Estado e a perspectiva de investimentos e retornos financeiros com os megaeventos⁸ não garantiram o acesso a distribuição da riqueza gerada de forma igualitária a população.

Com o lançamento do PBSM em 2011 pelo Governo Federal, o governo do Estado ciente das demandas sociais e da necessidade da elaboração de políticas públicas voltadas para a população em situação de extrema pobreza, cria e implementa o Plano Rio Sem Miséria.

Sem a pretensão de esgotar o tema, o presente estudo oportunizou a possibilidade de pontuarmos algumas evidências fundamentais que podem ser considerados potencialidades do Plano, para o combate à desigualdade e que implicam em melhorias das condições de vida e renda das famílias beneficiárias e outros elementos, aqui denominados de desafios futuros, que podem ser considerados desafios para o combate à desigualdade e para o próprio PRSM.

⁸ Cidade-sede da Copa do Mundo em 2014 e sede das Olimpíadas em 2016.

Em termos de potencialidades podemos citar:

- Entendemos que o PRSM, articulado com o PBF, presente na totalidade dos municípios fluminenses⁹, pelo volume de famílias e pessoas beneficiárias e de recursos aplicados, tem potencial para contribuir com a redução da desigualdade da pobreza no Estado do Rio de Janeiro;
- É uma experiência exitosa no que se refere ao novo modelo de políticas públicas adotados no Brasil: o novo federalismo social, em que o governo subnacional atua de maneira integrada sobre a plataforma do Cadastro Único, complementando ações e inovando em ações executadas nos programas;
- Outro aspecto relevante e inovador é a utilização do conceito de renda estimada, em que não se utiliza a informação da renda monetária declarada pelas famílias, mas sim um conjunto de informações contidas no Cadastro Único, em que é possível capturar a situação individual das famílias, colocando-a na centralidade para que a mesma receba o benefício de acordo com a sua situação não apenas de insuficiência de renda, mas de desigualdade a qual é submetida;
- A articulação com o PBF e com a política de Assistência Social permitiu aos beneficiários do Programa Renda Melhor- PRM que possuem as mesmas condicionalidades, reforços na garantia de direitos e acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social;
- O Programa Renda Melhor Jovem oferece a oportunidade e incentivo para os adolescentes e jovens ingressarem, permanecerem e concluírem o ensino médio, por meio de prêmios e assim elevar o índice de jovens concluintes do ensino médio, das famílias extremamente pobres. Este fato implica na redução de desigualdade entre os mais pobres, por meio do acesso à educação;
- A busca ativa foi uma importante estratégia adotada para a ampliação da cobertura cadastral no estado do Rio de Janeiro. Em 12 meses, o número de famílias cadastradas no estado passou de 1.331.127 famílias para 1.508.226 famílias, representando um amplo crescimento e compromisso das gestões municipais com estratégia e com o Plano.

⁹ O município do Rio de Janeiro não está contemplado pelo Programa Renda Melhor, por possuir um programa próprio de transferência de renda, o Programa Cartão Família Carioca.

Como desafios futuros para o Plano, entendemos que sejam:

- O atendimento a todas as famílias em situação de extrema pobreza ainda é um desafio, ou seja, é necessário que todo o público alvo do Plano seja alcançado em todas as estratégias para que a universalização seja plenamente atingida. Como exemplo, citamos o PRMJ, quando observamos na pesquisa, que nem todos os jovens com perfil de elegibilidade para o Programa estão inseridos, por problemas operacionais;

- A focalização precisa ser compreendida como progressiva, tendo em vista a se atingir a universalização relativa ao público definido pelos critérios de elegibilidade do Plano;

- Para cumprir os fins a que se propõe, o Plano deve ampliar a cobertura não apenas para as famílias em situação de extrema pobreza, mas para aquelas famílias pobres e que conviveram com uma longa história de pobreza. A renda estimada é um avanço, mas é necessário ampliar o recorte de renda;

- A Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES) ainda é uma estratégia que carece de ampliação, ou seja, as oportunidades ofertadas para as famílias são limitadas, descontínuas e insuficientes, tanto no que se refere à qualificação profissional, como para os encaminhamentos ao mercado de trabalho, além dos limites do próprio mercado de trabalho, que é incapaz de absorver toda a população apta;

- A responsabilidade pela execução do Plano nos municípios é responsabilidade da política de assistência social. Não houve uma discussão para a construção e o planejamento de uma agenda coletiva com os Gestores Municipais. Em função deste fato, ocorrem algumas situações em que o funcionamento do Plano não é compreendido e apreendido pelas Gestões Municipais;

- A ausência de articulação entre os diversos segmentos públicos e privados envolvidos na gestão do Plano, reforça a necessidade da construção de uma agenda conjunta de fato, evitando ações replicadas nos mesmos territórios em detrimento a não execução de ações em territórios com elementos de extrema vulnerabilidade;

- Centralidade no quadro de pessoal nos municípios, onde, de fato, o Plano é executado, visto que há atendimento direto às famílias. Identificamos a insuficiência quantitativa, a instabilidade e a capacitação deficiente para o desenvolvimento de trabalhos requeridos pela alta complexidade, em grande número devido pela rotatividade dos servidores;

- O fortalecimento do SUAS ainda é um grande desafio para a política de assistência social. Em função da grande demanda incorporada e atrelada a esta, número de equipamentos sociais e sua estrutura física e de pessoal está longe de atender as demandas e as necessidades da população que necessita de atendimento;
- O acompanhamento familiar ainda é uma agenda que precisa ser priorizando tanto pela Gestão Estadual como pela Gestão Municipal do PBF e do PRSM, objetivando o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade;
- A criação e o fortalecimento de uma rede na esfera estadual, municipal e com a sociedade civil constituem-se um dos principais desafios para que PRSM consiga alcançar os seus objetivos de maneira eficiente e eficaz.

Retomando a concepção de pobreza adotada para estudo tendo como referência Carneiro (2005), entendemos que o PRSM tem potencial para combater alguns enfoques elencados pelo autor como componentes da pobreza, especialmente no que se refere à pobreza monetária e a satisfação das necessidades básicas, que tem cunho monetário. Com relação à privação de capacidades, o GOES, se implementado de acordo com as suas diretrizes, bem como com a premissa do acesso universal a população em situação de extrema pobreza, tem potencial para contribuir com a construção de condições que visem à dignidade para estas pessoas. Já a pobreza crônica somente poderá ser enfrentada por meio de mudanças estruturais em vários aspectos: políticos, econômicos, sociais e culturais.

Com a consolidação de parte das estratégias que compõem o Plano (PRM e PRMJ) pela focalização, é necessário, no entanto, o fortalecimento das demais estratégias e a expansão das políticas protetivas, para a inclusão destas famílias em um sistema de proteção mais amplo e integrado, capaz de lidar com o que hoje, visivelmente não consegue: com os riscos e com as incertezas.

O Estado tem a função precípua de provedor das políticas públicas com a finalidade de enfrentamento da questão social, no sentido de criar mecanismos para a diminuição dos impactos das relações fragilizadas no âmbito do trabalho que origina indivíduos com vulnerabilidades sociais oriundas da relação de exploração advinda do sistema capitalista, que é cerne da questão social. O Plano Rio Sem Miséria é uma estratégia recente, com muitos avanços aqui registrados, e na atual conjuntura social e econômica do Estado do Rio de Janeiro pode ser considerado fundamental pelos efeitos que tem produzido na redução da desigualdade e da pobreza e, mais ainda, pelo potencial que possui para ampliar estes efeitos.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- CARNEIRO, Carla Bronzo L. **Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social**. Revista Serviço Social e Sociedade. nº 84. Ed Cortez. Novembro 2005.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da Política**. São Paulo: Cortez, 1992.
- FONSECA, A. e VIANA, A.L. **Tensões e Avanços na Descentralização de Políticas Sociais: o caso do Programa Bolsa Família**. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha. São Paulo: FGV, 2006 (p.443-480).
- FREITAS, Maria Raquel L. **Questão social no Brasil: considerações sobre o papel do Estado**. Revista Ser Social, Brasília, n. 16, p. 11-32, Jan. a Jun. 2005.
- JACCOUD, Luciana. CARDOSO JUNIOR. José Celso. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: JACCOUD, Luciana (org). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005 (cap.5).
- LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Renda mínima: integrar e universalizar**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 49, nov. 1997.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MANUAL DO PROGRAMA RENDA MELHOR. Rio de Janeiro. SEASDH, 2011.
- MANUAL DO PROGRAMA RENDA MELHOR JOVEM. Rio de Janeiro. SEASDH, 2011.
- PEREIRA PEREIRA, Potyara A. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo**. *Política Social*. Brasília, n. 2, p.135-160, 2004.
- _____. **Necessidades Humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.
- _____. **Política Social – temas & questões**. São Paulo: Ed. Cortez, 2008a.
- SANTOS, Josiane Soares. **"Questão Social" Particularidades no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2013.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Renda Mínima e restauração produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. **Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social**. Cadernos Abong, n. 3, 1995.
- SOARES, Sergei. RIBAS, Rafael Perez Ribas. SOARES, Fabio Veras. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para Discussão 1396).
- TELLES, Vera da Silva. **No fio da navalha: entre carência e direitos. Programas de renda mínima no Brasil**. Revista Pólis: Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Editora Escrituras, n. 30, 1998.
- _____. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.