



Getulio Fidelis Vieira

**COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA
ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA NO BRASIL
A Experiência do Estado do Rio de Janeiro (2011-2013)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro
Setembro de 2013



Getulio Fidelis Vieira

**Cooperação Intergovernamental na Erradicação
da Pobreza Extrema no Brasil: A Experiência
do Estado do Rio de Janeiro (2011-2013)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho
Orientador
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Ivo Jose de Aquino Coser
UFRJ

Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Mônica Herz
Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 06 de setembro de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Getúlio Fidelis Vieira

Graduou-se em Ciências Sociais pela PUC-Rio em 2009, defendendo a monografia “A Educação como meio para a diminuição da desigualdade de renda: a experiência do Pré-vestibular comunitário Curso InVest, do Colégio Santo Inácio, na cidade do Rio de Janeiro”. Atua desde 2011 como coordenador do pré-vestibular comunitário InVest.

Ficha Catalográfica

Vieira, Getulio Fidelis

Cooperação intergovernamental na erradicação da pobreza extrema no Brasil : a experiência do estado do Rio de Janeiro (2011-2013) / Getulio Fidelis Vieira ; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2013.

99f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Ciências sociais – Teses. 2. Pobreza. 3. Cooperação intergovernamental. 4. Política pública. 5. Governo estadual. I. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de (Ricardo Ismael). II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências

CDD: 300

Aos meus pais e ao meu irmão, por me apoiarem
em todos os momentos.

Agradecimentos

À Estefanie, minha esposa, pela paciência e companheirismo. Amo você.

À minha família, por sempre me incentivar nos meus estudos.

Ao meu orientador, Ricardo Ismael, por ter me dedicado atenção além do esperado. Por sempre me mostrar que é possível trilhar o caminho da vitória.

Ao Curso InVest, por me fazer acreditar que o caminho da educação é um caminho de conquistas e de glórias.

À PUC-Rio, pela ótima acolhida desde os tempos da graduação.

Ao Departamento de Ciências Sociais, aos professores e funcionárias por todo apoio e dedicação.

À CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, que contribuíram bastante para a realização do trabalho.

Resumo

Vieira, Getulio Fidelis; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. **Cooperação intergovernamental na erradicação da pobreza extrema no Brasil: A experiência do Estado do Rio de Janeiro (2011-2013)**. Rio de Janeiro, 2013. 99p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação procurou investigar a experiência do estado do Rio de Janeiro, no período de 2011 a 2013, na qual o governo federal e o governo estadual estabelecem uma parceria no combate à pobreza extrema, com destaque para a convergência de dois programas de transferência direta de renda: Bolsa Família e Renda Melhor. As circunstâncias políticas a partir de 2006 favoreceram a cooperação entre os entes federados, especialmente a reprodução no plano estadual da aliança nacional entre o PT e o PMDB. Apesar dos resultados promissores alcançados e da expectativa positiva dos gestores públicos estaduais, a consolidação da cooperação intergovernamental ainda depende de um sistema de avaliação integrado, da capacidade de incorporação de todos os municípios no âmbito estadual, da identificação de mecanismos que assegurem ao longo do tempo autonomia à população beneficiada e do entendimento da sociedade de que a pobreza é um mal a ser combatido com iniciativas governamentais de longo prazo.

Palavras-Chave

Pobreza; Cooperação Intergovernamental; Política Pública; Governo Estadual.

Abstract

Vieira, Getulio Fidelis; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de (Advisor). **Intergovernmental cooperation for the eradication of extreme poverty in Brazil: The Rio de Janeiro State experience (2011-2013)**. Rio de Janeiro, 2013. 99p. MSc. Dissertation – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The main objective of this work is to investigate the experience of the State of Rio de Janeiro, from 2011 to 2013, in which the federal government and the state government established a partnership combating extreme poverty, highlighting the convergence of two programs of direct income transfer: Bolsa Família e Renda Melhor. The political circumstances after 2006 favored cooperation between federal entities, especially when reproducing the national alliance between PT and PMDB parties in the state. Despite all the promising results achieved and the positive expectation of state's public managers, the consolidation of intergovernmental cooperation still depends on an integrated evaluation system, on the capacity to incorporate all the municipalities statewide, on the identification of mechanisms to ensure over time that the population focused by the programs will reach autonomy and on the society understanding that poverty is an evil to be fought with long term government initiatives.

Keywords

Poverty; Intergovernmental Cooperation; Public Policy; State Government

Sumário

1	Introdução	12
2	Cooperação intergovernamental no combate à pobreza extrema: a experiência do estado do Rio de Janeiro (2011-2013)	15
2.1	A preocupação com a pobreza	17
2.2	O conceito de pobreza	19
2.3	O conceito de pobreza adotado no Brasil	23
2.4	A pobreza no Brasil e no estado do Rio de Janeiro	25
2.5	As dificuldades da cooperação intergovernamental no Brasil	34
3	Abordagem dos programas de transferência direta de renda	39
3.1	Sobre as origens dos programas de transferência de renda no Brasil	40
3.2	O governo federal e as políticas de transferência direta de renda	45
3.3	A unificação dos programas de transferência direta de renda: a criação do Bolsa Família	47
3.4	Afinal, o governo federal eliminará a pobreza extrema no final de 2014?	54
4	O estado do Rio de Janeiro e o desafio de erradicar a pobreza extrema	59
4.1	O programa de transferência de renda do estado do Rio de Janeiro	59
4.2	Cooperação intergovernamental voltada para o combate à pobreza extrema	65
4.3	O Programa Renda Melhor na perspectiva de seus gestores	66
5	Conclusão	73
6	Referências bibliográficas	78

ANEXO I – Discurso de Dilma Rousseff lançamento Brasil Sem Miséria	84
ANEXO II – Discurso de Sérgio Cabral Filho lançamento Plano Rio Sem Miséria	91
ANEXO III – Discurso de Rodrigo Neves sobre o Plano Rio Sem Miséria	93
ANEXO IV - Municípios já inseridos no Renda Melhor (março de 2013)	96
ANEXO V - Questionário elaborado para as entrevistas com os gestores do Programa Renda Melhor	98

Tabelas

Tabela 1. Proporção de pobres e indigentes de 1995 a 2009 (%) – Brasil	26
Tabela 2. Pobreza – Brasil* - Indicadores de Renda – Nº de Pobres – 1993-2009 *(Exceto região Norte rural)	28
Tabela 3. Linhas de Pobreza – Regiões e Estratos do Estado do Rio de Janeiro (em R\$) – 1995-2009	29
Tabela 4. Linhas de Pobreza Extrema – Regiões e Estratos do Estado do Rio de Janeiro (em R\$) – 1995-2009	30
Tabela 5. Cinco estados com as menores taxas de pobreza e de pobreza extrema em 1995-2008	31
Tabela 6. Grau de pobreza e extrema pobreza original: Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2003 e 2009	33
Tabela 7. Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (2006-2010-2013)	51
Tabela 8. Benefícios do Programa Bolsa Família - Julho/2013	51
Tabela 9. Evolução dos parâmetros de valor do PBF - 2003-2011	52

Siglas

AMERJ – Associação Estadual de Municípios do Estado do Rio de Janeiro

BPC – Benefícios de Prestação Continuada

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ICS – Instâncias de Controle Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

OMD – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

PBE – Programa Bolsa- Escola

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POF – Pesquisa Orçamentária Familiar

PRM – Programa Renda Melhor

PRMJ – Programa Renda Melhor Jovem

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro

SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEASDH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SUS – Sistema Unificado de Saúde

INTRODUÇÃO

A temática da pobreza já há bastante tempo se tornou uma preocupação global, fazendo com que governos e sociedade civil busquem uma solução para os indivíduos que ainda vivem em situação de vulnerabilidade e risco social. Fazendo parte de um dos oito objetivos do milênio (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD)¹, numa ação que teve início em 1990, o grande desafio será o de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015.

No Brasil, alguns estudos sobre a temática da pobreza têm observado um comportamento positivo em relação à queda das taxas de pobreza, inicialmente a partir da implantação do Plano Real, Governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (Rocha, 1996), e mais recentemente no Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Caso a tendência de diminuição dos índices de pobreza permaneça, existe a expectativa de que o Brasil supere as condições de pobreza extrema e reduza sensivelmente as taxas de pobreza no ano de 2016 (IPEA, 2010). O Governo Dilma Rousseff, na área social, traçou uma meta específica: eliminar a pobreza extrema até o final do seu governo, em 2014. Para isso, foi criado o Programa Brasil Sem Miséria, em 2011, vinculado ao Programa Bolsa Família.

De acordo com o Censo 2010 existem 16 milhões de brasileiros que vivem com uma renda familiar *per capita* inferior a R\$70,00 mensais, ou seja, pessoas que são consideradas extremamente pobres, segundo os critérios adotados pelo governo federal. Mas no aspecto da implementação e da avaliação de políticas públicas no Brasil voltadas para o combate à pobreza extrema, o que pode ser dito? Existe uma garantia de uma maior eficiência e efetividade quando as iniciativas governamentais envolvem os três níveis federativos (União, estados e municípios)? No Brasil, o arranjo federativo permite uma ação de cooperação intergovernamental?

¹O PNUD faz parte de uma rede de desenvolvimento global da Organização das Nações Unidas (ONU). O programa está presente em 177 países e busca parcerias com pessoas e instituições a fim de ajudar as nações a criarem condições para um desenvolvimento sustentável. Para conhecer os outros objetivos do milênio, acessar: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>

A Constituição Federal de 1998, no artigo 23, estabelece que é competência comum da União, dos estados e dos municípios “combater as causas da pobreza e dos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.² Isso significa que os três níveis federativos podem atuar no combate à pobreza e à pobreza extrema. Entretanto, nem sempre foi possível reunir União, estados e municípios nessa direção, e ainda estamos procurando encontrar um padrão que possa assegurar resultados concretos sem desperdício de dinheiro público.

Nos anos recentes o estado do Rio de Janeiro abrigou uma interessante experiência de cooperação envolvendo o governo federal e o governo estadual no combate à pobreza extrema, que deve ser investigada em razão da importância da área social em foco e pelas circunstâncias em que se deu a parceria entre os dois níveis de governo. Mais precisamente, o território fluminense convive atualmente com dois programas de combate à pobreza extrema. Um deles, sob a responsabilidade do governo estadual, foi criado em 2011, sendo denominado Programa Renda Melhor. Um segundo, coordenado pelo governo federal, foi criado em 2003, sendo consagrado como Programa Bolsa Família.

Este trabalho parte da hipótese de que essa parceria governamental foi favorecida por dois aspectos principais. Por um lado, a disposição do Governo Dilma Rousseff em estimular o envolvimento dos estados da federação, para que os objetivos do Programa Brasil sem Miséria pudessem ser atingidos. Por outro lado, as circunstâncias políticas da aliança nacional e estadual entre o PT e o PMDB, construídas a partir do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da eleição do governador Sérgio Cabral Filho, favoreceram a implantação do programa estadual. Dessa forma, embora seja uma iniciativa promissora, ela ainda carece de mais tempo para uma consolidação institucional, devendo ser investigada para que se possa analisar seus objetivos, limitações e possíveis desdobramentos.

No primeiro capítulo, de início, apresento o conceito de pobreza adotado no Brasil. No âmbito de elaboração de uma política pública que busca focar suas ações nas famílias consideradas pobres e extremamente pobres, qual será o

²http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf

conceito de pobreza a ser considerado: pobreza absoluta ou pobreza relativa? Em seguida são apresentados os números da pobreza no Brasil e no estado do Rio de Janeiro. Finalmente, discuto as dificuldades da cooperação intergovernamental na produção de políticas públicas no Brasil, procurando recuperar parte dos argumentos utilizados na literatura especializada.

O segundo capítulo será focado nas ações estratégicas que foram criadas ao longo do tempo visando o combate à pobreza e à pobreza extrema. Num primeiro momento, nos anos 1970, as políticas de transferência direta de renda eram destinadas apenas aos idosos e aos portadores de deficiência pobres. Numa segunda etapa, as ações foram voltadas para as famílias pobres com crianças, sendo as unidades subnacionais precursoras na criação de uma política pública focalizadora. A terceira fase dessas ações tem como destaque o governo federal, que a partir dos anos 1990 implantou programas de transferência de renda, tendo criado, em 2001, no Governo Fernando Henrique, o Programa Bolsa-Escola Federal. Em 2004, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado seu sucedâneo, o Programa Bolsa Família, que por sua vez foi fortalecido em 2011, no Governo Dilma Rousseff, através do Programa Brasil Sem Miséria.

No último capítulo procuro fazer uma avaliação institucional do programa estadual de transferência direta de renda, criado em 2011, no estado do Rio de Janeiro, no segundo Governo Sérgio Cabral Filho, denominado Programa Renda Melhor. Além disso, analiso as entrevistas realizadas com os gestores públicos estaduais responsáveis pela implementação do referido programa, procurando salientar os aspectos principais do processo de institucionalização da política pública.

2

Cooperação intergovernamental na erradicação da pobreza extrema no Brasil: a experiência do estado do Rio de Janeiro (2011-2013)

No segundo semestre do ano 2000, um total de 189 nações firmaram compromisso visando ao combate à pobreza extrema e outros males que abalam a sociedade contemporânea. Daí surgiu a promessa de concretizar oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que deveriam ser alcançados até 2015 (Barros & Pero, 2011). Após 10 anos, mais especificamente em setembro de 2010, esses compromissos foram renovados com o objetivo de se acelerar o progresso em direção a cumprir o que foi acordado.

O Brasil, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo na pobreza extrema até 2015: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008.³ Isso mostra que o país está focado no combate à pobreza e à pobreza extrema. O lema do governo federal, sob a presidenta Dilma Rousseff, é: “País rico é país sem miséria.” Mas nem sempre o combate à pobreza esteve na agenda política.

Em meados dos anos 1950, havia uma forte pressão para que o país seguisse o caminho da industrialização, o que era quase sinônimo de desenvolvimento (Pereira, 2011). Para que o Brasil tivesse um crescimento econômico autônomo, havia a necessidade de quebrar a dependência dos países centrais, mudando o foco para a substituição dos produtos importados. Nas duas décadas seguintes, mesmo no período autoritário – a ditadura militar durou 21 anos, de 1964 a 1985 –, o país cresceu economicamente de uma forma jamais vista outrora. Entretanto, todo esse crescimento econômico não se traduziu num desenvolvimento social. A maioria da população ficou excluída dos ganhos advindos do crescimento. De acordo com Sonia Rocha,

³ <http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>. Acesso feito em 18 de janeiro de 2012.

O início dos anos 1970 marca o reconhecimento – por parte do meio acadêmico e das instituições voltadas para o financiamento do desenvolvimento – de que as questões básicas relativas às desigualdades sociais e à pobreza não estavam sendo equacionadas como resultado do crescimento econômico. (Rocha, 2003, p.9)

Findo o regime militar, agora vivendo sob os auspícios de uma nova era democrática, a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, batizada pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte Ulisses Guimarães de Constituição Cidadã, passou a ser a referência para todos os cidadãos na hora de reivindicarem seus direitos. Mas nos primeiros anos de governo democrático, a questão social ficou em segundo plano. O fantasma da inflação era o mal a ser combatido.

Em 1994, durante o Governo Itamar Franco, o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso reuniu um grupo de economistas e criou o Plano Real⁴. Obteve êxito no combate à inflação, atenuando os índices que outrora estiveram longe de serem diminuídos. Apesar da constatação de que houve uma queda da pobreza, esse efeito foi apenas temporário, o que demonstrou a necessidade de iniciativas adicionais para a redução da pobreza⁵.

Com a questão inflacionária um pouco melhor equacionada, e com a necessidade de enfrentar níveis de pobreza elevados, avançou no Brasil o debate sobre a implementação de programas de transferência direta de renda. Nos anos seguintes começaram a surgir as políticas públicas de combate à pobreza, sendo precursoras as ações no âmbito municipal (em 1994 em Campinas e no ano seguinte em Paranoá, DF). Estas foram seguidas posteriormente de outras no plano federal, como o Bolsa-Escola Federal, criado em 2001 no Governo Fernando Henrique Cardoso, e o Bolsa Família, lançado em 2003 no Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Quando se pensa numa política pública, torna-se necessário identificar e compreender o público a ser atingido por tal política. Numa ação que pretende reduzir a pobreza, por exemplo, busca-se entre outros aspectos responder a

⁴ Além do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, também ajudaram na elaboração do Plano Real os economistas: Gustavo Franco, Pêrsio Arida, Pedro Malan, Edmar Bacha e André Lara Rezende (a maioria foi professor do Departamento de Economia da PUC-Rio).

⁵ Para conhecimento sobre o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real, ver Rocha (2010).

questões do tipo: (i) Qual o conceito de pobreza?; (ii) Como mensurar a pobreza?; (iii) Quem são os pobres?; (iv) Onde eles vivem?; (v) Qual a proporção de pobres na população?

Inicialmente, este capítulo mostrará como a preocupação com a pobreza tornou-se um fator de relevância tanto para governos como para a sociedade. Logo em seguida serão apresentados conceitos distintos de pobreza (Romão, 1992; Narayan, 1999; Rocha, 2003; Sen, 2010). Por fim, o objetivo será analisar o perfil da pobreza no cenário nacional e no estado do Rio de Janeiro, não deixando de fazer as devidas comparações. Os dados nacionais sobre a pobreza contemplarão o período de 1995 a 2009, o que compreende os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso e a maior parte dos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Serão utilizados os dados de Rocha (2010) e Barros & Pero (2011) para o período citado.

2.1

A preocupação com a pobreza

A pobreza sempre teve uma presença marcante ao longo da história social e econômica do mundo, mesmo sendo tratada de diversas maneiras em diferentes épocas e lugares (Codes, 2008). De início, poderíamos pensar que a pobreza seria um fenômeno único e exclusivo dos países menos desenvolvidos, e é de fato nesses países que a situação se encontra mais crítica. Entretanto, a preocupação com esse fenômeno começou em alguns países europeus recém-industrializados, como a Inglaterra, por exemplo.

A pobreza tem atraído a atenção de intelectuais e de políticos desde o nascimento do sistema capitalista, isso devido à necessidade de criar políticas públicas para os pobres de acordo com as suas rendas. Em momentos anteriores à Revolução Industrial na Inglaterra e na Europa como um todo, os pobres eram assistidos por paróquias e outras instituições religiosas. Não obstante, essas ajudas se tornaram insuficientes devido ao crescimento da miséria que explodia na classe trabalhadora nos grandes centros urbanos. A partir desse momento, no século

XIX, a pobreza entra na agenda como pobreza urbana, como desdobramento da Revolução Industrial.

Com o objetivo de criar maior consistência entre os variados significados que foram atribuídos ao fenômeno da pobreza nas diversas sociedades, o debate científico, a partir do século XX, buscou uma coerência entre as produções no âmbito acadêmico. O importante era poder compreender as claras manifestações da pobreza nas distintas sociedades, mas também possibilitar uma discussão sobre esse fenômeno no cenário internacional.

Esse esforço não significou uma unanimidade quando o objetivo é o de identificar o que é a pobreza, pois não existe “um consenso acerca do entendimento da questão no meio das análises e das investigações científicas” (Codes, 2008). Toda essa situação acarreta uma diversidade de conceitos e de entendimentos sobre o mesmo assunto, como também um desdobramento múltiplo de metodologias de mensuração, de estratégias contra a pobreza e de modos de explicação. Como têm despertado a atenção de diferentes atores, como governos, agências multilaterais e pessoas da sociedade civil, os debates em torno do fenômeno da pobreza apresentam diversos interesses políticos e, muitas vezes, divergências ideológicas.

Preocupadas em erradicar a pobreza no mundo, nasceram algumas instituições num contexto em que a Europa do pós-guerra estava se reconstruindo. Uma dessas instituições foi o Banco Mundial, que em 1978 começa a editar o que se considerou um dos documentos mais importantes na abordagem acerca do desenvolvimento: World Development Report (Relatório de Desenvolvimento Mundial) (Farias & Martins, 2007). O objetivo desse relatório foi o de poder elencar um conjunto de indicadores, para que pudessem ser definidos os limites que separam os pobres dos não pobres. Esse limite ficou conhecido como linha de pobreza.

A partir de 2001, o Banco Mundial elencou três fatores principais que estão associados à situação de pobreza: família numerosa, baixa escolaridade e localização numa área pobre (Banco Mundial, 2001). Dando continuidade a essa tendência, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem apresentando um entendimento maior sobre o assunto. De acordo com os

técnicos cepalinos, existem diversos elementos para considerar uma linha de pobreza: educação, saúde, alimentação, serviços e acesso ao mercado de trabalho.

2.2

O conceito de pobreza

Pode-se dizer, de antemão, que a tentativa de conceituar a pobreza não é uma tarefa fácil, embora qualquer indivíduo tenha uma percepção do que ela seja (percepção esta de acordo com um juízo de valor). Se existe um conceito tão difícil de definir, este é o de pobreza. Esse conceito será definido em termos absolutos ou em termos relativos? O que caracteriza a pobreza relativa e a pobreza absoluta? No Brasil, qual o conceito adotado? Conceituar de maneira adequada é fundamental, uma vez que isso possibilitará distinguir os pobres dos não pobres.

Os indicadores monetários de pobreza apresentam imperfeições que podem ser compreendidas sob vários aspectos. Embora a renda familiar e individual possa estar relacionada às privações e aos meios fundamentais de sobrevivência, algumas famílias adquirem renda através de doações, da produção para o consumo próprio e de transferências diretas por parte do governo.

Alguns estudiosos da questão da pobreza acreditam que o critério da renda deve estar sempre associado às necessidades básicas (alimentação, moradia, educação, transporte, vestuário etc.) (Rocha, 2008). No Brasil, a variável renda tem se mostrado relevante na hora de se medir o bem-estar.⁶ Mas isso tem permitido, equivocadamente, pensar que os conceitos de desigualdade de renda e pobreza formam um só problema, pois “os dois se relacionam mas transmitem informações distintas sobre fenômenos diferentes, devendo ser tratados separadamente” (Romão, 1992, p.48). Alguns países desenvolvidos adotam o

⁶ “No caso brasileiro, a tradição é medir o bem-estar pela renda domiciliar ou familiar *per capita* – há pequenas variações conceituais – do grupo doméstico. Tanto as linhas de pobreza ‘político-administrativas’ quanto a maioria dos indicadores e dos estudos de pobreza normalmente consideram a renda domiciliar *per capita* como medida do bem-estar. Mesmo quando o mínimo é definido pelo consumo de uma cesta básica, a constatação da pobreza é feita pela insuficiência de renda para comprar a cesta, e não pela observação do efetivo não consumo da cesta, até porque, nas últimas três décadas, a principal fonte regular de dados para medir a pobreza foi a PNAD, que só investiga a renda, não o consumo.” (Osorio et al., 2011, p.14)

conceito de pobreza relativa⁷. Por exemplo, nos Estados Unidos são classificados como pobres aqueles que recebem menos do que 50% do rendimento médio anual da população ocupada.

Trazendo alguns métodos utilizados para estabelecer os limiares da pobreza (Romão, 1992), encontraremos o enfoque biológico, as necessidades básicas e suas estratégias e o enfoque do salário mínimo. Muitas vezes, a fome está relacionada à pobreza. Quem sofre com a fome é considerado pobre. Essa relação permite pensar na abordagem biológica na hora de estabelecer uma linha de pobreza. O estabelecimento dessa linha terá como base os requisitos nutricionais mínimos para uma dieta básica. Verificará quanto um indivíduo necessita diariamente para atender aos requisitos nutricionais mínimos e qual é o gasto financeiro disso.

No que tange as necessidades básicas, esse enfoque visa a atender os mais pobres em vários aspectos fundamentais: alimentação, moradia, vestuário, além de serviços básicos como transporte, saneamento básico, saúde e educação. Busca-se o desenvolvimento pleno do indivíduo, no âmbito físico, mental e social. Ações focalizadas devem priorizar o atendimento aos pobres, acompanhadas de mecanismos que não venham a deteriorar a situação destes, como certas deficiências e falhas de mercado.

Através de um estudo intitulado *Consultations with the Poor*, designado pelo Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/1 sobre Desenvolvimento e Pobreza, Narayan (1999) buscou explorar a definição de pobreza pela ótica das pessoas consideradas pobres. A pesquisa envolveu pessoas pobres de 23 países ao redor do mundo. Perguntando a um homem pobre do Quênia o que ele considera ser a pobreza, a resposta foi a seguinte:

“Don’t ask me what poverty is because you have met it outside my house. Look at the house and count the number of holes. Look at my utensils and the clothes that I am wearing. Look at everything and write what you see. What you see is poverty.” – A poor man, Kenya 1997 (Narayan, 1999, p.29)⁸

⁷ Para mais informações sobre o conceito de Pobreza Relativa, ver Romão (1992), Rocha (2003) e Pizzio (2010).

⁸ “Não me pergunte o que é a pobreza, porque você já a viu do lado de fora da minha casa. Olhe para a minha casa e conte o número de buracos. Olhe para os meus objetos e para as roupas que

Sobre o olhar das pessoas consideradas pobres, Narayan percebeu existir cinco principais conclusões. Primeiramente, existem vários fatores que convergem para tornarem a pobreza complexa, um fenômeno multidimensional. Segundo, como já era esperado, a pobreza é rotineiramente definida como a falta do que é necessário para satisfazer o bem-estar, especialmente comida, moradia, terra e outros ativos, ou seja, a pobreza é derivada de vários recursos que levam à privação física. Terceiro, a definição de pobreza por parte das pessoas pobres revelou importantes aspectos psicológicos da pobreza. Pessoas pobres são conscientes da sua condição social, visto que há ausência de voz, poder, e que sempre são submetidos à exploração. Essas condições de pobreza sempre os deixam vulneráveis à insolência, à humilhação, ao tratamento desumano por parte dos agentes públicos e privados das localidades onde residem. A quarta conclusão está relacionada à falta de infraestrutura básica: rodovias, transporte público, água e serviços de saúde surgem como pontos críticos. E, por último, as pessoas pobres buscam direcionar as atenções para a falta de ativos ao invés de renda. Eles vinculam a falta de recursos físicos, humanos, sociais e ambientais à vulnerabilidade e à exposição ao risco.

Uma das constatações finais sobre o estudo feito por Narayan é a de que a pobreza é um fenômeno social multidimensional. De acordo com o autor, as definições sobre a pobreza e suas causas variam de acordo com gênero, idade, cultura e outros contextos econômicos e sociais. “A pobreza é entendida como uma situação caracterizada por uma multiplicidade de privações.” (Lustosa, 2001, p.99)

Fazendo uma crítica aos que veem a pobreza meramente como um baixo nível de renda, Sen (2010) propõe uma nova maneira de conceituá-la, ou seja, ver a pobreza como privação das capacidades básicas. Entende-se por “capacidades” as várias combinações alternativas para o funcionamento das realizações do indivíduo enquanto livre, a capacidade de liberdade substantiva na escolha de um modo de vida que melhor lhe convém. Entretanto, de acordo com Sen:

A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas

estou usando. Olhe para tudo isso e escreva o que está vendo. O que você está vendo é a pobreza.”
– Um homem pobre, Quênia 1997

principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.” (Sen, 2010, p.120)

Embora Sen faça a distinção conceitual da noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, ele enfatiza que essas duas perspectivas não estão desvinculadas. Isso ocorre visto que a renda é um dos meios relevantes para obter capacidades. Tendo maiores capacidades para viver, um indivíduo tende a aumentar o seu potencial para ser mais produtivo e auferir uma renda mais elevada.

A relação entre renda e capacidade pode ser claramente afetada por vários fatores, como a idade (de acordo com algumas necessidades específicas dos idosos e dos mais jovens, por exemplo); os papéis sociais e de gênero (os papéis fundamentais relacionados à maternidade e também às obrigações familiares determinadas pelos hábitos e costumes); a localização (por exemplo, lugares propensos a inundações ou a épocas de secas, ou a insegurança e violência em alguns bairros pobres e populosos); as condições de enfermidades e, por último, por algumas variações pelas quais um indivíduo não tem controle ou tem controle apenas limitado.

No que diz respeito à distribuição dentro da família, Sen ressalta que isso pode acarretar complicações adicionais quando a abordagem da pobreza leva em consideração apenas o critério da renda. Citando o que ocorre com frequência em alguns países da Ásia e da África setentrional, a renda familiar costuma ser usada desproporcionalmente no interesse dos meninos em detrimento aos interesses das meninas. Logo, o grau de privação destas não se reflete adequadamente pela renda familiar. Mas quando o enfoque é direcionado para situações como mortalidade, morbidez, subnutrição, negligência médica etc., a privação das meninas é mais acentuada quando se verifica a privação de capacidades em relação ao emprego da análise baseada apenas no critério da renda. Para justificar a escolha do caminho percorrido para analisar a pobreza, Sen afirma o seguinte:

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (Sen, 2010, p.123)

2.3

O conceito de pobreza adotado no Brasil

A pobreza contemporânea, de acordo com Telles (2001), é um ponto cego que insiste em desafiar teorias e interpretações explicativas sobre esse assunto. Esse mal faz parte do Brasil moderno, trazendo um espaço novo para levantar questões que transbordam dos inúmeros lugares onde se encontram presentes. Esses lugares são as franjas do mercado de trabalho, no submundo do trabalho informal, no mundo rural, no Nordeste onde alguns resquícios de oligarquias ainda reinam. Existe uma lógica excludente derivada das circunstâncias históricas.

No Brasil, o conceito de pobreza adotado é o de pobreza absoluta. Dentro desse conceito foram determinadas duas linhas: linha de pobreza e linha de pobreza extrema ou de indigência. Baseado no critério da renda, quando as necessidades nutricionais são especificamente consideradas, o valor é denominado como linha de indigência ou de pobreza extrema, tendo como referência o caráter essencial das necessidades básicas de alimentação. Mas quando o conjunto mais amplo de necessidades básicas prevalece (alimentação, moradia, vestuário, transporte etc.), trata-se da chamada linha de pobreza. A diferença básica entre pobreza absoluta e pobreza relativa é:

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física, portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido. (Rocha, 2003, p.12)

Quando numa determinada sociedade as necessidades vinculadas ao mínimo vital não são atendidas, haverá uma tendência maior a se adotar o enfoque da pobreza absoluta. No momento da elaboração de uma política pública que esteja focada num determinado problema, nesse caso no combate à pobreza, os valores da linha de pobreza serão adotados de maneira arbitrária pelos governos, sejam estes democráticos ou não.

Para Rocha (2003), o conceito de pobreza relevante no Brasil ainda é o de pobreza absoluta. Isto porque, reconhecidamente, uma grande parcela da

população brasileira continua não dispondo dos meios para atender às necessidades básicas, o que leva a um consenso quanto ao conceito a ser adotado. Portanto, ser pobre significa não dispor de renda suficiente para atender as necessidades básicas, para sobreviver no ambiente em que vive.

O Brasil tem uma economia moderna e monetizada. Posto isso, existe uma justificativa básica para levar-se em conta o quesito renda, porque a cidadania plena depende de que cada indivíduo disponha de renda suficiente para atender todas as necessidades no âmbito do consumo privado. De acordo com Rocha (2003), a pobreza absoluta pode ser reduzida através do crescimento econômico que gera emprego e aumento da renda, como também pela melhoria da sua distribuição. Não obstante, existe um consenso de que a desigualdade de renda deve receber atenção especial por parte dos governos, devendo ser um objetivo em si.

A adoção do conceito de pobreza absoluta indica que a sociedade tem conhecimento pleno do que é considerado vital à sobrevivência, assim como de que todo indivíduo tem direito à vida, à moradia, à educação, à alimentação, ou seja, a viver de acordo com o que é considerado condizente com a dignidade humana. Mais ainda, a partir do momento em que tal conceito é adotado, a própria sociedade identifica as pessoas que não estão preenchendo os requisitos mínimos estabelecidos como necessários à sobrevivência. Esse é um ponto positivo na hora de elaborar uma política pública focalizadora.

De acordo com o conceito de pobreza absoluta, a população considerada pobre é aquela cuja renda se situa abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, ou seja, é incapaz de atender ao conjunto de necessidades consideradas básicas na sociedade em que vive. Indigentes, ou extremamente pobres, são os que possuem renda inferior à necessidade para atender às necessidades básicas de alimentação. No Brasil, para o ano de 2012, os valores adotados como referência pelo principal programa do governo federal para combater a pobreza (Programa Bolsa Família) são os seguintes: (i) linha de pobreza: R\$140,00 renda familiar *per capita* (Famílias Pobres) e; (ii) linha de extrema pobreza: R\$70,00 renda familiar *per capita* (Famílias em Pobreza Extrema).

Sobre a linha de pobreza a ser adotada, alguns especialistas sugerem adotar como referência o salário mínimo. Outros, como Sonia Rocha, tomam como referência a Pesquisa Orçamentária Familiar (POF) e uma linha de pobreza diferenciada para cada estado (subdividida em metropolitano, urbano e rural). No Brasil, por ocasião do Programa Bolsa Família (PBF), estamos adotando uma linha de pobreza arbitrária, que seguiu no seu momento inicial a proposta do Banco Mundial de US\$2/dia para linha de pobreza e US\$1/dia para linha de pobreza extrema.

2.4

A pobreza no Brasil e no estado do Rio de Janeiro

Os dados sobre a pobreza no Brasil têm mostrado uma tendência de diminuição da pobreza e da pobreza extrema nas grandes regiões, no que se refere ao período de 1995 a 2009. Tendo como base os indicadores de renda, conforme apresentado na tabela 1, em 1995 a proporção de pobres era de 31,16%, enquanto a de indigentes era de 10,40%. Em 2009, esses dados passam a ser 25,84% de pobres e 5,17% de indigentes (os dados não se referem à região Norte rural).

Tabela 1. Proporção de pobres e indigentes de 1995 a 2009 (%) - Brasil*

Indicadores de Renda - Nº de Pobres

Proporção (%)	Pobres	Indigentes
1995	31,16%	10,40%
1996	32,65%	10,15%
1997	33,18%	9,38%
1998	33,74%	9,06%
1999	36,88%	8,74%
2001	37,43%	9,56%
2002	36,99%	8,69%
2003	39,79%	9,97%
2004	38,68%	8,00%
2005	34,51%	6,76%
2006	31,27%	5,64%
2007	28,91%	5,79%
2008	27,05%	5,12%
2009	25,84%	5,17%

Fonte: Rocha⁹ com base no IBGE/PNAD.

Esses dados demonstram como o combate à pobreza tem feito parte da agenda pública, obrigando ações focadas em famílias que ainda vivem em situações de extrema vulnerabilidade e risco social. De 1995 a 2009, a redução da pobreza foi de 17,1%, e a pobreza extrema apresentou uma redução de 49,7%. Tais valores indicam que o trabalho que vem sendo realizado para combater a pobreza deve continuar, pois essa tendência de queda dos índices continua acontecendo. Afinal, como consequência

⁹ http://www.iets.org.br/article.php?id_article=915. Pesquisado em 24 de janeiro de 2013.

da manutenção do crescimento com redução da desigualdade, a pobreza mantém uma contínua trajetória decrescente, que vem desde o fim da recessão de 2003 independentemente da linha de pobreza e da medida usada. Olhando para a década como um todo, se usarmos a medida utilizada no programa Bolsa Família mantida em termos reais ou as linhas internacionais de pobreza e de extrema pobreza das metas do milênio da ONU, todas caíram mais de 55% entre 2001 e 2011. Dessa forma, o Brasil cumpriu o compromisso de um quarto de século em um decênio. Ou seja, se fez mais que o previsto para 25 anos em menos de 10 anos.” (IPEA, 2012, p.9)

A tabela 2 apresenta o número de pobres baseados nos indicadores de renda no período 1993-2009, para todo o Brasil, exceto a região Norte rural. Em um efeito gangorra, os números de pobres na região metropolitana têm se mostrado oscilante. Analisando os dados de 1993 e 1995, constata-se uma redução nos índices de 21,6%. De acordo com algumas análises (Rocha, 2013), essa redução pode estar relacionada ao efeito bem-sucedido na implantação do plano de estabilização, o Plano Real, instituído em julho de 1994¹⁰.

Em 2003 é percebido um aumento do número de pobres no Brasil, visto que, antes, havia uma tendência de declínio nos índices. Provavelmente, esse fato pode estar relacionado ao processo de recessão econômica pelo qual passou o país. Acrescenta-se a isso o fato de o Programa Bolsa Família ter sido criado no ano seguinte, quando a tendência na diminuição do número de pobres retoma o processo igual ao período inicial de análise.

¹⁰ De acordo com Rocha, “o Plano Real foi implantado em julho de 1994. No entanto, devido a dificuldades diversas, a PNAD não se realizou naquele ano, e, em consequência, não puderam ser realizadas estimativas de pobreza com base naquela pesquisa.” (Rocha, 2013, p.10) Para mais informações a respeito do impacto do Plano Real sobre a renda e a pobreza, ver Rocha (1996).

Tabela 2. Pobreza – Brasil* - Indicadores de Renda – Nº de Pobres – 1993-2009 *(Exceto região Norte rural)

Ano	Brasil	Urbano	Rural	Metropolitano
1993	62.592.642	28.024.342	14.803.818	19.764.482
1995	49.053.437	22.815.995	12.135.679	14.101.763
1996	50.940.341	23.567.545	12.490.304	14.882.492
1997	51.836.009	23.896.145	12.503.978	15.435.886
1998	51.281.949	23.361.622	12.241.483	15.678.844
1999	54.440.071	25.016.289	11.939.596	17.484.186
2001	57.934.133	28.141.363	10.511.089	19.281.681
2002	57.096.720	27.975.124	9.747.680	19.373.916
2003	60.542.332	29.462.147	9.951.254	21.128.931
2004	57.812.604	27.910.810	8.950.983	20.950.811
2005	54.067.308	26.036.872	8.818.558	19.211.878
2006	48.328.950	23.222.781	7.560.087	17.546.082
2007	45.512.424	22.265.241	6.994.607	16.252.576
2008	41.361.527	19.891.830	6.355.233	15.114.464
2009	39.964.259	19.662.406	5.814.042	14.487.811

Fonte: Rocha com base no IBGE/PNAD

De acordo com Rocha (2008), a região metropolitana do Rio de Janeiro, com 10,8 milhões de habitantes espalhados por 19 dos 91 municípios do estado, responde por 75,6% da população fluminense. E o que é mais relevante para os objetivos de análise que se segue, essa região detém 82,2% das pessoas em condição de pobreza extrema do estado. Assim, pode-se afirmar sem receio de se cometer algum erro que a pobreza extrema no estado do Rio de Janeiro é, essencialmente, uma questão metropolitana. Rocha trabalha com diversas linhas

de pobreza e de pobreza extrema por regiões e estratos de um determinado estado. Isso ocorre porque o valor de uma cesta básica tomado como base, por exemplo, não é o mesmo em todos os lugares (metrópole, urbano e rural). Para o estado do Rio de Janeiro, a autora elaborou alguns valores para as três regiões, conforme apresentados nas tabelas 3 e 4¹¹.

Tabela 3. Linhas de Pobreza – Regiões e Estratos do Estado do Rio de Janeiro (em R\$) – 1995-2009

	Metrópole	Urbano	Rural
1995 / set.	99,21	61,73	45,06
1996 / set.	113,34	70,52	51,48
1997 / set.	119,78	74,53	54,40
1998 / set.	125,85	78,31	57,16
1999 / set.	130,74	81,35	59,38
2000/ jul. (censo)	137,25	85,40	62,34
2001 / set.	150,80	93,82	68,49
2002 / set.	165,71	103,10	75,26
2003 / set.	196,69	122,38	89,34
2004 / set.	209,78	130,52	95,28
2005 / set.	218,44	135,91	99,21
2006 / set.	227,37	141,47	103,27
2007 / set.	235,60	146,59	107,01
2008 / set.	252,22	156,93	114,56
2009 / set.	265,65	165,29	120,66

Fonte: Rocha¹²

¹¹ Os dados utilizados nessas tabelas são baseados na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE.

¹² “Do consumo observado à linha de pobreza”, in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.27 (2).

Tabela 4. Linhas de Pobreza Extrema – Regiões e Estratos do Estado do Rio de Janeiro (em R\$) – 1995-2009

	Metrópole	Urbano	Rural
1995 / set.	36,40	26,42	20,87
1996 / set.	38,93	28,26	22,32
1997 / set.	39,21	28,46	22,48
1998 / set.	41,24	29,93	23,64
1999 / set.	41,86	30,39	24,00
2000/ jul. (censo)	43,15	31,32	24,74
2001 / set.	48,68	35,33	27,91
2002 / set.	52,89	38,39	30,32
2003 / set.	65,42	47,49	37,51
2004 / set.	67,53	49,02	38,71
2005 / set.	66,74	48,45	38,26
2006 / set.	66,28	48,11	38,00
2007 / set.	71,54	51,93	41,02
2008 / set.	79,57	57,76	45,62
2009 / set.	83,05	60,29	47,62

Fonte: idem.

Numa breve análise sobre as taxas de pobreza e de pobreza extrema, no período 1995-2008, numa comparação nacional, percebe-se que são nas regiões Sul e Sudeste que estão os estados com os menores índices, sendo o Distrito Federal a única exceção em relação aos outros estados da federação. Em 1995, São Paulo (20,7%) e Distrito Federal (23,6%) apresentavam as menores taxas de pobreza. Já em 2008, essas taxas foram em Santa Catarina (11,5%) e São Paulo (12,8%). Em relação às taxas de pobreza extrema, em 1995, São Paulo (7,1%) e Distrito Federal (8,8%) também apresentavam os menores índices. Em 2008, as menores taxas foram em Santa Catarina (2,8%) e São Paulo (4,6%). A taxa de

pobreza do Rio de Janeiro, em 1995, foi de 28,8% e, em 2008, esse índice foi de 18,2%. Já em relação à pobreza extrema, em 1995, a taxa foi de 9,9%; em 2008, foi de 6,1%. No período citado, o estado fluminense conseguiu uma redução de 36,8% da pobreza e de 39,4% nos índices de pobreza extrema. A tabela 5 apresenta as menores taxas de pobreza e de pobreza extrema em cinco estados.

Tabela 5. Cinco estados com as menores taxas de pobreza e de pobreza extrema em 1995-2008

Ano	Pobreza	Pobreza Extrema
1995	São Paulo (20,7%)	São Paulo (7,1%)
	Distrito Federal (23,6%)	Distrito Federal (8,8%)
	Rio de Janeiro (28,8%)	Rio de Janeiro (9,9%)
	Santa Catarina (29,8%)	Santa Catarina (10,7%)
	Rio Grande do Sul (31,5%)	Rio Grande do Sul (11,4%)
2008	Santa Catarina (11,5%)	Santa Catarina (2,8%)
	São Paulo (12,8%)	São Paulo (4,6%)
	Rio de Janeiro (18,2%)	Paraná (5,7%)
	Paraná (18,7%)	Rio Grande do Sul (6,0%)
	Distrito Federal (19,3%)	Rio de Janeiro (6,1%)

Fonte: IPEA (2010)

Entre os estados citados na tabela 5, Santa Catarina apresentou uma melhora significativa na redução das taxas de pobreza e de pobreza extrema. No aspecto da pobreza, esse estado ultrapassou o Rio de Janeiro, passando do quarto lugar, em 1995, para o primeiro lugar, em 2008. Assim também ocorreu com os índices de pobreza extrema. Entre os estados comparados, o estado fluminense apresenta as taxas mais altas em relação à pobreza extrema. Entretanto, as comparações devem levar em conta as características culturais distintas que os estados apresentam, como também sua economias, instituições e vontade política para combater um determinado problema.

De acordo com Barros & Pero (2011), Santa Catarina teve o melhor desempenho no que diz respeito à redução em 76% do grau de pobreza no estado, isso no período 2005-2009. Os autores afirmam:

Note-se que Santa Catarina, que teve a melhor performance na redução da pobreza, passou o Rio de Janeiro em termos de renda per capita, subindo da 5ª para a 2ª posição entre 1992 e 2009. Além disso, teve a maior redução da desigualdade de renda, passando da 7ª para a 1ª posição, ou seja, é o estado que registra o menor grau de desigualdade de renda do Brasil em 2009, e como

resultado desse desempenho, o menor grau de pobreza. (Barros & Perro, 2011, p.201)

A tabela 6 apresenta o grau de pobreza e de pobreza extrema comparando Rio de Janeiro e Santa Catarina, no período 2003-2009. As melhorias na remuneração do trabalho, em alguns casos, refletem predominantemente na redução dos índices de pobreza. Mas no caso do estado catarinense, a renda dos mais pobres teve uma melhora devido ao acesso ao trabalho, fazendo a comparação da grande diferença entre os 20% mais pobres no estado fluminense. Em Santa Catarina a remuneração média dos trabalhadores não é superior à dos fluminenses. Para os autores, o determinante foi o acesso ao mercado de trabalho.

Tabela 6. Grau de pobreza e extrema pobreza original: Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2003 e 2009

Indicadores	Rio de Janeiro								Santa Catarina
	Total	Capital	Região Metropolitana, fora da capital	Interior urbano	Rural	Favelas	Favelas da capital	Favelas fora da capital	
2003									
Renda média (em R\$ por mês)	665	918	494	563	306	331	353	276	624
Porcentagem de pobres	25	19	28	28	44	31	27	39	17
Porcentagem de extremamente pobres	8	6	9	8	13	11	12	8	5
2009									
Renda média (em R\$ por mês)	835	1.182	620	682	460	415	439	363	865
Porcentagem de pobres	14	9	18	14	26	19	16	24	8
Porcentagem de extremamente pobres	4	3	5	3	5	5	5	7	2

O aumento da renda *per capita* e a melhora da sua distribuição têm contribuído para a queda recente da pobreza no estado do Rio de Janeiro. A primeira contribuiu com um aumento para todos os décimos de renda, 3% em média entre 2001 e 2009. Entretanto, a taxa de crescimento atingiu positivamente mais os pobres, visto que houve uma elevação em torno de 5% a mais do que para os mais ricos (2%). A expansão de programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família (esse tópico será abordado no Capítulo 2), contribuíram positivamente no aumento da renda *per capita* das famílias mais pobres do estado. Mas este não foi o mecanismo mais relevante para esse aumento, visto que a maior parte do crescimento foi devido às melhorias na remuneração do trabalho (60%). Para o crescimento da renda *per capita* dos mais pobres do Rio de Janeiro, as transferências contribuíram, em média, com 20% (Barros & Pero, 2011).

O Rio de Janeiro sediará a final da Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014 e será sede das próximas Olimpíadas em 2016. Muitos desafios devem estar presentes na agenda governamental, como, por exemplo, o combate à pobreza e à pobreza extrema em todo o estado. Para isso, uma meta ousada, porém plausível,

seria acelerar o desempenho do último quinquênio (que já se mostrou melhor que outrora) e reduzir a pobreza à metade nos próximos cinco anos. Isso requer aumentar tanto o ritmo de crescimento da renda per capita para 3,4% ao ano, quanto o ritmo de diminuição da desigualdade na distribuição da renda em 1% ao ano. Em outras palavras, requereria que os frutos do crescimento econômico que teremos pela frente venham a beneficiar as camadas mais pobres da população. (Barros & Pero, 2011, p.208)

2.5

As dificuldades da cooperação intergovernamental no Brasil

Esta parte do capítulo abordará a importância das relações intergovernamentais no Brasil, especialmente quando se deseja a produção de políticas sociais sem desperdício de gastos e com resultados concretos para a população.

As características gerais do federalismo brasileiro permitem uma ação integrada entre os três níveis governamentais no que diz respeito ao combate à pobreza? Antes de responder a essa indagação, cabe um breve esclarecimento sobre a forma de organização do Estado adotada no Brasil.

O federalismo – modelo de organização do Estado baseada na distribuição territorial da autoridade política – foi adotado no Brasil na Constituição de 1891. Desde então, a Federação¹³ atravessou períodos autoritários e outros democráticos. No arranjo federativo algumas perguntas se fazem presentes: (i) Centralização ou descentralização do processo decisório? (ii) Cooperação ou competição entre os entes federados? (iii) Como assegurar a unidade política mantendo a diversidade que caracteriza as unidades subnacionais? (Ismael, 2005).

Um dos principais problemas do federalismo brasileiro é a heterogeneidade econômica entre as regiões, o que acaba também se manifestando entre os estados e municípios. De forma resumida, existe uma tendência histórica de concentração espacial da economia brasileira, o que termina reduzindo a capacidade de arrecadação de muitas unidades subnacionais e impossibilitando o financiamento de políticas sociais (Furtado, 1959).

Segundo Celina Souza as desigualdades regionais continuam sendo um dos principais problemas do federalismo brasileiro. Além disso, temos um sistema de relações intergovernamentais incompleto ou ainda restrito a pouquíssimas políticas públicas. De acordo com Souza (2006a),

os principais constrangimentos enfrentados pelo federalismo brasileiro decorrem, em parte, mais da dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas, de lidar com questões macroeconômicas não antecipadas pelos constituintes de 1988 e de regulamentar as relações intergovernamentais do que de problemas resultantes do desenho constitucional. Isso mostra que existe uma distância entre os dispositivos constitucionais e as circunstâncias políticas e econômicas, com as últimas prevalecendo sobre os mandamentos constitucionais. (Souza, 2006a, p.190)

¹³ Sobre o modelo federalista podemos dizer que a “federação é um pacto entre unidades territoriais, que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou em cada uma das partes, como na associação entre Estados e mesmo nas confederações. A especificidade do Estado federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o governo central – chamado de União ou governo federal – e os governos subnacionais.” (Abrucio, 2006, p.92)

A Constituição Federal de 1988 tem uma tendência à constitucionalização, o que resultou na regulação de princípios, regras e direitos – individuais, coletivos, sociais e políticos – como também num amplo arsenal de políticas públicas com grande impacto sobre as relações intergovernamentais. Isso ocorre porque existe uma tendência à descentralização de algumas políticas públicas. Mas, por outro lado, existe uma autonomia administrativa considerável para os estados e municípios, sempre acompanhada de responsabilidades pela implementação de políticas que são aprovadas na esfera federal, sendo muitas destas por emendas constitucionais, assim como uma parcela de recursos públicos concedidos pela Constituição atual (Souza, 2006a).

Outra característica importante do texto constitucional em relação ao modelo federalista diz respeito às competências concorrentes, ou seja, União, estados e municípios possuem atribuições comuns na área de políticas sociais. O artigo 23 da Constituição Federal de 1988, em seu décimo item, diz o seguinte: “É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.” No que diz respeito à distribuição de competências entre os entes constitutivos, a “União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas” (Souza, 2006a, p.196). Em relação às competências concorrentes, ou comuns aos três níveis de governo, que são as geradoras das relações intergovernamentais, foi definido pelos constituintes de 1988 que os três níveis de governo seriam responsáveis pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os considerados sociais. Os constituintes optaram claramente por uma divisão institucional de trabalho compartilhada entre a União, os estados e os municípios, o que acarreta um complexo sistema de relações intergovernamentais.

Conforme afirma Celina Souza, o federalismo brasileiro apresenta um caráter mais cooperativo em oposição a um caráter dual ou competitivo. Entretanto, mesmo havendo um grande leque de competências concorrentes, o que realmente ocorre são grandes distâncias em relação ao que prevê a Constituição e ao que ocorre de fato na realidade social. Souza apresenta duas razões principais para as dificuldades de cooperação intergovernamental: (i) diferenças na capacidade dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, de

acordo com as dificuldades financeiras, técnicas e de gestão que existem; e (ii) ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que se destinam à regulação intergovernamental e estimulem a cooperação entre União, estados e municípios (Souza, 2006a).

Diante do que foi exposto em relação ao funcionamento do sistema federal brasileiro, “um dos principais desafios está nas desigualdades territoriais” (Souza, 2010b, p.361). As desigualdades que ocorrem entre as regiões, seja no interior dos estados como também entre os municípios, fazem parte da história do Brasil. As soluções pensadas para minimizar esse problema devem acarretar inúmeras negociações e um longo tempo para que os resultados almejados sejam alcançados. Souza ainda destaca como desafio a ser enfrentado a tendência ao tratamento uniforme dado às esferas subnacionais, em particular aos estados, o que os impedem de tomar iniciativas próprias. Ela também acrescenta a distribuição de recursos entre as unidades constitutivas da federação (2010b).

No Brasil, o problema da coordenação intergovernamental, isto é, das maneiras presentes de integração, de compartilhamento e de decisões conjuntas encontradas nas federações, ocorre devido à manutenção do Welfare State convivendo com uma escassez de recursos, o que acarreta uma cobrança por melhor desempenho governamental, ou seja, fazer uma economia de corte de gastos e de custos. O que deve ocorrer é uma priorização na eficiência e na efetividade nos serviços prestados à sociedade (Abrucio, 2005).

Visando a garantia da coordenação entre os três níveis de governo, num primeiro momento, as federações devem manter um equilíbrio nas formas de cooperação e competição que existem em qualquer federação, visto o seu caráter extremamente conflitivo (Abrucio, 2005). Deve existir uma otimização em relação à utilização de recursos comuns, acompanhada da tarefa de auxiliar governos que demonstram menos capacidades e menos recursos a realizarem determinadas ações que busquem uma integração sobre o conjunto de políticas públicas compartilhadas. O modelo de cooperação federativa contribui para a criação de uma simetria entre os entes territoriais, fator esse de extrema importância para o equilíbrio de uma federação.

Uma análise atenciosa da Constituição de 1988 permite dizer que existem vários mecanismos que sinalizam na direção de um federalismo cooperativo, o que pode ser observado através das competências concorrentes. Entretanto, o federalismo brasileiro, de acordo com Souza (2006a), tende a ser extremamente competitivo, não dando margens para que existam canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos. Os governos estaduais partilham recursos federais, assim como as unidades locais partilham parcelas de impostos estaduais, o que também pode ser observado em várias políticas sociais, particularmente nas áreas de educação fundamental e de saúde. Mas em outras áreas, o que acontece é uma alta competição nas relações intergovernamentais, tanto vertical como horizontalmente, seguida de sérios conflitos. Em relação ao federalismo brasileiro, este, por si só,

e enquanto instituição, não é responsável pelo acirramento de conflitos intergovernamentais. Contudo, no caso do Brasil, os conflitos inerentes ao formato federativo de governo não contam com canais de intermediação de interesses ou com mecanismos de relações intergovernamentais formais ou informais indutores do diálogo e da cooperação entre os entes federados. (Souza, 2006a, p.198)

De uma forma geral, podemos dizer que para a implantação e o sucesso de uma política social no Brasil é necessário uma satisfatória cooperação intergovernamental. Torna-se imperativo que essa coordenação seja organizada entre os três níveis administrativos – União, estados e municípios – para que a política social obtenha êxito. Sem um entendimento intergovernamental as ações se tornam prejudicadas. A descentralização beneficia as políticas públicas, mas esta deve ser acompanhada por uma coordenação entre os três níveis governamentais.

3

Abordagem dos programas de transferência direta de renda

O combate à pobreza e à pobreza extrema se tornou um dos objetivos principais do governo federal e, mais recentemente, de alguns governos estaduais, como o do estado do Rio de Janeiro, por exemplo. Pensar e discutir uma política pública que tire dessa situação milhões de famílias que ainda vivem em condições miseráveis, em pleno século XXI, é algo quase obrigatório. A população brasileira, nos últimos anos, tem apontado para o caminho que concilia crescimento econômico com desenvolvimento social. A redução dos níveis de pobreza no país tornou-se uma das prioridades da agenda pública nacional, e os programas sociais associados foram legitimados nos recentes processos eleitorais.

Em 2011, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* foi de 12 mil dólares (IPEADATA), o que permite concluir que o Brasil não é um país pobre. O problema a ser enfrentado é a questão da má distribuição de renda. As políticas de transferência de renda estão fazendo uma grande diferença para as famílias mais pobres e, sabendo que estas representaram apenas 1,0% do PIB em 2011, chega-se à conclusão de que elas pouco pesam no orçamento público (Rocha, 2013b).

O marco histórico das políticas de transferência de renda no Brasil data da década de 1970.¹⁴ De lá pra cá, ocorreram várias mudanças tanto no âmbito estrutural quanto no âmbito da focalização.

Este capítulo será focado na apresentação e análise dos programas de transferência direta de renda, mostrando as experiências precursoras no âmbito subnacional. Mas o foco principal será o Programa Bolsa Família (PBF) e o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), ambos criados pelo governo federal.

¹⁴ É importante lembrar que “são considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar...” (Silva et al., 2007, p.131)

3.1

Sobre as origens dos programas de transferência de renda no Brasil

Políticas de transferência direta de renda, no Brasil, nasceram num contexto em que havia uma controvérsia entre crescimento *versus* desigualdade. No período 1960-1970, o aumento da desigualdade de renda foi objeto de estudos de vários intelectuais, entre eles Langoni¹⁵. Os militares que estavam no poder escolheram o caminho do crescimento¹⁶, mas a população não pode desfrutar dos advindos que geraram um bom momento para o país no aspecto econômico.

Desde a década de 1970¹⁷ já existiam no Brasil programas de transferência direta de renda, mas estes estavam focados apenas nos idosos e nos portadores de deficiência pobres, e tinham uma escala reduzida. A Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos sociais significativamente. Esse fato criou um “paralelismo de dois sistemas federais de transferências de renda assistenciais focalizadas no pobre” (Rocha, 2013b).

Um desses paralelismos continuou com as políticas assistenciais voltadas aos idosos e aos portadores de deficiência pobres. De outro lado, criaram-se ações direcionadas às famílias consideradas pobres com crianças. De acordo com Rocha, esta dicotomia, de início, foi ignorada, uma vez que no aspecto institucional havia uma diferença básica entre as duas ações: (i) de caráter constitucional, a política voltada aos idosos e aos portadores de deficiência pobres eram uma obrigação de Estado, enquanto que; (ii) os novos programas de transferência de renda aconteciam nos âmbitos locais, não necessitando numa ação que pensava ao longo prazo, muito menos na obrigatoriedade de sua manutenção.

¹⁵ Langoni, 1973.

¹⁶ “Entre os anos de 1968 e 1974, a taxa média anual de crescimento do PIB foi de espantosos 10,73%. No ano de 1974, foi atingida a taxa de 13,97%, máxima histórica jamais superada.” (Rocha, 2013b, p.2)

¹⁷ Em 1974, criou-se um mecanismo assistencial de transferência de renda focalizado nos pobres, a chamada Renda Mensal Vitalícia (RMV). Para mais informações, ver Rocha, 2013, capítulo 1.

Como exemplo de um programa federal de transferência de renda oriundo da Constituição Federal de 1988, temos o Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os beneficiários são os idosos, com 65 anos ou mais, e os portadores de deficiência, de qualquer idade e cujas limitações física, mental, intelectual e sensorial obstruam as possibilidades de concorrer em igualdade de condições com as demais pessoas. O valor do benefício é de um salário mínimo. Em ambos os casos, o beneficiário deverá comprovar que sua renda mensal familiar *per capita* é de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. De acordo com os números de março de 2012 do MDS, são 3,6 milhões de beneficiários em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões de pessoas portadoras de alguma deficiência e 1,7 milhões de idosos¹⁸.

A partir da Constituição Federal de 1988, e, mais especificamente, a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, o BPC teve mudanças no seu desenho institucional, assim como uma relevância crescente comparada à época da sua implementação. Até os dias atuais, esse programa apresenta regras bem definidas quando se pensa numa fixação e no reajuste do valor a ser pago.

Também oriunda da Constituição Federal de 1988 é a Aposentadoria por Idade – Segurado(a) Especial/Trabalhador(a) Rural. Para que um beneficiário faça jus a esse benefício, fica obrigatória a comprovação de que tinha uma atividade rural¹⁹. São beneficiados os trabalhadores rurais e os segurados especiais que completarem 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher. No intuito de comprovação da atividade rural, deve-se levar em conta os meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício, durante o período igual ao da carência exigida para sua concessão (CF/1998, Art. 202, parágrafo I).

¹⁸ Para mais informações sobre o Benefício de Prestação Continuada, acessar o endereço eletrônico: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>

¹⁹ De acordo com a Lei nº 4.214, de 2/3/1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), no Art. 2º, “Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou ‘in natura’, ou parte ‘in natura’ e parte em dinheiro.”

Nos anos 1990, após o controle da inflação²⁰, as demandas sociais evocavam urgência e atenção especial por parte dos governos. Havia uma convicção, por parte da opinião pública, de que o crescimento econômico deveria ser retomado, mas acompanhado da tarefa de reduzir a desigualdade de renda e a pobreza. Na agenda política surgia a necessidade de focar as atenções nos pobres, criando um projeto de desenvolvimento que considerasse a eliminação da pobreza absoluta junto com a diminuição das disparidades na distribuição de renda como objetivos a serem atingido. Data desse período o surgimento de ideias que pregavam a criação de políticas de renda mínima, como a do então senador Eduardo Suplicy (PT-SP)²¹. Para defender essas políticas, o senador disse o seguinte:

Programas de renda mínima, dentre outras vantagens, possuem mecanismos que não interferem nos aspectos alocacionais positivos do mercado, apresentam flexibilidade para acomodar as transformações pelas quais a sociedade brasileira passa e preservam a dignidade humana, já que oferecem condições para a superação das necessidades básicas. (Suplicy, 1997, p.84)

Sobre a adoção de programas de renda mínima, Suplicy acreditava que essas ações deveriam ser concebidas tendo um caráter nacional e que sua implementação pudesse ser descentralizada. Claro que, para que isso fosse colocado em prática, havia a necessidade de levar em conta as características locais de cada unidade da federação e suas respectivas cidades. O autor cita como experiência positiva o que ocorre na área da saúde no Brasil, com o Sistema Unificado de Saúde (SUS). Esse sistema define muito bem como será a participação dos três níveis de governo e o que deverá ser feito pelas políticas de saúde.

Para alguns estudiosos do tema (Silva et al., 2007) o ano de 1995 foi o marco inicial da solidificação do debate sobre as políticas de transferência de renda no Brasil. Essas políticas, em sua maioria, estavam vinculadas às condicionalidades no campo da educação, da saúde e do trabalho. As experiências pioneiras dessas políticas ocorreram no âmbito subnacional: Campinas (SP),

²⁰ Durante os anos de 1980 e início dos anos 1990, a inflação contribuiu fortemente para a parada do crescimento, como também para o aumento da desigualdade.

²¹ De autoria do senador, o Projeto de lei nº 2.561, de 1992, pregava uma melhor distribuição de renda, na qual iria prevalecer uma questão de justiça. Entretanto, este Projeto nunca foi votado pela Câmara dos Deputados, sendo arquivado em 2007. Para mais informações sobre os programas de renda mínima e a proposta do senador, ver Suplicy (2002).

Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF). Dentre essas cidades, tiveram destaque Campinas – com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM) – e Brasília – com o Programa Bolsa-Escola (PBE). Esses dois programas se transformaram em experiências inovadoras e serviram de inspiração e orientação para os programas subsequentes.

O município de Campinas foi a primeira cidade brasileira a implantar um programa de renda mínima. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM) foi instituído pelo Projeto de lei nº 8.261, de 06/01/1995, de autoria do prefeito José Magalhães Teixeira (Partido Social Democrático Brasileiro – PSDB-SP), e foi regulamentado pelo Decreto nº 11.741. A implementação do programa ocorreu em março de 1995 e foi vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social / Departamento de Operação da Assistência Social / Coordenadoria Setorial de Trabalho e Renda. O programa era destinado às famílias carentes, com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$35,00 (valores da época), e que residiam em Campinas há pelo menos dois anos antes da publicação da lei, com filhos menores de 14 anos de idade. Com o valor recebido, as famílias tinham total liberdade para usarem o dinheiro de acordo com as suas vontades. De acordo com o desenho institucional do PGRM, para que as famílias pudessem receber o benefício, havia a contrapartida de manter os filhos na escola, de levá-los aos postos de saúde e de frequentar as atividades dos grupos socioeducativos. Todas essas condicionalidades objetivavam o seguinte: (i) melhorar o estado nutricional das crianças; (ii) integrar as famílias na sociedade, fazendo com que a participação se tornasse algo cotidiano; (iii) num plano geral, visava melhorar as condições de vida das famílias; e (iv) retirar as crianças das ruas (Silva et al., 2007).

Em 1994, durante a campanha eleitoral ao governo do Distrito Federal, o então candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Cristovam Buarque, priorizou em sua plataforma de governo a criação do Programa Bolsa-Escola e do Poupança-Escola. O candidato levantou essa bandeira até o fim, mesmo sofrendo vários ataques dos opositores que o acusavam de ser utópico, demagogo e paternalista. Buarque fazia uma grande crítica aos que priorizavam a educação como um instrumento da economia. Ele pregava a educação como uma prioridade ética. Uma vez eleito, Buarque pôde implantar suas propostas de campanha, e caracterizou os programas de Brasília como Política Pública de Transferência de

Renda e Política Pública Educacional. Essas políticas tinham o objetivo central de tirar as crianças das ruas e do mercado de trabalho, dando a elas a possibilidade de apenas estudar²².

O Programa Bolsa-Escola, ou, como também ficou conhecido, Bolsa Educação, era destinado às famílias com renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita*, que morassem no Distrito Federal por no mínimo cinco anos, com crianças de 7 a 14 anos de idade. Enquadrando-se nesses perfis, a família teria o direito de receber um benefício no valor de um salário mínimo, tornando-se obrigatório que os filhos frequentassem 90% das aulas lecionadas na escola pública. O pagamento seria interrompido caso a criança faltasse à escola dois dias seguidos durante um mês. Já para os trabalhadores desempregados, estes eram obrigados a se matricularem no Sistema Nacional de Emprego (SINE). Por parte dos desempregados, isso demonstraria o interesse em conseguir um emprego. O programa tinha validade de um ano, podendo a família renová-lo por períodos sucessivos de um ano, mantendo-se as condições requeridas (Sabóia & Rocha, 1998).

Na década de 1990, o combate à pobreza ingressou em uma nova etapa, através de iniciativas relevantes e pioneiras no plano das unidades subnacionais. Entretanto, a viabilidade dessas ações só foram possíveis aos municípios maiores, com grande arrecadação própria, também associadas à vontade dos governos em melhorar as condições de vida das famílias que viviam em condições de pobreza.

²² Cristovam Buarque parece influenciado pela Teoria do Capital Humano. Segundo esta teoria, uma maneira de se quebrar o círculo vicioso da pobreza é o investimento na educação básica. Para mais informações, ver Buarque (1999).

3.2

O governo federal e as políticas de transferência direta de renda

No âmbito federal, o primeiro programa de transferência de renda com condicionalidades foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996²³. São três os componentes do programa: (i) atividades socioeducativas (Jornada Ampliada); (ii) ofertar, qualificar profissionalmente e gerir trabalho e renda dos membros das famílias com crianças que se encontram em situação de trabalho infantil; (iii) benefício financeiro. Só recebiam o benefício as famílias que mantinham as crianças na escola e os adultos desempregados que participavam das atividades de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2010).

No segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a partir de 2001, começa a proliferação de programas de transferência direta de renda pelo governo federal. O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – PGRM – transformou-se no Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – mais conhecido como Bolsa-Escola Federal. Abaixo, os quatro programas lançados pelo governo federal, e que depois seriam integrados, em 2003, quando da criação do Programa Bolsa Família (PBF) no Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

- Bolsa-Escola (Lei nº 10.219, de 11/4/2001; Decreto nº 3.823, de 28/5/2001). Gerido pelo Ministério da Educação.
- Programa Bolsa-Alimentação (Medida Provisória nº 2.206, de 13/8/2001; Decreto Presidencial nº 3.934, de 20/9/2001; Portaria GM/MS nº 1.770, de 20/9/2001). Gerido pelo Ministério da Saúde.
- Auxílio Gás (Medida Provisória nº 18, de 28/12/2001; Decreto nº 4.102, de 24/1/2002). Gerido pelo Ministério de Minas e Energia.

²³ Anos antes, o sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, liderou uma ação que ficou conhecida como Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra Fome, a Miséria e pela Vida, mais conhecida como Campanha da Fome. Em 1993, o Governo Itamar Franco aderiu à ideia e criou um programa como o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria.

- Cartão Alimentação (Medida Provisória nº 108, posteriormente convertida na Lei nº 10.689, de 13/6/2003; Decreto nº 4.675, de 16/4/2003). Gerido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA).

O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculada à Educação tinha como público-alvo as famílias cuja renda *per capita* era inferior a R\$90,00 e que tinham crianças de 6 a 15 anos de idade matriculadas na rede pública de ensino. Cada família poderia ganhar R\$15,00 mensais por criança, até o limite de R\$45,00. Mas essa complementação no benefício estava condicionada à frequência escolar mensal de 85% das aulas lecionadas (Decreto nº 3.823, de 28/5/2001).

O Programa Bolsa-Alimentação foi destinado às gestantes, às nutrizes e às crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade em situação de risco nutricional e que pertenciam às famílias com renda inferior a R\$90,00. Assim com o Bolsa-Escola, também havia uma complementação do benefício. Visando à melhoria da alimentação da família beneficiada, eram disponibilizados R\$15,00 por beneficiário até o limite de R\$45,00 mensais. A condicionalidade para receber o benefício era a obrigação de as famílias cumprirem alguns compromissos na área da saúde, como: atendimento pré-natal; acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento infantil; manter a vacinação em dia; amamentação e atividades educativas na saúde (Decreto Presidencial nº 3.934, de 20/9/2001).

O Auxílio Gás se constituiu num benefício financeiro destinado às famílias pobres, cuja renda *per capita* mensal era inferior a meio salário mínimo, para compensar o aumento do preço do gás de cozinha, uma vez que o governo retirou os subsídios desse produto. O valor do benefício era de R\$15,00 a cada bimestre (Medida Provisória nº 18, de 28/12/2001).

O Cartão Alimentação foi criado com o objetivo de garantir recursos financeiros ou acesso a alimentos em espécie a pessoas em situação de insegurança alimentar. O benefício era concedido às famílias cuja renda mensal *per capita* era de até meio salário mínimo. O valor do benefício era de R\$50,00 (Decreto nº 4.675, de 16/4/2003). Assumindo o governo federal em 2003, Lula dedicou esforços ao combate à fome, criando o programa Fome Zero (o Cartão Alimentação estava vinculado a este programa), cuja responsabilidade ficou com

o recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. As ações do Fome Zero não estavam voltadas apenas para o aspecto alimentar, mas para várias outras ações que focavam o combate à pobreza. As famílias consideradas pobres foram o principal alvo do programa, dada sua situação de vulnerabilidade. O presidente Lula desejava que, ao final do seu mandato, todo brasileiro pudesse fazer três refeições ao dia. Para que essa ação tivesse êxito, o governo federal pregava uma política de segurança alimentar em âmbito nacional e uma cooperação intergovernamental entre os três níveis de governo (União, estados e municípios).

3.3

A unificação dos programas de transferência direta de renda: a criação do Bolsa Família

Quando a equipe de transição do governo de Luiz Inácio Lula da Silva teve como tarefa elaborar diagnósticos sobre os programas de transferência de renda, foram encontrados alguns problemas em relação à implementação dos mesmos (Silva et al., 2007; Rocha, 2011a).

Primeiramente, existia o problema da sobreposição dos programas, pois vários deles concorriam e competiam entre si. Não havia uma clareza nos objetivos e muito menos na escolha do público-alvo. Esse fato poderia ser constatado citando os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e PETI. Os três programas eram administrados por três Ministérios diferentes (Educação, Saúde e Assistência Social). Mesmo que de maneira não intencional, havia um tratamento diferenciado em relação aos beneficiários.

Derivado dessa situação, ocorria um desperdício de recursos, o que acarretava uma limitada efetividade nos resultados esperados desses programas. Não havia uma coordenação geral visando combater aspectos negativos do trabalho que estava sendo feito, assim como não havia um planejamento gerencial. Os gerentes responsáveis por cada programa não se comunicavam.

Um dos problemas destacados era a relação pouco amistosa entre o governo federal e os municípios. Havia uma discussão sobre qual deveria ser a contrapartida oferecida pelas prefeituras. Tal situação era agravada pelo fato de que os municípios considerados pobres tinham essas contrapartidas rebaixadas em relação aos municípios com melhores condições orçamentárias e de pessoal.

Resolvidos os empecilhos que impediam um melhor desempenho dos programas vigentes até então, ou atenuados num primeiro momento, verificou-se a necessidade da unificação. Em outubro de 2003, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9/01/2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17/9/2004.

São três os principais eixos de atuação do PBF: (i) foco na transferência de renda; (ii) foco nas condicionalidades e ações; (iii) programas complementares. Sobre as transferências de renda, essa ação permite uma sensação de alívio imediato da pobreza. As condicionalidades possibilitam uma vivência nas áreas da saúde, da educação e da assistência social. Visando a superação da situação de vulnerabilidade, os programas complementares agem nesse intuito. O PBF:

... é considerado uma inovação no âmbito dos Programas de Transferência de Renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza, de modo que, segundo os idealizadores do Programa, não há possibilidade de diminuição da transferência monetária em relação ao benefício então prestado por qualquer dos outros programas. (Silva et al., 1997, p.137)

O perfil e os tipos de benefícios variam de acordo com as características das famílias, como renda mensal por indivíduo, quantidade de crianças e de adolescentes até 17 anos, de gestantes, nutrizes e dos demais componentes da família. De acordo com o site do MDS, os benefícios e os seus respectivos valores são:

- Benefício Básico – Valor de R\$70,00 concedidos a famílias extremamente pobres, cuja renda *per capita* é inferior a R\$70,00.
- Benefício Variável – Valor de R\$32,00 concedidos quando há na família crianças de 0 a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Há um limite de até cinco benefícios por família.

- Benefício Variável vinculado ao adolescente (BVJ) – Valor de R\$38,00 concedidos à família quando há jovens entre 16 e 17 anos. Há um limite de dois jovens por família.
- Benefício Variável Gestante (BVG)
- Benefício Variável Nutriz (BVN)
- Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) – O valor corresponde ao necessário para que uma família beneficiada pelo PBF, com crianças de 0 a 15 anos, possa superar os R\$70,00 de renda mensal por pessoa.

O governo federal possui um instrumento que permite identificar e caracterizar as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, o Cadastro Único. Através desse cadastro, o governo pode ter a dimensão da realidade socioeconômica das famílias beneficiadas, assim como obter informações sobre moradia, formas de acesso aos serviços básicos, como educação, saúde e saneamento básico, e informações sobre cada membro da família²⁴. A partir dessas informações, o passo seguinte será o de elaborar uma política social que atenda às demandas da população que será beneficiada, elaborando políticas específicas. De acordo com o MDS, atualmente 21 milhões de famílias estão inscritas no Cadastro Único²⁵. Este cadastro serve de referência para todos os programas sociais do governo federal, sendo que os “estados, os municípios e o Distrito Federal poderão utilizar suas respectivas bases para formulação e gestão de políticas públicas no âmbito de sua jurisdição” (Decreto nº 6.135, de 26/6/2007, Art 7º, § 2º).

No aspecto das condicionalidades impostas pelo PBF, existe uma responsabilidade tanto para as famílias beneficiadas quanto para o governo federal. De um lado, as famílias beneficiadas devem cumprir alguns compromissos na área da educação e da saúde, por exemplo. Da parte do governo federal, cabe agir no intuito de ofertar bons serviços nessas áreas, como também na parte da assistência social.

²⁴ Para mais informações sobre o Cadastro Único, ver o Decreto nº 6.135/07, Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011.

²⁵ Ainda de acordo com o MDS, em maio deste ano existiam 25.800.472 famílias inscritas no Cadastro Único para os programas sociais. Esse número corresponde a 82.488.661 pessoas cadastradas.

As condicionalidades impostas às famílias são as seguintes: no âmbito da saúde, as famílias devem seguir o calendário de vacinação e acompanhar o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de 7 anos de idade. Em relação às mulheres na faixa etária entre 14 e 44 anos, também devem fazer um acompanhamento, principalmente as gestantes ou nutrizes. Estas devem realizar o pré-natal e acompanhar a saúde do bebê. Na área da educação, todas as crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos devem estar matriculados numa escola pública e a frequência mensal mínima deve ser de 85% das aulas lecionadas. Para os estudantes com idade entre de 16 e 17 anos, a frequência mensal mínima exigida é de 75%. No aspecto da assistência social, as crianças e os adolescentes com até 15 anos de idade que se encontram em situação de risco ou que foram retiradas do trabalho infantil pelo PETI deverão participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Este serviço faz parte do PETI e há a necessidade de uma frequência mínima de 85% nas atividades realizadas por mês.²⁶

O PBF supõe um controle social. Este controle permite a participação da sociedade civil no acompanhamento, na fiscalização e no monitoramento das ações administrativas na esfera da gestão pública. Tal controle é realizado através das Instâncias de Controle Social (ICS)²⁷, instituídas pelos municípios logo na adesão destes ao programa, o que permite aos cidadãos um acompanhamento mais próximo da política que está sendo executada. No âmbito das políticas de combate à pobreza, cria-se uma parceria entre Estado e sociedade, com o objetivo de solucionar, de forma transparente e clara, um problema que assola o país.

A tabela 7 apresenta os números de beneficiários do PFB (2006-2010-2013). Em 2006, o programa atendia praticamente 11 milhões de famílias; sete anos depois, em 2013, as famílias atendidas chegam a quase 14 milhões. Admitindo que cada família tenha quatro pessoas, o PBF, neste ano, está atendendo 56 milhões de pessoas, aproximadamente. O Nordeste é a região do país onde está concentrado o maior número de famílias beneficiárias, apresentando 50% do total, em 2013, seguido da região Sudeste, com 25%. A

²⁶ Informações obtidas em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 11 de julho de 2013.

²⁷ Para mais informações sobre as atribuições do ICS, acessar o seguinte endereço eletrônico: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial/atribuicoes-da-ics>

região que apresenta o menor número de famílias beneficiárias é o Centro-Oeste, com apenas 5% do total. Os números indicam que a ação do PBF no Nordeste deve ser prioritária. Governo federal e governos estaduais devem criar estratégias de cooperação focadas na região.

Tabela 7- Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (2006-2010-2013)

Grande Região	Anos		
	2006	2010	2013
Norte	1.023.507	1.348.329	1.577.151
Nordeste	5.442.567	6.454.764	6.919.534
Sudeste	2.875.677	3.185.843	3.492.026
Sul	1.027.439	1.064.068	1.031.642
Centro-Oeste	596.620	725.216	752.963
Brasil	10.965.810	12.778.220	13.773.316

Fonte: www.mds.gov.br; acesso em 22 de agosto de 2013.

No mês de julho deste ano, o programa beneficiou 13.773.543 famílias. O valor do benefício médio foi de R\$152,51, e o valor total transferido pelo governo federal às famílias beneficiadas foi de R\$2.100.575.175. A tabela 8 apresenta os valores dos benefícios pagos distribuídos pelas variáveis, tendo como base o Brasil e o estado do Rio de Janeiro.

Tabela 8. Benefícios do Programa Bolsa Família - Julho/2013

	Brasil	Rio de Janeiro
Quantidades de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	13.773.543	815.098
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (R\$)	2.100.575.175,00	118.655.836,00
Tipos de Benefícios		
Benefício Básico	12.628.427	715.764
Benefícios Variáveis	21.185.215	1.262.578
Benefício Variável Jovem - BVJ	3.040.965	176.599
Benefício Variável Nutriz - BVN	126.456	5.376
Benefício Variável Gestante - BVG	144.751	6.403
Benefício de Superação da Extrema Pobreza - BSP	4.966.213	273.752

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), acesso em 14 de agosto de 2013

Com o decorrer do tempo, ocorreram algumas mudanças nos parâmetros de elegibilidade do PBF. No primeiro semestre de 2006, os valores que antes eram de R\$50,00 e R\$100,00 passaram respectivamente para R\$60,00 e R\$120,00. Houve uma tentativa de corrigir os valores desses parâmetros bem acima da inflação do período. A tabela 9 apresenta a evolução do valor do PBF no período 2003-2011.

Tabela 9. Evolução dos parâmetros de valor do PBF - 2003-2011

Valores nominais e reais em meses de mudanças (R\$)									
	2003	2006	2007	2008	2008	2009	2009	2011	2011
	Outubro	Abril	Agosto	Março	Julho	Julho	Setembro	Março	Setembro
Critérios da renda									
Básico	50	60	60	60	60	60	70* ²⁸	70	70
	<i>50</i>	<i>56,82</i>	<i>59,65</i>	<i>61,84</i>	<i>63,78</i>	<i>66,69</i>	<i>66,85</i>	<i>73,33</i>	<i>75,09</i>
Superior	100	120	120	120	120	120	140*	140	140
	<i>100</i>	<i>113,64</i>	<i>119,29</i>	<i>123,69</i>	<i>127,55</i>	<i>133,38</i>	<i>133,71</i>	<i>146,66</i>	<i>150,18</i>
Benefícios									
Básico	50	50	58	58	62	68	68	70	70
	<i>50</i>	<i>56,82</i>	<i>59,65</i>	<i>61,84</i>	<i>63,78</i>	<i>66,69</i>	<i>66,85</i>	<i>73,33</i>	<i>75,09</i>
Variável	15	15	18	18	20	22	22	32	32
	<i>15</i>	<i>17,05</i>	<i>17,89</i>	<i>18,55</i>	<i>19,13</i>	<i>20,01</i>	<i>20,06</i>	<i>22,00</i>	<i>22,53</i>
Jovens	30	30	33	33	38	38
				<i>30</i>	<i>30,94</i>	<i>32,35</i>	<i>32,43</i>	<i>35,57</i>	<i>36,43</i>
Máximo	95	95	112	172	182	200	200	242	306
	<i>95</i>	<i>107,95</i>	<i>113,33</i>	<i>117,50</i>	<i>121,18</i>	<i>126,72</i>	<i>127,02</i>	<i>139,32</i>	<i>142,67</i>

Fonte: Rocha (2013b)

O primeiro reajuste do benefício do PBF só ocorreu em agosto de 2007, quase quatro anos após a criação do programa. O segundo reajuste aconteceu dois anos depois, em setembro de 2009, permanecendo os mesmos valores até os dias atuais. Já o benefício variável, cujo objetivo é garantir uma maior proteção para as famílias com crianças, teve reajustes acima da inflação do período, mesmo que, “ainda limitado ao máximo de três por domicílio (**crianças, grifo meu**) –

²⁸ “Obs: Os valores em negrito no interior da tabela indicam valor inicial e aumento nominal dos parâmetros. Os valores em itálico indicam qual deveria ser o valor do benefício sem perda do valor real inicial no momento de sua criação (INPC/IBGE). O valor mínimo do benefício corresponde ao benefício variável associado a famílias com apenas uma criança de 6 a 15 anos.* O Decreto 6.824, de 16 de abril de 2009, tinha elevado os valores para R\$69 e R\$137, mas o Decreto 6.917, de 30/7/2009, arredondou-os para aplicação a partir do mês de setembro daquele ano.” (Rocha, 2013b, p.130)

apresentava um ganho real acumulado de 45% em março de 2011” (Rocha, 2013, p.131).

Com base nos dados do Censo 2010, o governo federal constatou a existência de 16 milhões de brasileiros que vivem com uma renda familiar *per capita* mensal inferior a R\$70,00. De acordo com a linha de pobreza absoluta adotada no Brasil, essas pessoas são consideradas extremamente pobres. Uma das promessas do Governo Dilma é a erradicação da extrema pobreza no final do seu mandato, em 2014. Para atingir esse objetivo, em 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

Segundo o Art. 3º do decreto que instituiu o plano, são quatro as diretrizes do BSM: (i) garantia dos direitos sociais; (ii) garantia do acesso aos serviços públicos e a oportunidade de ocupação e renda; (iii) articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e (iv) atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

Os principais objetivos do BSM são a elevação da renda familiar *per capita* das famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e a ampliação do acesso dessas famílias aos serviços públicos. Através de ações de inclusão produtiva, busca-se propiciar o acesso das famílias a oportunidades de ocupação.

A ação do governo federal criando um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza extrema demonstra a focalização num segmento social que precisa de bastante atenção. Mas para que os objetivos sejam alcançados, a participação de estados e municípios será fundamental para que essa política possa obter êxito. O pacto buscando a cooperação para superar um problema é fundamental para a implementação de uma política pública.

3.4

Afinal, o governo federal eliminará a pobreza extrema no final de 2014?

É inegável que o Programa Bolsa Família (PBF) vem obtendo êxito no combate à pobreza e à pobreza extrema. Mesmo transferindo às famílias um valor relativamente baixo, o programa “tem sido capaz de exercer um impacto significativo sobre os indicadores de pobreza e desigualdade em relação ao seu custo modesto, que correspondia a apenas 0,4% do PIB em 2011” (Rocha, 2013b). Mas, realmente, são os programas de transferência direta de renda, como o PBF, o fator determinante principal para a queda da desigualdade e da pobreza?

Algumas razões explicam a importância dos rendimentos do trabalho terem contribuído para a melhora da distribuição. Primeiro, existe uma participação relativa da renda do trabalho em relação à renda total das famílias. Em 2009, essa participação correspondeu a mais de $\frac{3}{4}$ dos rendimentos das famílias brasileiras (Rocha, 2013b). Como segunda razão, destaca-se uma importante melhoria da distribuição de renda oriunda do trabalho. Olhando os dados do Coeficiente de Gini relativo ao rendimento do trabalho, constata-se um declínio, uma vez que em 1997 o índice era de 0,580, enquanto que, em 2001, passou para 0,501. De acordo com Rocha:

Em contrapartida, as transferências assistenciais, apesar do vigor de sua expansão ocorrida no período em questão, representavam em 2009 apenas 1,3% da renda das famílias, sendo praticamente idênticas as participações do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (0,6%) e do Bolsa Família (0,7%). Por essa razão, embora o coeficiente de Gini das transferências seja baixo em função da pequena amplitude dos valores pagos e de sua boa focalização na base da distribuição dos rendimentos, as transferências acabam por ter uma contribuição menor na queda da desigualdade de renda das famílias do que o rendimento do trabalho. (Rocha, 2013b, p.152)

A partir de 2004, houve uma retomada do crescimento econômico no território brasileiro. Ocorreu uma melhoria gradativa dos rendimentos do trabalho, cuja renda, entre os mais pobres, apresentou uma recuperação mais rápida do que a dos demais trabalhadores. Não há sombra de dúvidas de que, quando se discute as causas da diminuição dos índices de pobreza, o bom funcionamento do mercado de trabalho tem desempenhado um papel fundamental.

Os valores pagos pelo PBF são uniformes nacionalmente. Isso acarreta alguns problemas. O custo de vida no país varia de região para região, de estado para estado e de cidade para cidade. Onde o custo de vida é mais baixo – um exemplo é a área rural –, o impacto das transferências de renda será mais positivo, havendo uma real melhora na vida das famílias beneficiadas. No aspecto regional, o Nordeste é a região onde o rendimento do trabalho é mais baixo, e por isso acaba sendo mais importante a transferência direta de renda por parte do governo. Ela contribui fortemente para o combate à pobreza.

O PBF teve uma expansão considerável nos últimos anos e uma visibilidade enorme, o que acaba trazendo para o debate público pessoas a favor ou contra o programa. Mas é inegável que os programas de transferência de renda se tornaram o principal elemento de combate à pobreza no Brasil. O governo federal deverá continuar dedicando esforços para melhorar as condições de vida de milhares de famílias que ainda vivem em situação de pobreza e de miséria. Algumas ações se fazem pertinentes.

Os gestores devem fazer do Cadastro Único não apenas um instrumento de acompanhamento e controle das transferências de renda, mas também devem aproveitá-lo para conhecer melhor a realidade das famílias cadastradas e, aí sim, poderem elaborar políticas públicas que atendam a real demanda da população, fazendo com que os serviços universais sejam usufruídos por todos.

É errado pensar que, sozinhas, as políticas de transferência de renda sejam vistas como um fim em si. Longe disso. Elas apenas contribuem para atenuar uma situação de vulnerabilidade pela qual passam as famílias assistidas. Ações mais amplas e de longo prazo devem ser direcionadas para que se possa obter um melhor resultado no combate à pobreza. Devem ser criadas as chamadas *portas de saída*. Irá se criar um sentimento de extrema satisfação social quando houver a conjunção de três aspectos: melhoria das condições de vida, aumento da renda e queda da desigualdade. De acordo com Rocha (2013b), o governo federal não eliminará a pobreza extrema no final de 2014. Para justificar seu argumento, ela cita quatro fatores que contribuirão negativamente para isso.

Primeiramente, a expectativa apresentada no cenário econômico para o próximo ano não é a mesma que ocorreu no início de 2003, período em que houve

uma acentuada queda dos índices de pobreza no país. Tudo indica que o crescimento econômico ficará estagnado em 1% ou 2%. Para Rocha, o ideal seria se os índices de crescimento pudessem atingir um patamar de 4% ou 5% ao ano. Para continuar obtendo bons resultados na área social, caberá ao governo unir forças para controlar as variáveis macroeconômicas.

A segunda observação diz respeito ao fato de a política de transferência de renda estar focada apenas no aspecto da renda. É sabido que a pobreza é caracterizada por inúmeras carências apresentadas pelas famílias pobres. Atrelados às ações do PBF, os outros elementos como saúde, educação e saneamento básico deverão fazer parte do escopo das políticas públicas que objetivam eliminar a pobreza extrema.

Em terceiro lugar, o governo deve buscar a incorporação das famílias em condição de pobreza extrema e que não são beneficiadas pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Para isso, deve aproveitar melhor as informações contidas no Cadastro Único, ainda mais depois que o sistema foi aperfeiçoado. Nesse caso, atingir essas famílias é uma obrigação em si, visto que essas são as mais pobres e vivem em constante situação de vulnerabilidade. Mas o governo federal não deve trabalhar sozinho. Deve haver uma cooperação intergovernamental entre os outros dois níveis de governo, o estadual e o municipal. A busca pelas famílias miseráveis deve ser ativa.

A última observação está relacionada ao simples fato de que uma vez incorporando as famílias que vivem numa situação de pobreza extrema ao programa de transferência de renda, isso não acarretará a saída dessas famílias da condição de extremamente pobres. O valor do benefício pode ser aumentado, como também a criação de possibilidades de trabalho para os desempregados. O financiamento federal dos programas sociais tem avançado consideravelmente nos últimos anos, e o maior exemplo é o PBF (Ismael, 2013). Existe um apoio aos municípios e isso acabou acarretando a universalização do atendimento das famílias pobres do país. No momento, para o ano de 2013, podemos concluir que 29% da população brasileira recebe o benefício do governo federal, isto porque, admitindo que uma família beneficiária tenha quatro pessoas, no total serão 56 milhões de brasileiros que recebem alguma assistência monetária do PBF.

Os impactos econômicos, sociais e políticos do PBF ainda precisam ser investigados. Entretanto, é possível dizer que o programa pode ser visto como um mecanismo cooperativo do federalismo brasileiro, atuando especialmente na relação entre a União e os municípios. Não resta dúvida de que sem ele não haveria condições de enfrentar a questão da pobreza a nível nacional, diante da carência de recursos das unidades subnacionais. Portanto, o atendimento universal das famílias pobres brasileiras, ocorrido no governo Lula, representa um avanço no enfrentamento da pobreza no Brasil.

Entretanto, não se deve minimizar o papel dos governos subnacionais no enfrentamento da pobreza, pois deles depende em boa medida a melhoria da educação básica e o dinamismo econômico regional. Além disso, o Programa Bolsa Família não representa uma condição necessária e suficiente para quebrar o ciclo de reprodução da pobreza no país. Outras políticas públicas devem complementar o esforço para assegurar uma renda mínima para todas as famílias pobres no Brasil. O ensino básico deve ser capaz de preparar os estudantes para os novos desafios do mercado de trabalho. A ideia de políticas de desenvolvimento regional precisa ser retomada, para que os jovens que deixam o ambiente escolar possam encontrar oportunidades de emprego no município em que moram ou próximo ao mesmo. Finalmente, deve ser feito um esforço para manter o crescimento econômico alcançado na primeira década do século XXI, mas procurando estimular principalmente a criação de empregos fora das regiões metropolitanas.

A redução da pobreza e a eliminação da pobreza extrema não dependem apenas das ações criadas pelo governo federal. No aspecto da renda, as transferências monetárias causam um alívio momentâneo. Entretanto, pensando no longo prazo, outras ações devem ser direcionadas para atender as condicionalidades. Por exemplo, na área da educação, os municípios precisam assegurar a qualidade do ensino fundamental e os estados, a qualidade do ensino médio. No âmbito econômico, é preciso também que estados e municípios identifiquem suas capacidades produtivas a fim de desenvolverem oportunidades de trabalho.

O combate à pobreza e à pobreza extrema exige um esforço conjunto, ou seja, União, estados e municípios agindo na tentativa de solucionar um problema.

Para quebrar o ciclo da pobreza, os três entes federativos precisam criar condições de pactuação visando sempre a cooperação nas ações propostas. Cada um deve cumprir o seu papel. O governo federal teve um papel fundamental na unificação e na universalização do Programa Bolsa Família, além de ser o principal financiador do programa. Com o objetivo de acelerar o processo de eliminação da pobreza extrema, os governos estaduais podem complementar as ações do programa federal, inclusive na criação de programas próprios, além de ampliar o valor do benefício pago às famílias que vivem em situação de pobreza extrema.

4

O estado do Rio de Janeiro e o desafio de erradicar a pobreza extrema

Este capítulo apresentará uma avaliação do programa estadual de transferência de renda criado em 2011, no segundo Governo Sérgio Cabral Filho, iniciativa focada nas famílias que vivem em situação de pobreza extrema e que complementa as ações já previstas no Programa Bolsa Família (PBF) no estado do Rio de Janeiro. Além disso, discutiremos as entrevistas feitas com gestores da secretaria estadual responsável pela gestão do programa, procurando apresentar o enfoque e os objetivos que orientaram a implantação da política pública.

4.1

O programa de transferência de renda do estado do Rio de Janeiro

De acordo com o Censo de 2010, no estado do Rio de Janeiro, mais de 586 mil pessoas ainda vivem com uma renda *per capita* mensal inferior a R\$70,00 – valor definido pelo governo federal como a linha de pobreza extrema de referência no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011. Pensando nessas pessoas e, conseqüentemente, nas suas famílias, o governo estadual criou o Plano de Superação da Pobreza Extrema no Estado do Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria (Lei nº 6.088 de 25/11/11).

O Rio Sem Miséria comporta, como um dos seus principais componentes, o Programa Renda Melhor (PRM)²⁹, criado pelo Decreto nº 42.949, de 10/5/2011, e que está vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). O PRM apresenta os seguintes objetivos: (i) elevar a renda das famílias beneficiárias de forma a superar a linha de pobreza extrema, cuja renda familiar *per capita* estimada é de R\$100,00; (ii) proporcionar às famílias beneficiárias condições para que realizem suas trajetórias de vida com maior

²⁹ Legislação completa: Decreto nº 42.963, de 11/5/2011; Lei Estadual nº 6.088, de 25/11/2011; Decreto nº 43.381, de 28/12/2011; Decreto nº 43.568, de 27/4/2012.

autonomia e dignidade; (iii) contribuir para a dinamização das economias locais, em particular nas localidades que concentram maiores índices de pobreza extrema (Art. 4º, da Lei nº 6.088, de 25/11/2011).

Através de pesquisa realizada na Internet visando obter informações sobre o PRM, foram encontradas duas apresentações: a primeira aconteceu no Seminário Nacional Pactuação Federativa no Brasil Sem Miséria, realizado no Rio de Janeiro, nos dias 4 e 5 de junho de 2012³⁰. O trabalho foi apresentado pela subsecretária de Integração de Programas Sociais da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), Ana Vieira. A segunda foi uma apresentação do atual secretário da pasta, Zaqueu Teixeira, em março de 2013, em um encontro de prefeitos realizado no Rio de Janeiro, na Associação Estadual de Municípios do Estado do Rio de Janeiro (AEMERJ).

As informações citadas neste tópico são oriundas das análises feitas através dessas apresentações, como também dos prospectos informativos obtidos na própria secretaria e no site do PRM³¹.

A linha de pobreza do PRM é de R\$100,00 mensais por pessoa, o que corresponde a aproximadamente US\$2,00 por dia (esta é a linha de pobreza da primeira meta do milênio da Organização das Nações Unidas – ONU)³². O programa utiliza uma renda estimada³³ em oposição ao emprego apenas da renda declarada pelas famílias. A renda familiar é estimada a partir das informações encontradas no Cadastro Único, do governo federal, informações estas referentes a características estruturais que possam expressar melhor a situação de pobreza extrema como: (a) condições físicas da moradia; (b) acesso aos serviços públicos (água, esgoto, luz); (c) escolaridade das pessoas no domicílio; (d) acesso ao mercado de trabalho; (e) presença de grupos vulneráveis (portadores de

³⁰ Para ter acesso às apresentações, acessar os seguintes endereços eletrônicos, respectivamente: http://www.brasilsemisericia.gov.br/noticias/arquivos/seminario-do-brasil-sem-miseria/mesa-2/RJ%20-%20Garantia%20de%20Renda%20-%20Ana%20Vieira.pptx/at_download/file e www.aemerj.org.br/3encontroPrefeitos/palestras/dia15/SEASDH.pdf

³¹ Endereço eletrônico do PRM: www.prm.rj.gov.br/informacaopublica.php

³² A primeira meta do milênio da ONU é erradicar a extrema pobreza e a fome até o final de 2015 (PNUD - <http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>).

³³ O cálculo da renda estimada foi criado de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Centro de Políticas Públicas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Nesse cálculo são considerados vários aspectos e características que vão além da renda declarada, uma vez que a pobreza é multidimensional (Neri, 2013).

deficiência, idosos, crianças); (f) acesso ao benefício do programa de transferência de renda do governo federal. Após a realização do cálculo que define a renda estimada, é feito um cálculo da renda estimada *per capita*, visto que, se essa renda for inferior a R\$100,00, a família receberá uma diferença que é multiplicada pelo número de pessoas na família. O valor mínimo do benefício é de R\$30,00 e o máximo, de R\$100,00. A apuração do valor varia para cada família, pois quanto maior o grau de pobreza extrema, maior será o valor do benefício. Há uma preferência para que o pagamento do benefício seja feito às mulheres³⁴, no pressuposto de que elas cuidam melhor da educação dos filhos e fazem um melhor uso do dinheiro.

O programa lança mão de toda a estrutura operacional do Programa Bolsa Família (PBF), uma vez que isso facilita a localização das famílias em condições de pobreza extrema, a sincronização das datas dos pagamentos e das senhas de acesso dos beneficiários. Só serão beneficiadas as famílias em situação de pobreza extrema que já são beneficiárias do PBF. A ação do PRM é complementar ao programa de transferência de renda do governo federal, tendo inclusive as mesmas condicionalidades: frequência escolar, saúde e atividades socioassistenciais. Sobre as condicionalidades, na área educacional, o PBF exige que as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos tenham uma frequência mínima de 85% das aulas lecionadas, e um mínimo de 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos.

Também há um uso intensivo de tecnologia da informação através do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ). Em relação às ferramentas operacionais do PRM, existe um acompanhamento e monitoramento mensal dos fluxos e dos valores da folha de pagamento. Há um sistema de consulta desenvolvido pelo PRODERJ que é utilizado na SEASDH, assim como o Portal Rio Sem Miséria, com o uso de ferramentas de BI (Inteligência Informacional). Existe uma expectativa de que os próximos avanços permitirão uma integração com o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), uma transferência da tecnologia do cálculo da renda presumida

³⁴ §3º do Artigo 5º Lei 6.088, de 25/11/2011.

para o PRODERJ, a criação de um sistema de consulta disponibilizado para os municípios, como também a publicação da lista de beneficiários na Internet³⁵.

O projeto-piloto do PRM foi implantado a partir de maio de 2011, com a realização do pagamento dos benefícios às famílias a partir de junho do mesmo ano. O valor mensal médio foi de R\$78,67 por família, e o número de famílias atendidas foi de 52.066. O gasto total mensal foi de R\$4.095.880,00. De início, foram atendidos os municípios de Japeri, Belford Roxo e São Gonçalo. De acordo com os números de março de 2013, atualmente estão sendo atendidos 51 municípios (a lista completa dos municípios atendidos pelo PRM pode ser consultada no Anexo II). Analisando as estatísticas disponíveis, observa-se que: (i) todos os municípios da Região Metropolitana foram contemplados, exceto a cidade do Rio de Janeiro, cuja população em extrema pobreza recebe benefícios do Programa Cartão Família Carioca (PCFC)³⁶; (ii) foram atendidos os 20 municípios com taxas mais altas de pobreza extrema (Censo 2010); (iii) foram atendidos os 13 municípios das regiões Norte e Noroeste (antecipados em função das chuvas). A folha de pagamento de março de 2013 foi de R\$18,1 milhões, com 209 mil famílias assistidas. Ainda para o ano de 2013, há uma previsão de expansão para os demais municípios restantes, alcançando 100% do estado do Rio de Janeiro, sendo 260 mil famílias atendidas e alcançando-se, por fim, a erradicação da pobreza extrema (SEASDH, 2013a).

Para que o programa possa obter bons resultados, há a necessidade de, no seu desenho operacional, criar uma pactuação com os municípios. Para isso, a SEASDH se compromete a disponibilizar aos municípios informações e bases de dados sobre o PRM (famílias selecionadas, valor do benefício, resultados de ações de monitoramento etc.), como também a oferecer canais de comunicação para o recebimento de sugestões, consultas e denúncias. A secretaria também busca apoiar a capacitação dos agentes envolvidos e prestar suporte técnico e operacional aos municípios para execução do PRM, promovendo a articulação das

³⁵ A lista de beneficiários do PRM já pode ser consultada através do endereço eletrônico: <http://www.prm.rj.gov.br/informacao publica.php>. A medida atende à determinação do artigo 12 da Lei Federal nº 6.088/2011.

³⁶ O município do Rio de Janeiro criou um programa complementar ao PBF, o Programa Cartão Família Carioca (PCFC), vinculado à Secretaria Municipal da Casa Civil. Para mais informações ver Neri (2013), ou acessar o seguinte endereço eletrônico: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/exibeconteudo?article-id=2248211>

políticas e a integração do programa com as ações executadas no âmbito da Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES), que são destinadas ao atendimento das famílias beneficiárias do PRM (SEASDH, 2012b).

Já os compromissos dos municípios, após a assinatura do termo de adesão, são a gestão e a coordenação do PRM, implementando ações de busca ativa (cartões não entregues; famílias em descumprimento de condicionalidades; famílias em situação de pobreza extrema ainda não incluídas no Cadastro Único). Outras tarefas devem ser realizadas no intuito de promover a integração do programa com as áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, segurança alimentar, desenvolvimento social. Deve haver um acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial nos casos de descumprimento das condicionalidades e outras situações que indicam vulnerabilidade e risco social. Para que tudo isso ocorra da melhor forma possível, os municípios devem estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para a oferta de um leque de oportunidades econômicas e sociais aos beneficiários do PRM (idem, 2012b).

A prioridade do Rio Sem Miséria, no curto prazo, é a universalização do PRM, em que a superação da pobreza extrema seja alcançada. No médio prazo, o foco é na Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES), no fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e no acompanhamento familiar, cujo resultado esperado é a melhoria na condição de vida da população do estado do Rio de Janeiro.

Pensando no longo prazo, na composição do Plano Rio Sem Miséria também há o Programa Renda Melhor Jovem (PRMJ). Os objetivos principais desse programa são: (i) incentivar os jovens beneficiários a se manterem na escola e, conseqüentemente, concluírem o Ensino Médio; (ii) contribuir para o aumento dos índices de aprovação nesse segmento educacional em todo o estado do Rio de Janeiro; (iii) contribuir para a redução dos fatores de vulnerabilidade e dos índices de criminalidade da juventude; e (iv) promover o desenvolvimento humano, buscando uma atuação sobre os principais determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional (Art. 16, I-IV, Lei nº 6.088, de 25/11/2011).

O PRMJ premia os estudantes beneficiários com uma poupança, com a condição de que eles não sejam reprovados a cada ano do Ensino Médio. Na 1ª série, o valor da poupança é de R\$700,00. Na 2ª, o valor é de R\$900,00 e, na 3ª, passa a ser de R\$1.000,00. Caso o estudante faça parte do 4º ano profissionalizante, o valor é de R\$1.200,00. Tendo um bom desempenho, de pelo menos 50%, no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ganha mais R\$500,00. Durante o Ensino Médio, 30% da poupança estarão livres para saques, sendo os 70% restantes liberados apenas após a conclusão dos estudos. Ao terminar os estudos sem ter tido nenhuma reprovação, um estudante pode ter uma poupança no valor de R\$4.300,00 (SEASDH, 2013a).

A partir dos objetivos centrais do PRMJ, fica claro que o fundamental é a necessidade da qualificação educacional para os adolescentes das famílias em situação de pobreza extrema. O investimento em capital humano possibilitará que o ciclo da pobreza seja quebrado. No futuro, esses jovens poderão ter a oportunidade de concorrer no mercado de trabalho em igualdade de condições. Entretanto, fazer com que os jovens permaneçam na escola não necessariamente trará a garantia de que terão uma ótima formação. O ensino tem que ser de qualidade, pensando sempre na formação plena do indivíduo enquanto cidadão. O estado do Rio de Janeiro, como é de sua responsabilidade, deve dar atenção ao Ensino Médio. Mas antes, na educação básica, os municípios devem fazer a sua parte. Esse é um trabalho que envolve os três entes federativos (União, estados e municípios). A melhora da educação deve fazer parte da agenda pública, assim como entraram em pauta o combate à pobreza e à pobreza extrema. As políticas de transferência direta de renda trazem um alívio momentâneo; já a educação pode trazer uma melhor perspectiva no futuro. Conclui-se que “os benefícios tornam as pessoas menos pobres no presente, enquanto as condicionalidades incentivam o investimento em capital humano, buscando reduzir a pobreza futura” (Neri, 2013, p.470).

4.2

Cooperação intergovernamental voltada para o combate à pobreza extrema

O slogan do governo estadual do Rio de Janeiro é “Somando forças”. Mas o que isso quer dizer? Qual é a influência disso na recente experiência de cooperação intergovernamental de combate à pobreza e à pobreza extrema no estado fluminense? Para tentar responder essas indagações, é preciso analisar as razões que influenciaram a aliança política entre o Governo Lula (Partido dos Trabalhadores – PT) e o Governo Sérgio Cabral Filho (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), a partir de 2007.

No segundo mandato, o presidente Lula procurou o apoio do PMDB no Congresso Nacional para assegurar ampla maioria para a aprovação das matérias do governo. Como os dois maiores colégios eleitorais, São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, eram governados pelo maior partido de oposição, o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), Lula procurou uma aproximação com o eleitorado do Rio de Janeiro (terceiro maior colégio eleitoral) com vistas à eleição de 2010. Para Cabral, eleito em 2006, era de fundamental importância firmar uma aliança política com o governo federal. Essa aliança poderia trazer vantagens para o Rio de Janeiro numa eventual disputa com os outros estados da federação no que diz respeito às transferências voluntárias do governo federal, ou seja, os recursos que o governo aloca livremente no território nacional.

Com a reeleição de Cabral e a eleição de Dilma, em 2010, a aliança política entre PT e PMDB continuou no plano nacional e no plano estadual. Diferentemente de Lula, a presidenta Dilma reconheceu no Plano Brasil Sem Miséria a relevância da participação das ações estratégicas dos estados no combate à pobreza e à pobreza extrema, visto que antes a relação se dava na esfera federal/municipal. Com a aliança mantida entre os dois partidos e a disposição do Governo Dilma para que os estados entrassem principalmente no combate à pobreza, surgiram as condições para a criação do Plano Rio Sem Miséria, do governo estadual do Rio de Janeiro.

A experiência da cooperação intergovernamental no combate à pobreza extrema no estado do Rio de Janeiro pode ser levada para outros estados brasileiros. Entretanto, algumas condições são necessárias para que um ente federado possa criar seu próprio programa. Em primeiro lugar, os estados devem demonstrar uma capacidade fiscal e técnica para a implantação do programa. Como exemplo, o orçamento do PRM para março de 2013 foi de R\$18,1 milhões (SEASDH, 2013b). Os estados menos desenvolvidos terão dificuldades para arcar com os gastos exigidos por um programa de transferência monetária mensal.

A continuidade do Plano Rio Sem Miséria está assegurada através de uma legislação. Ainda existe um processo de consolidação do PRM, mas tudo caminha para sua efetivação duradoura. Existe um arcabouço institucional que permite a continuidade dessa política independentemente do governador do Rio de Janeiro e do presidente da República, mesmo se a aliança entre PT e PMDB venha a acabar no estado fluminense.

Algumas “portas de saídas” são previstas para os beneficiários do PRM. Uma delas é a já mencionada tentativa, através de um prêmio de poupança, de manter os adolescentes na escola, pois, conseqüentemente, terão possibilidade de melhores condições no futuro. Outra é através do Programa de Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES), que integra o Plano Rio Sem Miséria. Esse programa busca parceiros na iniciativa privada que possam oferecer aos jovens beneficiários oportunidades de qualificação, preparação para o mercado de trabalho, empregabilidade e crédito (SEASDH, Informativo nº 5, setembro de 2012).

4.3

O Programa Renda Melhor na perspectiva de seus gestores

O questionário elaborado que serviu de base para as entrevistas foi estruturado em três aspectos: (i) a cooperação intergovernamental; (ii) o Programa Renda Melhor; e (iii) a participação social. Buscou-se investigar o que levou o estado do Rio de Janeiro a instituir um programa de transferência direta de renda

focado nas famílias extremamente pobres, como também se a iniciativa partiu do próprio governo estadual ou do governo federal. A experiência recente do estado fluminense no combate à pobreza extrema também pode ser levada para outras unidades da federação que ainda não contam com um programa como o PRM? Quais são as expectativas para a continuidade do programa para o ano de 2015 em diante, quando outro governo estará no poder? O alinhamento político entre governo federal e governo estadual foi determinante para a implantação do programa no estado do Rio de Janeiro? Qual é a participação social junto ao PRM? E sobre a participação política, os deputados estaduais acompanham o programa de alguma forma?

Com o objetivo de conhecer o pensamento dos gestores da política pública que concebeu o PRM, houve três entrevistas com servidores da SEASDH³⁷, responsável pela gestão do programa: Antonio Claret Campos Filho (Subsecretário de Integração de Programas Sociais), Ana Maria Machado Vieira (Superintendente de Renda de Cidadania) e Lúcia Modesto (Coordenadora Geral da Unidade de Gestão de Programas da SEASDH). As falas dos entrevistados serão indicadas da seguinte forma: Gestor 1, Gestor 2 e Gestor 3, respectivamente.

A iniciativa de criar um programa de transferência direta de renda no estado do Rio de Janeiro partiu do governo estadual. O Governo Cabral atendeu ao chamado da presidenta Dilma para juntar forças no combate à pobreza extrema, como pode ser visto no discurso de lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM):

Pedi para o Sérgio dar uma chegadinho aqui e mostrar para vocês o cartão dele, que ele vai lançar, como complementação do Bolsa Família. Quando chegar o cartão, Sérgio, eu te chamo outra vez, mas só mais uma vez. Olha o cartão em complementação ao Bolsa Família. É muito importante – com cadastro único – é muito importante que não só nós integremos as ações dos ministros, mas, também, que nessa questão, que é uma questão nacional, nós tenhamos essa participação efetiva dos governadores. (ANEXO I)

A comprovação de que partiu do governo estadual a iniciativa de criação do PRM pode ser destacada através do discurso do então secretário de Estado de

³⁷ Houve inúmeras tentativas de entrevistar o atual prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, que à época de criação do PRM era secretário da SEASDH, e o atual secretário da pasta, Zaquie Teixeira. Entretanto, sem êxito. Ocorreu apenas um contato inicial, através de e-mails, com assessores dos políticos, mas não houve a viabilização de um agendamento para um encontro.

Assistência Social e Direitos Humanos, Rodrigo Neves (responsável pela pasta no ano em que o programa foi lançado) na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

... ainda na linha da promoção da assistência e do desenvolvimento social, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado do Brasil a conceber um plano estadual para superação da pobreza extrema ... Nós entendemos – o Governador Sérgio Cabral e esta Casa, que aprovou o Plano Rio Sem Miséria, o Renda Melhor, o Renda Melhor Jovem – que era necessário promover políticas e estratégias de desenvolvimento social que compatibilizassem esse círculo virtuoso e extraordinário em que o Rio de Janeiro vive de grandes investimentos com a conexão de oportunidades para a população mais vulnerável, mais pobre. (ANEXO III)

Segundo o Gestor 2:

Foi uma decisão do governador, alinhado com o então secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Rodrigo Neves, que por sua vez convidou o Antônio Claret, que é o subsecretário de Integração de Políticas Sociais, que por sua vez é uma pessoa que tem uma vasta experiência de gestão pública. No final de 2010, início de 2011, através do aval do governador, eles começaram a pensar num plano estadual de combate de superação da extrema pobreza. Já era uma decisão do estado do Rio pensar num plano como esse.

No discurso do secretário ficou clara a determinação do estado em trabalhar com o objetivo de melhorar a condição de vida de milhares de famílias que ainda vivem em situação de extrema pobreza. A ideia de criar um programa de transferência direta de renda estava consolidada. O alinhamento político entre governo federal e governo estadual contribuiu para que houvesse a oportunidade de criar o PRM, mas não foi determinante.

O Gestor 2 reforça essa ideia:

Os estados que não tinham essa aliança também fizeram as pactuações. Então não é um impeditivo. Mas eu acho que um bom entendimento entre essas áreas de governo facilita, sim, o diálogo. Também é um pouco de prioridade, se você tem um governo aliado, de uma certa forma acaba concordando com as prioridades políticas definidas. Então, o Bolsa Família era uma prioridade do Governo Lula e continuou sendo no Governo Dilma, governos do PT. Então se um governo se colocasse contra essa política pública, com esse programa, poderia não ter tanta adesão a um programa pactuado. Essas afinidades ajudam. Mas não necessariamente é uma posição absolutamente necessária. Mas também tem uma questão importante que foi a decisão do governador, ele teve liderança nesse processo de ter um cartão integrado ao Bolsa Família, pois era uma proposta nossa, da equipe técnica, mas ele também tinha que bancar isso, aí ele bancou, entrando num entendimento direto com a presidenta Dilma. Isso serviu para induzir outros estados a procurarem uma pactuação dessa, pois o resultado foi muito bom. A gente hoje consegue beneficiar, a gente chegou a

beneficiar, já no início de 2012, 240 mil famílias, 1 milhão de pessoas que consegue a complementação do Renda Melhor.

No âmbito federal, a promessa da presidenta Dilma é que a pobreza extrema será eliminada no fim de seu mandato, em 2014. No Rio de Janeiro, através do PRM, a expectativa é que já em 2013 o estado conseguirá erradicar a pobreza extrema. Esse é um desafio que pode ser cumprido caso as ações complementares ao PBF não sofram nenhuma intervenção externa. O crescimento econômico acompanhado das ações de criação de empregos são dois fatores que deverão contribuir para o cumprimento da meta.

A opinião do Gestor 3 é otimista: “Sim. O programa começa agora em junho num processo de expansão, e termina em julho. Vamos conseguir cumprir essa meta.”

O foco do PRM nas famílias que vivem, em pleno século XXI, em condições de extrema pobreza demonstra uma preocupação do estado com esse problema. O programa se destina apenas ao combate da pobreza extrema, ou seja, cria uma política focalizada realmente nas famílias que mais precisam da atenção do Estado. É isso que destaca o Gestor 1:

O Renda Melhor surge nesse contexto do Brasil Sem Miséria, em que a prioridade era dada à pobreza extrema, o primeiro patamar a ser alcançado. A linha de renda do Renda Melhor se situa entre a linha de extrema pobreza do Brasil Sem Miséria e a linha de pobreza Bolsa Família, que é de R\$140,00. Estamos no meio do caminho, com uma linha de R\$100,00. Então eu diria que é um conceito mais generoso de pobreza extrema, uma pobreza extrema mais adequada à nossa realidade no Rio de Janeiro. Nós pensamos a pobreza não só como insuficiência transitória de renda, mas informações que falam de uma pobreza mais estrutural das famílias. Então a gente trabalha com o subconjunto do Bolsa Família, dentre as famílias desse programa as famílias mais vulneráveis de acordo com esses indicadores.

A experiência recente do estado do Rio de Janeiro no combate à pobreza pode ser reproduzida em outros estados que não possuem experiências semelhantes. O Nordeste, onde os índices de pobreza continuam altos, os programas de transferência de renda podem ser implementados. Entretanto, a capacidade fiscal e técnica/administrativa são elementos fundamentais para a criação de uma determinada política pública. A vontade do estado em contar com um programa de transferência direta de renda também é fundamental.

De acordo com o Gestor 2:

... no Nordeste, eu acho que não entrou tanto ainda esse modelo de pactuação dos programas de transferência de renda. Mas ele é possível, sim. Mas também depende da capacidade não só fiscal, mas também técnica dos estados. Um programa como o Renda Melhor tem um orçamento para esse ano (2013), ano passado nós executamos mais de 200 milhões de Reais. Então também não é qualquer estado que tem essa capacidade fiscal de investir. Mas por outro lado também, a vida no Rio é mais cara. Então funciona como uma certa compensação. O orçamento para 2013 será em torno de 250 milhões de reais. Mas esse valor do Bolsa Família pode ser adequado, por exemplo, na Paraíba, no Maranhão, no Piauí, cujo custo de vida é mais baixo. Então não faria sentido o governo federal colocar mais dinheiro no Rio, aumentar o valor do benefício, considerando que a gente tem um custo de vida maior. Então, eu acho que faria mais sentido, nesse caso, essa complementariedade. O governo do estado tem essa capacidade fiscal, prioriza isso politicamente, reconhece que o padrão de vida aqui é mais caro e complementa a renda. Estabelece um novo padrão de renda básica, pois isso é uma possibilidade. Fazer isso com outros estados depende de vontade política, de ter interesses em ter um programa integrado, dividir a titularidade do programa com o governo federal. Isso eu acho que é um avanço em termos de políticas públicas. Não é cada um ter o seu programa, carimbar e ter o seu curral eleitoral. Você ter regras claras de entrada, regras claras de saída. O importante, então, é ter regra política, capacidade fiscal e capacidade administrativo/institucional.

Segundo o governo do Rio de Janeiro, a pobreza não é apenas uma baixa renda mensal. “Estar na pobreza é também não ter acesso à moradia adequada, à educação, à saúde, a um trabalho decente e ao saneamento básico.”³⁸ Além da transferência monetária, outras ações estratégicas devem ser colocadas em prática com o objetivo de fazer com que as famílias beneficiadas possam usufruir de condições dignas de moradia, saneamento básico etc. Os valores pagos pelo PRM não possibilitam tudo isso.

O Gestor 1 explica:

Os valores monetários que são transferidos para as famílias não têm o objetivo de fazer com que elas sejam autossuficientes para superar essas dificuldades. O que tem sido feito é exatamente a integração das ações, por exemplo, a priorização dessas famílias nos programas habitacionais, onde a parte de saneamento é uma ação mais ampla. Às vezes, numa determinada área, existe a ausência de saneamento tanto para quem é pobre como para quem não é pobre. Então fazem parte das políticas do estado as melhorias das condições de saneamento, pois as condições de saneamento no Rio e em vários locais do Brasil são muito precárias. Trata-se de uma política que precisa de prioridade, precisa de uma forma ampla. Em relação ao acesso das famílias à moradia decente, essas famílias têm prioridade ao programa Minha Casa Minha Vida, programas habitacionais que em alguns lugares há ações específicas do município ou do estado. Em relação à educação e à saúde, por exemplo, como o Renda Melhor segue as mesmas regras

³⁸ <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=459324>

do PBF, as escolas com o maior número de beneficiários dos programas de transferência de renda são prioritárias para a implantação do Mais Escola, que são as escolas em tempo integral. Esse tipo de complementação da política de transferência de renda, que ela dá visibilidade aos mais pobres, dá cara para as pessoas que de fato precisam desse apoio mais estruturado do Estado, está sendo feito a partir da integração dessas políticas. Então eu acho que esse é o foco, onde podemos perceber no discurso do governador também. No desenho de integração das políticas, o Renda Melhor Jovem é dado para os jovens das famílias do Renda Melhor, numa tentativa de fazer com que esses jovens, no Ensino Médio, não abandonem os estudos, que eles possam concluir os estudos e que possam ter uma possibilidade de formação técnica ou mesmo ir para uma universidade. Hoje, no mercado de trabalho, se você não tiver pelo menos o Ensino Médio, você tem muita dificuldade de ser inserido e acaba ficando com as ocupações mais precárias.

No que diz respeito à participação social, os municípios têm um papel fundamental, já que são os próprios que irão criar os chamados conselhos associados. Os municípios devem acompanhar toda a execução das transferências de renda do PBF, por exemplo. No caso do Rio de Janeiro, quem faz esse acompanhamento é o Conselho de Assistência Social, agindo como fiscal da secretaria responsável pelo programa no estado (SEASDH). Mas todo esse acompanhamento requer um grupo de pessoas capacitadas para a realização dessa tarefa. É o que detalha o Gestor 3:

Na normatização do programa, ficou decidido que ele será feito com essa responsabilidade entre os entes federativos e também com a sociedade civil. Para que um estado possa compartilhar dos recursos de gestão do governo federal para apoiar os municípios no processo de gestão do PBF, e para os próprios municípios, existe a necessidade de criação de conselhos associados, indicados para fazer o acompanhamento da política. No Rio de Janeiro, o Conselho de Assistência Social é um membro que acompanha o plano de trabalho da Secretaria Estadual pro ano. No início do ano, a secretaria apresenta o seu plano de trabalho para o conselho, depois faz os relatos anuais e no final do ano tem uma prestação de contas. Isso tem que acontecer com todos os municípios brasileiros, acompanhando tanto a execução de transferência de renda do PBF quanto do Renda Melhor. Por exemplo, tem município que não é o conselho de assistência, é o conselho de educação, é o conselho de saúde. Então, cada município definiu qual seria o seu arranjo institucional e indicou essa instância de controle social para ser o responsável pelo acompanhamento das ações.

Os deputados estaduais do Rio de Janeiro acompanham ativamente a experiência de cooperação intergovernamental na área de combate à pobreza extrema no estado. Isso mostra como o Legislativo também está preocupado com esse problema. Os deputados são fundamentais tanto para votar um orçamento que será destinado às políticas sociais no estado quanto na fiscalização dos resultados almejados pelo programa. Diz o Gestor 1:

Os deputados acompanham, eles discutiram muito a lei de criação. Foi um processo muito intenso na ALERJ, mas teve votação absolutamente expressiva, tendo apenas um voto contrário ao plano, em meados de 2011. E vários deputados se interessam, procuram saber e contribuir. Acho que é um espaço de discussão e, de modo geral, é bem aceito. Não há muitos críticos, tanto que o Parlamento aprovou a norma, além de ter dado o respaldo necessário. Claro que nós temos uma dificuldade orçamentária, é uma questão sempre complicada, ainda mais com esse contexto de incerteza dos royalties do petróleo. Mas aí o governador tem sido firme na garantia dos recursos do programa. Embora na proposta orçamentária nós não tivéssemos tido a dotação suficiente, ele tem procurado viabilizar recursos para a expansão do programa.

Através das entrevistas foi possível constatar como o governo estadual do Rio de Janeiro está alinhado ao governo federal no combate à pobreza extrema. No estado, enquanto a União age com o PBF, focado nas famílias pobres, o PRM busca tirar as famílias da condição de pobreza extrema. É de fundamental importância que as condicionalidades estejam tendo uma atenção especial por parte dos governos. Na área da educação, cabe ao estado trabalhar para a melhoria da qualidade do ensino ofertado. O ciclo da pobreza será quebrado quando os jovens das famílias assistidas pelos programas sociais tiverem acesso a um ensino de qualidade. Assim pensa a presidenta Dilma: “Nós temos certeza de que a educação é o melhor caminho para fazer as pessoas saírem, de forma definitiva, da pobreza.” (ANEXO I)

O caso do Rio de Janeiro representa uma experiência promissora que pode ajudar na implantação de um tipo de programa de transferência direta de renda em outros estados. O estado fluminense pode servir como exemplo, uma vez que já vem adquirindo conhecimento no combate à pobreza extrema. Os entes federados devem estar abertos ao diálogo, independentemente de opções políticas e ideológicas.

Este trabalho abordou a experiência recente do estado do Rio de Janeiro no combate à pobreza extrema. Mas outros estados da federação também implementaram planos parecidos, como São Paulo e Minas Gerais, por exemplo (Neri, 2013). Numa próxima etapa, será interessante um estudo comparado em relação às experiências existentes. Uma investigação poderá obter conhecimento sobre o que cada estado tem feito de melhor, o que pode ser aperfeiçoado e o que pode ser mudado.

5

Conclusão

Este trabalho procurou discutir uma fase do combate à pobreza extrema no Brasil na qual cresceu a importância do envolvimento dos governos estaduais. Isso tem acontecido especialmente a partir do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no Governo Dilma Rousseff. Diante disso, foi analisado o caso do estado do Rio de Janeiro, que em 2011, durante o segundo Governo Sérgio Cabral Filho, instituiu um plano de combate à pobreza extrema: Plano de Superação da Pobreza Extrema do Estado do Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria, que por sua vez originou o Programa Renda Melhor (PRM).

No primeiro capítulo, de caráter teórico, foram apresentadas algumas concepções sobre o conceito de pobreza (Romão, 1992; Narayan, 1999; Rocha, 2003; Sen, 2010). O conceito de pobreza adotado no Brasil é o de pobreza absoluta, isto porque, mais que reconhecidamente, ainda existe uma grande parcela da sociedade brasileira que não dispõe dos meios para atender às necessidades básicas, o que leva a um consenso quanto ao conceito a ser adotado. Dentro do conceito de pobreza são adotadas duas linhas: linha de pobreza e linha de pobreza extrema. No Brasil, no período recente, é considerado pobre quem vive com uma renda mensal familiar *per capita* inferior a R\$140,00. Já quem vive com uma renda mensal familiar *per capita* inferior a R\$70,00, é considerado extremamente pobre. Esses valores são adotados como referência pelo programa do governo federal para combater a pobreza (Programa Bolsa Família).

No capítulo inicial também se recuperou parte do debate sobre as dificuldades de uma cooperação intergovernamental no Brasil (Souza, 2006a, 2010b; Abrucio, 2005). A Constituição Federal de 1988 apresenta vários mecanismos que sinalizam na direção de um federalismo cooperativo, o que pode ser constatado pela presença das competências concorrentes. Entretanto, características da história política da federação brasileira comprometem a existência de canais institucionais que promovam a cooperação entre os três níveis de governo.

O segundo capítulo foi destinado à abordagem dos programas de transferência direta de renda, sendo o Programa Bolsa Família (PBF), do governo federal, o principal foco. Apresentou-se o marco histórico das políticas sociais voltadas aos pobres, cujo início foi nos anos 1970. Inicialmente, as transferências monetárias eram destinadas apenas aos idosos e aos portadores de deficiência pobres. Num segundo momento, as famílias pobres com criança passaram a ser assistidas pelo governo. Os estados tiveram o pioneirismo nas políticas focalizadas nos pobres, em que os principais exemplos foram as cidades de Campinas (SP), de Ribeirão Preto (SP), de Santos (SP) e de Brasília (DF).

A partir de 2001, houve uma proliferação de programas de transferência direta de renda pelo governo federal. Havia quatro programas no total: (i) Bolsa-Escola; (ii) Programa Bolsa-Alimentação; (iii) Auxílio Gás; e (iv) Cartão Alimentação. Buscando superar o problema da sobreposição dos programas, em 2004, o Governo Lula unificou todos os programas existentes e instituiu o Programa Bolsa Família (PBF). Em 2011, vinculado ao PBF, o Governo Dilma lançou o Plano Brasil Sem Miséria, fazendo valer o slogan do governo: “Brasil: País rico é um país sem miséria”.

No último capítulo foi feita uma avaliação institucional do Programa Renda Melhor (PRM), principal programa de transferência direta de renda lançado pelo governo estadual do Rio de Janeiro, dentro do Plano Rio Sem Miséria. Além disso, foram realizadas entrevistas com alguns gestores públicos responsáveis pelo programa, constatando-se o alinhamento entre o governo do estado e o governo federal no combate à pobreza extrema. Há uma ação estratégica de complementação dos programas existentes, sem a sobreposição de trabalhos por partes dos atores envolvidos.

Nos anos recentes, o estado do Rio de Janeiro abrigou uma interessante experiência de cooperação envolvendo o governo federal e o governo estadual no combate à pobreza extrema, que deve ser investigada em razão da importância da área social em foco e pelas circunstâncias em que se deu a parceria entre os dois níveis de governo. Mais precisamente, o território fluminense convive atualmente com dois programas de combate à pobreza extrema. Um deles, sob a responsabilidade do governo estadual, foi criado em 2011 sendo denominado de

Programa Renda Melhor. Um segundo, coordenado pelo governo federal, foi criado em 2004 sendo consagrado como Programa Bolsa Família.

A hipótese inicial é que essa parceria governamental foi favorecida pela disposição do Governo Dilma Rousseff em estimular o envolvimento dos estados da federação, para que os objetivos do Programa Brasil Sem Miséria (BSM) pudessem ser atingidos. Essa estimulação pode ser percebida através do discurso feito pela presidenta no dia do lançamento do BSM, em Brasília:

O Plano também tem um efeito: o de gritar, o de afirmar para todos nós que a miséria ainda existe no Brasil. Este, talvez, seja o grande mérito deste Plano, porque é trazer para a pauta de todos os governos o objetivo, o compromisso, a determinação de lutar, a cada dia, para que o Brasil não tenha mais miséria. E dizer que dela não podemos nos esquecer um só minuto enquanto governarmos, que devemos fazer todo o esforço, todo e qualquer esforço para superá-la. E dizer que a luta contra a miséria é, sim, dever do Estado. É, antes de tudo, dever do Estado, mas é também uma tarefa de todos os brasileiros e brasileiras deste país. (ANEXO I)

Uma indicação de que o governo federal contava com o apoio dos estados para erradicar a pobreza extrema até 2014 foi o encontro da presidenta Dilma Rousseff com os governadores da região Sudeste. O encontro ocorreu em São Paulo, no estado de maior oposição ao seu governo. Dilma Rousseff se encontrou com os governadores Geraldo Alckmin (SP), Antônio Anastasia (MG), Sérgio Cabral Filho (RJ) e Renato Casagrande (ES). O objetivo do encontro foi o anúncio do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria na região. Os governadores assinaram um termo de compromisso para superação da miséria e se comprometeram, junto com os municípios, a localizarem e cadastrarem as famílias extremamente pobres e que não sejam atendidas por algum programa social (Warth, 2011).

As circunstâncias políticas da aliança nacional e estadual entre o PT e o PMDB, construídas a partir do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da eleição do governador Sérgio Cabral Filho, favoreceram a implantação do programa estadual. Entretanto, embora seja uma iniciativa por demais promissora, ela ainda carece de mais tempo para uma consolidação institucional.

O Programa Renda Melhor foi criado em 2011, portanto tem aproximadamente dois anos e meio (Lei nº 6.088, de 25/11/2011), de modo que

ainda está criando as condições para definir um sistema de avaliação institucional e de impacto. Na verdade, o PRM ainda está passando pelas primeiras avaliações, como foi verificado nas entrevistas.

Como foi visto na tabela 6 do Capítulo 1, é possível verificar, através dos números de 2009, que o estado do Rio de Janeiro tinha um total de 14% como percentagem de pobres na população e um total de 4% como percentagem de extremamente pobres. O Programa Renda Melhor atua juntamente com o Programa Bolsa Família, concedendo de forma complementar benefícios para a população em extrema pobreza, exceto aquela do município do Rio (atendida pelo programa Cartão Família Carioca, Lei nº 5.256, de 18/1/2011). Até 2014, pode acontecer que, com a soma dos benefícios do programa federal (PBF) e do estadual (PRM), não existam mais famílias abaixo da linha de pobreza extrema. Mas se o Programa Renda Melhor for suspenso, a chance de essas famílias voltarem à condição anterior é muito grande. Portanto, o PRM ainda não chegou na etapa de tentar encontrar as tais “portas de saída” para essa população atendida.

De acordo com o capítulo 3 (ver Anexo IV), até março de 2013, ainda faltava o PRM incorporar aproximadamente 40 municípios. A consolidação institucional virá com a inclusão de todas as unidades municipais, na medida em que os problemas específicos forem sendo superados e parcerias entre governo estadual e prefeituras acontecerem mesmo quando envolverem de partidos diferentes.

A cooperação entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro tem funcionado bem. Entretanto, o PRM ainda não foi testado numa condição na qual o governo federal e o governo estadual não sejam aliados políticos, de modo que será preciso mais tempo de observação para uma avaliação mais precisa.

Ser aliado do governo federal faz diferença, pois houve o objetivo de seguir as ações de combate à pobreza extrema definidas pela União (como pode ser visto na entrevista a seguir). Em outras palavras, havia uma sintonia entre as equipes no âmbito federal e estadual, de modo que o PBF e PRM adotam o mesmo conceito de pobreza (pobreza absoluta), assim como a utilização de um mesmo cadastro e sistema de avaliação. A dúvida é o que acontecerá com o

programa fluminense caso a atual coalizão governamental, no plano federal ou estadual, mudar.

O PRM depende da capacidade fiscal do estado da federação envolvido. Em outras palavras, nem todo estado tem condições de fazer a complementação do Programa Bolsa Família, mesmo que seja apenas para a população na pobreza extrema. Mesmo no caso do estado do Rio de Janeiro, tudo indica que não haveria recursos para expandir e atender a população pobre, além da extremamente pobre.

É importante dizer que durante o Governo Dilma Rousseff, na questão do combate à pobreza extrema, o alinhamento político entre governo estadual e governo federal parece que não se configura como um fator indispensável no momento em que uma parceria está sendo feita. Exemplos disso podem ser vistos pelos dois maiores estados de oposição, São Paulo e Minas Gerais, que criaram programas de combate à pobreza complementares ao programa federal. Entretanto, o caso do Rio de Janeiro, especificamente, mostra que quando há um bom entendimento político entre as duas instâncias de governo (federal e estadual), isso facilita muito o diálogo e aumenta as chances de maior convergência na condução e nos desdobramentos da política pública.

Por fim, espero ter contribuído para a reflexão sobre as ações dos governos estaduais em relação ao combate à pobreza e à pobreza extrema. O estado do Rio de Janeiro está trabalhando para melhorar as condições de vida de milhares de famílias que ainda vivem em situação de extrema pobreza. Mas sabemos que esse trabalho requer continuidade e uma ação integrada entre as várias dimensões envolvidas no programa. As áreas de saúde, educação e assistência social devem estar alinhadas para que não só o presente dessas famílias seja aliviado, mas, principalmente, para que elas possam sonhar com um futuro promissor.

6 Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia Política. (online). 2005, n° 24, pp. 41-67.

BANCO MUNDIAL. **O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para redução da pobreza urbana.** Washington, 40p., 2001.

BARROS, Ricardo Paes de & PERO, Valéria. **Pobreza no Rio de Janeiro: tendências recentes e desafios para o futuro.** In: Rio: a hora da virada. André Urani e Fabio Giambiagi (Orgs.), Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Britto, Luciana de Araújo. **Bolsa Família e as múltiplas faces da pobreza: econômica, social e política.** Tese PUC-Rio, Acervo 165835, Rio de Janeiro, 2007.

BUARQUE, Cristovam. **A segunda Abolição.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAMARGO, José Márcio. **Os miseráveis.** Folha de São Paulo. São Paulo, 3 de março, 1993.

_____. **Pobreza e Garantia de Renda Mínima.** Folha de São Paulo. São Paulo, 26 de dezembro, 1991.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de Renda com Condiionalidades e Desenvolvimento de Capacidades: Uma nova análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima.** Tese de Doutorado apresentada à Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública, agosto, 2007.

CFESS/CRESS. **O Programa Fome Zero e a Seguridade Social no Brasil.** Brasília, 2003 (mimeo).

CODES, Ana Luiza Machado de. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre a Pobreza: Em direção a uma visão complexa.** Textos para Discussão n°1332, IPEA, Brasília, abril, 2008.

COMUNICADOS DO IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil.** N° 58, Brasília, 2010.

_____. **Mudanças Recentes na Pobreza Brasileira.** Nº 111, Brasília, 2011.

_____. **A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.** Nº 155. Brasília, 2012.

COHN, Amélia. **Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais.** Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz & GUROVITZ, Elaine. **A Pobreza como Um Fenômeno Multidimensional.** RAE-eletrônica – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Editora Fundação Getulio Vargas, vol. 1, nº 2, dezembro, 2002.

DRAIBE et al. **Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação.** In: LOBATO, Ana Lúcia Martins (org.), **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas.** Brasília: IPEA, 1998.

FARIAS, F.A; MARTINS, M.D. **O conceito de pobreza do Banco Mundial.** Tensões Mundiais, vol. 3, nº 5, pp. 202-219, 2007.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima.** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **O programa de garantia de renda familiar mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre estudo com famílias.** In: RICO, Elizabeth Melo (org.), **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.**

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste.** Rio de Janeiro: ISEB, Textos Brasileiros de Economia, 1959, 71p.

ISMAEL, Ricardo. **O Federalismo Cooperativo no Brasil e o Programa Bolsa Família.** In: GONCALVES, Rafael Soares. **Pobreza e Desigualdade Social.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____. **Os contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1998.** Trabalho apresentado no XIV Encontro Regional da Associação Nacional de História (ANPH), Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Nordeste: a força da diferença** – Os impasses e desafios na cooperação regional. Recife: Massangana, 2005.

KAGEYAMA, Angela & HOFFMANN, Rodolfo. **Pobreza no Brasil: Uma perspectiva multidimensional**. Escola e Sociedade, vol. 15, nº 1 (26), pp.79-112, Campinas, junho, 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 42, fevereiro, 2000.

LANGONI, Carlos. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LOBO, Thereza. **Avaliação de processos e de impactos em programas sociais: Algumas questões para reflexão**. In: RICO, Elizabeth (org.), Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.

LUSTOSA, Tânia Quilas de. **Pobreza e Exclusão Social**. In: Debates Sociais – Exclusão Social: novas e velhas formas. DS Nº 58 – Ano XXXVI, Rio de Janeiro, 2001.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

NARAYAN, Deepa. **Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor**, Vol. 1, Poverty Groop, PREM, World Bank, December, 1999.

NERI, Marcelo. **O Rio e o novo federalismo social**. In: PINHEIRO, Armando Castelar & VELOSO, Fernando (Orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PEREIRA, José Maria Dias. **Uma breve história do desenvolvimento no Brasil**. In: Cadernos do Desenvolvimento, vol. 6, nº 9, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2011.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PIZZIO, Alex. **O Que Define os Pobres Como Pobres:** Controvérsias acerca do conceito de pobreza. Revista *Ágora*, Salgueiro-PE, vol.5, nº 1, pp. 96-117, agosto, 2010.

RAMOS, Marilene de A. **O Programa Bolsa-Familiar para Educação no Distrito Federal.** Brasília, 1997 (Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Educação da UNB).

REGO, Walquiria Leão & PINZANI, Alecssandro. **Vozes do Bolsa Família:** Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, Sonia. **Transferências de renda no Brasil:** O fim da pobreza? Rio de Janeiro: Campus, 2013.

_____. **Pobreza no Brasil:** A evolução de longo prazo (1970-2011). XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988-2013), O Brasil de Amanhã. Transformar crise em oportunidade. Rio de Janeiro, 13-16 de maio de 2013.

_____. **Pobreza e Desigualdade no Brasil:** O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. Texto para Discussão nº 721, IPEA, Rio de Janeiro, 2010.

_____. **O Brasil dividido:** espacialização alternativa e pobreza. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2008.

_____. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____. **Renda e Pobreza:** Os impactos do Plano Real. In: Textos para discussão nº 439, IPEA, Rio de Janeiro, 1996.

RELATÓRIOS DE ATIVIDADES. **Bolsa-Escola Federal.** Brasília, Secretaria Executiva do Bolsa-Escola, 2002.

ROMÃO, Maurício Costa. **Pobreza: conceito e mensuração.** Recife, Editora Universitária da UFPE, 1992.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH) – Rio de Janeiro, 2013.
www.aermerj.org.br/3Prefeitos/palestras/dia15/SEASDH.pdf

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Aláisa de Oliveira. **Programa Bolsa Família: autonomia ou legitimação da pobreza?** Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBECK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Celina. **Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil pós-1998**. In: Fleury, Sonia (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 187-211.

_____. **Federalismo**. In: Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política. Carlos Benedito Martins e Renato Lessa (Orgs.). ANPOCS, São Paulo, 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: A saída é pela porta**. São Paulo: Cortez/ Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, Vera Lucia. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens Metodológicas em políticas públicas**. Rio de Janeiro, RAP, vol. 30, nº 2, março-abril, 1996, pp. 5-43.

WARTH, Anne. **Dilma reúne governadores em SP para lançar Brasil Sem Miséria no Sudeste**. Agência do Estado. São Paulo, Estadão, 2011.

Sites Pesquisados

www.rj.gov.br

www.iets.org.br

www.ipea.gov.br

www.mds.gov.br

www.pnud.org.br

ANEXO I

Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Plano de Superação da Extrema Pobreza – Brasil sem Miséria - Brasília/DF

Palácio do Planalto, 02 de junho de 2011

Boa tarde a todos.

...

Eu queria, ao cumprimentar a Tereza, agradecer à Tereza por todo o seu esforço na elaboração, junto com os demais ministros, do programa Brasil sem Miséria, e dizer a vocês que a Tereza superou grandes dificuldades para, nesse período, estar elaborando o Programa. Então, nossos aplausos à Tereza e àquela linda menina sentada ali, de laço.

Queria cumprimentar todos os ministros aqui presentes. Cumprimentar o ministro Palocci, da Casa Civil; o ministro José Eduardo Cardozo, da Justiça; Ruy Nogueira, interino das Relações Exteriores; o ministro Guido Mantega, da Fazenda; Alfredo Nascimento, dos Transportes; Wagner Rossi, da Agricultura; Fernando Haddad, da Educação; Carlos Lupi, do Trabalho e Emprego; Garibaldi Alves, da Previdência Social; Alexandre Padilha, da Saúde; Edison Lobão, de Minas e Energia; Miriam Belchior, do Planejamento; Paulo Bernardo, das Comunicações; Francisco Gaetani, interino do Meio Ambiente; Pedro Novais, do Turismo; Fernando Bezerra Coelho, da Integração Nacional; Afonso Florence, do Desenvolvimento Agrário; Mário Negromonte, das Cidades; Ideli Salvatti, da Pesca; Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral; José Elito, do Gabinete de Segurança Institucional; Luís Adams, da Advocacia-Geral da União; Luiz Navarro, interino da CGU; Luiz Sérgio, das Relações Institucionais; Helena Chagas, da Comunicação; Wellington Moreira Franco, de Assuntos Estratégicos; Luiza Bairros, da Igualdade Racial; Maria do Rosário, dos Direitos Humanos; Iriny Lopes, de Políticas para as Mulheres. Queria cumprimentá-los e agradecer a cada um pela participação nesse processo de elaboração do Brasil sem Miséria.

Queria dirigir um cumprimento especial ao nosso querido José Graziano da Silva, que foi o nosso primeiro ministro de Combate à Fome e do Desenvolvimento Social.

Queria agradecer também a cada um dos governadores,

E cumprimentar o governador da Bahia, Jaques Wagner,

O nosso querido Sérgio Cabral, do Rio de Janeiro,

Pedi para o Sérgio dar uma chegadinha aqui e mostrar para vocês o cartão dele, que ele vai lançar, como complementação do Bolsa Família. Quando chegar o

cartão, Sérgio, eu te chamo outra vez, mas só mais uma vez. Olha o cartão em complementação ao Bolsa Família. É muito importante – com cadastro único – é muito importante que não só nós integremos as ações dos ministros, mas, também, que nessa questão, que é uma questão nacional, nós tenhamos essa participação efetiva dos governadores.

...

Nós estamos aqui, hoje, para juntos abriremos de uma vez a grande porta de entrada no século XXI. Eu acredito que se essa porta, governadores, tivesse sido aberta um século atrás, ou pelo menos nessa última década antes do século XXI, nós seríamos agora um país bem mais próximo de realizar nosso sonho e nosso destino de grandeza e de originalidade, característica do Brasil. Graças a Deus, o Brasil vem abrindo e recuperando seu atraso e nada, mas nada mesmo, vai mudar o fato de que nós vamos continuar abrindo essa porta da pobreza.

O governo do presidente Lula produziu um avanço espetacular porque descobriu que, enquanto o Brasil deixasse de fora essa imensa força construtiva que é seu povo, não se transformaria em uma grande nação. Talvez seja essa a maior contribuição que nós, que participamos do governo Lula, demos ao Brasil.

É verdade que nós incluímos, nos últimos anos, milhões e milhões de brasileiros que estavam esquecidos, que estavam à margem da história. É verdade também que era imprescindível incorporar esses brasileiros na construção de um novo Brasil, dando a eles, ao mesmo tempo, a alegria – porque há alegria nisso – e a esperança de reconstruir suas próprias vidas.

Como muito bem disse a ministra Tereza Campello, não são estatísticas, são pessoas com vidas vividas, com experiências e com sonhos. Sem eles nosso futuro estaria irremediavelmente comprometido; sem eles nós ficaríamos imobilizados no passado e no ciclo vicioso do país crescer, interromper o crescimento e não ter sustentabilidade.

Foi assim, foi com esse sonho e com essa determinação que o Brasil tirou 28 milhões de pessoas da pobreza e elevou a 136 milhões as classes médias. O que era um imperativo de ética, o que era um imperativo de princípios cristãos tornou-se, também, não só uma defesa concreta de direitos humanos, mas tornou-se também uma imensa força, uma poderosa chave para que a gente desenvolvesse o país e levasse o desenvolvimento econômico a um outro patamar.

A ascensão social desses milhões de brasileiros diminuiu a desigualdade, sem sombra de dúvida, mas também ampliou o nosso mercado interno, tornou o nosso país mais sustentável e acelerou nosso desenvolvimento econômico.

O Brasil provou ao mundo que a melhor forma de crescer era distribuindo renda e provou também que a melhor política de desenvolvimento era o combate à pobreza.

O Plano Brasil sem Miséria, que estamos lançando hoje, nasce com base nessa filosofia e nesses princípios. Ele vai além, aperfeiçoando e avançando por esse caminho que nós construímos.

Não preciso repetir as explicações técnicas que a ministra Tereza Campello, brilhantemente, deu aqui. Eu prefiro mencionar certos aspectos políticos e conceituais do nosso Plano. Como a ministra Tereza já explicou, o Plano Brasil sem Miséria cria, renova, amplia e, especialmente, integra vários programas sociais. Ele faz parte da nossa experiência, ele é fruto do que conquistamos e acumulamos ao longo desses anos. E ele também articula ações do governo federal com estados e municípios. E aí, prefeito Edvaldo, eu queria saudar cada um dos prefeitos, que foram os atores privilegiados para que a gente implantasse o cadastro do Bolsa Família. E, prefeito Edvaldo, muitas mãos, inclusive a sua, estiveram nesse ato de abolição, a mão de todos os prefeitos. E, ao saudá-lo, saudando também todas as prefeitas – saudando a Mícarla e todas as demais prefeitas –, eu quero, especialmente, fazer essa observação: nós precisamos de vocês para continuar... de vocês, de cada um, de cada prefeito – do prefeito e da prefeita – para que a gente possa fazer esse Plano avançar.

Nós também, como a Tereza mostrou, vamos atuar de forma diferente. Vamos usar programas diferentes nas cidades, vamos usar programas diferentes para a área rural, para o campo brasileiro. Através de cada um dos três eixos – transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos, acesso a tudo o que o Estado pode dar –, nós pretendemos melhorar a vida de 16 milhões de brasileiros que ainda estão na pobreza extrema.

Mas o Plano também tem um efeito: o de gritar, o de afirmar para todos nós que a miséria ainda existe no Brasil. Este, talvez, seja o grande mérito deste Plano, porque é trazer para a pauta de todos os governos o objetivo, o compromisso, a determinação de lutar, a cada dia, para que o Brasil não tenha mais miséria. E dizer que dela não podemos nos esquecer um só minuto enquanto governarmos, que devemos fazer todo o esforço, todo e qualquer esforço para superá-la. E dizer que a luta contra a miséria é, sim, dever do Estado. É, antes de tudo, dever do Estado, mas é também uma tarefa de todos os brasileiros e brasileiras deste país.

Vem também para nos alertar, para deixar claro para nós que, se somos capazes de dar atenção aos problemas e crises que se instalam pela vida, não podemos nos esquecer da crise mais permanente, mais desafiadora, do problema maior deste país, e mais angustiante, que é termos a pobreza crônica ainda instalada em nosso país.

Por isso, meus queridos amigos e amigas aqui presentes, a pobreza levou muito tempo, mais de três séculos, para ser tornada um tema no Brasil, para entrar na pauta política ou para fazer parte do debate nas nossas universidades e academias.

Foram precisos mais de quatro séculos para que seu combate se convertesse de fato em uma política prioritária de governo. A população pobre, a nossa população pobre, os nossos pobres já foram acusados de tudo, inclusive de serem responsáveis pela sua própria pobreza.

Já disseram que, se nós déssemos Bolsa Família, eles se conformariam com a pobreza. Já disseram, de forma absurda, que as causas da pobreza eram o clima, o clima tropical, o nosso sol, e a miscigenação. Já disseram, e em parte tinham razão, se a gente fosse olhar a raiz, que uma das causas da nossa pobreza era a escravidão. Mas a escravidão passou há muito tempo e a falta de vontade política ultrapassou a escravidão.

Nós vimos pessoas bem-intencionadas, mas equivocadas, reverenciarem a tese muito fatalista de que haveria uma predestinação à exclusão nas populações dos países não desenvolvidos. Acreditaram que milhões de seres humanos nasciam condenados a serem párias eternos, porque a economia mundial não tinha como incorporá-los.

Foi a fase inicial de um processo excludente muito dramático, que levou, muitas vezes, os governos a acharem que não era necessário fazer esforços para que nós tirássemos a população pobre da sua condição, pois era uma causa perdida.

A população pobre, raramente ela foi vista da maneira que deveria ser enxergada. Ela tem de ser enxergada como construtora de futuro, integrada por seres capazes de construir sua própria riqueza, capazes de construir sua própria dignidade.

O pobre, no Brasil, foi sempre o grande invisível, o desnecessário, o jamais incluído. Assim como, no passado remoto, muitos olhos ficaram cegos para o grande tráfico negreiro que manchou o Atlântico, outros olhos também estiveram cegos, por décadas e décadas, para milhões de brasileiros que morriam de fome e sede, que se atiravam em caravanas de milhões para o Sudeste ou em multidões ainda mais desesperadas para os seringais do Norte, para as margens da Transamazônica. Era a pobreza se ampliando e, vamos reconhecer, redesenhando o nosso mapa nacional, com seus traços de tristeza, de angústia, de desespero, enquanto muita gente virava o rosto para ela.

Mas seria terrivelmente injusto não mencionar que sempre houve brasileiros brilhantes, destemidos, corajosos que remaram contra essa maré de insensibilidade e indiferença. Dos abolicionistas do século XIX aos movimentos sociais e sindicais do final do século XX; dos escritores modernistas, dos pensadores sociais dos anos 30 aos intelectuais contemporâneos; dos políticos reformadores do século XX, passando pelas lideranças socialmente comprometidas dos dias atuais, nós temos de reconhecer que muitos deles, muitos deles contribuíram para que nós chegássemos até aqui.

E o Plano Brasil sem Miséria ecoa um pouco, ecoa um pouco e ecoa um muito a voz dessas pessoas. Ecoa a voz de Nabuco, de Gilberto Freyre, de Manoel Bonfim, de Sérgio Buarque de Holanda, de Josué de Castro, de Anísio Teixeira, de Paulo Freire, de Caio Prado Júnior, de Florestan Fernandes, de Darcy Ribeiro. Eles reduziram a cinzas, a pó, as teorias fatalistas sobre a pobreza no Brasil.

O Brasil sem Miséria – e aqui eu quero fazer um agradecimento do fundo do coração – o Brasil sem miséria reflete também as cores e as figuras dramáticas de Portinari, cuja família cedeu para o Plano, cedeu para o Plano, o que me encheu

de alegria, cedeu para o Plano, espontaneamente, seu acervo, para uso do Brasil sem Miséria.

O Brasil sem Miséria ecoa também a voz suave – nós lembramos dela – do nosso Betinho que, na década de 70 gritou, com aquela santa indignação do Betinho: “Chega de torneios retóricos, minha gente. Vamos lá: ação, ação, ação, por favor, ação. Porque enquanto a gente discute a melhor maneira de salvar o Brasil, milhões de brasileiros morrem de fome”, disse Betinho.

O Brasil sem Miséria ecoa a voz, o trabalho e o empenho do presidente Lula, cujo governo eu tive a alegria de coordenar e de participar com ele. E a honra de sucedê-lo.

Faço questão de mencionar três pontos do Brasil sem Miséria agora: primeiro, a busca ativa, porque a busca ativa muda o compromisso que nós temos. Nós não mais vamos esperar que os pobres corram atrás do Estado brasileiro. O Estado brasileiro deve correr atrás da miséria e dos pobres deste país. Segundo, a parceria entre as várias esferas de governo, entre governadores e, quero reiterar aqui, esses nossos parceiros, que se espalham por cada canto deste país, os prefeitos e as prefeitas, essenciais para que este Plano dê certo.

E, terceiro, a participação da sociedade. Na verdade, esses três pontos estão interligados, e um tem a ver com o outro, fazem parte de uma unidade. Muito vai depender desse encadeamento entre essas três grandes linhas deste Plano.

Nós sabemos que essa questão de... em vez de obrigar a população pobre a correr desesperada para procurar ajuda, nós vamos mudar. Com esse compromisso, nós vamos mudar. Nós vamos, a partir de agora, através do cadastro, através de todos os elementos, buscar incluir de forma ativa e sistemática. O Brasil sem Miséria é, pois, o Estado brasileiro chegando, o Estado brasileiro dizendo que está pronto para combater a pobreza.

Nós vamos identificar quem não recebe o Bolsa Família, para que receba. Nós vamos identificar os idosos que não recebem aposentadoria, para que passem a receber. E também vamos atrás de quem não tem acesso à água, de quem não tem acesso à luz elétrica, de quem não tem uma unidade básica de saúde, de quem não tem acesso a uma maternidade, para que passe a ter.

Eu sei a importância do microcrédito, do microempreendedor individual e da economia solidária em um plano desses. E nós sabemos que um país que tece uma rede de pequenos empreendedores, de trabalhadores, de médios empreendedores, é um país... e grandes empresários, é um país que tem um corpo social estável e tem todas as condições para ter cidadãos participantes.

Para os que já têm Bolsa Família nós vamos oferecer crédito, capacitação profissional, e vamos oferecer na zona rural assistência técnica para que eles possam deixar o programa Bolsa Família mais rapidamente.

Nós não iríamos conseguir isso se não contássemos com a parceria dos prefeitos e dos governadores. Por isso, eu reitero, ela é essencial para que nós possamos ir em frente.

Aos senhores governadores e prefeitos aqui presentes, eu quero agradecer o grande apoio a toda ação e parceria que vocês tiveram e vêm dando a este Plano. Quero renovar nosso compromisso de estar junto com vocês pela erradicação absoluta da miséria.

Mais uma vez, eu quero agradecer aos prefeitos. Quero dizer do papel importantíssimo da sociedade. Eu já disse que combater a miséria é, antes de tudo, um dever do Estado, o Estado deve dar o exemplo. Mas, também, como é tarefa de todos, nós vamos fazer uma campanha de mobilização sem apelos emocionais gratuitos e sem dramatizar a miséria. Porém, nós vamos oferecer propostas concretas de engajamento dos vários setores como, aliás, já estamos fazendo. Queria, mais uma vez, agradecer aos empresários da construção civil e dos supermercados, em especial, por suas iniciativas na viabilização de um plano de tamanha envergadura. Também queria dizer que eu tenho certeza absoluta de que os outros Poderes da República, aqui representados pelo nosso senador José Sarney, que é presidente do Senado, e pelo nosso deputado federal Marco Maia, presidente da Câmara, eu tenho certeza de que a sensibilidade desses órgãos do Legislativo, juntamente com os do Judiciário, vão ajudar nesse compromisso.

Meus queridos, nós estamos chegando ao fim. Eu sei, também, que o combate à pobreza é um passo essencial, mas não é o único, para o desenvolvimento do Brasil e para um desenvolvimento cada vez mais harmônico. Junto com ele, junto com o Brasil sem Miséria, e não depois dele, nós precisamos implementar outras ações muito decisivas. O governo tem feito isso e vai continuar fazendo.

O Brasil sem Miséria faz parte de uma cadeia em que os elos dessa corrente são o PAC, o Minha Casa, Minha Vida, o Pronatec, todos os programas da Saúde, para mencionar alguns. Estes elos são alimentados por uma política econômica que tem por base o crescimento econômico sustentado, com equilíbrio fiscal, controle da inflação e forte geração de empregos. Essa política econômica, por sua vez, dá sustentação e é sustentada por uma política social que tem por base a distribuição de renda e a diminuição da desigualdade entre as pessoas e as regiões. Foi esse círculo virtuoso que nos fez chegar até aqui e que vai continuar nos conduzindo rumo ao nosso desenvolvimento cada vez maior.

É este o modelo que eu comecei a construir junto com o presidente Lula, e que tenho energia e força para – como presidente – continuar aperfeiçoando e ampliando. O modelo, eu faço questão de repetir, que tem um compromisso profundo com os mais pobres e com a classe média. Como eu disse no meu discurso de posse, temos que combater a miséria, que é a forma mais trágica de atraso e, ao mesmo tempo, avançar, investindo em áreas sofisticadas, como é o caso da inovação, da ciência, da pesquisa científica e tecnológica.

Nós temos certeza de que a educação é o melhor caminho para fazer as pessoas saírem, de forma definitiva, da pobreza, e para que a classe média melhore seu

padrão de vida, e que o Brasil continue crescendo. Sabemos que a qualidade do ensino é e será, sempre, uma prioridade sagrada para todos nós.

Não aceito o fatalismo que diz que a pobreza existe e existirá sempre em todas as sociedades. Isso não é realismo, é cinismo. Estou certa de que devemos e podemos construir nosso caminho para uma sociedade sem miséria, e acredito que nenhum de nós pode fugir dessa luta.

Não tenham a menor dúvida de que eu farei a minha parte, eu darei o melhor de mim. Eu sei que o combate à miséria é uma luta difícil, sei que nós vamos enfrentar muitos desafios. Aliás, os desafios não me imobilizam, os desafios não me tornam refém. Ao contrário, sempre foram eles que me fizeram avançar na vida, sempre. E nenhum de nós pode se dar ao luxo de ser refém do medo ou da timidez. Eu acho que todos nós, cada um de nós, eu tenho certeza disso, nós somos reféns de nossos sonhos e de nossos compromissos com o Brasil. Sei que os senhores e as senhoras aqui presentes pensam assim também. Por isso, eu tenho certeza de que nós vamos, juntos, vencer este desafio. Tenho certeza disso.

Muito obrigada.

Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-de-superacao-da-extrema-pobreza-2013-brasil-sem-miseria>

ANEXO II

Justificativa do Governador Sérgio Cabral para a implementação do Plano de Superação da Pobreza Extrema do Estado do Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria

MENSAGEM Nº 54/2011 Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2011

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES PRESIDENTE E DEMAIS MEMBROS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Tenho a honra de submeter à deliberação de Vossas Excelências o incluso Projeto de Lei que “Cria os programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem, no âmbito do Plano de Superação da Pobreza Extrema do Estado do Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria –, e dá outras providências”.

O Governo Federal instituiu o Plano Brasil Sem Miséria, por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, com a finalidade de superar a situação de pobreza extrema da população em todo o território nacional com a integração e articulação de políticas, programas e ações.

Ao longo da última década os índices de pobreza e pobreza extrema apresentaram uma queda constante e acelerada no Brasil, saindo de 9,5% em 2011, para 5,1% em 2010, no caso da pobreza extrema. Esta redução foi observada em todos os estados da federação. Apesar do inegável avanço, existe um considerável caminho a ser percorrido. Em especial, se considerarmos que essa condição configura uma situação de vulnerabilidade social inaceitável, não só do ponto de vista individual como coletivo. Assim, erradicar a miséria e a pobreza extrema é um desafio para toda a sociedade.

Dessa forma, considerando o inciso X do art. 23 da CRFB/88, a qual preceitua que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o Governo do Rio de Janeiro propõe o Plano de Superação da Pobreza Extrema – Rio sem Miséria. O Plano Rio Sem Miséria possui três objetivos específicos: (i) elevar a renda *per capita* das famílias extremamente pobres para além da linha de pobreza extrema (R\$100,00 *per capita*); (ii) instituir prêmios em forma de benefício financeiro como instrumento de incentivo à permanência dos jovens na escola e ao melhor aproveitamento escolar desses jovens matriculados no ensino regular médio estadual; e (iii) articular a oferta de oportunidades sociais e econômicas de inclusão produtiva direcionando a demanda para população em situação de pobreza extrema.

Para cada um dos objetivos específicos do Plano Rio Sem Miséria foi estabelecida uma estratégia própria de atuação, inicialmente realizada em caráter piloto nos Municípios de Japeri, Belford Roxo e São Gonçalo.

O Programa Renda Melhor, criado pelo Decreto nº 42.949, de 10 de maio de 2011, prevê uma transferência de renda complementar às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem renda familiar *per capita* inferior a R\$100,00 (cem reais). O Programa Renda Melhor Jovem, criado pelo Decreto nº 42.999, de 1º de junho de 2011, prevê um prêmio por conclusão do Ensino Médio aos jovens matriculados na rede estadual de ensino médio regular. A gestão de oportunidades econômicas e sociais contempla a gestão entre a oferta e a demanda dessas oportunidades no âmbito do Plano Rio Sem Miséria.

Assim, o Governo do Rio de Janeiro e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estabeleceram uma parceria para compartilhar responsabilidades objetivando a integração entre o Programa Federal Bolsa Família e o Programa Estadual Renda Melhor.

Ademais, considerando o papel estruturante da educação como forma de emancipação dos indivíduos e sua contribuição para a ruptura do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza, criou-se o Programa Renda Melhor Jovem, com o objetivo de incentivar o jovem de 15 (quinze) a 18 (dezoito) anos incompletos, integrante de família beneficiária do Programa Bolsa Família, a manter-se no sistema educacional estadual e concluir o ensino regular médio, bem como o profissionalizante.

Por último, necessário se faz frisar que o dinamismo econômico vivenciado pelo Estado do Rio de Janeiro, impulsionado pelos grandes projetos de investimentos que podem totalizar R\$181,4 bilhões até 2013, e pelos eventos esportivos internacionais a serem realizados no Estado, representa uma grande oportunidade de inserção no mundo do trabalho para as famílias beneficiárias do Plano Rio Sem Miséria, tendo em vista a perspectiva de geração de milhares de empregos formais neste período. Ao ensejo e ao tempo de renovar minhas expressões de elevado apreço às Vossas Excelências e certo de contar, uma vez mais, com a colaboração desta Egrégia Casa de Leis, solicito seja atribuído ao processo legislativo o regime de urgência previsto no art.114 da Constituição do Estado.

Fonte:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/d1e10c1865a9ba59832579340073ec91?OpenDocument>

ANEXO III

Discurso de Rodrigo Neves³⁹ na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), em 13/6/2012

Sr. Presidente, queridos colegas deputados e deputadas, em primeiro lugar, quero registrar a imensa felicidade de retornar a esta tribuna e a esta Casa, palco, epicentro de manifestações tão importantes na história da República, na luta democrática, na luta pela justiça social nesse país. Desta tribuna, nos últimos cinco anos, tive a satisfação de defender teses, ideias, projetos, reivindicações, esforçando-me para honrar de fato a representação popular e a confiança de parcela do eleitorado da sociedade carioca e fluminense que me trouxe a esta Casa e que me honrou com o mandato na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Temos defendido ideias, bandeiras e compromissos para que o Rio de Janeiro, Presidente, de fato, seja um estado de referência no campo do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social e dos direitos humanos. E aqui defendemos essas bandeiras, essas teses, esses compromissos ao longo do primeiro mandato. E eu não poderia deixar, Sr. Presidente, retornando a esta Casa no dia de hoje, assim como fiz ao longo dessa semana, de fazer este pronunciamento agradecendo a oportunidade que me foi confiada pelo Governador Sérgio Cabral, pelo Partido dos Trabalhadores, de estar à frente de uma secretaria de estado nos últimos 18 meses, com o trabalho e o desafio gigantesco de liderar a organização das políticas de desenvolvimento, a assistência social e os direitos humanos do Estado do Rio de Janeiro. Portanto, venho a esta tribuna fazer um breve balanço, Sr. Presidente, dessa trajetória, dessa caminhada ao longo dos últimos 18 meses, com absoluta consciência, com absoluta convicção, de que mobilizei os melhores esforços – a minha capacidade de trabalho; a minha dedicação – para que, de fato, pudéssemos dar uma virada na agenda do desenvolvimento social e dos direitos humanos no Rio de Janeiro.

Em boa medida, eu acredito que conseguimos viabilizar, com a participação dos colegas parlamentares do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, que inclusive aprovou medidas necessárias para que a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, não apenas um orçamento que refletisse a prioridade necessária das políticas de assistência e de direitos humanos, mas também outras medidas como a aprovação do plano Rio Sem Miséria; dos programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem, bem como alguns empréstimos e financiamentos de cooperação internacional com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, aprovados nesta Casa em uma parceria estreita com a nossa gestão na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

³⁹ Em 2011, quando o Plano Rio Sem Miséria foi lançado, Neves era responsável pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).

...

Sr. Presidente, ainda na linha da promoção da assistência e do desenvolvimento social, o Rio de Janeiro foi o primeiro Estado do Brasil a conceber um plano estadual para superação da pobreza extrema, Deputado Roberto Henriques. Nós entendemos – o Governador Sérgio Cabral e esta Casa, que aprovou o Plano Rio Sem Miséria, o Renda Melhor, o Renda Melhor Jovem – que era necessário promover políticas e estratégias de desenvolvimento social que compatibilizassem esse círculo virtuoso e extraordinário em que o Rio de Janeiro vive, de grandes investimentos, com a conexão de oportunidades para a população mais vulnerável, mais pobre.

....

Quero, aqui, destacar que em poucos meses concebemos uma estratégia focada nas famílias em extrema pobreza. Integrar essa estratégia ao Plano Brasil Sem Miséria tem o objetivo, que já está em curso, de retirar da pobreza extrema um milhão e 200 mil pessoas. Cerca de 300 mil famílias do Estado do Rio de Janeiro que vivem abaixo da linha da pobreza extrema, que é a linha de cem reais por pessoa nas famílias tremendamente pobres.

Essa estratégia, Sr. Presidente, articula dimensões importantes como a transferência de renda. Graças ao Renda Melhor, todas as famílias em extrema pobreza da Região Metropolitana e dos municípios com o maior índice de pobreza do Estado do Rio de Janeiro saíram da linha da pobreza extrema.

Desenvolvemos um sistema inovador, integrando informações do cadastro único, relacionadas a saneamento, habitação, escolaridade, à própria transferência de renda do Bolsa Família para chegarmos às famílias que estruturalmente vivem em situação de pobreza extrema.

O Renda Melhor garante a cada uma dessas famílias uma renda básica para a sua sobrevivência digna. São quase um milhão de pessoas; 250 mil famílias que hoje estão sendo incluídas, superando a pobreza extrema, pelo Renda Melhor. Mas o Programa não é apenas de transferência de renda; ele articula outras dimensões estratégicas importantes, porque a pobreza extrema não é apenas um problema de insuficiência de renda ou de renda muito baixa. Por isso, o Programa Renda Melhor Jovem, que tem o objetivo de incentivar o aumento de escolaridade, sobretudo dos jovens, das famílias em extrema pobreza. Essa poupança-escola, de até R\$3.100, está mudando a vida e a perspectiva de milhares de jovens, mais de 50.000 jovens do Estado do Rio de Janeiro, das famílias em extrema pobreza.

Imaginem que mais de 70% das mães que recebem o Renda Melhor são analfabetas ou não têm o ensino fundamental completo. Sabemos que a Educação é um dos elementos determinantes para a superação definitiva e sustentável da

pobreza extrema e para a mobilidade social. Por isso implementamos o Renda Melhor Jovem, essa poupança-escola.

A outra estratégia é a gestão de oportunidades. Estamos qualificando, para a inclusão produtiva para o mercado de trabalho, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e através do Pronatec, milhares de trabalhadores, em extrema pobreza, para aproximar o mapa da extrema pobreza do mapa das oportunidades econômicas do Estado do Rio de Janeiro.

Desta forma, não tenho dúvidas de que o Rio de Janeiro será o campeão na Copa do Mundo em 2014 em investimentos no desenvolvimento econômico; será o campeão na agenda da sustentabilidade, mas também, será o campeão porque será o primeiro Estado a cumprir as metas de superação da pobreza extrema do Brasil sem miséria.

Fonte:

http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/3620b663fe7fd44f832565370043e8be/1a3ba649255e2b5a83257a1c0074fa69?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

ANEXO IV

Municípios já inseridos no Renda Melhor (março de 2013)

1. Belford Roxo
2. Japeri
3. São Gonçalo
4. Magé
5. Araruama
6. Areal
7. Cambuci
8. Campos dos Goytacazes
9. Carapebus
10. Cardoso Moreira
11. Duque de Caxias
12. Guapimirim
13. Itaboraí
14. Itaguaí
15. Maricá
16. Mesquita
17. Nilópolis
18. Niterói
19. Nova Iguaçu
20. Paracambi
21. Parati
22. Paty do Alferes
23. Porciúncula
24. Queimados
25. Quissamã
26. São Francisco de Itabapoana
27. São João da Barra
28. São João de Meriti
29. São José de UBA
30. São José do Vale do Rio Preto
31. São Sebastião do Alto
32. Sapucaia
33. Saquarema
34. Seropédica
35. Silva Jardim
36. Sumidouro
37. Tanguá
38. Trajano de Moraes
39. Miracema
40. Conceição de Macabu
41. Bom Jesus do Itabapoana

42. Laje do Muriaé
43. São Fidélis
44. Italva
45. Varre-Sai
46. Natividade
47. Itaocara
48. Santo Antônio de Pádua
49. Macaé
50. Aperibé
51. Itaperuna

Fonte:

http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/3620b663fe7fd44f832565370043e8be/1a3ba649255e2b5a83257a1c0074fa69?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

ANEXO V

Questionário elaborado para as entrevistas com os gestores do Programa Renda Melhor

Sobre a cooperação intergovernamental

1. A iniciativa de propor o Programa Renda Melhor (PRM) partiu do governo federal ou do governo do estado do Rio de Janeiro? Por que somente foi implantado no segundo Governo Cabral, já durante a gestão de Dilma Rousseff?

2. Como avalia a experiência de cooperação intergovernamental nessa área de combate à pobreza extrema, envolvendo o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro? Positiva ou negativa? Qual a divisão de trabalho entre os dois entes federados? O que somente o governo federal deve fazer e o que o governo estadual do Rio faz melhor na área de combate à pobreza extrema?

3. Ainda sobre a avaliação, o que pode ser aperfeiçoado daqui para frente? Quais os próximos passos que deverão ser dados a partir de 2015, pensando nessa parceria entre o governo federal e o governo do Rio na área de combate à pobreza?

4. Essa experiência tem uma preocupação de longo prazo, ou seja, há uma perspectiva de que um dia as famílias beneficiadas hoje possam não mais depender desse programa no futuro?

5. Quando o estado do Rio de Janeiro zerar a pobreza extrema, o programa não terá mais continuidade?

6. Essa experiência de cooperação intergovernamental na área de combate à pobreza extrema, envolvendo o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro, poderia ser reproduzida em qualquer estado brasileiro? Mesmo nos estados menos desenvolvidos do Nordeste?

7. A aliança política entre o PT e o PMDB, no âmbito federal e no estado do Rio de Janeiro, a partir de 2007, tem sido um fator determinante para a realização dessa experiência de cooperação intergovernamental? Sem essa aliança política não haveria cooperação intergovernamental na área de combate à pobreza extrema, no estado do Rio de Janeiro?

Sobre o Programa Renda Melhor

8. O PRM está direcionado ao combate à pobreza extrema. Por que o foco apenas nas famílias que vivem na extrema pobreza? Por que não estão relacionadas também as famílias consideradas pobres?

9. De acordo com os números atuais (março 2013)⁴⁰ de abrangência do PRM, 51 municípios são atendidos pelo programa. Há a promessa de que, ainda em 2013, todo o estado seja atendido e, conseqüentemente, o objetivo final seja alcançado, ou seja, o fim da pobreza extrema. Realmente, esse objetivo será alcançado neste ano?

10. Existe uma preocupação do governo estadual em conter fluxos migratórios, restringindo o acesso a famílias oriundas de outros estados ao PRM? Quais medidas foram adotadas nessa direção?

11. “O Governo do Rio de Janeiro entende que a pobreza não é apenas uma baixa renda mensal. Estar na pobreza é também não ter acesso à moradia adequada, à educação, à saúde, a um trabalho decente e ao saneamento básico.” (<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=459324>)

Os valores referentes às transferências direta de renda do PRM não atendem as demandas por moradia adequada, por saneamento básico e por um trabalho decente. O que está sendo feito como complementação para atingir essas demandas?

Sobre a Participação Social

12. Além da parceria com o governo federal, existe alguma participação da sociedade civil nessa experiência de combate à pobreza extrema? Existem comissões locais/comitês gestores (escolas, postos de saúde, etc)? Quais são?

13. O PRM foi instituído no 2º semestre de 2011. Existe alguma avaliação sistemática desse programa que tenha sido publicada? Essa avaliação contemplou manifestações dos beneficiários envolvidos? É possível ter acesso a essa avaliação realizada?

14. A ALERJ e seus representantes têm acompanhado de alguma forma essa experiência de cooperação intergovernamental na área de combate à pobreza extrema no estado do Rio de Janeiro? Esse tema tem ocupado espaço nos debates do Poder Legislativo Estadual?

15. Gostaria de agradecer pela gentileza da entrevista. Pergunto se teria alguma coisa a complementar ao que foi dito anteriormente.

⁴⁰ <http://www.aemerj.org.br/3encontroPrefeitos/palestras/dia15/SEASDH.pdf>