



Jhonas Max Guimarães Dias

**O RIO DE JANEIRO E A LUTA CONTRA A POBREZA NO
SÉCULO XXI**

**Programas estaduais de transferência condicionada de
renda sob a égide do federalismo cooperativo**

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 Ismael

Rio de Janeiro
Fevereiro 2023



Jhonas Max Guimarães Dias

O RIO DE JANEIRO E A LUTA CONTRA A POBREZA NO SÉCULO XXI

Programas estaduais de transferência condicionada de renda
sob a égide do federalismo cooperativo

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.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Ricardo Ismael - Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Antônio Carlos Alckmim

Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio

Prof. Paulo Renato Flores Duran (Suplente)

Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2023

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

Jhonas Max Guimarães Dias

Graduou-se em Negócios Internacionais pela Universidade FUMEC em 2021. Pesquisador do NUFEPD/PUC-Rio. Integrante do UNIR: Centro de Pesquisa e Articulação de Conhecimento PUC-Rocinha.

Ficha Catalográfica

Dias, Jhonas Max Guimarães

O Rio de Janeiro e a luta contra a pobreza no século XXI : programas estaduais de transferência condicionada de renda sob a égide do federalismo cooperativo / Jhonas Max Guimarães Dias ; orientador: Ricardo Ismael. – 2023.

100 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2023.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Pobreza. 3. Federalismo. 4. Governo estadual. 5. Assistência social. 6. Política pública. I. Ismael, Ricardo, 1960-. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

À minha avó Eli, por genuinamente me apoiar em todos os desafios. Ao meu Tio Geovane, que está sempre olhando por mim.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Ricardo Ismael, por toda a paciência, apoio e por nunca ter deixado de acreditar no meu potencial.

Aos meus avós, Paulo e Eli, pelo suporte, entusiasmo e torcida de sempre.

À minha mãe, por sempre ter lutado muito para me proporcionar a melhor educação possível.

Ao meu pai, pelo esforço de uma vida para nos prover segurança e conforto.

Às minhas irmãs, Fernanda e Maria Cecília, por todo amor e carinho em todos os momentos. E ao meu irmão, Igor, que nunca deixa de torcer por mim.

Ao departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, pela melhor acolhida possível. Rendo minhas homenagens à Iracema, Ana Roxo, Mônica e Aline Selder. E, certamente, para todos os professores com quem tive a honra de aprender e conviver ao longo do Mestrado, nas pessoas de: Maria Alice Rezende de Carvalho, Marcelo Burgos, Luiz Werneck Vianna, Eduardo Raposo, Maria Celina D'Araújo, Roberto DaMatta, Valter Sinder, Fernando Lima e Antônio Carlos Alckmim.

Aos meus amigos, por serem sempre meu porto seguro. Em especial: Alerrandre Barros, Ana Beatriz Valentin, Ana Clara Marçoni, Ana Elisa Marques, Ana Luíza Ribeiro, Anderson Rocha, Caio Araújo, Caio Lopes, Cláudio Fernando, Danielle Martins, Gustavo Cravo Azevedo, Isabela Bicalho, Jordana Alvarenga, Lígia Thomaz, Luciana Canossa, Manuela Bicalho, Maria Luisa Martins, Matheus Barros, Noely Luizzi, Rafael Santos, Renata Thomaz, Rodolfo Lage, Samantha Malumbres e Thaís Dinalli.

Aos meus primos, pelo companheirismo: Thiago, Mayara, Júnior e Rejane.

Ao meu país, Brasil, terra que eu amo.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – código de Financiamento 001.

Resumo

Dias, Jhonas Max Guimarães; Ismael, Ricardo, orientador. **O Rio de Janeiro e a luta contra a pobreza no século XXI**. Programas estaduais de transferência condicionada de renda sob a égide do federalismo cooperativo. Rio de Janeiro, 2022. 100 p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação se propôs a analisar as políticas de transferência de renda implementadas no estado do Rio de Janeiro no intuito de combater a pobreza, no período 1999 a 2021 dentro dos marcos do federalismo cooperativo no século XXI. O estado do Rio de Janeiro possui características estruturais peculiares que dão o contorno à renitente pobreza no estado e que este trabalho procurou recuperar, como: ter abrigado a capital federal que foi esvaziada com a transferência da sede do governo para Brasília sem as devidas contrapartidas, depois novamente forçado a uma fusão em 1974 com o extinto estado da Guanabara sem que houvesse um planejamento posterior adequado à gestão do novo estado, além de ter concentrado forte herança escravagista e grande concentração fundiária, aspectos estruturais que favorecem o fenômeno da pobreza. O estado inaugurou um período de implementação de uma agenda de assistência social mais robusta a partir de 1999 com o governo de Anthony Garotinho, trazendo como marca principal o Cheque-Cidadão, primeiro programa de transferência condicionada de renda a operar no estado do Rio de Janeiro e que vigorou até 2007. Com o fim dos governos Garotinho, em 2006, o novo governo chefiado por Sérgio Cabral descontinuou esse programa e todos os demais subprogramas por ele abarcado. Apenas em 2011 o estado retomou esse tipo de política, com o Renda Melhor e o Renda Melhor Jovem, a partir do chamado e do incentivo trazidos pelo governo federal com a implementação do plano Brasil Sem Miséria. Novamente, em 2016, estes programas foram interrompidos, tendo sido retomado apenas o Renda Melhor Jovem em 2021. As circunstâncias políticas que deram tom à relação União e estado do Rio de Janeiro influenciaram na implementação, expansão ou eliminação desses

programas. A interrupção dessas políticas e a crise econômica nacional na segunda metade da década passada fizeram prejudicar a luta contra a pobreza no estado do Rio de Janeiro apesar de alguns resultados promissores alcançados até a crise financeira que se abateu sobre o estado em 2016. É preciso compreender que é necessária a colocação de uma agenda de assistência social multissetorial, com políticas públicas eficazes que de fato possam ir além de fornecer melhoria no bem-estar da população no curto prazo, e sim romper com o ciclo intergeracional da pobreza com investimentos paralelos em saúde, educação e geração de emprego. E isso depende de ações integradas de caráter intergovernamental, que possam unir de forma duradoura União, estado e municípios sobre a mesma plataforma de dados, o CAD-Único, para fortalecer a busca ativa e agregar o máximo de necessitados possível à rede de programas assistenciais.

Palavras-chave

Pobreza; federalismo; governo estadual; Rio de Janeiro; assistência social; política pública.

Abstract

Dias, Jhonas Max Guimarães; Ismael, Ricardo, advisor. **State of Rio de Janeiro and the fight Against poverty during the XXI Century.** State financial aidsocial programsunder the cooperative federalismo aegis. Rio de Janeiro, 2022. 100 p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work is meant to analyse the social welfare programs that gave financial aid to the poorest, implemented by the State of Rio de Janeiro focused on fighting against poverty during the XXI century, from 1999 to 2021. The discussion is supposed to occur over the studies about the cooperative federalism. The State of Rio de Janeiro has peculiar structural characteristics that draw the obdurate poverty in the state of Rio and that this work tried to recover, such as: having housed the federal capital that was emptied by the government's headquarters relocation to Brasília without due counterparts, then again forced to a fusion in 1974 with the extinct State of Guanabara without a planning regarding the appropriate management afterwards, and, last but not least, having concentrated a strong heritage regarding slavery and a big landholding concentration, structural aspects that favor the poverty phenomena. The State inaugurated a period of implementating a robust agenda of public policy for social assistance in 1999, under Governor Anthony Garotinho's mandate, and the main program was the Cheque-Cidadão one. This was the first ever social program on a State level to give financial aid to the poor and it lasted until 2007. When the Garotinhos left government, in the end of 2006, the new administration led by Governor Sérgio Cabral interrupted the Cheque-Cidadão and all the subprograms it embraced. Only in 2011 the State resumed this kind of program with the Renda Melhor and the Renda Melhor Jovem, that began with the call and incentive from the Federal Government, when this last one implemented the program Brasil Sem Miséria. Again, in 2016, these two programs were eliminated, having the Renda Melhor Jovem been resumed in 2021. The political circumstances that set the tone to the relation between the Federal Government and the State influenced on the implementation,

expansion and elimination of these programs. Also, the discontinuation of the policies jeopardised the fight against poverty in the State of Rio de Janeiro, despite some progress that was made until the financial crisis that hit the State in 2016. It is crucial to understand that it is necessary the introduction of a multisectorial social assistance agenda, containing effective public policies able to go beyond providing short term welfare to the population, and actually get to break the poverty intergenerational cycle by concomitantly investing in health, education and job creation. And it is depended on integrated actions over an intergovernmental aspect, that can unite Federal Government, State and Cities on the same data platform, the CAD-Único, in order to strengthen the active search as well as to gather the maximum number of needy people to the network of assistential programs.

Keywords

Poverty; federalism; state government; Rio de Janeiro; social assistance; public policy.

Sumário

1	Introdução	14
2	O conceito de pobreza	22
2.1	Conceitos utilizados à luz da literatura	22
2.2	Considerações sobre a pobreza no Brasil	26
2.3	Início dos programas de transferência de renda no Brasil	29
3	Breve histórico da evolução socioeconômica do estado do Rio de Janeiro	34
3.1	Introdução ao capítulo	34
3.2	As décadas douradas	35
3.3	A trajetória econômica do estado a partir da fusão de 1974 até os dias atuais	40
4	Os programas de transferência de renda experimentados no Rio de Janeiro	49
4.1	Cheque-Cidadão	49
4.2	Fim do Cheque-Cidadão – governo Sérgio Cabral I	56
4.3	Programa Rio Sem Miséria – governo Sérgio Cabral II	58
4.4	Governo Witzel/Castro, pandemia da Covid-19 e retorno do Renda Melhor	62
5	O federalismo brasileiro e o combate à pobreza	66
5.1	Federalismo – do que se trata?	66
5.2	Origens do federalismo	69
5.3	Federalismo brasileiro	72
5.4	Dificuldades de cooperação no arranjo federativo nacional	75
5.5	Cooperação federativa no combate à pobreza – o caso do Brasil Sem Miséria	76
6	Considerações finais	82
7	Referências bibliográficas	94

Lista de ilustrações

Figuras

- Figura 1: Ano de inclusão de cada município no Programa Renda Melhor 61
- Figura 2: Países federalistas em roxo e países unitários em verde 69

Gráficos

- Gráfico 1: Pessoas em pobreza e extrema pobreza no Brasil – 1992 a 2016 16
- Gráfico 2: Proporção de Pobres % - Linha R\$ 497 mensais* (US\$ 5,5/dia) - Renda Efetiva 17
- Gráfico 3: Taxas de crescimento do PIB por décadas, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Brasil (% a.a.) 42
- Gráfico 4: Crescimento real acumulado do PIB per capita de 2002 a 2019 43
- Gráfico 5: PIB per capita (em 1.000 reais de 2019) 44
- Gráfico 6: Crescimento do PIB dos estados e do Brasil de 1985 a 2019 (%) 44
- Gráfico 7: Proporção de pobres em 2021 por Unidade da Federação (%) 47
- Gráfico 8: Mudança da pobreza de 2019 a 2021 por Unidade da Federação em pontos percentuais 48

Tabelas

- Tabela 1: Relação dos municípios da região metropolitana e o respectivo número de cheques distribuídos 53
- Tabela 2: Relação dos municípios do interior e o respectivo número de cheques distribuídos 54
- Tabela 3: Sequência de países a adotar o sistema federalista 71

Siglas

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

ASSERJ – Associação dos Supermercados do Estado do Rio de Janeiro

BSM – Brasil Sem Miséria

CAD-Único – Cadastro Único

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIA – Fundação para a Infância e Adolescência

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEAA – Programa Estadual de Acesso à Alimentação

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB – Partido Social da Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PPS – Partido Popular Socialista

RRF – Regime de Recuperação Fiscal

SASEL – Secretaria de Estado de Ação Social Esporte e Lazer

SEASDH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

SETASC – Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania

1 Introdução

A pobreza é um assunto que abriga discussões há muito tempo, principalmente quanto a seu conceito, que ainda não obtém unanimidade entre os estudiosos, bem como quanto às formas eficazes de combatê-la através de políticas públicas. Há muito tempo o problema da pobreza é um tema discutido em âmbito mundial, e organismos internacionais em conjunto com os países vêm buscando soluções para as pessoas nessa condição. Um exemplo disso é a meta de erradicação da extrema pobreza¹ em todo mundo até 2030 como a primeira dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)² estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015. Antes disso, no início da década de 1990, a própria ONU tratou de incluir no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)³ a meta de erradicar a pobreza dentre um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁴, mas como restou muito a se fazer e o prazo dos ODM expirou em 2015, vieram os ODS para continuar com a agenda.

Nota-se que foi a partir do início da década de 1990 que o tema da pobreza entra de fato na esteira dos debates globais, quando “as agências

¹ A linha da pobreza extrema foi fixada pela ONU, em outubro de 2015, no valor de US\$ 1,90 por dia ou menos, segundo site da própria ONU que pode ser verificado em: [² Os ODS's \(Objetivos de Desenvolvimento Sustentável\) são 17 metas que compõem uma agenda mundial para a construção e implementação de políticas públicas que visam guiar os países e organismos internacionais até 2030. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 6 nov 2022.](https://news.un.org/pt/tags/linha-da-pobreza#:~:text=Entrevista%3A%20%20Entenda%20a%20nova%20linha%20global%20de%20pobreza&text=O%20Banco%20Mundial%20atualizou%20o,%24%201%2C25%20por%20dia. Acesso em: 12 set 2022.</p></div><div data-bbox=)

³ O PNUD é a agência de desenvolvimento global das Nações Unidas que promove mudanças e conecta os países com o conhecimento, a experiência e os recursos necessários para ajudar as pessoas a construírem uma vida melhor. Uma de suas funções é obter progresso acerca dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os ODM, estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000.

⁴ Os ODS's são uma extensão dos ODM's, haja vista que o prazo para esses últimos se expirou em 2015. Sendo assim, a ONU propôs uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para finalizar o trabalho e os ODS's vieram substituir os ODM's com a finalidade principal de absorver o que não foi cumprido pelo primeiro. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf Acesso em: 12 set 2022.

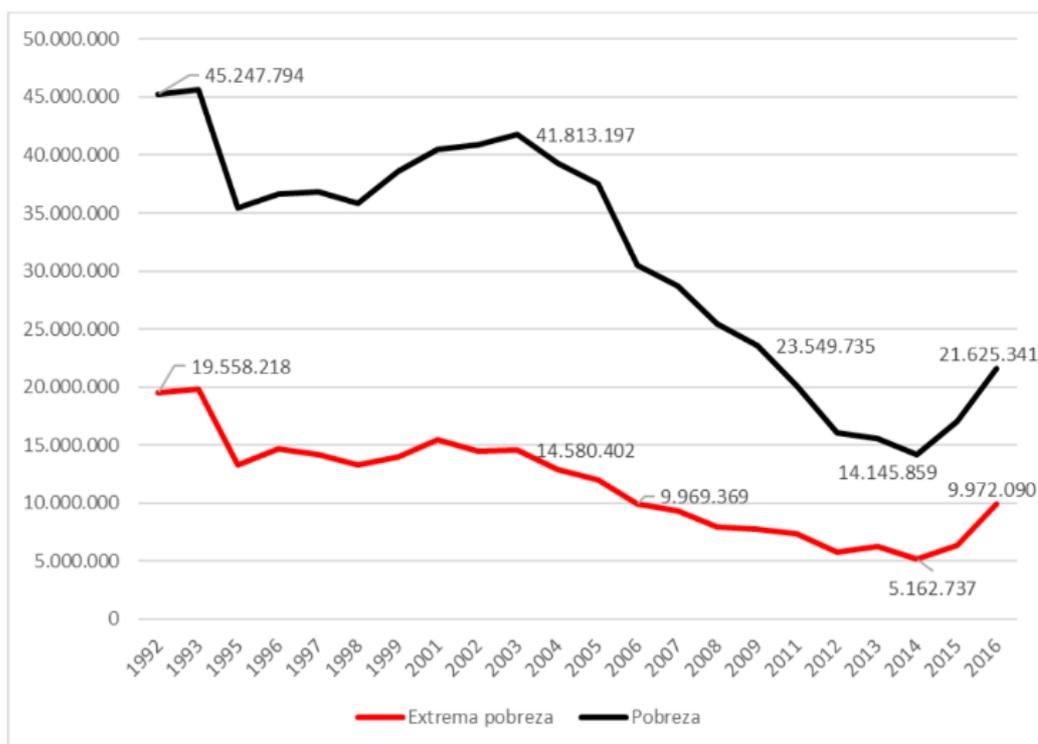
internacionais de fomento passam a orientar e incentivar, principalmente os países latino-americanos, a instituírem políticas de transferência de renda, o que se tornou a principal inovação do sistema de proteção social desses países” (MARINS, 2017).

Entender a complexidade do fenômeno da pobreza, seus diversos aspectos e conceitos aplicados localmente permite conceber políticas públicas eficazes no combate ao problema. Os instrumentos de superação da pobreza variam de acordo com a concepção que se tenha acerca desta situação.

Durante os anos 1980, o Brasil vivenciou uma era de grande turbulência econômica marcada principalmente pela inflação galopante, resultando em, além de outros prejuízos de ordem social, aumento dos índices de pobreza e desigualdade de renda. Os pobres se tornaram mais pobres e muitos, anteriormente de classe média, caíram no abismo da pobreza, tornando-se, então, vulneráveis (ROCHA, 2006). A partir do início dos anos 1990, a sociedade brasileira se mostrou desesperançosa em aguardar pelo crescimento econômico para sanar a questão do social e começou a se mobilizar em torno de maneiras para tratar tal problema, o que foi impulsionado pelo contexto da redemocratização do país. Além disso, a própria Constituição de 1988 aumentou muito os direitos sociais, favorecendo a expansão sustentada a partir de então dos programas de assistência social. O tema da pobreza adquire, assim, grande visibilidade, ensejando uma série de debates públicos e acadêmicos acerca de como enfrentá-la (MARINS, 2017).

Estudos revelam que, no Brasil, desde a implantação do Plano Real até 2014, o país experimentou dois momentos positivos na queda dos índices de pobreza e extrema pobreza. O primeiro foi em 1995, logo no primeiro ano de funcionamento do Plano Real, o que provavelmente ocorreu devido à situação colocada de estabilização da moeda. Nesse caso, o movimento positivo perdurou apenas ao longo de 1995, sendo registrado, nos anos seguintes, um retorno a índices crescentes de pobreza e extrema pobreza. O segundo momento positivo na diminuição da pobreza e extrema pobreza no país foi a partir de 2003 até o ano de 2014. A seguir, um gráfico para verificação desses dados:

Gráfico 1: Pessoas em pobreza e extrema pobreza no Brasil – 1992 a 2016



Fonte: Fundação Perseu Abramo⁵ - março de 2018.

Infelizmente, os índices de pobreza voltaram a subir a partir de 2016, com leve queda entre 2018 e 2019, mas com salto considerável entre 2019 e 2021, conforme verificado no gráfico 2:

⁵ Gráfico retirado de reportagem noticiada pela Fundação Perseu Abramo em 7 mar 2018, escrita através de dados divulgados pelo IBGE, resultado do “Módulo Rendimento” de todas as fontes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) referente ao ano de 2016. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/> Acesso em: 4 nov 2022.

Gráfico 2: Proporção de Pobres % - Linha R\$ 497 mensais* (US\$ 5,5/dia)
- Renda Efetiva



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de “Mapa da Nova Pobreza”, Marcelo Neri, Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 – FGV Social.

O Plano Real conseguiu interromper a continuidade do ritmo inflacionário galopante, proporcionou maior estabilidade econômica para o país, abriu novos caminhos para o crescimento econômico e propiciou condições orçamentárias adequadas para implementação de programas locais e posteriormente federais de combate à pobreza. Depois de algumas experiências locais, tivemos, no nível federal, desde meados do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), programas de transferência condicionada de renda começando pelo Bolsa Escola⁶ em 1997. Em seguida, vieram outros como Cartão Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e, já sob o governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), todos esses seriam absorvidos, em 2004, pelo robusto Bolsa Família, que ficaria em vigor até 2021, quando foi substituído pelo Auxílio Brasil durante o governo Jair Bolsonaro (PL).

Mesmo depois de duas décadas de execução de programas antipobreza, tanto no Rio de Janeiro (tratado adiante) quanto no Brasil, nós

⁶ A Lei 9.533 de 10 de dezembro de 1997 deu permissão ao governo federal de realizar apoio financeiro aos governos municipais que implementassem um programa de transferência de renda inspirado no escopo do Bolsa Escola.

ainda estamos diante de números alarmantes nesse aspecto. Os índices nacionais de pobreza e extrema pobreza, que já vinham aumentando desde 2015, quando da crise fiscal e financeira deflagrada naquele ano, sofreram um salto de 2019 a 2021. O Brasil possuía, até o final de 2021, segundo estudo divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em junho de 2022⁷, 62,9 milhões de pessoas que viviam em domicílios onde a renda per capita não ultrapassava R\$ 497,00⁸ por mês. Além disso, segundo o mesmo estudo, até o fim do mesmo período, 33,5 milhões de cidadãos viviam com menos de R\$ 289,00⁹ por mês e 15,5 milhões com até R\$ 172,00¹⁰ por mês. Esse resultado, em 2021, corresponde a 9,6 milhões a mais do que em 2019, quase um Portugal de novos pobres surgidos ao longo da pandemia. A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica em 2012, perfazendo uma década perdida. O ano de 2021 é ponto de máxima pobreza dessas séries anuais para uma variedade de coletas amostrais, conceitos de renda, indicadores e linhas de pobreza testados.

No Brasil, o arranjo federativo propõe, segundo a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no artigo 23, 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”. Ou seja, ações sociais voltadas para luta contra a miséria constituem papel concorrente entre os entes federados, portanto é válido que esses cooperem em políticas públicas para esse fim, cada qual dentro de suas possibilidades orçamentárias. Validando a importância do papel estadual na implantação de tais políticas, objeto do presente estudo, Marcelo Neri nos lembra que

⁷ Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> Acesso em: 4 fev 2022.

⁸ R\$ 497,00 como renda domiciliar per capita corresponde à conversão do valor de U\$ 5,50 considerado hoje a linha internacional da pobreza pelo Banco Mundial, ajustada por paridade do poder de compra.

⁹ R\$ 289,00 como renda domiciliar per capita corresponde à conversão do valor de U\$ 3,20 considerado hoje a linha internacional da extrema pobreza pelo Banco Mundial para países de renda média-baixa, ajustada por paridade do poder de compra.

¹⁰ R\$ 172,00 como renda domiciliar per capita corresponde à conversão do valor de U\$ 1,90 considerado hoje a linha internacional da extrema pobreza pelo Banco Mundial para países de renda baixa, ajustada por paridade do poder de compra.

a incorporação dos entes estaduais à rede de assistência social enriquece a tradicional parceria entre União e cidades, permitindo respeitar especificidades espaciais e, ao mesmo tempo, explorar economia de escala na implantação de programas complementares. (NERI, 2012, p.469)

O estado do Rio de Janeiro implantou três principais programas de combate à pobreza durante o período de 1999 a 2020: Cheque-Cidadão¹¹, Renda Melhor¹² e Renda Melhor Jovem¹³. O Rio de Janeiro possui um histórico de descontinuidade de políticas estaduais de redistribuição condicionada de renda. No caso dessas políticas, para se obter cada vez melhores resultados ao longo do tempo, é importante justamente que não haja descontinuidade desses programas para que se adquira constante aperfeiçoamento do seu formato, se realize adequações necessárias de acordo com alterações socioeconômicas em curso e se melhore mecanismos de focalização nos mais pobres. Além disso, vale ressaltar a importância de se ter sólido conhecimento acerca do histórico da pobreza no estado do Rio de Janeiro, suas causas e seu perfil razoavelmente delimitados. Este tipo de programa tende a adquirir mais respeitabilidade e confiança quando elaborado sobre uma base de evidências empíricas a respeito do problema a ser combatido, no caso, a pobreza, e contribuir para reforçar o acervo de estudos e dados a respeito deste tema é um dos objetivos deste trabalho.

Apesar de implementar desde 1999, sob o governo Anthony Garotinho, programas de transferência condicionada de renda, sendo o primeiro deles o Cheque-Cidadão, o estado do Rio de Janeiro ainda abriga um enorme contingente de pessoas com renda domiciliar per capita que corresponde a níveis abaixo da linha internacional da pobreza, convertida à moeda nacional, de até R\$ 497,00 mensais. Segundo novo Mapa da Fome da FGV divulgado em junho de 2022, o estado do Rio de Janeiro possui 22,81% de sua população abaixo da linha de pobreza. O IBGE estimou, em 2021, que

¹¹ Programa instituído na gestão do Governador Anthony Garotinho através do Decreto nº 25.681, publicado em 05/11/1999. De acordo com esse Decreto, o programa seria implementado pela Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, por intermédio da Fundação para Infância e Adolescência (FIA).

¹² Programa instituído na gestão de Sérgio Cabral através do Decreto nº 47.881, publicado em 20/12/2011. O programa ficaria sob o comando da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

¹³ Programa instituído junto ao Renda Melhor.

o estado do Rio de Janeiro possui um total de 17.463.349 habitantes¹⁴, assim, falamos de aproximadamente 3.983.389 pessoas na pobreza, resultado de um aumento de 4,03% da população pobre no período de 2019 a 2021.

Parto da hipótese que justamente a descontinuidade de políticas estaduais de distribuição de renda ao longo desse período, somada às sucessivas crises políticas relacionadas principalmente a denúncias de corrupção que levaram a situação financeira do estado à calamidade, bem como os altos e baixos da relação intergovernamental estado-União ao longo deste período, afetaram diretamente a piora dos números da pobreza no estado. Os programas estaduais de transferência condicionada de renda, a serem analisados institucionalmente neste trabalho, foram criados, expandidos ou eliminados de acordo com a temperatura da relação entre governo federal e o estadual em cada período analisado. A questão relacionada ao federalismo cooperativo, o momento político particular que fez moldar a relação entre os governos estadual e federal em prol de um trabalho em parceria, influenciou no andamento das políticas de combate à pobreza adotadas em nível estadual.

Para a realização deste trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental acerca dos principais temas retratados. No sentido de demonstrar, em números, a situação de pobreza no Rio de Janeiro ao longo do período analisado nesta pesquisa, coletei as informações preferencialmente em sites oficiais de institutos de pesquisa, de autarquias, e de Governo. Com relação às políticas públicas analisadas, foram verificados os marcos legais e institucionais dos programas para contribuir na descrição da estrutura e características de cada um deles.

No segundo capítulo, forneço um debate conceitual sobre a pobreza, apoiado nos estudos, principalmente, de Sônia Rocha, Amartya Sen, Jeffrey Sachs e Vera da Silva Telles, e discuto o início dos programas de transferência de renda no Brasil. No capítulo três, começo abordando a trajetória econômica e social do estado do Rio de Janeiro a partir do início do século XX, seguida, no quarto capítulo, pela análise institucional dos

¹⁴ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html> Acesso em: 3 jan 2023.

principais programas de transferência de renda implementados em nível estadual desde 1999: Cheque-Cidadão, Renda Melhor e Renda Melhor Jovem. Discuto também o período entre 2007 e 2013, quando apenas o governo federal atua neste âmbito, absorvendo os beneficiários do Cheque-Cidadão para o Bolsa Família. Incluo na discussão, em cada um dos momentos, a situação quanto à relação intergovernamental estado-União. No quinto capítulo, realizo uma discussão sobre a questão do federalismo, combinação de políticas federais e estaduais no combate à pobreza e a importância da união de esforços neste sentido, e faço considerações a respeito do papel do Rio de Janeiro no jogo federativo nacional.

2

O conceito de pobreza

2.1

Conceitos utilizados à luz da literatura

O conceito de pobreza é complexo no sentido máximo da palavra. No geral, podemos defini-la como situação na qual “as necessidades não são atendidas de forma adequada” (ROCHA, 2006). A própria autora estabelece uma cisão no conceito de pobreza, entre pobreza relativa e pobreza absoluta, sendo o último adotado no Brasil desde a redemocratização.

O início dos estudos sobre pobreza no meio acadêmico, que se deu na Europa com o fim da II Grande Guerra, quando os países de lá estavam se reconstruindo, fez alastrar, de início, maior atenção sobre a pobreza relativa. Este conceito significa definir o pobre como aquele que esteja aquém do padrão de vida em termos de posses materiais e emocionais predominante em determinado território e, segundo Rocha (2006), “delimitar um conjunto de indivíduos ‘relativamente pobres’ em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos”. Ou seja, adotando essa proposta, provavelmente um pobre na Noruega não seria um pobre no Sudão. Já a pobreza absoluta diz respeito simplesmente a definir o pobre como aquele que não possui atendidas suas necessidades mais básicas para manutenção da vida, por exemplo, água e comida. Ou, em outras palavras, caracteriza-se a pobreza com base na insuficiência de renda para satisfação de necessidades vitais. De acordo com Rocha:

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. (ROCHA, 2006, p.11)

No Brasil, o conceito operacionalmente relevante é o de pobreza absoluta, já que um contingente significativo de pessoas não tem suas necessidades básicas atendidas, mesmo quando definidas de forma estrita. (ROCHA, 2006, p.43)

Embora a pobreza seja comumente tratada de forma singular como produto da ausência de renda, ela pode ser descrita através de diferentes aspectos. Amartya Sen, por exemplo, trata a pobreza como privação de capacidades. Segundo ele, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda”, mas completa afirmando que “uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre” (SEN, 2020, p.120).

Ainda fugindo da epistemologia econômica no tratamento da pobreza, que tende a limitar o problema à falta de acesso à renda e consequentemente ao consumo, alguns autores trabalham o tema sobre o ponto de vista cultural e moral e através da análise das distinções sociais sobre o plano de fundo das fronteiras simbólicas. Strobel (2008) sinaliza justamente para a importância de se tratar a pobreza através do desenho de representações coletivas e traços simbólicos resultados do comportamento de grupos sociais em face ao Estado. Para o autor, seria importante:

Insistir sobre duas dimensões, às vezes negligenciadas, das dinâmicas sociopolíticas atuais em face do desenvolvimento da pobreza. Trata-se, de um lado, das formas, às vezes violentas, de exclusão simbólica, resultado da exclusão ou da estigmatização de grupos sociais representados como diferentes ou desviantes por outros grupos sociais ou pela sociedade em seu conjunto. De outro lado, trata-se dos processos, institucionalizados ou não, de privação de direitos que representam igualmente formas de “fechamento” de uma comunidade local, profissional ou nacional. (STROBEL, 2008, p.71, tradução Mani Marins)

Os antropólogos, por exemplo, tendem a manusear o tema da pobreza também se despojando do ponto de vista econômico e se atendo ao resgate do conceito de cidadão, à concepção que diferentes grupos conferem à cidadania e ao mapeamento de símbolos que clareiam tais formulações. Segundo Marins (2017) “tanto para o sociólogo quanto para o antropólogo, seria interessante analisar o Estado a partir de sua construção social, como uma instituição que forma grupos e produz identidades”.

Dentro do caráter multidimensional da pobreza, suas origens e efeitos variam de acordo com cultura, idade, gênero, e demais contextos sociais e econômicos. “A pobreza é entendida como uma situação caracterizada por uma multiplicidade de privações” (LUSTOSA, 2001, p.99).

O significado de pobreza, como já dito anteriormente, é algo complexo de se definir devido à multidimensionalidade do termo. Segundo Rocha (2006), em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive. Contribuindo neste debate, Milton Santos (1978) propõe a distinção de miséria e pobreza: “pobres seriam aqueles que têm um poder de compra mais reduzido que o considerado normal para o ambiente em que vivem. Os miseráveis estariam privados da satisfação de algumas das necessidades vitais, de maneira que a saúde e a força física tornar-se-iam precárias a ponto de fazer perigar a própria vida” (SANTOS, 1978, p.17).

A definição de pobreza, contudo, está presente no imaginário popular por percepção cotidiana e se efetiva por juízo de valor. O fato é que se trata de um tema controverso e objeto de estudo por economistas, sociólogos, historiadores, antropólogos e demais profissionais das ciências sociais.

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). No sentido de promover maior sedimentação dos inúmeros conceitos de pobreza elaborados pelas 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. (VIEIRA, 2013, p.18)

Ao longo do tempo, definiu-se que cada realidade social específica merece uma análise cuidadosa para o estabelecimento do conceito de pobreza adequado à situação em questão, suas origens e características particulares para assim, por conseguinte, determinar os mecanismos basilares para implementação de medidas a enfrentar o problema. Sob a necessidade de se medir a pobreza, foram estabelecidas variáveis e índices para tal atividade, e assim agências internacionais e governos acabaram chegando na chamada “linha de pobreza”. Sobre esse termo, segundo Mani Marins:

De fato, essa “linha” [...] foi primeiramente definida em 1901 por Rowntree, que descrevia como o “mínimo meramente necessário à manutenção da eficiência física”, sendo representada pelas necessidades nutricionais medidas em consumo de calorias. Quando um indivíduo não atingia o mínimo de consumo de calorias por dia, ele saía da linha da pobreza, entrando em uma classificação mais baixa: a linha da indigência. Após algumas modificações, a linha de pobreza passa a incorporar a variável “renda”, como a mais importante para definir quem seria “pobre”. Assim, caso o indivíduo não tivesse condições monetárias para despesas básicas referentes a vestuário, transporte e habitação, ele seria considerado “pobre”; caso não tivesse acesso à alimentação, seria classificado como indigente. (MARINS, 2017, p.99)

Cada população, situada em determinada região, com suas respectivas características socioeconômicas e sob um sistema econômico moderno e monetizado, possui um montante de renda mínimo para satisfação de necessidades primárias. Assim, estabelece-se nesse cenário uma linha de pobreza, delimitando o valor mínimo demandado para suprir necessidades básicas. Ainda segundo Rocha (2006), pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade.

É válido frisar, assim, que não se deve tratar de combater a pobreza se valendo apenas de dados estatísticos, é preciso um estudo teórico sobre o problema para melhor efetivação dos resultados. Como lembra Milton Santos, “é evidente que não se pode dispensar informações estatísticas, mas é preciso recusar a essas informações um valor próprio e suficiente. As estatísticas só expressam a realidade quando recolhidas através de uma teoria válida; estatísticas e teoria se completam” (SANTOS, 1978, p.14). Ainda nessa discussão, Sônia Rocha (2006) chama a atenção que como a pobreza não é oriunda apenas da insuficiência de renda, investimentos relacionados a outras necessidades dos mais pobres, sobretudo no que diz respeito ao fornecimento de serviços públicos básicos e os de promoção social, formam um conjunto indispensável de ações no escopo de uma política antipobreza.

2.2 Considerações sobre a pobreza no Brasil

A pobreza no Brasil, ainda uma constante nos dias atuais, é mais um dos dualismos ou dos disparates de que é feita a sociedade brasileira – esta que almeja um país civilizado, moderno e próspero, mas convive placidamente com a barbárie, o atraso e o infausto, por exemplo. Para Vera da Silva Telles, nesse caso, “o desconcerto diz respeito a uma pobreza desmedida que faz reativar velhos dualismos nas imagens de um atraso que ata o país às raízes do seu passado e resiste, tal como a força da natureza, à potência civilizadora do progresso” (TELLES, 2013, p.13-14). “É, portanto, no horizonte de uma sociedade que se fez moderna e promete modernidade, que a pobreza inquieta” (TELLES, 2013, p.15). Nós, enquanto sociedade brasileira, ainda não fomos capazes de vencer a tradição autoritária e conservadora da qual somos feitos. As vezes parece que somos refém de “um jogo político muito excludente, que repõe velhos privilégios, cria outros tantos e exclui as maiorias”, e a autora continua: “a pobreza é o espelho invertido de uma modernidade pretendida como projeto” (TELLES, 2013, p.19).

Originados de uma sociedade escravocrata que continua a irrigar nosso cotidiano com toda sorte de sequelas, nossa pobreza tem cor: é negra. A escravidão, instituição fundamental para acumulação de riquezas por mais de trezentos anos, nos relegou uma herança perversa e desafiadora. Segundo estudo do IBGE¹⁵, divulgado em novembro de 2019, no estrato dos 10% com menor rendimento per capita no país 75,2% eram negros. Por seu turno, entre os 10% com maior rendimento per capita, 70,6% eram brancos. Segundo o mesmo estudo, o Brasil possui 55,8% de seus habitantes autodeclarados preto ou pardos. Cabe aqui também um registro acerca das diferenças regionais características do nosso país, onde o maior contingente de pobres encontra-se nas regiões Norte e Nordeste. Segundo estudo divulgado pelo IBGE em 2 de dezembro de 2022, a região Norte possui 44,9% da população abaixo da linha de pobreza, e a região

¹⁵ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/11/13/percentual-de-negros-entre-10-mais-pobre-e-triplo-do-que-entre-mais-ricos.htm> Acesso em: 3 jan 2023.

Nordeste, 48,7%. Apenas para mérito de comparação, o percentual nacional de pobres, segundo o mesmo estudo, era de 29,4%.

O fato de não conseguirmos avançar significativamente na luta contra a pobreza a despeito de obter condições econômicas e financeiras para tal nos remete à revolução burguesa da qual somos produto,

autocrática e alongada no tempo, em que o novo não cancela a antiga ordem social, sendo, ao contrário, tributário de elites políticas reformadoras que deflagram um programa de transformações sob a cláusula restritiva do “conservar-mudando”. (REZENDE DE CARVALHO, 2004, p.7)

Nós adentramos o capitalismo moderno, nos autointitulamos e nos fizemos como sociedade moderna, mas sem romper com o histórico de lógicas excludentes das quais somos produto e que inevitavelmente presidiu este processo. Tais lógicas se referem aos lugares que abrigaram “desde sempre” a pobreza nesse país: “nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da economia informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica (...)” (TELLES, 2013, p.15).

A pobreza que nos salta aos olhos cotidianamente escancara o perfil ainda autoritário e conservador da nossa sociedade que, por mais que neguemos, não foi deixado para trás. O progresso nacional como queremos é ainda um projeto, não uma realidade. A escravidão e o latifúndio contribuíram determinantemente para a acumulação de riqueza nas mãos de poucos, e desde que começamos, no início do século passado, a nos constituir como uma economia moderna, não fomos capazes de introduzir dispositivos legais, tampouco políticas públicas realmente eficazes que pudessem conferir celeridade no processo de redução da desigualdade. Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p.202), destacam que a principal causa da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda e riqueza socialmente produzida, destacando que a redistribuição exige uma focalização, “tanto nos ricos, cobrando mais destes, como nos pobres, redistribuindo renda”.

Observa-se que, no Brasil, nós despojamos o conceito de pobreza da dimensão ética e (ainda mais) de igualdade: por sonharmos como uma sociedade moderna e civilizada, certamente se quer retirar os pobres da situação perene de sofrimento, aliviando principalmente a fome. Mas é visto

com certo grau de incômodo a ascensão dessas pessoas a lugares e postos que originalmente, na concepção popular, não pertencem a elas. Tal aspecto liga-se ao conceito de cidadania regulada, trabalhada por Wanderley Guilherme dos Santos, que se refere à cidadania como destinada em formato distinto para cada um, “destituída de qualquer conotação pública e universal” (SANTOS, 1979).

É no sentido de ajudar a corrigir a realidade notoriamente desigual da sociedade brasileira que se dá a importância de políticas públicas que procedam com a redistribuição de renda. São políticas que atuam em paralelo para melhorar a desigualdade, mas é preciso frisar que ações com resultados mais contundentes sobre a desigualdade de renda são de grandeza maior, adentrando a seara da política econômica nacional com alterações no ordenamento tributário. Também, junto com medidas antipobreza diretas e focalizadas, no longo prazo segundo Rocha (2006) “a redução da pobreza absoluta e da desigualdade de renda no Brasil passa, necessariamente, por mudanças estruturais no sistema educacional que garantam o acesso à escola e à educação de boa qualidade para os mais pobres” e conclui que “as evidências empíricas de que se dispõe permitem correlacionar, de forma inequívoca, pobreza e baixo nível de escolaridade” (ROCHA, 2006, p.184).

À medida em que os indicadores sociais melhoram, proporcionalmente ocorrem melhoras mais significativas aos mais pobres e diminui, por consequência, a desigualdade entre os pobres e os não pobres. Para Sachs, uma das saídas para lutar contra pobreza é a adoção de “uma estratégia para aumentar a escala dos investimentos que acabará com a pobreza, inclusive de um sistema de governança que atribua poder aos pobres, ao mesmo tempo que os torna responsáveis. Em cada país de baixa renda, está na hora de projetar uma estratégia de redução da pobreza que possa enfrentar esse desafio” (SACHS, 2005, p.328).

No nível mais básico, a chave para acabar com a pobreza extrema é possibilitar que os mais pobres dos pobres ponham um pé na escada do desenvolvimento. Essa escada paira no alto e os mais pobres dos pobres estão presos embaixo dela. Eles carecem da quantia mínima de capital

necessária para pôr o pé no primeiro degrau e, portanto, precisam de um impulso para chegar lá. (SACHS, 2005, p.329)

Os programas de transferência de renda têm se tornado, nos últimos anos, o cerne do combate à pobreza no Brasil. Precisam ser continuamente pensados e aperfeiçoados para que sua execução garanta boa focalização nos mais pobres.

2.3

Início dos programas de transferência de renda no Brasil

O desastre econômico brasileiro ao longo da década de 80, gerando, entre outras consequências uma inflação galopante e o declínio acentuado da renda *per capita*, e, certamente, aumento do índice de pobreza, frustrou as expectativas de que o Brasil inauguraria um novo momento de prosperidade e modernidade no pós Guerra Fria. O tema da pobreza foi trazido para a agenda pública eleitoral através da mobilização popular, por isso é importante frisar a importância da democracia no ganho de visibilidade desse tema no início da década de 1990. Não só a Constituição Federal, por ter expandido dispositivos de defesa aos direitos sociais, mas o próprio ambiente democrático propiciou a mobilização popular em torno de ações de combate à pobreza, tanto no ambiente político, quanto no acadêmico e em outras esferas da sociedade civil. Segundo Rocha,

Na verdade, o maior mérito da campanha popular e do apoio obtido junto à mídia seria o de influenciar o Estado no sentido de adotar a prioridade eleita pela população. O papel do Estado é essencial, já que a extensão e multiplicidade das facetas da pobreza, assim como a complexidade da sociedade brasileira, torna inviável tratar o problema de forma individual e localizada. (ROCHA, 1995, p.222)

O bom funcionamento da democracia é vital para a viabilização da luta contra à pobreza, já que é necessário a implementação de políticas públicas sérias, compostas de quadros técnicos competentes e realizadas de forma transparente, cenário incompatível com um contexto ditatorial. Amartya Sen já chamava a atenção a este respeito, dizendo:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2000, p.16;17)

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. (SEN, 2000, p.26)

A partir da estabilização monetária, em 1994, começaram a ser criados programas de transferência de renda focalizados nos pobres, que priorizavam os mais vulneráveis dentre eles: as famílias pobres com crianças (ROCHA, 2019). As duas principais iniciativas pioneiras nesse cenário foram as experiências no município de Campinas/SP e do Distrito Federal em 1995. Segundo Rocha (2019), ambas intituladas Bolsa Escola, compartilhavam de formato similar, porém com enfoques distintos: a primeira (Campinas) se situou sobre um sistema de assistência social preexistente já muito bem estruturado e se destinou, no geral, apenas a complementar renda de forma a incentivar o consumo das famílias assistidas no ambiente privado. Segundo Fonseca & Montali,

O caso de Campinas se enquadra na hipótese de trabalho que vincula a emergência dos programas de renda mínima ao recrudescimento da pobreza a partir dos anos 80 refletindo movimentos conjunturais e estruturais da economia, ao maior repasse de recursos financeiros para as administrações municipais a partir da Constituição de 1988, que por sua vez assumiram crescentemente os investimentos públicos e os programas sociais. (FONSECA; MONTALI, 1996, p.6)

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, criado pela Lei nº Lei nº 8.261 de 06/01/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 11.471 de 03/03/1995, tem como objetivo complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza de modo que estas possam atender às necessidades básicas de seus membros e que possam, num prazo, estimado, de um (1) ano, prescindir deste aporte extra de recursos. (FONSECA; MONTALI, 1996, p.8)

Já a segunda (Distrito Federal) foi instituída e trabalhada dentro da Secretaria de Educação e centralizou as transferências para as famílias mais pobres para que tivessem condições mínimas suficientes de suprirem suas necessidades básicas, fortalecendo também o componente educacional das políticas públicas. Segundo Monteiro,

O programa “Bolsa-Escola” foi instituído pelo Decreto 16.270 de 22 de janeiro de 1995 e regulamentado pela Portaria 16 de 09 de fevereiro de 1995, com o objetivo de atender famílias carentes com um salário mínimo mensal durante vinte e quatro meses, desde que mantenham seus filhos de sete a quatorze anos matriculados nas escolas públicas do Distrito Federal, com frequência mensal de 90% dos dias letivos, residir no Distrito Federal por cinco anos consecutivos, ter renda mensal familiar *per capita* de meio salário mínimo. (MONTEIRO, 2000, p.37)

Depois de outras experiências locais, como em Belo Horizonte e em Belém, e tomado pela popularidade que esses programas haviam adquirido por parte dos beneficiários e de demais possíveis clientelas por onde haviam sido experimentados, o governo federal consegue aprovar no Congresso Nacional o projeto de lei 9.533 em 10 de dezembro de 1997, que lhe confere autonomia para criação de “um programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas” (ROCHA, 2019). A partir de então, o governo Fernando Henrique Cardoso institui uma série de programas desta natureza (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás) que se fundirão a partir da instituição da Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, criando o programa Bolsa Família, então já no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Os programas de transferência de renda visam, na prática, reduzir o índice de pobreza a curto prazo, através da transferência monetária direta, e também a longo prazo para que haja a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Segundo Marins (2017), programas deste molde devem conter quatro enfoques para que o objetivo de longo prazo seja cumprido: focalização nas crianças e adolescentes, exigência de contrapartidas relacionadas à saúde e à educação, pagar o benefício em dinheiro, priorização feminina. É mister salientar, assim, o quão fundamental são as ações paralelas por parte do governo no sentido de ofertar serviços públicos de qualidade para que os beneficiários desses programas cumpram com as contrapartidas, de forma a não afetar os objetivos centrais dos programas.

Amartya Sen defende a vinculação permanente da pobreza como inadequação de capacidade junto à pobreza como baixo nível de renda, uma vez que para atingir capacidade é necessário um nível mínimo de renda e, conseqüentemente, ao alcançar um patamar razoável de

capacidades o indivíduo teria assim mais chances de auferir melhor renda. Vale ressaltar que ele considera capacidades sendo “as liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar” (SEN, 2020).

Walquíria Leão Rêgo e Alessandro Pinzani, em sua pesquisa de cinco anos pelo Brasil estudando os assistidos pelo programa Bolsa Família e seus efeitos na vida das pessoas, revelam que tais programas realizam “o início da superação da cultura da resignação, ou seja, da espera resignada pela morte por fome e doenças ligadas à pobreza, drama esse constante nesse universo espacial” (RÊGO; PINZANI, 2014, p.198). Por mais que a transferência de valor resolva no primeiro momento apenas as necessidades básicas, o dinheiro produz algo importante para as pessoas: autonomia individual. “Renda em forma de dinheiro historicamente constituiu e constitui condição real de início de processos de libertação das necessidades prementes à manutenção da vida” (RÊGO; PINZANI, 2014, p.198).

A renda é o método principal para sanar necessidades primárias, pois segundo Amartya Sen,

o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição; e inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Essas relações têm de ser plenamente compreendidas” (SEN, 2020, p.35).

Por isso, no longo prazo, precisamos realizar investimentos maciços no sentido de prover a população de serviços básicos de qualidade, especialmente no sistema público de educação. É importante frisar que é normal e almejado que as pessoas, uma vez usufruindo da liberdade advinda da referida ajuda monetária por parte do Estado, queiram, por sua vez, com o tempo, obter ainda mais liberdade para realizar escolhas no que se refere ao consumo ou qualquer sorte de investimento. Para isso é fundamental que o Estado se dedique à implementação de instrumentos de geração de emprego para essas pessoas. Somente a obtenção de emprego regular é capaz de romper com o ciclo intergeracional da pobreza,

e cumprir com o caráter provisório que tais transferências devem ter desde o princípio.

Por fim, é importante que haja cooperação entre os entes federados na luta contra a pobreza, mas também no provimento de serviços públicos de qualidade e na geração de emprego, para que melhores resultados sejam alcançados e os números de pobreza possam se reduzir de maneira mais sólida e sustentável.

3

Breve histórico da evolução socioeconômica do estado do Rio de Janeiro

3.1

Introdução ao capítulo

Primeiramente, este capítulo resgata brevemente a trajetória econômica do estado do Rio de Janeiro após a fusão com o antigo estado da Guanabara para embasar e contribuir na compreensão do atual quadro socioeconômico pelas interpretações de Marieta de Moraes Ferreira (2006), Mauro Osório (2005), Pinheiro & Veloso (2012) e Carlos Langoni (2005). Dados quantitativos acerca da pobreza no Brasil e no estado do Rio de Janeiro são apresentados ao final através de estatísticas e números advindos de pesquisas recentes.

A pobreza do estado do Rio de Janeiro não se explica apenas com má ou boa condução das políticas públicas: é algo persistente, histórico, e estruturalmente consolidado. O trato que se dá ao tema da pobreza neste trabalho versa sobre seu ponto de vista material, relacionado à renda e desigualdade, mas também sobre seu aspecto simbólico. O Rio de Janeiro é um caso emblemático em que ambas as abordagens se entrelaçam de tal forma que contribuem para impulsionar a renitente e imensa pobreza no estado. Portanto, seguiremos com uma breve descrição de acontecimentos importantes ocorridos ao longo do século XX no estado do Rio no sentido contribuir para compreender melhor como chegamos à situação atual do estado: diante de um Regime de Recuperação Fiscal (RRF)¹⁶ com a União desde 2017.

¹⁶ O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, foi criado para fornecer aos estados com desequilíbrio financeiro grave instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento de casos como esse. De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações seja igual ou maior que 70% da RCL e o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa. Só poderá aderir ao RRF o estado que cumprir esses três requisitos de entrada. Disponível em: SEFAZ- RJ: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia->

3.2 As décadas douradas

Segundo Carlos Lessa (2000), entre o período de 1920 e 1960 o estado do Rio de Janeiro vivenciou as chamadas “décadas douradas”, período de prosperidade e de acumulação de prestígio na cidade do Rio de Janeiro.

(...) durante essas décadas aperfeiçoou-se continuamente os equipamentos urbanos, preservando um padrão de ponta em relação ao resto do país e incorporando com presteza as inovações urbanas das sociedades mais avançadas (...). Durante essas décadas, unidades industriais continuaram a instalar-se na cidade. O país ainda não havia internalizado um sistema industrial integrado, porém prosseguia acumulando forças, em direção à industrialização (...). O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. (LESSA, 2000, p.237)

A paisagem da cidade do Rio de Janeiro, em especial, sofreu grandes mudanças no sentido de modernização e adequação aos novos tempos de glória. Como disse Lessa (2000), desenrolou-se o processo de demolição da cidade pestilenta e a implementação do Centro parisiense. Ainda segundo ele, a multiplicação de prédios foi vertiginosa durante os anos dourados: “o Rio tinha 160 mil prédios em 1933. Dezessete anos depois estavam registrados 335 mil prédios, sem incluir as habitações precárias das favelas” (LESSA, 2000).

Os governantes da cidade do Rio de Janeiro, preocupados em preparar e modernizar a capital federal a um padrão europeu, prosseguiram com a construção de diversos prédios públicos para abrigar um leque de autarquias. Dentre os prédios notáveis construídos, estão o da Câmara Municipal, inaugurado em 1923; o Palácio Tiradentes finalizado em 1922; o Hotel Glória, em 1920. O então interventor do Distrito Federal, Henrique Dodsworth, também inaugura, em seu mandato (1937-1945), o Parque da Gávea, revitaliza a Floresta da Tijuca e o início da obra da Grajaú-Jacarepaguá. Segue-se, no início dos anos 1960, o jardim tropical de Burle

Marx, no Parque do Flamengo, prosseguindo a tendência da época de valorizar as áreas verdes da cidade.

O Palácio Monroe foi, de forma luxuosa, reformado para sediar o Senado Federal, em 1925; no ano seguinte, a Câmara dos Deputados inaugurou sua nova sede, o Palácio Tiradentes. Como indicou Azevedo (2022), ao longo das décadas de 1930 e 1940, o investimento na capitalidade do Rio de Janeiro republicano continuou célere. Somam-se ainda a construção da Cidade Universitária, a Estação Dom Pedro II da Estrada de Ferro Central do Brasil; o Entrepasto de Pesca; a nova Alfândega; a nova sede da Imprensa Nacional. Lessa (2000) também mostra que

a atividade universitária se desenvolve no Rio nas décadas douradas. Em 1920 foi criada a Universidade do Brasil (...). A multiplicação de cursos de nível superior reforça instituições como o Observatório Nacional, reinstalado em 1921; o Museu Histórico Nacional, em 1922; a Cidade de Rui Barbosa, em 1930; o Museu de Belas Artes, em 1937; e o Museu da Cidade, em 1943'. (LESSA, 2000, p. 286, 287)

Certamente havia a convicção geral, na época, de que o Rio de Janeiro seria a capital permanente do estado brasileiro para justificar investimentos desse porte na cidade.

Durante o mandato de Vargas (1930-1945), é levantada a Esplanada do Castelo, quadrilátero formado pela Rua São José e pelas Avenidas Antônio Carlos, Beira-Mar e Graça Aranha, região central da cidade, que foi transformada pelo então presidente em bairro ministerial. À época houve inclusive concursos para seleção dos melhores arquitetos para construção dos “novos palácios destinados a abrigar os ministérios do Trabalho, da Aeronáutica, da Fazenda e da Educação – este, símbolo primeiro da arquitetura modernista no Brasil” (LYNCH, 2017). E ainda continua:

Fez igualmente erigir, nas cercanias, as igualmente monumentais sedes dos ministérios da Marinha e do Exército. Construiu a Escola de Educação Física do Exército, na Urca; Escola de Saúde do Exército, no Centro; e Escola do Estado-Maior, na Praia Vermelha. Fez construir a Cidade Universitária, a Estação Dom Pedro II da Estrada de Ferro Central do Brasil; o Entrepasto de Pesca; a nova Alfândega; a nova sede da Imprensa Nacional (...). O Palácio das Laranjeiras foi adquirido para servir de residência a visitas

estrangeiras ilustres em 1947 e logo se tornou residência oficial. (LYNCH, 2017, p.24)

No tocante a alterações de infraestrutura urbana durante esse período, o Rio de Janeiro foi também submetido a políticas inclusive de destruição de favelas, como a do Morro do Castelo, concluída pelo governo do prefeito Dodsworth Martins (1937-1945), cujo entulho derivado da demolição foi utilizado para construção do aterro onde está situado o Aeroporto Santos Dumont. Lessa afirma que “a remoção do Castelo seria, aos olhos do mundo, a prova definitiva de que o Rio se civilizava e renegava seu passado” (LESSA, 2000, p. 241).

A cidade de fato transformou-se ao longo desse período. Inclusive, segundo Maurício de Abreu (2006), entre 1930 e 1950 a população da cidade do Rio de Janeiro quase dobrou de tamanho, saindo de 1.400.000 pessoas em 1930 para 2.500.000 em 1950. E, segundo Lessa (2000), atinge 3.140.000 pessoas em 1960.

Vários fatores contribuíram para o crescimento demográfico do Rio de Janeiro nesses vinte anos. O mais importante de todos foi, sem dúvida, o crescimento industrial da cidade, que passou a atrair mão de obra numerosa, de início proveniente dos estados mais próximos e, a partir da década de 1940, com a construção da Rodovia Rio-Bahia, também dos estados nordestinos. Este aumento populacional via migração, por sua vez, contribuiu em muito para o crescimento dos subúrbios, especialmente daqueles situados nas proximidades da fronteira do Distrito Federal (Pavuna, Anchieta) ou além dela, já nos municípios da Baixada Fluminense. (ABREU, 2006, p. 96)

A grande geração de empregos no setor terciário durante esse período foi resultado direto da expansão industrial ocorrida no município e dos grandes investimentos em infraestrutura pelo poder público. Porém, embora trouxesse tais benefícios como consequência direta, este “vento de prosperidade” resultou também na proliferação de favelas em toda a cidade. Abreu (2006) indica que se observou um movimento de densificação habitacional da área suburbana ao longo deste período.

Durante 1940 e 1950, o número de estabelecimentos industriais da cidade cresceu em 30% (de 4.169 para 5.693); o pessoal ocupado em 40% (de 115.020 para 160.105); e o valor nominal da produção em colossais 441% (ABREU, 2006, p.96). Vale enaltecer ainda que, das 5.143 empresas

industriais existentes no Distrito Federal em 1950, apenas 62 eram anteriores a 1900, e só 509 anteriores a 1930.

Um fenômeno observado com relação à expansão industrial no Rio de Janeiro foi o deslocamento das grandes empresas do centro da cidade para os subúrbios. No início do século, a atividade fabril na cidade tendeu a se situar em locais já urbanizados, onde poderiam encontrar facilidade de transporte e mão de obra barata. Contudo, a crise de 1929 e a Segunda Grande Guerra fizeram alterar o ordenamento industrial em escala global com estímulo à produção manufatureira e abertura de novas áreas de indústria, condenando como inadequados os espaços físicos das empresas preexistentes. Ou seja, as indústrias migraram maciçamente para o subúrbio carioca.

Em um país majoritariamente agrário à época, cujo segmento a crise de 1929 refletiu fortemente, fez-se liberar número elevado de mão de obra que migrou, em parte considerável, para o Rio de Janeiro, então capital da República. Esta força de trabalho foi atraída “tanto pela indústria que crescia, como pela expansão das atividades comerciais e de prestação de serviços que acompanhavam o crescimento demográfico” (ABREU, 2006, p.96). Além do mais, grandes reformas e a promulgação de regulamentações legais na área trabalhista abarcaram somente as zonas urbanas, favorecendo mais uma vez a migração de pessoas para esses lugares.

Segundo Maurício de Abreu, “a Segunda Guerra Mundial, ao estimular a fabricação no país de produtos anteriormente importados (...), acelerou os trabalhos de saneamento de várias áreas suburbanas, abrindo novos espaços à atividade fabril” (ABREU, 2000). Ainda sobre a vertiginosa ocupação dos subúrbios cariocas, o autor sinaliza que “as dificuldades de importação de manufaturados durante a guerra levaram o governo municipal, por outro lado, a permitir a localização indiscriminada das indústrias no subúrbio, já que a corrida pela produção industrial não dava margem a que as empresas demorassem a se instalar, efetuando obras de terraplanagem e construindo instalações adequadas. Resultou daí um período caracterizado pelo anarquismo da implantação industrial nos subúrbios: “o aproveitamento de terrenos baldios e a transformação de

antigos casarões residenciais foi, em muitos casos, a estratégia adotada” (ABREU, 2000, p. 103).

Um grande instrumento de vinculação dessa nova ocupação industrial ao tecido urbano preexistente foi a construção da Avenida Brasil em 1946, favorecendo a ligação entre o centro e o subúrbio, bem como descongestionando as saídas para Petrópolis e São Paulo, a fim de diminuir custos de circulação. Sabendo-se que é o normal da indústria a busca incessante por mão de obra farta e barata, a formação de favelas ao longo da Avenida Brasil foi um fenômeno inevitável.

Carlos Lessa, no entanto, nos lembra que a favela foi ganhando crescente visibilidade com o crescimento urbano, mas que “a valorização do povo carioca levou a favela a ser romantizada. O atributo cordialidade exorcizou qualquer mito de estamento ou classe perigosa” (LESSA, 2000).

O prestígio do Rio de Janeiro durante os anos dourados permaneceu incólume, apesar das intercorrências políticas ao longo desse período. Juscelino Kubitschek, no entanto, desafiou a tradição que obrigava os presidentes a seguir a cartilha de imortalização da Cidade Maravilhosa e decidiu fincar o grande marco de seu governo no centro-oeste do país. A capital do Brasil passou a ser Brasília, e o antigo Distrito Federal tornou-se o estado da Guanabara, de acordo com a Lei número 3.752, de 14 de abril de 1960 - Lei San Tiago Dantas (BRASIL, 1960). A este respeito, diz Carlos Lessa:

Após as décadas douradas, o Rio perdeu progressivamente o prestígio em processo cujo início foi a transferência da capitalidade para Brasília, em 1960, marco de uma evolução político-institucional sob certos aspectos ainda inconclusa. No preâmbulo desse processo, foi quase imperceptível a erosão de importância. Os contemporâneos não se advertiram desse risco (...). Em 1960, o ex-Distrito Federal ganhou o status de estado da Federação. A cidade/estado da Guanabara subsistiu até 1975, administrada por três governos. À continuação, o governo autoritário decidiu pela fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro, circunscrevendo a cidade aos poderes bem mais limitados de município. Após alguns anos de intervenção federal foi eleito governador, indiretamente, Chagas Freitas (1979-1982). Somente nos anos 80 a cidade e o estado do Rio de Janeiro recuperaram a capacidade de escolher seus dirigentes por voto direto. Tanto a criação do estado da Guanabara quanto a fusão ex-ofício deixaram pendências institucionais complexas. (LESSA, 2000, p.345)

O estado da Guanabara perdurou por 15 anos, até 1975. Segundo Gustavo Cravo de Azevedo,

ao olharmos para a federação brasileira, é comum atribuímos a Tocantins (1988), Roraima (1963) e Amapá (1942) o status de últimos estados-membros, oficializados como estados federados em 1988. Ainda assim, o estado do Rio de Janeiro atual, após a fusão com o estado da Guanabara, é de 1975. Ou seja, também se trata de um estado relativamente recente. Todavia, com uma história que faz da sua capital um território de características, para dizer o mínimo, especiais. (AZEVEDO, 2022, p.71)

3.3

A trajetória econômica do estado a partir da fusão de 1974 até os dias atuais

Ao longo da década de 1970, o Brasil experimentou, mais especificamente durante a primeira metade desse período, taxas expressivas de crescimento econômico, mas que ao mesmo tempo fizeram suscitar o debate a respeito da desigualdade social e da pobreza, haja vista que a situação de ambas não melhorava a despeito dos números positivos da economia. “O Produto Nacional Bruto (PNB) cresceu 9% ou mais entre 1968 e 1972, e em 1973, pico econômico do governo Médici, o PNB cresceu 11,4%” (DROSDOFF, 1986). As estatísticas passaram a deixar claro que “taxas adequadas de expansão do produto interno bruto não necessariamente se difundiam através da sociedade” (ROCHA, 2019). Constatações similares deslancharam em outros países, principalmente onde se formam a orientação política e econômica dominantes. O conceito de crescimento econômico, assim, foi alijado ao posto de variável instrumental, mas, ainda segundo Rocha (2019), mesmo assim não se tratava de priorizar políticas assistencialistas. Passa-se a observar crescente preocupação em nível internacional acerca da inserção da luta contra a desigualdade social e pobreza na pauta do desenvolvimento econômico, a fim de incluir estratos sociais marginalizados na esteira da evolução social, econômica e política dos países.

O estado do Rio de Janeiro, nos moldes atuais, é resultado da fusão do antigo estado homônimo com o estado da Guanabara, determinada pelo

presidente Ernesto Geisel em 1º de julho de 1974¹⁷. Conforme declarado pelo governo federal na época, essa medida possuía caráter estritamente técnico e visava fomentar o desenvolvimento da região. De acordo com Marieta de Moraes Ferreira,

se a fusão atendia aos anseios locais de desenvolvimento, o que se pode perceber é que, na versão oficial do governo, a medida foi justificada com argumentos geoeconômicos, como meio de criar um estado forte, tanto do ponto de vista político quanto econômico, para dar maior equilíbrio à Federação. (FERREIRA, 2006)

Este movimento, contudo, acabou gerando reflexos negativos sobre a realidade do novo estado, situação que já vinha sendo observada desde a saída da capital federal para Brasília. Segundo Armando Castelar Pinheiro e Fernando Veloso,

O Rio de Janeiro sofreu historicamente de certa síndrome de grandeza: mesmo depois que a Guanabara deixou de sediar a capital do país, seus principais jornais ainda eram *O Globo* e o *Jornal do Brasil*. O Rio de Janeiro se via como coração e cabeça do Brasil, confundindo as preocupações do estado com as do próprio Brasil: um não poderia andar bem sem que o outro também o fizesse e vice e versa. (PINHEIRO; VELOSO, 2012, p.19)

Depois da transferência da capital federal para Brasília e o fim do estado da Guanabara, o desatento Rio de Janeiro foi abatido por uma série de desfalques de ordem econômica, como a fuga de empregos e indústrias para outros cantos do país, perda de participação no PIB nacional ao longo das décadas seguintes, dependência excessiva na extração de petróleo, e outros.

Vale retomar e detalhar uma parte dessa história, mais exatamente com o fim da Guanabara e sua fusão com o Rio de Janeiro, quando o então presidente Geisel nomeou, para capitanear a equipe de governo do novo estado, o almirante Faria Lima, que, segundo Mauro Osório (2005), apesar de viver na região, não tinha nenhum vínculo com ela, além de contar com dois mineiros, Ronaldo Costa Couto e Rogério Mitraux, como peças centrais do time.

¹⁷ A fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro foi decretada em 12 de julho de 1974, sancionada pela Lei Complementar nº 20 e implantada a partir de 1º de março de 1974.

Dessa forma, conforme apontado por Luís Roberto Conha, esse governo não organiza uma resposta ao desafio histórico de definir uma estratégia de desenvolvimento para a região após a mudança da capital [...]

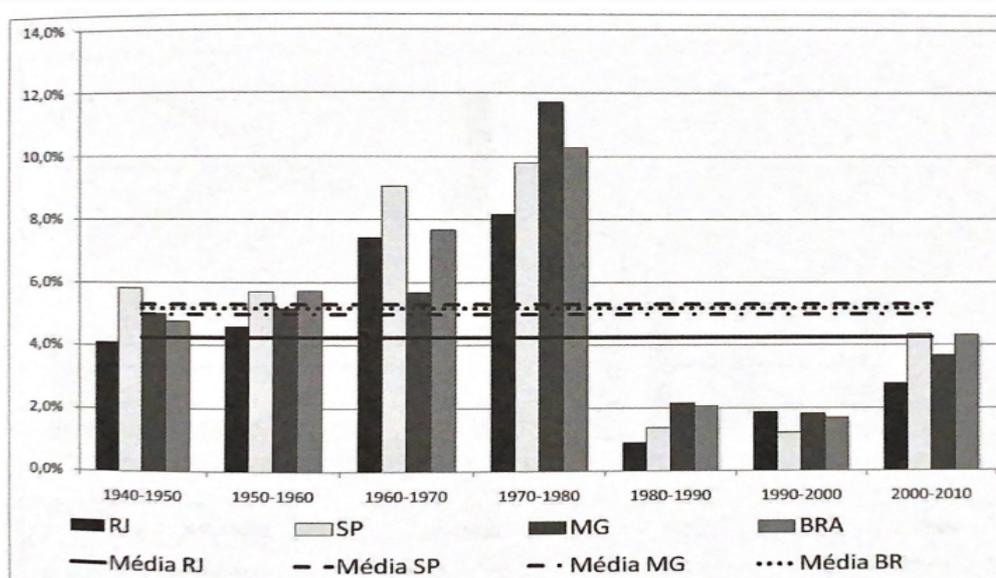
Essa questão torna-se clara ao analisarmos as entrevistas de Faria Lima e Ronaldo Costa Couto, nas quais não indicam qualquer articulação significativa entre as prioridades de fomento econômico de seu governo [...]

Faria Lima acentua sua preocupação com o setor agrícola em uma região onde a atividade primária participa, em 1975, com apenas 1,72% no total do PIB fluminense (IBGE, 1992). [...]

Esse marco institucional desdobra-se nos governos Brizola, Moreira Franco, novamente Brizola, Marcelo Alencar, Garotinho, Benedita da Silva e Rosinha Garotinho, até 2005. Sua fragmentação é acentuada e não se consegue articular uma ruptura com a lógica instalada nem reverter a perda de participação relativa e nem superar a crise social e institucional da região. (OSÓRIO, 2005, p. 260)

Resultado de tudo isso, o agravamento da situação no plano socioeconômico principalmente quanto à segurança pública e à pobreza. Conforme análise realizada por Régis Bonelli & Fernando Veloso (2012), de 1940 a 2010, em quase todas as décadas o desempenho do PIB fluminense foi nitidamente inferior ao dos demais estados do Sudeste e do Brasil. Ainda segundo esse estudo, “ao longo deste período, o PIB do Rio cresceu a uma taxa anual média de 4,2%, substancialmente abaixo do crescimento médio de 5,3% a.a. de São Paulo e 5,2% a.a. do Brasil” (BONELLI; VELOSO, 2012), conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Taxas de crescimento do PIB por décadas, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Brasil (% a.a.)

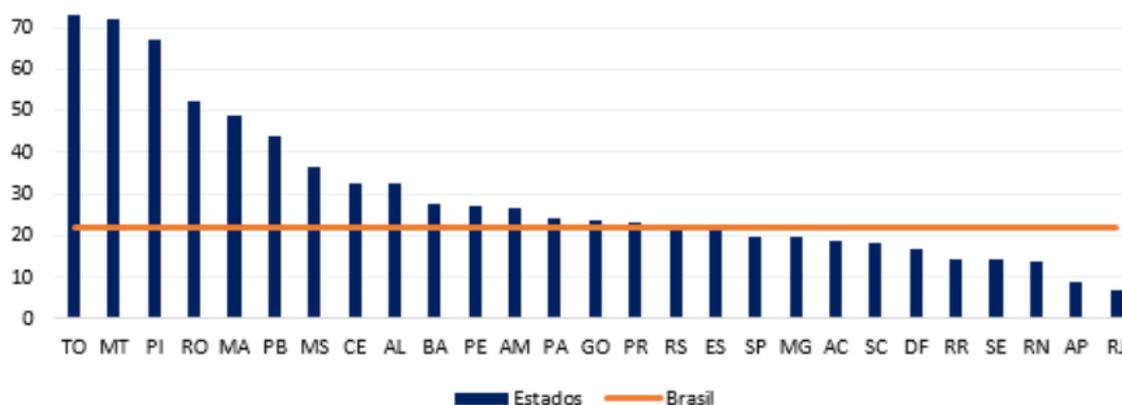


Fonte: BONELLI; VELOSO (2012) com base no Ipeadata e IBC-R.

A partir da segunda metade da década de 2000, segundo Pinheiro & Veloso (2012), o Rio de Janeiro começou, por assim dizer, a dar a volta por cima, mas novamente durante a década de 2010, segundo estudo divulgado pela FGV (TRECE, 2022), o Rio de Janeiro apresentou três anos de queda consecutiva do PIB: em 2015 (-2,8%), 2016 (-4,4%) e 2017 (-1,6%), com um recuo médio de 2,9% da atividade econômica nesse período. Ainda nessa sequência e de acordo com o mesmo estudo, em 2019, último ano antes da crise sanitária iniciada em 2020, o PIB anual do Brasil estava 2,6% abaixo do nível de 2014. Já o PIB fluminense, nesse mesmo período, estava 7,2% abaixo.

O PIB *per capita* do RJ foi o que menos cresceu no Brasil entre 2002 e 2019: apenas 6,8%, enquanto o do Brasil cresceu 22%. Veja gráfico abaixo:

Gráfico 4: Crescimento real acumulado do PIB per capita do estado do Rio de Janeiro de 2002 a 2019

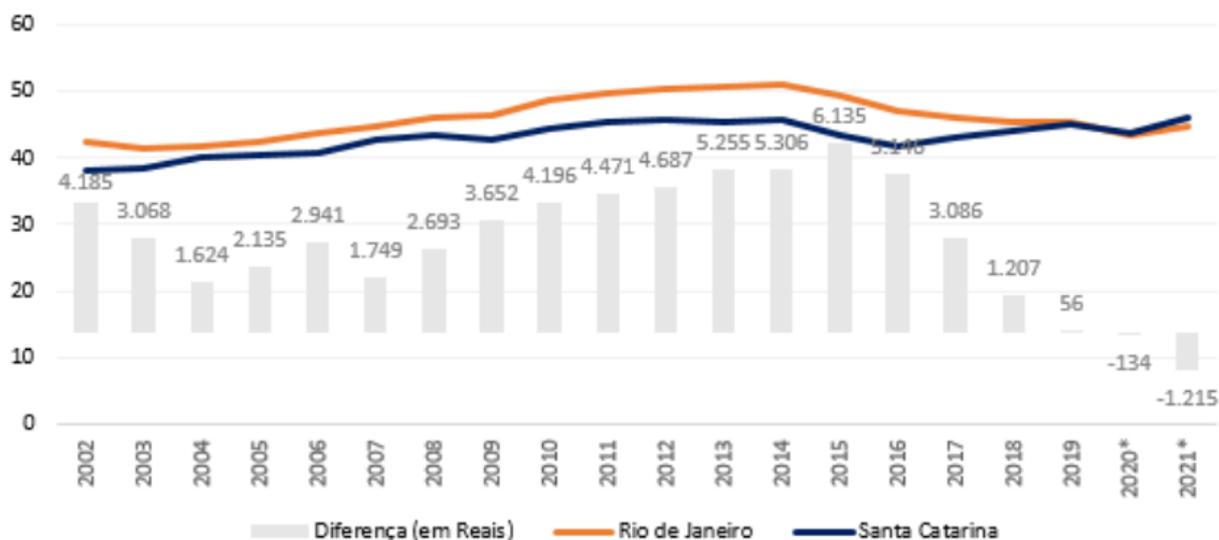


Fonte: TRECE, 2022. FGV, através do IBGE – Sistema de Contas Regionais, Sistema de Contas nacionais – elaboração da autora.

Outra informação interessante para melhor compreensão do desempenho fatídico do Rio de Janeiro, ainda de acordo com a pesquisa da FGV, é a comparação com o estado de Santa Catarina. Esse estado possuía o quarto maior PIB *per capita* do Brasil até 2019. Em 2020, o Rio de Janeiro é ultrapassado por Santa Catarina, e em 2021 a diferença aumenta. E pior: o crescimento do PIB *per capita* de Santa Catarina é o 21º do Brasil, ou seja, 20 estados possuem melhor desempenho que Santa

Catarina e mesmo assim o Rio de Janeiro foi ultrapassado por esse estado conforme demonstrado no gráfico seguinte:

Gráfico 5: PIB per capita estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina (em 1.000 reais de 2019)

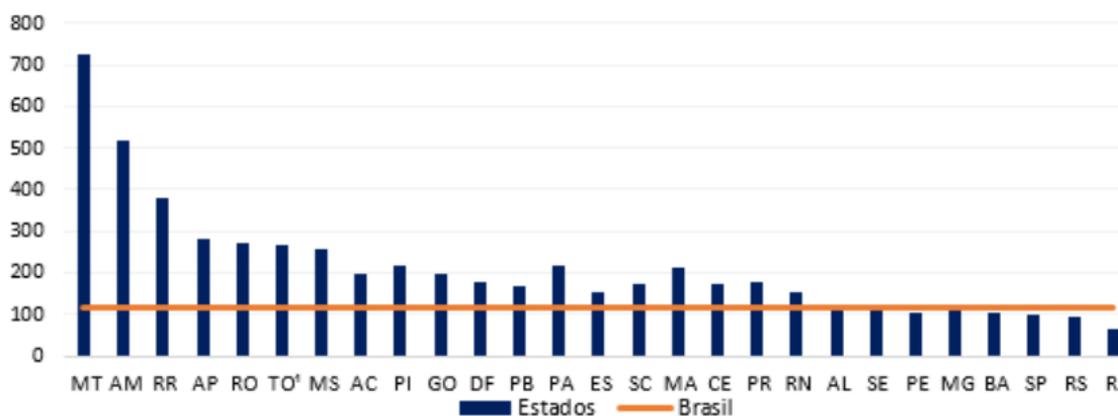


* Para estimar os anos de 2020 e 2021 para o ERJ, foram utilizados dados do IBCR-RJ, divulgado pelo Banco Central e do IPCA da região metropolitana do Rio de Janeiro, divulgado pelo IBGE.

Fonte: TRECE, 2022 – elaboração da autora.

Desde 1985, o estado do Rio de Janeiro é o que menos cresce no Brasil, com média anual de 1,5%, ante 2,3% do Brasil, como pode-se ver no gráfico a seguir:

Gráfico 6: Crescimento do PIB dos estados e do Brasil - 1985 a 2019 (%)



¹ Como o Tocantins foi criado em 1989, foi considerado, para os anos de 1985 a 1988, a taxa de crescimento média anual de 1989 a 2019.

Fonte: TRECE, 2022 – elaboração da autora.

O ápice da crise do estado na última década se deu em 2016, quando foi declarado, em julho daquele ano, o estado de calamidade pública. Porém, novamente se viu sob grave crise econômica desde meados de 2016¹⁸, deflagrada a partir da queda do preço do petróleo, graves denúncias de corrupção que contribuíram para arruinar as contas públicas e paralisar investimentos, além da situação econômica de crise também em nível nacional.

Segundo o economista Mauro Osório, em entrevista ao g1 divulgada em abril de 2022¹⁹, entre 1970 e 2019, “a participação do PIB fluminense no nacional caiu 37% – nenhum estado perdeu tanto. Entre os anos de 2014 e 2021, o Brasil abriu quase 730 mil novas vagas de emprego. No mesmo período, 580 mil vagas deixaram de existir no Rio” (OSÓRIO, 2022). Também ao longo desse período, o setor público foi continuamente se degradando não só por questões econômicas e sociais, mas também em decorrência de sucessivas crises políticas: quatro ex-governadores, além de diversos representantes patronais e do legislativo estadual, chegaram a ser presos por corrupção e outros crimes da mesma ordem.

O estado da “Cidade Maravilhosa”, que já foi uma das capitais do país, ocupa atualmente a segunda posição no ranking da riqueza, com PIB de R\$ 779,9 bilhões segundo dados do IBGE²⁰. O PIB *per capita* do estado está em R\$ 45.174,08, o terceiro no pódio nacional, ou seja, o estado do Rio de Janeiro não é pobre, o problema da pobreza está abrigado na má distribuição de renda.

O estado do Rio de Janeiro, embora já há mais de vinte anos implementando programas de combate à pobreza, aliados a outros programas sociais ainda no âmbito estadual e também grandes programas, como o Bolsa Família seguido pelo Auxílio Brasil, em nível federal, possui um enorme contingente de pessoas abaixo da linha da pobreza. Segundo o Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do

¹⁸ O Governo do Estado do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade pública através do Decreto nº 45.692 de 17 de junho de 2016. (BRASIL, 2016a)

¹⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/04/05/pib-do-rj-volta-para-o-nivel-pre-pandemia-mas-economia-do-estado-ainda-enfrenta-grandes-desafios-dizem-especialistas.ghtml> Acesso em: 4 nov 2022.

²⁰ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em: 12 set 2022.

Rio de Janeiro (CEPERJ), e de acordo com os dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua²¹, o estado do Rio possuía, em 2017, cerca de 510 mil pessoas consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 85,00, e aproximadamente 265 mil pessoas consideradas pobres, com renda entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00 mensais.

Em uma pesquisa elaborada pelo Instituto Rio21²², segundo dados do Cadastro Único (CadÚnico) de abril de 2021, o estado do Rio possuía 2,5 milhões de pessoas em extrema pobreza. Francisco Menezes, pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e consultor da ActionAid, alertou, ainda em 2019, que a situação de extrema pobreza está diretamente associada à fome e que o estado do Rio de Janeiro é uma mostra exacerbada da vulnerabilidade social que o país tem vivido nos últimos anos. O pesquisador afirma que

O Rio de Janeiro é quase que uma mostra mais extrema do que vem vivendo o Brasil, de acelerado empobrecimento e, mais do que isso, temos que observar que o crescimento da extrema pobreza se baseia numa linha de extrema pobreza monetária. Até 2015 a pobreza e a extrema pobreza vinham declinando no estado do Rio. A partir de 2015, quando se abre a crise política e econômica de forma mais acentuada, você tem um crescimento mais acelerado. (DEISTER, 2019)

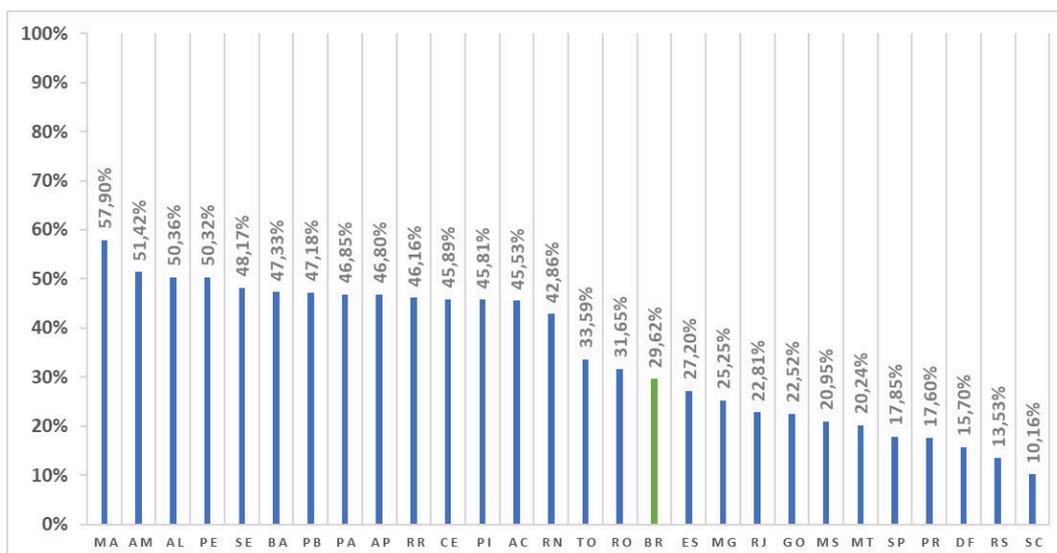
Segundo estudo “Mapa da Nova Pobreza”²³, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e divulgado em junho de 2022, o estado do Rio de Janeiro possui 22,81% de sua população abaixo da linha de pobreza, aproximadamente 3.983.389 habitantes, resultando um aumento de 4,03% da população pobre no período de 2019 a 2021. “Este é o universo de pessoas que entraram abaixo da linha de R\$ 497,00 por pessoa na pandemia. O 7º maior aumento entre as 27 Unidades da Federação”, conforme informado no texto do estudo.

²¹ PNAD Contínua: visa produzir indicadores para acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, a médio e longo prazo, da força de trabalho e outras informações necessárias para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do País. Disponível em: <https://www.imb.gov.br> Acesso em: 5 out 2022.

²² Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2019/07/25/prato-vazio-a-fome-que-nao-e-fake-no-brasil>. Acesso em: 12 set 2022.

²³ Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> Acesso em: 6 nov 2022.

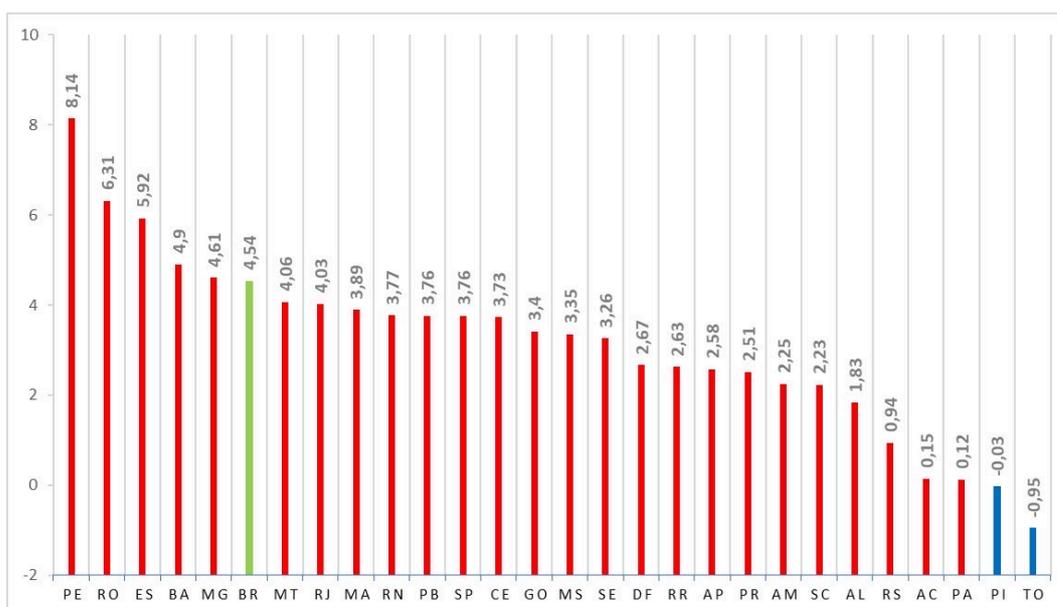
Gráfico 7: Proporção de pobres em 2021 por Unidade da Federação (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com material da FGV Social a partir dos microdados da PNADC.

O aumento do número de indivíduos que possuem renda domiciliar per capita de R\$ 497,00 no Brasil foi de 4,54 pontos percentuais, ou seja, o estado do Rio obteve praticamente a mesma média do nível nacional, mesmo sendo o segundo estado mais rico do país.

Gráfico 8: Mudança da pobreza de 2019 a 2021 por Unidade da Federação em pontos percentuais



Fonte: Elaborado pelo autor com material da FGV Social a partir dos microdados da PNADC.

Até o final do ano de 2021, o Rio de Janeiro ocupava o 19º lugar no ranking dos estados com mais pobres do país. E segundo Marcelo Neri, diretor do FGV Social e responsável pelo estudo, a maneira mais adequada de melhorar estes números seria, “no curto prazo, [...] transferir renda de uma maneira bem equilibrada, focalizada nos mais pobres. No longo prazo, [...] investir em educação, em atividades produtivas pra que as pessoas possam gerar sua própria renda”. Já alertava Carlos Langoni que “a educação continua sendo a variável mais importante na determinação da renda individual” (LANGONI, 2005).

4

Os programas de transferência de renda experimentados no Rio de Janeiro

4.1

Cheque-Cidadão

Durante as duas últimas décadas do século XX, o Brasil confirmava uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e altos índices de pobreza. Éramos e ainda continuamos a ser um país desigual, possuindo ainda o desafio de reverter as consequências renitentes de um passado desigual e excludente, que impediu a participação de boa parcela da população a usufruir de um patamar mínimo de cidadania e dignidade. Como não poderia ser diferente, o Rio de Janeiro tinha também diante de si este desafio.

A assistência social no estado do Rio de Janeiro adquiriu maior preponderância, a partir do final da década de 1990, com a figura de Anthony Garotinho, eleito governador do estado nas eleições de 1998²⁴. Garotinho implementou uma gama de programas na área social, que se tornou vitrine de seu governo, sendo os principais deles o Cheque-Cidadão e os Restaurantes Populares.

O governo do estado do Rio de Janeiro implantou, em 1999, o programa Cheque-Cidadão, que visava complementar renda às famílias mais pobres do estado do Rio de Janeiro para que assim pudessem dar conta de suas necessidades primárias. Porém, antes de adentrarmos em maiores detalhes acerca do Programa Cheque-Cidadão, vale a pena retomar um pouco do histórico da estruturação da ala de Assistência Social do governo do estado do Rio de Janeiro.

O grande marco que contribuiu para dar força a políticas no âmbito social do estado foi a realização da 1ª Conferência Estadual de Assistência Social, em novembro de 1995, sob o governo de Marcelo Allencar. Uma comissão para realizar a Conferência foi designada por Allencar, e seus

²⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998> Acesso em: 17 out 2022.

membros eram oriundos da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, Gabinete Civil e representantes da sociedade civil através do Fórum Estadual de Assistência Social.

Um dos resultados desta conferência foi a criação do Fundo Estadual de Assistência Social e do Conselho Estadual de Assistência Social oficializados pelo Decreto nº24.301, de 22 de maio de 1998. O governo de Anthony Garotinho, iniciado em 1º de janeiro de 1999, alterou o organograma no que se refere ao posicionamento da área de Assistência Social na administração, transferindo-a para a Secretaria de Estado de Ação Social Esporte e Lazer (SASEL). Em seguida, no ano de 2000, foi criada a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania, tendo como titular da pasta a esposa do então governador, Rosinha Matheus.

O programa Compartilhar/Cesta do Cidadão, mais conhecido como Cheque-Cidadão, foi oficialmente criado em 5 de novembro de 1999 através do decreto nº 25681 de 5 de novembro de 1999 (RIO DE JANEIRO, 1999) durante o governo de Anthony Garotinho. Tal programa estava originalmente subordinado à Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente através da Fundação para a Infância e Adolescência (FIA) e também sob a coordenação do Gabinete Civil, que, de acordo com o decreto, acompanharia sua execução. Em 13 de abril de 2000, sob o Decreto nº 26.172 o programa foi transferido para a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania (SETASC).

O Cheque-Cidadão se tratava de um cupom no valor de R\$100,00 entregue mensalmente às famílias cadastradas para aquisição de alimentos e produtos de higiene e limpeza em estabelecimentos comerciais previamente credenciados junto à FIA em parceria com a Associação dos Supermercados do Estado do Rio de Janeiro (ASSERJ). Para receberem o benefício, era preciso comprovar renda familiar mensal de até R\$136,00, além de ser exigido que filhos em idade escolar estivessem matriculados em alguma instituição de ensino, bem como com cartão de vacina em dia (para crianças abaixo de 10 anos de idade). Os cupons eram distribuídos por instituições religiosas (evangélicas, em sua grande maioria), onde o líder em questão se tornava o titular para mérito de recebimento e

distribuição do benefício. Eram esses entes religiosos os responsáveis por cadastrar as famílias beneficiárias do programa.

Segundo Oliveira (2005),

o texto da lei que rege (...) o programa Cheque-Cidadão dispõe sobre a instituição do Programa Estadual de Acesso à Alimentação – PEAA – e agrega a este programa o Cheque-Cidadão apresentando-o então (conforme os Artigos 1º e 2º, incluindo o Inciso I) como uma das iniciativas pertinentes ao PEAA e “dirigidas ao combate à fome e à promoção de segurança alimentar e nutricional”. (OLIVEIRA, 2005)

Na prática, todo o processo se dava da seguinte forma: a SETASC repassava o Cheque-Cidadão para o titular (responsável pela instituição religiosa). Por sua vez, o titular escolhia um voluntário da igreja para realizar o cadastro das famílias, entregar os cheques e ser o mediador entre as famílias e o programa. A ação desempenhada por este voluntário era monitorada pelos agentes sociais que também eram chamados de “Responsáveis pelos Polos”. Eles deveriam participar das reuniões de rotina, acompanhar a entrega dos cheques e ainda eram responsáveis pelas visitas domiciliares feitas aos beneficiários do programa Cheque-Cidadão.

Conforme descrição de Oliveira (2005), as entidades religiosas a distribuírem o benefício eram escolhidas pelo governo ou poderiam enviar uma carta expressando a intenção de realizar a distribuição do valor. Antes de o governo conceder a devida permissão ao órgão religioso para sediar tal tarefa, este passava por avaliações acerca de suas condições de estrutura física bem como análise de seu histórico em ações de caráter assistencial comunitário. Uma vez habilitado a iniciar as atividades, uma equipe do SEFAS, situada no Polo mais próximo, se encarregava apenas de treinar as entidades religiosas e seus voluntários acerca do processo de cadastramento das famílias, avaliar fichas cadastradas e realizar reuniões periódicas de acompanhamento.

A regulamentação legal do programa não tipificava o método de seleção das famílias por parte das entidades religiosas, ou seja, não era um processo padronizado. Sendo assim, é tranquilamente possível conceber que poderia ter havido alguma espécie de beneficiamento na

escolha dos beneficiários, talvez, por serem (ou não) membros da entidade que fazia a distribuição do cheque em determinada região.

Depois de críticas iniciadas pelo presidente do PDT à época, Leonel Brizola, católicos e espíritas também começaram a fazer parte da estrutura de distribuição dos benefícios. Daí nossa primeira crítica ao programa: segundo Raichelis, o controle social da política de assistência social é possível na e por meio da esfera pública (RAICHELIS, 1998, p.77). Assim, o desígnio de entidades religiosas para a operacionalização do programa é fortemente questionável.

É facilmente perceptível um entrelaço de religião com política durante o governo Garotinho (1999-2002), seguido pelo governo de sua esposa, Rosinha Matheus (2003-2006). Ao direcionar a distribuição de benefícios do principal programa social desses governos à camada religiosa (predominantemente evangélica), o casal Garotinho se utilizava da religião para alcançar mais facilmente os mais pobres. Como observa Lilian Ribeiro (2006):

Um instrumento bastante utilizado por Garotinho é o rádio, através de um programa diário matinal. Pessoas de toda parte do Brasil ligam em busca de um "conselho amigo ou uma palavra de esperança". Em sua grande maioria são evangélicos de diversas denominações que expõem problemas familiares, conjugais, de negócios ou, mesmo conflitos de vizinhança. Alguns o tratam por "amado irmão Garotinho" e se limitam a pedir uma oração. Outros, simplesmente servem de "escada" para uma explanação política. O discurso político é entremeado com citações bíblicas e vice-versa e sempre com uma exaltação positiva de ações do governo do Estado. (RIBEIRO, 2006, p.60)

De acordo com leituras e pesquisas acerca desse programa para a execução do presente trabalho, nota-se que o propósito central do Cheque-Cidadão é solucionar a curto prazo problemas relacionados à carência alimentar dos beneficiados, haja vista que, com base no regulamento e estudos posteriores do programa, não foi encontrado qualquer direcionamento para a quebra do circuito de pobreza das famílias. Até porque no Decreto de criação do programa não há qualquer referência ao período planejado de execução do programa, à maneira pela qual os beneficiários seriam selecionados, ao número médio ou máximo de famílias que poderiam receber este atendimento, e também o Decreto não forneceu

informações acerca de qual teria sido o estudo sobre o qual o programa fora elaborado e, por fim, o papel das entidades religiosas também não estava devidamente tipificado.

Ademais, o programa foi alvo de diversas polêmicas ao longo do período em que esteve em vigor, principalmente com queixas que denunciavam o seu caráter clientelístico.

Com relação à dimensão alcançada pelo programa em termos de sua cobertura populacional, segundo pesquisa de Ribeiro (2006) e de acordo com dados fornecidos à época pela SEFAS, constavam 96 mil famílias beneficiárias ao final de 2006, sendo que só a capital Rio de Janeiro abrigava 50% dos inscritos no programa.

Dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, o programa Cheque-Cidadão abrangia, até final de 2005, 84 deles. Eram 94.508 famílias beneficiadas, sendo 46.295 delas situadas na cidade do Rio de Janeiro. Dentre as cidades do interior do estado, Campos, reduto político dos Garotinhos, é a cidade que possui o maior número de cheques distribuídos: 12.793 cheques. Veja tabelas a seguir:

Tabela 1: Relação dos municípios da região metropolitana e o respectivo número de cheques distribuídos

Nome Município	Total Cheques	Nome Município	Total Cheques
Mesquita	696	Belford Roxo	3083
Nilópolis	746	Duque de Caxias	3156
Niterói	725	Guapimirim	226
Nova Iguaçu	4504	Itaboraí	371
Paracambi	499	Itaguaí	1375
Queimados	595	Japeri	786
Rio de Janeiro	46295	Magé	1213
São Gonçalo	4152	Mangaratiba	43
São João de Meriti	2372	Seropédica	883

Fonte: RIBEIRO, 2006 - SEFAS 15/03/2005.

Tabela 2: Relação dos municípios do interior e o respectivo número de cheques distribuídos

Município	Total	Município	Total/cheques
Angra dos Reis	110	Aperibe	48
Araruama	184	Armação de Búzios	76
Barra de Pirai	958	Barra Mansa	347
Bom J. de Itabapoana	220	Cabo Frio	285
Cachoeira de Macacu	289	Campos	12793
Carapebus	80	Cardoso Moreira	89
Carmo	45	Casimiro de Abreu	47
Conceição de Macabu	54	Cordeiro	48
Duas Barras	95	Eng. Paulo de Frontim	46
Iguaba grande	110	Itaboraí	371
Italva	96	Itaocara	45
Vassouras	42	Itaperuna	369
Laje de Muriaé	94	Macaé	343
Maricá	109	Mendes	36
Miguel Pereira	101	Miracema	156
Natividade	204	Paraíba do Sul	45
Parati	13	Paty de Alferes	104
Petrópolis	84	Pinheiral	78
Pirai	51	Porciúncula	48
Porto Real	100	Quatis	100
Quissamã	68	Resende	90
Rio Claro	89	Rio das Flores	46
Santa M. Madalena	87	Santo A. de Pádua	347
São Fidélis	290	São F. Itabapoana	177
São João da Barra	46	São José Ubá	102
São Pedro aldeia	69	Sapucaia	75
Saquarema	104	Silva Jardim	59
Tanguá	181	Teresópolis	250
Três Rios	334	Valença	17
Varre Sai	86	Volta Redonda	1885
Rio das Ostras	11	Areal	49
Cambuci	29	Com Levy Gasparian	44
Cantagalo	28	Arraial do Cabo	38

Fonte: RIBEIRO, 2006 - SEFAS 15/03/2005.

Cabe dizer, ainda, que para além do programa Cheque-Cidadão, o governo Garotinho lançou um braço deste programa que foi o Cheque-Cidadão Terceira Idade. Esse programa, iniciado em 16 de agosto de 1999 pelo Decreto nº 29011, tratou-se de uma ala do Cheque-Cidadão voltada para a população acima de 60 anos. A diferença, contudo, era o valor do benefício: nesse caso, o cheque era de R\$ 50,00. Quanto à operacionalização, estava também subordinado à SEFAS e a distribuição do benefício permaneceu a cargo das entidades religiosas previamente cadastradas.

Eram aptos a receber o benefício aqueles que possuíam idade mínima de 60 anos, que integravam um núcleo familiar cuja renda bruta mensal *per capita* fosse de até 1/3 do salário-mínimo em vigor e, por fim, era preciso residir em uma área onde havia cobertura de fiscalização sobre a distribuição dos cheques.

Um outro programa importante que compôs a plataforma de políticas na área social dos governos Garotinho foram os Restaurantes Populares. Com a finalidade de combater a insegurança alimentar, os restaurantes populares tinham o objetivo de servir refeições de valor nutricional considerável e preço acessível para a população de baixa renda. O primeiro restaurante popular foi aberto em 10 de novembro de 2000, ao lado da Estação Central do Brasil²⁵. Segundo reportagem publicada pela *Folha de São Paulo* em 14 de novembro de 2000, o restaurante popular servia refeição de almoço completa com sobremesa e refresco, contemplando o mínimo de 1.800 calorias, por R\$ 1,00. Conforme apurado pela *Folha*, eram servidas em média 3.000 refeições diárias nesse restaurante.

Segundo reportagem divulgada no portal g1²⁶ em 1/10/2014, a partir de dados coletados junto à Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos na época, o governo Anthony Garotinho inaugurou sete restaurantes populares: Bangu, Central do Brasil, Maracanã, Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói e Nova Iguaçu. O governo seguinte, de Rosinha Matheus, inaugurou mais dois: Barra Mansa e Campos. Já durante a gestão de Sérgio Cabral, foram inaugurados mais sete restaurantes: Méier, Madureira, Irajá, Resende, Volta Redonda, Campo Grande e Bonsucesso.

Por fim, os restaurantes populares que foram idealizados para alimentar os miseráveis foram “morrendo de inanição” por falta de repasses do governo do estado devido à crise financeira que se instalou em meados de 2016, sob a gestão do governador em exercício, Francisco Dornelles.

²⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1411200003.htm>. Acesso em: 4 nov 2022.

²⁶ Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/preto-no-branco/post/pezao-restaurantes-populares-551270.html> Acesso em: 12 set 2022.

Alguns restaurantes deixaram de existir, e outros foram municipalizados como o de Campos dos Goytacazes, reestruturado pela Prefeitura²⁷.

4.2

Fim do Cheque-Cidadão – governo Sérgio Cabral I

Em 29 de outubro de 2006, o então senador e jornalista Sérgio Cabral Filho (PMDB) logrou êxito em se eleger governador do estado do Rio de Janeiro no segundo turno, derrotando sua adversária Denise Frossard (PPS). Após o fim do primeiro turno, Sérgio Cabral e o então presidente que disputava sua reeleição, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), estabeleceram uma aliança de apoio mútuo que repercutiu em ações do governo estadual após a sua posse.

Logo no décimo dia de governo de Sérgio Cabral, em 10 de janeiro de 2007, o mandatário, em ação articulada com o governo federal, ordenou à então secretária de Assistência Social e Direitos Humanos, Benedita da Silva (PT), a extinção do programa Cheque-Cidadão²⁸. Nesse momento, os beneficiários do programa de transferência de renda estadual foram remanejados para o Bolsa Família, no âmbito federal. Segundo o então ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias (PT), o governo federal absorveria as (aproximadamente) cem mil famílias que recebiam o Cheque-Cidadão naquele momento e faria dobrar o número de beneficiários no estado do Rio de Janeiro.

A história recente de combate à pobreza em todas as esferas federativas mostra que os entes subnacionais tendem a direcionar ao governo federal a responsabilidade principal no combate direto à pobreza, principalmente no que se refere à execução e investimento dos programas de transferência condicionada de renda. No caso do estado do Rio de Janeiro, que desde 1999 já havia estruturado um programa para esse fim, que vigorou até a saída de Rosinha Matheus (PMDB) do comando do

²⁷ Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=35822
Acesso em: 20 set 2022.

²⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1415902-5598,00-CABRAL+MANDA+ACABAR+COM+CHEQUE+CIDADA0+NO+RIO.html> Acesso em: 20 set 2022.

estado, e a despeito de todas as críticas a ele realizadas, era importante que o governo empossado em 2007 tivesse continuado com esta iniciativa. Por mais que grandes alterações pudessem ser feitas pela nova administração, já existia uma estrutura burocrática e regulamentações legais que sustentavam o programa e podiam ser reaproveitadas. O governo poderia ter ido a fundo, por exemplo, em conhecer mais detalhadamente os beneficiários cadastrados, no sentido de buscar “suas características e necessidades diferenciadas, de forma a apoiá-los, visando a promover sua integração social adequada no médio e no longo prazo” (ROCHA, 2019). O governo do estado perdeu a oportunidade de se beneficiar do aprendizado acerca dos programas de transferência de renda que os precederam, bem como de inseri-los, ao menos o Cheque-Cidadão, o principal deles, em uma estrutura técnica e administrativa moderna e assim contribuir para blindá-lo de práticas clientelísticas, principal crítica a ele direcionada. Com relação ao sucesso do Bolsa Família na esfera federal, por exemplo, Sônia Rocha o credita ao fato de ter havido “continuidade, mas com busca incessante pelo desenho mais adequado e aproveitando as precondições favoráveis” (ROCHA, 2019, p.xiii).

Em janeiro de 2007, o programa Bolsa Família já estava em vigor há quatro anos e se situava sobre a robusta base de dados do CAD-Único. O governo estadual poderia, também, fazer uso dessa plataforma de forma a unir os vetores sociais estaduais aos federais, fazer evitar o recebimento duplo de valores por parte dos beneficiários (usuários receberem tanto o benefício estadual como o federal) e assim os programas poderiam ser bem articulados e com focalização cada vez melhor nos mais pobres.

Como dito anteriormente, o então governador Sérgio Cabral se elegeu nas eleições de 2006 selando uma aliança de apoio mútuo com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na época, era importante para o PT se aproximar do PMDB, pois:

O objetivo do PT ao trazer o PMDB para a base governista no segundo mandato – e outros partidos como o PDT (Partido Democrático Trabalhista) – também visava o impedimento da criação de novas CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito) que pudessem desgastar o governo, uma vez que em 2005 foi criada a CPI do Mensalão no Congresso Nacional, gerando “a

maior crise ética que atingiu o país em toda sua história” (MELO, 2009, p. 2 apud VIEIRA, 2020, p.78)

Dentro desse ambiente de alinhamento político histórico, a relação no espectro federativo entre o estado e a União era positiva para o Rio de Janeiro no sentido de obter mais recursos para fomentar programas estaduais de combate à pobreza.

Por fim, sob o ponto de vista orçamentário, o Rio de Janeiro possuía (e ainda possui) orçamento suficiente para implementação de tal política, o que não é o caso, por exemplo, daqueles estados mais pobres da federação. E como Sônia Rocha (2006) propõe, programas de transferência condicionada de renda necessitam de dispêndio financeiro menor do que outros programas que objetivam atender ao mesmo público-alvo.

4.3

Programa Rio Sem Miséria – governo Sérgio Cabral II

As eleições de 2010 consagraram novamente Sérgio Cabral como governador do Rio de Janeiro. Para presidente da República, por sua vez, Lula (PT) conseguiu alçar Dilma Rousseff (PT) ao cargo. A harmonia política entre o estado e a União, iniciada no segundo turno das eleições de 2006, estava assim mantida. Sob a promessa de intensificar e ampliar ações de combate à pobreza já implementadas pelo seu antecessor, Dilma Rousseff lança, em 2 de junho de 2011, o Programa Brasil Sem Miséria (BSM)²⁹.

O BSM contribuiu para inaugurar um modelo diferente do governo Lula no tocante ao combate à pobreza: esse programa reconheceu, segundo Vieira (2013) 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. O BSM foi um chamado aos estados, aos municípios e à sociedade civil “em torno do objetivo civilizatório fundamental de erradicar a extrema pobreza no Brasil (HULLEN,

²⁹ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/labgov/inovacoes/cases/66-estrategia-de-monitoramento-analitico-do-plano-brasil-sem-miseria-e-programas-do-mds-2> Acesso em: 5 out 2022.

2013). O alinhamento político entre o governo federal e estadual à época, somado ao chamado aos estados pelo governo federal para reunir forças neste propósito, criaram as bases para a criação do programa Rio Sem Miséria no nível estadual.

O Rio Sem Miséria foi instituído através do Projeto de Lei nº 1009/2011 (RIO DE JANEIRO, 2011) em 25 de outubro de 2011, com o objetivo principal, segundo o próprio decreto, de “proporcionar condições dignas de vida às famílias em situação de pobreza extrema, oferecendo-lhes oportunidades para seu pleno desenvolvimento”. Esse programa era composto por duas frentes de atuação: o Programa Renda Melhor e o Renda Melhor Jovem. Esses dois eram programas de transferência condicionada de renda, que atuavam para contribuir na cobertura daqueles que estavam na camada da pobreza extrema e não fossem beneficiados pelo programa Bolsa Família.

Em 2011, o estado do Rio de Janeiro estava em momento de ascensão, acompanhada de números crescentes de geração de emprego, porém ainda preservava, como uma de suas matrizes mais marcantes, a desigualdade de renda. Assim, fazia-se justificar a necessidade de impulsionar políticas públicas que viessem a melhorar este dado.

É importante, salientar, contudo, que programas de transferência condicionada de renda não possuem poder de alterar com relevância o quadro de desigualdade de renda em determinado território. São políticas de combate à pobreza! A luta contra a desigualdade de renda inevitavelmente recai sobre os ombros do governo federal através de sua política fiscal, promovendo por exemplo, como propõe Thomas Piketty (2019), justiça tributária através de sua progressividade. Segundo o autor,

a questão da justiça tributária e social não pode ser tratada de modo abstrato, a despeito de sua configuração institucional e administrativa. O imposto justo deve ser implementado, histórica e politicamente, em função de dispositivos que permitam às diferentes capacidades contribuir para as despesas comuns e, sobretudo, calcular e registrar a renda e o patrimônio de categorias sociais por sinal muito diferentes (até incomparáveis por completo) em termos de status e de atividade econômica. (PIKETTY, 2019, p.667)

A execução do BSM foi planejada a se dar através do trabalho integrado entre os entes federativos sobre a base do CAD-Único, facilitando a complementação de ações e o acesso a dados de pessoas pobres já cadastradas e que ainda não eram beneficiárias destes programas, ou seja, era o governo federal e o estadual atuando juntos para cobrir o máximo possível a camada social qualificada como extremamente pobre com transferência monetária. Segundo Neri (2012), esta prática constituía o chamado novo Federalismo Social, que trataremos mais detalhadamente adiante, em que os entes federados atuam sobre a plataforma do governo federal complementando ou inovando nas ações.

Quanto à operacionalização do Rio Sem Miséria, o programa estava sob a administração da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Com o intuito de chegar aos objetivos planejados pelo programa, o estado do Rio de Janeiro determinou o valor de R\$100,00 mensais *per capita* como determinante da linha de pobreza. À época, o governo federal adotava o valor de R\$77,00 mensais *per capita*, porém o estado fluminense optou pelo reajuste desse valor por conta de suas próprias características socioeconômicas, e também levando em consideração ser um estado predominantemente metropolitano³⁰, o que implica custo de vida superior à média nacional.

Segundo Hullen (2015), “o número de famílias beneficiárias de acordo com a SEASDH (2015) é de mais de 284 mil famílias e o desembolso mensal para o pagamento dos benefícios é de mais de R\$ 24 milhões”. A partir de 12 de julho de 2013, através do Decreto 44.295, o Programa passou a cobrir 91 dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que a capital Rio de Janeiro não era parte do programa Rio Sem Miséria, pois possuía o seu próprio programa municipal de transferência de renda: o Programa Cartão Família Carioca.

³⁰ Segundo o IPEA, e com base no Censo/2010, os 19 municípios da região metropolitana correspondem a 12% da área do estado do Rio de Janeiro. Sua população estava, ainda de acordo com o Censo, em 11.835.708 de habitantes, constituindo 74% da população total do Estado. Somente a capital Rio de Janeiro possuía 53% da população da Região Metropolitana. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/projeto_governanca_oficina1_rj.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/projeto_governanca_oficina1_rj.pdf) Acesso em: 9 ago 2022.

A seguir, o mapa que mostra o ano de inclusão dos municípios no Programa Renda Melhor:

Figura 1: Ano de inclusão de cada município no Programa Renda Melhor

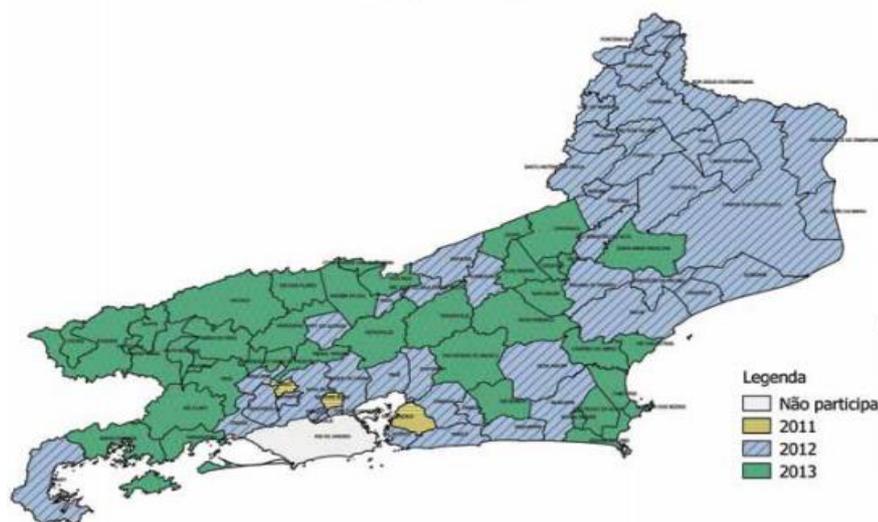


Figura - Ano de Adesão dos municípios do Programa Renda Melhor.
Fonte: Guia para a Gestão Municipal do Programa Renda Melhor, 2014, p. 58.

O Renda Melhor possuía como valor mínimo de benefício R\$ 30,00, e valor máximo de R\$ 300,00 por família. A quantia a ser destinada variava de acordo com o grau de severidade da pobreza da família-alvo. O beneficiário, depois de ter aprovada sua inscrição no programa, recebia o benefício através de um cartão do banco Caixa Econômica Federal. Essa estrutura é interessante pois blinda o programa e os beneficiários de vícios clientelísticos ou beneficiamento pessoal de qualquer espécie, haja vista que todo o trâmite de cadastro, pagamento e fiscalização confere total impessoalidade e padrão ao procedimento. Ao contrário, por exemplo, do que ocorria no Cheque-Cidadão dos governos Anthony Garotinho e Rosinha Matheus.

O Renda Melhor e o Renda Melhor Jovem vigoraram até 9 de junho de 2016, quando o então governador em exercício, Francisco Dornelles, através do Decreto nº 45.684 de 8 de junho de 2016 (RIO DE JANEIRO, 2016c) extingue ambos os programas sob a justificativa, segundo o próprio decreto, da necessidade de se adotar medidas de contenção de despesas

e otimização dos gastos públicos por conta de incerteza sobre a realização das receitas estaduais somada à diminuição dos ganhos dos royalties do petróleo.

À época, o governo do estado do Rio de Janeiro, chefiado por Francisco Dornelles por ocasião do afastamento do titular, Luiz Fernando Pezão, para tratamento de saúde, deflagrou uma reforma administrativa pautada em um denso corte de gastos, marcando o fim do Renda Melhor e do Renda Melhor Jovem, que na época atendiam, juntos, 154.000 famílias. A justificativa se dava pela grande crise fiscal-financeira que o governo passava naquele período. Contudo, o orçamento do estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2016, assegurado pela Lei nº 7210 de 18 de janeiro de 2016 (RIO DE JANEIRO, 2016b), confirmava um orçamento anual de R\$ 79.900.583.758,00. Segundo Hullen, “o número de famílias beneficiárias de acordo com a SEASDH (2015) é de mais de 284 mil famílias e o desembolso mensal para o pagamento dos benefícios é de mais de R\$ 24 milhões” (HULLEN, 2005, p.128). Assim sendo, temos que o programa consumia, em média, R\$ 288 milhões por ano do orçamento estadual. Sua descontinuidade, representava, assim, meros 0,35% de todos os gastos anuais da administração pública. O governo do estado também alegou, para pôr fim aos programas, que os valores repassados pelo programa Bolsa Família seriam reajustados nos meses seguintes pelo governo federal e compensariam a ausência dos programas que estavam então sendo cancelados. O reajuste aconteceu, mas esteve longe de compensar as perdas que as famílias beneficiárias tiveram com o fim desses programas estaduais.

4.4

Governo Witzel/Castro, pandemia da Covid-19 e retorno do Renda Melhor

As eleições de 2018 encerraram 12 anos de governo do PMDB no estado do Rio de Janeiro com a vitória de Wilson Witzel (PSL) para ser o novo chefe do executivo estadual. Naquele momento, Witzel alçou ao cargo de governador do estado do Rio de Janeiro derrotando Eduardo Paes, e com apoio direto do candidato a presidente vitorioso naquelas eleições, Jair

Bolsonaro. Com discurso duro e incisivo de “limpar a política”, combater a corrupção e ser firme no combate à violência urbana, dizendo inclusive que “trataria traficantes com fuzil”³¹, Witzel foi se mostrando uma figura cada vez mais polêmica. A começar pela sua posse, para a qual mandou confeccionar uma faixa governamental exclusivamente para si³², a exemplo do ritual de transmissão de cargo de presidente da República. O estado do Rio de Janeiro, porém, não possui tal tradição.

Logo no primeiro ano de seu mandato, a boa relação institucional e política com o presidente Jair Bolsonaro se rompeu, com Witzel dando demonstrações cada vez mais claras de sua intenção em concorrer ao Palácio do Planalto nas eleições de 2022. Ao longo de 2019, o governo do estado do Rio de Janeiro não propôs a retomada ou a criação de qualquer política de transferência condicionada de renda. Nem mesmo em 2020, com a chegada da pandemia da Covid-19, o governo Witzel apresentou alguma política estadual neste sentido para fornecer meios aos mais pobres de atenuarem os efeitos financeiros negativos advindos do isolamento social como medida de contenção ao vírus.

Depois de alguns dias da chegada do vírus da Covid-19 ao Brasil, e diante de uma crise financeira eminente,

(...) em 18 de março de 2020, o governo federal anunciou a criação do auxílio emergencial, pelo Ministério da Economia, posteriormente sancionado pela Lei 13.982 de 2020, que autorizou o repasse de 5 parcelas de R\$ 600,00, com possibilidade de chegar a R\$ 1.200,00 para chefes de família monoparentais. (FREIRE; SIERRA, 2022, p.222)

Embora a pandemia da Covid-19 estivesse ocasionando cada vez mais estragos de ordem econômica para o estado do Rio de Janeiro, e certamente também para o país, o governo do estado permaneceu sem apresentar uma proposta de transferência direta de recursos para amenizar os crescentes índices de pobreza e desemprego.

³¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/02/wilson-witzel-recebe-transmissao-de-cargo-de-governador-do-rj-de-dornelles.ghtml> Acesso em: 10 jan 2023.

³² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/witzel-mandou-confeccionar-faixa-de-governador-faz-questao-de-trajar-adornos-oficiais-23347150> Acesso em: 16 jan 2023.

Arrolado em denúncias de corrupção relacionadas a irregularidades na gestão dos recursos da Secretaria de Estado da Saúde, Witzel foi definitivamente afastado do cargo em 30 de abril de 2021 por decisão favorável ao impeachment pelo Tribunal Especial Misto³³. O vice-governador e então governador em exercício, Cláudio Castro, assumiu o comando do estado em definitivo.

Sob a gestão de Castro, ainda de forma interina, o governo do estado promulga a Lei nº 9.191, de 2 de março de 2021 (RIO DE JANEIRO, 2021a), que institui o programa Supera RJ, de enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus. O Supera RJ, segundo o decreto, contemplou iniciativas voltadas para manutenção dos postos de trabalho, liberação de linhas de crédito a microempreendedores e outros segmentos mais vulneráveis à deterioração do cenário econômico, e a instituição do auxílio de renda emergencial a residentes do estado que comprovassem situação de vulnerabilidade social e estivessem cadastrados no CAD-Único. Tal situação era considerada àqueles que demonstrassem renda mensal *per capita* de até R\$ 200,00. O auxílio concedido era de justamente R\$ 200,00, com adicional de R\$ 50,00 por filho menor de idade, limitado a dois filhos. Ou seja, o teto do auxílio consistia em R\$ 300,00. O decreto que regulamenta auxílio também contempla auxílio financeiro à compra mensal de um botijão de gás ou, para os usuários de gás encanado, transferência de valor equivalente ao de um botijão de gás para pagamento da conta.

Inicialmente, o auxílio de renda emergencial, parte do Supera RJ, possuía data limite de operação até 31 de dezembro de 2022, mas deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovaram o adiamento do fim de sua execução para 31 de dezembro de 2023 através do Projeto de Lei nº 9.941/22 (RIO DE JANEIRO, 2022), sancionado pelo governador Cláudio Castro em 30 de dezembro de 2022.

O governador Cláudio Castro (PL) promulgou, em 23 de dezembro de 2021, o decreto nº 47.892 (RIO DE JANEIRO, 2021b), que retomou o programa Renda Melhor Jovem. O decreto do governador Castro fez

³³ Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50487> Acesso em: 3 jan 2023.

literalmente resgatar o programa em seu formato original tipificado na Lei nº 6.088 de 25 de novembro de 2011 conforme instituído por Sérgio Cabral. Os valores serão transferidos aos jovens de até 18 anos devidamente matriculados na rede pública estadual de Ensino Médio regular, integrado ou técnico e profissional ao final de cada aprovação de ano escolar. São R\$ 700,00 após a conclusão da 1ª série do Ensino Médio, R\$ 900,00 ao concluir a 2ª série do Ensino Médio e R\$ 1.000,00 para a 3ª série do Ensino Médio. Além de estarem devidamente matriculados e comprovarem aprovação em seus respectivos anos escolares, os beneficiários precisam apresentar condição de pobreza com a família inscrita no CAD-Único, serem aprovados sem dependência escolar, e terem suas famílias devidamente inscritas no Auxílio Brasil do governo federal ou no Supera RJ do governo do estado.

Esse programa é muito importante, pois visa combater o desafio do atraso escolar no estado, que inclusive foi acentuado em todo o país a partir da pandemia da Covid-19, ao incentivar os jovens a permanecer e concluir o Ensino Médio regular, integrado ou profissional.

5

O federalismo brasileiro e o combate à pobreza

5.1

Federalismo: do que se trata?

A discussão acerca do tema federalismo se faz muito importante quando se trata de implantação de políticas públicas, haja vista que a Constituição Federal de 1988 confere competências concorrentes entre os entes na luta, por exemplo, contra a pobreza. Como lembra Marta Arretche (2020, p.1), não há discordância entre filósofos políticos e pesquisadores empíricos no que diz respeito à afirmação de que o formato do Estado afeta o funcionamento das democracias e o bem-estar das sociedades.

O regime federativo é um tipo estatal que confere autonomia política aos entes subnacionais e tem na Constituição Federal a âncora onde estão situados seus ordenamentos. A literatura também fornece um conceito uníssono sobre o que é (ou deveria ser) o federalismo:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES, 2013, p. 3)

Segundo Zimmermann (2009, p.37), de todas as formas de Estado, a federativa é a mais complexa, e já a unitária, a mais simples. No federalismo, a organização política e toda a estrutura jurídica do país se encontram divididas entre a União, estados e municípios. Já o sistema unitário aponta para um território homogeneizado com poder total nas mãos do governo federal. Além da organização federativa e unitária, existe a opção de arranjo confederativo. Segundo Ricardo Ismael, “o federalismo pode ser visto como uma solução intermediária entre a centralização dos modelos unitários e a descentralização característica dos arranjos

confederativos, definindo, de modo particular, a distribuição territorial do poder político” (ISMAEL, 2013, p.10).

No federalismo, as competências de cada ente federado encontram-se devidamente tipificadas na Constituição Federal do país, havendo uma divisão vertical de poderes que denota uma organização política descentralizante e um caráter pluralista de funcionamento. Georg Jellinek define a federação como “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados membros, ligados numa unidade Estatal”. (JELLINEK, 1973, p. 769). Na teoria federalista, o produto final obtido de negociações e devidamente estruturado pelos estados e governo federal constitui o poder político de fato, ao contrário do sistema unitário em que o poder total advém apenas de um indivíduo ou órgão político. De acordo com Zimmermann (1999, p.41), a descentralização política, que esteia e caracteriza a sistemática desse tipo de Estado, passa a receber uma perfeita relação de equilíbrio, num sistema de efetiva acomodação dos interesses gerais e específicos. Assim, pode-se dizer, segundo Ismael, que “o federalismo representa um sistema político não centralizado, no qual o poder não pode ser legitimamente concentrado sem quebrar o espírito do pacto federativo, devendo os estados estar imunes à interferência do governo federal” (ISMAEL, 2013, p.11). O pacto federativo tem como símbolo maior a Constituição Federal, em que se desenha a atuação do governo federal, estados e municípios, porém não se deve estabelecer, aqui, relação direta entre uma Constituição rigorosa e a estrutura federativa, como afirma Marta Arretche:

As pesquisas empíricas, contudo, não confirmam a associação sistemática entre Estados federativos e constituições rígidas. Lutz (1994) demonstra que Áustria, Alemanha, Brasil e Índia – Estados federais – apresentam as mais altas taxas de emendamento constitucional de sua amostra de 32 constituições nacionais, ao passo que Dinamarca, Japão e Irlanda apresentam muito baixas taxas de emendamento, a despeito de serem Estados unitários. As regras de emendamento, que podem variar da mera maioria legislativa nos primeiros casos à exigência de um referendo por parte dos eleitores ou das unidades constituintes, são melhores preditores da rigidez das constituições que a forma constitucional do Estado. (ARRETCHE, 2020, s/pag)

A busca pelo real entendimento e compreensão da teoria federalista continua a mobilizar estudos e pesquisa no sentido de deter sua singularidade. Com relação aos estados-membros, no entanto, “são entes não soberanos, muito embora dotados de efetiva autonomia garantida pelo direito público interno” (ZIMMERMAN, 1999, p.45). Os estados possuem participação direta e também são diretamente influenciados em deliberações originadas do poder estatal. O processo decisório mais descentralizado reúne, por assim dizer, condições mais propícias para maior participação social, estimulando de alguma forma a cidadania ativa, o controle social das instituições governamentais e o fortalecimento de uma cultura política democrática (ISMAEL, 2013, p.9). Marta Arretche atesta que

Estados federativos, afirma Lipjhart (1999, capítulos 15 e 16), produzem melhor desempenho econômico e social se comparados aos Estados unitários, dada a capacidade dos primeiros de induzir a inclusão de um amplo segmento de interesses nas decisões de governo. (2020, p.1)

O federalismo tem como objetivo fundamental assegurar um arranjo de dupla autonomia territorial, estados subnacionais e União, equilibrando institucionalmente forças centrípetas e cetrífugas. Há aqui, porém, “aquelas tarefas que não seriam passíveis de realização pelas unidades federadas, a saber: política externa e defesa” (PAIM, 2015). E, apesar das controvérsias acerca das particularidades do sistema federativo, Souza (2005) afirma que existe um consenso de que essa instituição tem duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental.

A seguir, imagem que distingue os países unitários dos federalistas no globo:

Figura 2 — Estados Federais (cor roxa) e Unitários (cor verde) na Ordem Global



Fonte: ENAP (2017), extraído de AZEVEDO, 2022.

5.2 Origens do federalismo

A origem do Estado federal data da Constituição norte-americana de 1787. Segundo Zimmerman (1999):

De acordo com Manuel Garcia Pelayo, ele respondeu a necessidades práticas, haja vista que “se tratava de buscar uma fórmula que fizesse compatíveis a existência dos Estados individuais com a de um poder dotado de faculdades para bastar-se por si mesmo, no concernente à esfera de suas funções.” Representa, pois, como bem denotou o próprio Garcia-Pelayo, uma forma intermediária entre o Estado unitário e a Confederação, que eram as formas de organização política conhecidas até aquele determinado momento.

A definição de origem acima, contudo, se refere ao federalismo moderno norte-americano que se alastrou pelo mundo, mas, como ensinou Elazar (1987), o termo federalismo é bastante antigo, remetendo a documentos de antigas tribos de Israel no século 12 a.C., e seu entendimento ao longo dos séculos variou imensamente, inclusive sendo utilizado de forma intercambiável com o termo confederação.

O federalismo norte-americano foi estruturado ao longo da década de 1780, após as treze províncias terem alcançado a independência da colônia inglesa em 1776 e, já em 1787, a Constituição Federal promulgada selou o primeiro moderno Estado Federal. Ainda segundo Zimmermann (1999), o

federalismo norte-americano estabeleceu a unidade e a garantia de segurança nacional aos Estados Unidos da América, criando para isso um poder central mais forte do que o existente nos artigos de Confederação. Esta Confederação foi pensada e estruturada a partir de 1776, quando as treze províncias escolheram esse modelo de organização estatal com propósito de unir forças para sustentarem a guerra pela independência. Foi através dos Artigos de Confederação e União Perpétua (Articles of Confederation and Perpetual Union) que se tipificaram os termos de operacionalização desse modelo estatal, inaugurado em 11 de junho de 1776 e colocado em funcionamento a partir de 1 de março de 1781, quando a província de Maryland foi a última a ratificá-los.

A Confederação não contava com os três principais poderes de Montesquieu, ou seja, não havia Executivo nem Judiciário, apenas uma Assembleia, denominada Congresso, composta por representantes das treze províncias. Para Zimmermann, a razão para “a escolha de uma Confederação nestes moldes decorria da preocupação de que o governo central pudesse concentrar muitos poderes, e, com isso, prejudicar a recém-adquirida liberdade por uma outra forma de opressão” (1999, p.243), mas, ainda segundo o autor, a Confederação

embora representasse os arranjos voluntariamente acordados sob o Congresso Continental, a Confederação era um simples instrumento, ainda que imperfeito, para promover a unidade nacional. Não podia criar receita, manter tropas (exceto solicitando-as aos Estados), promulgar leis para os cidadãos individuais, além de não dispor de nenhum meio coercitivo de impor a sua vontade. Cada Estado tinha um único voto no Congresso da Confederação, e os Estatutos só podiam ser emendados com a aprovação do Congresso e a totalidade das Assembleias Legislativas. (ZIMMERMANN, 1999, p.244)

Após o fim da Guerra de Independência, os norte-americanos concluíram que a Confederação poderia ser frágil no sentido de defender interesses em comum, principalmente no ponto de vista da defesa, economia e relação exteriores. Além disso, a solidez da Confederação era constantemente abatida por rivalidades locais e legislações conflitantes. Assim, foi convocada a Convenção de Filadélfia em 1787, em que os delegados dos estados começaram a discutir e elaborar uma Constituição que qualificaria o inédito governo federal, projeto que até então nenhum

outro país havia implementado. A Constituição de 1787 instaurou o novo sistema de Estado, o federativo, e o novo modelo de governo, o presidencial.

Abaixo, a tabela mostra os primeiros países a adotarem o sistema federalista e o respectivo ano da adesão:

Tabela 3: Sequência de países a adotar o sistema federalista

Fases	Países	Adoção	Total
Origem	Estados Unidos	1787	7
Século 19	México	1824	
	Venezuela	1830	
	Suíça	1848	
	Argentina	1853	
	Canadá	1867	
	Brasil	1889	
Primeira metade do século 20	Austrália	1901	4
	Áustria	1920	
	Alemanha	1949	
	Índia	1950	

Segunda metade do século 20	Paquistão	1956	10
	Nigéria	1960	
	Malásia	1963	
	Emirados Árabes Unidos	1971	
	Espanha	1978	
	Rússia	1991	
	Bélgica	1993	
	Bósnia-Herzegovina	1995	
	Etiópia	1995	
	África do Sul	1996	
Século 21	Iraque	2005	3
	Sudão	2005	
	Nepal	2007	
Total			24

Fonte: Extraído de Soares (2018) - *Forum of Federation* (2017).

5.3 Federalismo brasileiro

O Brasil aplicou o formato federativo de administração territorial desde a Constituição de 1891, logo nos primeiros anos da República. Desde sua instituição até os tempos atuais, este arranjo sofreu várias alterações em virtude de diferentes formas de governo instauradas, épocas de autoritarismo e finalmente, desde 1988, com o formato atual vigorando em ambiente democrático. Segundo Souza (2005) “um estudo das Constituições anteriores à de 1988 contribui para compreender melhor o federalismo brasileiro, haja vista que elas refletem as mudanças nos regimes políticos e mantiveram ou fortaleceram muitos dispositivos constitucionais das constituições anteriores, com poucas exceções”. O

Brasil adotou o federalismo inspirado na experiência norte-americana, mais especificamente no fim do século XVIII, quando a Constituição Nacional de 1787 foi promulgada. De acordo com Gustavo Cravo de Azevedo:

Em um primeiro momento, havia a confederação com os treze estados iniciais. A confederação tinha pouco poder de impor sua decisão aos estados, que eram muito fortalecidos. Surge então um segundo modelo, advindo da Constituição Nacional, e que previa a convivência entre os estados e o governo federal. O federalismo foi uma solução criativa para resolver o impasse entre um modelo mais centralizado e um modelo totalmente descentralizado. A saída encontrada buscou preservar os poderes dos estados, pois não haveria acordo político sem levar esse ponto em consideração. Nesse sentido, predominou o princípio de os poderes delegados à União pela Constituição proposta serem poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011). O federalismo asseguraria a estabilidade política sem restringir a livre manifestação da sociedade e a autonomia dos Estados-membros. Nesse modelo, a autoridade da União sobre as unidades subnacionais e seus cidadãos têm seus limites definidos pela Constituição (ISMAEL, 2005). (AZEVEDO, 2022, p.33)

Aqui no Brasil, com a Constituição de 1891 após a Proclamação da República, saímos de um Estado Unitário para um Estado Federal, fundado a partir das 20 províncias herdadas na época e que hoje formam 26 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios³⁴. A instalação do sistema federativo no Brasil, que encontrou em Rui Barbosa seu principal apoiador, visou manter a unidade nacional a partir da descentralização do poder. Mesmo com a inauguração do novo modelo descentralizado, a centralização praticada durante o período do império se perpetuou como legado histórico. Como aponta Azevedo (2022), se na Constituição Federal (CF) de 1891 a República em si ainda era uma novidade, é de imaginar que não se tinha muita clareza de como seria a implementação do federalismo por aqui.

Embora a Constituição de 1891 tivesse trazido a descentralização como regra, perpetuou-se, de fato, a centralização de poder na União derivado de vícios oligárquicos, o que fez da República Velha uma República de Coronéis (FAORO, 2012). O federalismo foi capaz, ao longo do século XX, de manter o país integrado, porém não se mostrou eficaz em resolver os problemas de desníveis de capacidade entre os entes

³⁴ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 6 nov 2022.

subnacionais. Cabe observar também que, ao implantarmos o federalismo inspirado nos Estados Unidos, que possui cultura política distinta, foi possível implantar a estrutura administrativa federalista, mas não a cultura política norte-americana. Assim, segundo Azevedo (2022), no Brasil observa-se a falta de cultura cívica na esfera local, no sentido da baixa participação social, o que terminou dificultando a implementação de um modelo de organização do Estado mais descentralizado como o federalismo. Desde a Constituição de 1891³⁵, tivemos promulgadas mais 5 Constituições: 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988³⁶. Cada uma delas trouxe consigo alterações no sistema federativo, por isso Souza (2005) defende a importância de se analisar a estrutura constitucional no sentido de compreender melhor como o federalismo opera, principalmente em um país como o Brasil, que possui uma história constitucional complexa e onde o federalismo sempre assumiu realce nos dispositivos constitucionais.

No caso do Brasil, de acordo com Ismael, “o processo de redemocratização (...), a partir dos anos 1980, fortaleceu o modelo federalista no sentido de conceder mais poder aos estados no jogo federativo nacional” (ISMAEL, 2013). A Constituição Federal de 1988 tipificou competências concorrentes entre os entes federados, e isso contribuiu para introduzir maior integração entre eles. Na prática, contudo, a cooperação entre a União, estados e municípios fica comprometida, pois os entes subnacionais ainda possuem desníveis acentuados de capacidade, sendo necessária a criação de aparatos que, por exemplo, identifiquem e estimulem vocações locais a fim de fomentar maior cooperação intergovernamental.

³⁵ Antes da Constituição de 1891, houve a Constituição de 1824 imposta por D. Pedro I.

³⁶ Das sete Constituições, quatro foram promulgadas por assembleias constituintes, duas foram impostas — uma por D. Pedro I e outra por Getúlio Vargas — e uma aprovada pelo Congresso por exigência do regime militar. Na história das Constituições brasileiras, há uma alternância entre regimes fechados e mais democráticos, com a respectiva repercussão na aprovação das Cartas, ora impostas, ora aprovadas por assembleias constituintes. Disponível em: Agência Senado em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras> Acesso em: 4 nov 2022.

5.4 Dificuldades de cooperação no arranjo federativo nacional

O ambiente federativo nacional não presume facilidade e fluidez de cooperação entre os entes federados por conta de diversos fatores, como por exemplo o descompasso econômico e social entre estados e municípios. Para Ismael,

o caminho seguido pela Federação brasileira a partir dos anos 1990 também não tem sido capaz de propiciar reduções expressivas nos históricos desequilíbrios econômicos e sociais entre os estados e municípios brasileiros, tornando obrigatória a incorporação desse debate na agenda pública nacional nos próximos anos. (ISMAEL, 2013, p.19)

Embora a Constituição Federal tenha aberto caminhos para o combate às desigualdades regionais através da elaboração de mecanismos cooperativos, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou mesmo Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) (ISMAEL, 2013, p.19), ainda assim essa heterogeneidade regional é um problema latente. São necessárias políticas públicas locais de porte robusto, focadas principalmente em regiões desfavorecidas como Norte e Nordeste, para atenuar tamanhas disparidades socioeconômicas no território nacional.

Outro fator dificultador da cooperação entre os entes federados é a chamada guerra fiscal, iniciada a partir da criação de um sistema de incentivos fiscais por parte da União. No caso do Nordeste, por exemplo, a concessão de incentivos fiscais, aliada à mão de obra barata, tem levado muitas empresas para lá, fazendo com que boa parte dos estados da região se transformasse em defensores da guerra fiscal (ISMAEL, 2013, p.104). Também como resultado do caráter descentralizador do ponto de vista financeiro, a Constituição de 1988, fazendo com que os estados fossem mais partícipes dos recursos públicos distribuídos, “abriu portas para uma acirrada disputa por investimentos privados entre eles, sem nenhuma contrapartida cooperativa significativa (ISMAEL, 2013, p.103).

Aperfeiçoar mecanismos que contribuam com uma melhor cooperação entre os entes é vital para o bom funcionamento do federalismo

brasileiro. Como diz Souza (2005) no que se refere às competências concorrentes, os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis. Como algumas atribuições são de dever de todos os entes, isso acaba por gerar troca de acusações a respeito de quem é responsável por este ou aquele assunto, transformando o caráter original do federalismo de cooperativo para competitivo.

5.5

Cooperação federativa no combate à pobreza – o caso do Brasil Sem Miséria

É sabido que o combate às causas da pobreza é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios segundo dispõe o artigo 23 da Constituição Federal. O grande marco, contudo, do início de uma real cooperação federativa na luta contra a pobreza no recente período da redemocratização do país se deu a partir do funcionamento do Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em junho de 2011. Como dito na subseção 3.3 deste trabalho, Neri (2012) já sinalizava que esse movimento representava o início do novo federalismo social, e é sobre como se deu o novo formato de cooperação intergovernamental com a chegada do BSM que trataremos nesta subseção.

O Brasil é marcado pela heterogeneidade socioeconômica entre seus entes federados, assim é necessário que se implantem programas que envolvam os três níveis de governo, de modo que suas ações cheguem aos quatro cantos do território nacional e gerem impactos positivos principalmente no sentido de melhorar mais rapidamente problemas sociais das regiões menos favorecidas. Além disso, os programas devem se dotar de estratégias adequadas para lidar com toda sorte de manifestações locais da pobreza. E foi justamente com esse foco e aderindo a esse formato que o Brasil Sem Miséria foi proposto para atuar.

O governo federal, ao convocar estados e municípios para unir forças na luta contra a pobreza, num movimento suprapartidário e republicano, fez gerar grande comprometimento por parte dos governantes. Meses após o

lançamento do programa, os governos dos estados mais importantes da oposição, São Paulo e Minas Gerais, anunciaram ações complementares ao Bolsa Família (NERI, 2012), até porque o respeito à autonomia dos entes federados está na raiz do êxito obtido na construção dessa articulação federativa em torno do Plano Brasil Sem Miséria (COSTA; OLIVEIRA; SOUSA; NAKASHIMA; 2014, p.2). Essas ações estaduais são importantes, assim como aquelas dos municípios, pois são capazes de propor ações adaptadas à forma específica com que a pobreza lá se expressa. Fundamentalmente, a assinatura dos pactos regionais pela eliminação da pobreza extrema até 2014 junto aos governadores foi o que promoveu a natural aproximação entre União, estados e municípios no sentido de alinharem as intervenções para resolução do problema em questão.

Um dos equipamentos mais importantes para a operacionalização deste novo federalismo social é o compartilhamento de informações no CAD-Único. Este instrumento é imprescindível para que estados e municípios realizem a tão importante busca ativa das famílias mais miseráveis, direcionando benefícios a quem mais precisa e fazendo os programas de transferência condicionada de renda mais focalizados e eficazes. É válido salientar a grande importância do papel dos governos subnacionais no enfrentamento à pobreza: são deles a responsabilidade de trabalhar pelo desenvolvimento socioeconômico local, trazendo emprego e renda, para que beneficiários de programas sociais possam de fato encontrar a “porta de saída” do ciclo intergeracional da pobreza. Além disso, é deles também o dever de melhorar a educação básica. Conforme aponta Vieira:

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. (VIEIRA, 2013, p.57)

Segundo Costa; Oliveira; Sousa e Nakashima (2014, p.11), em agosto de 2014, sete estados mantinham complementações do Bolsa Família ativas: Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de

Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Também nessa mesma época, havia dois municípios com complementação pactuada com o Programa Bolsa Família: Manaus (AM) e Nova Lima (MG). Ainda de acordo com os mesmos autores, os estados também tiveram um papel extremamente relevante no Plano Brasil Sem Miséria enquanto apoiadores dos municípios localizados em seu território, especialmente daqueles com maior incidência de extrema pobreza, recursos limitados e baixa capacidade de gestão (COSTA; OLIVEIRA; SOUSA; NAKASHIMA, 2014, p.12). Os municípios têm papel central no Brasil Sem Miséria, e os estados foram o ponto de apoio próximo e qualificado de que precisavam.

Neri evidencia que o interessante de se ter programas complementares de combate à pobreza no nível estadual e municipal é que eles “somam forças e dividem trabalho para multiplicar resultados na vida dos pobres” (NERI, 2012, p.500).

A cooperação entre o município do Rio de Janeiro, o estado, e a União no âmbito federativo necessita muito ser amadurecida para resolução dos problemas do estado, principalmente no que concerne ao combate à pobreza, tema estudado neste trabalho. O estado do Rio de Janeiro possui uma combinação de fatores de ordem histórica, estrutural e econômica que torna crucial a união de forças para solucionar os desafios presentes diante do estado. Como dito na Introdução desta dissertação, o artigo 23 da Constituição tipifica uma série de competências comuns aos entes federados, entre elas a luta contra a pobreza, e este fenômeno precisa definitivamente ser enfrentado através de políticas públicas combinadas e eficientes por parte das três esferas administrativas. Nos últimos anos, divergências de ordem política comprometeram essa relação, a exemplo do rompimento do ex-governador Wilson Witzel com o então presidente Jair Bolsonaro, sem que ambos poupassem demonstrações públicas de rivalidade.

Durante os primeiros meses da pandemia da Covid-19, por exemplo, o governo federal e os estados protagonizaram momentos de grande hostilidade, principalmente no que se refere às medidas de contenção do vírus pautadas no isolamento social. A este respeito, Ismael & Pereira (2022) realizaram um estudo de caso sobre a disputa federativa acerca da

aquisição de respiradores por parte do Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE), vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em que, resumidamente, a Universidade judicializou a questão com um mandado de segurança preventivo solicitando a “suspensão da requisição administrativa federal de dez aparelhos respiradores pulmonares adquiridos pelo HUPE” (ISMAEL; PEREIRA, 2022, p.104). Segundo os autores:

O embate denota o cerne do problema (...) analisado: as dificuldades do federalismo cooperativo no Brasil, em razão de um processo político manifestamente competitivo, e a ausência de regras claras para o exercício da parceria entre os entes federados no fornecimento de serviços sociais. (ISMAEL; PEREIRA, 2022, p.104)

Não só para o caso do estado do Rio de Janeiro, mas para o amadurecimento do federalismo cooperativo em geral, é necessário estabelecer normas precisas de cooperação e ação em conjunto no fornecimento de serviços básicos. Assim como a falta de sinergia entre governos estaduais e governo federal prejudicou a contenção do vírus da Covid-19 e contribuiu para acentuar o número de mortes, a mesma falta de cooperação compromete ações eficazes na luta contra a pobreza. Como lembra Wanda Engel, “o Brasil, diferentemente do que se acredita, é um dos países que mais investem no social, mas de maneira pulverizada, pouco focalizada e com baixo impacto final. Neste momento, mais do que nunca, seria preciso integrar e focalizar!” (ENGEL, 2022, p.486).

A implementação de mecanismos institucionais que propiciem boa relação entre os entes é fundamental, começando com os municípios da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Segundo o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, a região metropolitana do Rio de Janeiro, em 2018, possuía 12.699.743 habitantes, o que representa 74,01% da população estadual³⁷. Trata-se da região metropolitana com a segunda maior participação populacional em relação ao estado, atrás apenas da de Boa Vista (RR). Por ser uma região de alta densidade populacional, a metropolitana do Rio de Janeiro enfrenta, há muito tempo, sobrecarga nos

³⁷ Disponível em: <https://fnemrasil.org/regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro-rj/> Acesso em: 4 out 2022.

equipamentos públicos, comprometendo diretamente a qualidade do serviço ofertado. É impossível imaginar que avancemos na melhoria da qualidade de vida do povo fluminense sem que os 23 municípios que compõem a região (que, mais uma vez, comporta $\frac{3}{4}$ dos habitantes do estado) aprimorem instrumentos de cooperação e estabeleçam metas conjuntas com programas sincronizados de combate à pobreza. Porém, as enormes disparidades econômicas entre os municípios são um fator que traz empecilhos a esse objetivo. Segundo uma pesquisa da FGV³⁸ publicada em junho de 2021, Niterói é apontada como a cidade com a maior renda *per capita* da região: R\$ 4.186,51. Enquanto isso, do outro lado da ponte, na Baixada Fluminense, a cidade de Japeri possui renda per capita de R\$ 259,63. Isso significa que a renda *per capita* dos niteroienses é 16 vezes maior do que a de Japeri. Descompassos tamanhos como esse prejudicam ações em conjunto entre os municípios e, por outro lado, escancaram a real necessidade do estado de implementar medidas de neutralização da desigualdade regional como objetivo social. Como já foi feito no passado e demonstrado neste trabalho, o ideal, sem dúvidas, é a junção de ações municipais, como a cidade do Rio de Janeiro com o Família Carioca, com o estado adotando também uma política de mesmo fim, sob a aba do Bolsa Família em âmbito federal.

O estado do Rio de Janeiro foi o estado que menos cresceu entre 1985 e 2019, segundo estudo realizado pela FGV (TRECE, 2022). No mesmo período, o PIB brasileiro mais que dobrou, em uma média de 2,3% de crescimento ao ano. Já o Rio de Janeiro cresceu 66,9% em 35 anos, resultando em uma média anual de 1,5%. Uma das consequências diretas do baixo crescimento econômico é a manutenção de taxas elevadas de desemprego no estado³⁹. Isso representa um grande obstáculo na luta contra pobreza, haja vista que é a inserção do indivíduo no mercado de trabalho formal que promove a fratura da transmissão intergeracional da

³⁸ Pesquisa da FGV retratada pelo canal g1 disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/22/cidade-mais-rica-do-rj-tem-renda-media-16-vezes-maior-do-que-a-mais-pobre.ghtml> Acesso em: 12 set 2022.

³⁹ O IBGE revelou em agosto de 2022 que o Estado do Rio de Janeiro ostentava uma taxa de desemprego 12,6%, a quarta mais alta do país. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/08/12/desemprego-cai-em-22-estados-no-2o-trimestre.ghtml>. Acesso em: 4 nov 2022.

pobreza e finda a atuação dos programas de transferência condicionada de renda.

A manutenção de boa saúde fiscal por parte do estado, certamente, é fundamental para a execução de políticas públicas de combate à pobreza. É preciso que o estado faça boa gestão financeira para que haja recursos destinados ao funcionamento de programas sociais. Atualmente, o estado do Rio de Janeiro está sob regime de recuperação fiscal (RRF), por um acordo firmado com a União em 2017, o que significa que o Rio de Janeiro não precisa liquidar sua dívida junto à União enquanto da vigência desse contrato. Como contrapartida, o governo federal impôs uma gama de condições no que se refere à gestão fiscal e financeira do estado para a assinatura do RRF, o que pode significar redução do grau de autonomia federativa e submissão financeira, impactando no poder de investimento em políticas públicas por parte do estado.

Nos últimos anos, divergências político-partidárias entre governantes dos três níveis administrativos na arena política fluminense foram expostas de forma despuddorada. Embora seja preciso investigar mais cautelosamente o real impacto desse cenário sobre o andamento de políticas públicas no estado do Rio de Janeiro, é plenamente reconhecida a importância de se estabelecer parcerias suprapartidárias que possam garantir ações coordenadas e resultados frutíferos no combate às principais mazelas do estado.

6 Considerações finais

Esta pesquisa procurou resgatar o histórico de políticas de combate à pobreza, focada naquelas que se caracterizam pela transferência condicionada de renda no estado do Rio de Janeiro, no período de 1999 a 2021, realizando uma discussão preliminar sobre as características da pobreza no estado e realçando a importância da questão do federalismo nesta discussão.

No segundo capítulo, apresentei alguns conceitos de pobreza apoiados nos estudos de Sônia Rocha (2006; 2011), Amartya Sen (2020), Strobel (2008), Milton Santos (1978), Marins (2017), Codes (2008), Vera da Silva Telles (2013), Vieira (2013), e Sachs (2005).

Dentre os autores discutidos, o tema da pobreza é tratado sob o aspecto da ausência de renda, privação de capacidades, bem como sob o ponto de vista antropológico através de representações coletivas e traços simbólicos. A definição de pobreza é utilizada de forma distinta em diversos lugares, pois cada realidade social possui peculiaridades que definem o seu conceito mais adequado. No Brasil, nós utilizamos o conceito de pobreza absoluta, ou seja, determina-se em situação de pobreza aqueles que não possuem meios para sanar suas necessidades primárias.

Ainda nesse capítulo, foram recuperados alguns conceitos a respeito das características históricas e estruturais da pobreza no Brasil, contando com o apoio principalmente dos escritos de Vera da Silva Telles (2013). Herdeiros de uma sociedade escravocrata e latifundiária, ainda não fomos capazes de romper com os vícios desse passado apesar de condições econômicas e financeiras razoáveis. Nossa pobreza, de cor preta, é produto de um histórico de lógicas excludentes que se refletem nas grandes desigualdades regionais, a exemplo da alta pobreza concentrada nas regiões Norte e Nordeste do país e na forte concentração de renda. Por fim, na última parte do capítulo, introduzi uma discussão sobre a implementação dos primeiros programas de transferência condicionada de renda no Brasil, a partir da visibilidade que o tema da pobreza ganhou no início dos anos

1990 por conta do processo de redemocratização do país. A estabilização monetária provocada pelo Plano Real em 1994 preparou o terreno para os primeiros programas, sendo as duas iniciativas pioneiras executadas por Campinas, no estado de São Paulo, e pelo Distrito Federal.

Ao longo do trabalho, salientei que o Rio de Janeiro possui características históricas que exprimem o formato da renitente pobreza do estado, contando principalmente com os escritos de Carlos Lessa (2000), Maurício de Abreu (2000) e Lynch (2017). Por isso, no terceiro capítulo, busquei recuperar acontecimentos importantes ocorridos ao longo do século XX que pudessem sugerir a situação de desamparo econômico e social que se anunciava, a saber o contínuo investimento por parte da União em vasta estrutura para acomodar as instituições do governo federal, seguido pelo esvaziamento da cidade com a transferência da capital para Brasília sem as devidas contrapartidas para compensar o Rio de Janeiro. Na sequência, a mudança de status da capital por duas vezes em quinze anos, impondo finalmente a fusão do então estado da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro, em 1974, sem o devido planejamento e dirigentes adequados, que pudessem garantir um caminho de desenvolvimento econômico sustentável ao novo estado criado. Ao fim do capítulo, foram apresentados números atuais da situação econômica do estado, e depois dados relativos à questão social para apresentar a presente situação de pobreza no Rio de Janeiro. O estado possui 22,81% da população abaixo da linha da pobreza, e a solução principal proposta para corrigir esse cenário é o investimento em políticas de transferência condicionada de renda para sanar as necessidades primárias dos indivíduos a curto prazo, acompanhada por políticas de fortalecimento econômico para geração de emprego. É a inserção das pessoas no mercado de trabalho formal o instrumento capaz de interromper o ciclo intergeracional da pobreza.

O quarto capítulo foi focado em realizar uma análise institucional dos principais programas de transferência condicionada de renda realizados pelo estado do Rio de Janeiro desde 1999, quando foi instituído o primeiro deles, o Cheque-Cidadão, até 2021, quando do retorno do programa Renda Melhor Jovem. O Cheque-Cidadão, implantado pelo então governador

Anthony Garotinho, consistia na distribuição de um cheque no valor de R\$100,00 para famílias carentes poderem trocá-lo por alimento. Os lugares onde poderiam ser adquiridos os mantimentos eram credenciados junto à FIA em parceria com a ASSERJ. O ponto mais polêmico do programa, contudo, era o envolvimento de entidades religiosas na sua operacionalização. Sob a justificativa de estarem economizando força de trabalho remunerada do estado, o que traria economia de recursos à máquina, entidades religiosas cadastradas pela SETASC faziam o cadastro dos beneficiários, distribuição dos cheques e controle do cumprimento das condicionalidades.

Esse programa possuía um caráter absolutamente clientelístico e populista, pois os governos Anthony e Rosinha Garotinho se utilizavam dos entes religiosos para se aproximarem dos pobres e, quando lhes era conveniente, subitamente ampliavam a distribuição de benefícios em determinado local visando lucros eleitorais de curto prazo, como no caso das eleições municipais de 2004 em Campos dos Goytacazes⁴⁰. Ou seja, o programa não dispunha de mecanismos burocráticos que pudessem blindá-lo de práticas eleitoreiras, como, por exemplo, método de pagamento impessoal por intermédio de algum banco através de saque direto ou um cartão destinado exclusivamente para recebimento do benefício. O programa não era inserido em uma estrutura administrativa técnica e moderna, onde poderia ser possível a adoção de instrumentos geradores de transparência quanto à sua operacionalização. E até a sua extinção, em 2007, o Cheque-Cidadão nunca se utilizou da então recém-consolidada estrutura do CAD-Único do governo federal, que poderia favorecer, por exemplo, a realização de busca ativa para maior focalização do programa.

Em janeiro de 2007, com a chegada ao poder do então governador eleito, Sérgio Cabral, em poucos dias o programa Cheque-Cidadão foi extinto sob a promessa de destinar seus aproximadamente cem mil beneficiários ao Bolsa Família, que, segundo o governo, poderia não só pagar valor superior como também abarcar maior número de famílias.

⁴⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0509200411.htm> Acesso em: 13 dez 2022.

Durante esse período, foi possível visualizar o que comumente acontece no âmbito de combate à pobreza: a tendência dos governos subnacionais em direcionar grande parte dessa responsabilidade ao “colo” do governo federal, justamente em um período de alinhamento político entre a União e o estado, em que tudo propiciava a cooperação.

Durante esse período, o governo do estado do Rio de Janeiro deixou passar a oportunidade de reutilizar a estrutura burocrática do Cheque-Cidadão, por mais frágil que ela pudesse ser, para instituir um programa moderno, com capacidade técnica de realizar busca ativa e distribuição impessoal de benefícios, principalmente já podendo usufruir da consolidada plataforma do CAD-Único. Esses programas adquirem maior eficácia quando têm a oportunidade de serem aperfeiçoados ao longo do tempo. Por fim, e não menos importante, o estado gozava de saúde financeira e fiscal razoável naquele momento, mais uma situação positiva para a implementação de tais políticas e que não foi aproveitada.

As eleições de 2010 foram mais uma vez consagradoras para Sérgio Cabral, reconduzindo-o ao cargo de governador e dando continuidade à sua aliança com o PT em nível nacional e estadual, mas dessa vez tendo Dilma Rousseff no comando do governo federal. Nos primeiros meses de mandato, a então presidente implementou o Brasil Sem Miséria, grande programa na área social que se configurava em um chamado aos governos subnacionais e à sociedade civil para a luta contra a pobreza, inaugurando um novo momento para as relações federativas no país, o que Neri (2012) chamou de “o novo federalismo social”. A fim de fazer sua parte enquanto administração estadual, o governo Sérgio Cabral II implantou os programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem sob o arcabouço do plano Rio Sem Miséria.

De acordo com a SEASDH, em 2015, o plano Rio Sem Miséria, através de seus dois subprogramas, alcançava mais de 284 mil famílias cobrindo 91 municípios do estado, deixando de fora apenas a capital, pois essa contava com seu próprio plano municipal de transferência condicionada de renda, o Família Carioca. Ao contrário do que ocorria com o Cheque-Cidadão, o Renda Melhor e o Renda Melhor Jovem realizavam a distribuição do benefício através da Caixa Econômica Federal, atribuindo

modernidade e impessoalidade à execução do programa, peça fundamental para protegê-lo de intenções eleitoreiras e clientelísticas, além de contribuir para obtenção de maior eficácia.

Esse momento retrata um período interessante no combate à pobreza no Rio de Janeiro. Vieira indica que “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” (VIEIRA, 2013, p.76). Além disso, sobre o alinhamento político entre estado e a União, Vieira (2013) aponta que ser aliado ao governo federal faz a diferença, pois ocasionou a disposição do estado do Rio de Janeiro em seguir as orientações de combate à pobreza propostas pela União. Portanto, aqui é possível verificar a importância de uma relação federativa saudável para o bom andamento de políticas públicas de forma cooperada.

Lamentavelmente, tanto o Renda Melhor quanto o Renda Melhor Jovem foram descontinuados em 2016, diante da profunda crise financeira em que o Rio de Janeiro mergulhou. Contudo, as pesquisas para este trabalho mostraram que, com base no orçamento estadual sancionado para 2016 e o custo anual estimado destes programas para a máquina pública, o corte dos dois programas representaria uma economia de 0,35% do orçamento. O governo do estado impediu que milhares de famílias recebessem o complemento de suas rendas para cumprimento de suas necessidades primárias, e certamente provocou desestímulo aos jovens beneficiários do Renda Melhor Jovem em prosseguirem com os estudos em prol de uma economia orçamentária ínfima. Além disso, essa ação promoveu o desmonte da estrutura burocrática desses programas, que, como identificamos na pesquisa, é importante ser mantida para ser aperfeiçoada com o tempo e assim obter resultados cada vez mais desejáveis na luta contra a pobreza.

O quinto capítulo discutiu o papel do federalismo no combate à pobreza, iniciando com a discussão de conceitos para o federalismo apoiada nos estudos de Arretche (2020), Márcia Soares (2013), Zimmermann (1999), Ismael (2013), Jellinek (1973) e Souza (2005). Em seguida, discutimos a origem do federalismo, retomando a formação do

Estado federalista norte-americano após sua independência da metrópole inglesa a partir de 1776, tendo sido ratificado o formato federalista de estrutura governamental com a Constituição de 1787.

O Brasil adota o Estado federativo desde a Constituição de 1891, e sofreu diversas alterações de funcionamento devido a mudanças nos regimes políticos que nos governaram desde então. Inclusive, por esse motivo, Souza (2005) defende estudar o histórico do federalismo brasileiro através das Constituições que já tivemos promulgadas, uma vez que elas refletem as características do federalismo de cada época de acordo com o regime político em vigência. Nosso federalismo foi tipificado inicialmente pela Constituição de 1891 sob o propósito principal de manter o país integrado, porém tal integração ainda não resultou numa resolução definitiva a respeito das desigualdades regionais características do país.

O processo de redemocratização do país a partir da década de 1980 propiciou maior descentralização do sistema federalista brasileiro, impulsionado, inclusive, pelo protagonismo obtido pelos governadores de estado eleitos a partir de 1982, ainda mais fortalecidos durante o governo Sarney com o fracasso do Plano Cruzado. Essa descentralização, contudo, não resultou diretamente em maior facilidade de cooperação entre os entes federados. Como dito, as desigualdades regionais atraem grau considerável de competição entre os entes em busca de investimentos e recursos para seu respectivo território, ocasionando, também, a chamada guerra fiscal. Assim, por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido meios de cooperação para atenuar tais desigualdades, ainda não foram suficientes para saná-las de vez. É fundamental que se aprimore mecanismos que facilitem e deem o norte para maior integração entre os entes federados com objetivo de atenuar os descompassos regionais.

No que se refere às relações de cooperação federativa na luta contra a pobreza, o ponto máximo se deu com a criação do Plano Brasil Sem Miséria por parte do governo federal em 2011, que introduziu um chamado às esferas administrativas subnacionais e à sociedade civil para unirem forças em um mesmo propósito: combater a miséria. No caso do estado do Rio de Janeiro, nesse período foi criado o Plano Rio Sem Miséria, com dois principais programas de redistribuição de renda: o Renda Melhor e o Renda

Melhor Jovem. Este período, de 2011 a 2016, é um bom exemplo de cenário interessante de cooperação na luta contra a pobreza: estado e governo federal com políticas públicas trabalhando em objetivos sincronizados e atuando sobre a mesma plataforma de dados para boa focalização dos programas: o Cad-Único. Esse banco de informações fornecido pelo governo federal funciona como espécie de bússola para a União, estados e municípios poderem trabalhar de forma sinérgica em ações contra a miséria, e é vital para manutenção das relações federativas neste sentido.

A hipótese inicial desse trabalho foi que a descontinuidade de políticas estaduais de combate à pobreza observadas durante o período de 1999 a 2021, somada às sucessivas crises políticas relacionadas principalmente a denúncias de corrupção que levaram a situação financeira do estado à calamidade, bem como os altos e baixos da relação intergovernamental estado-União ao longo deste período, afetaram diretamente os números da pobreza no estado, ocasionando a sua piora. A hipótese foi confirmada, embora seja necessária a continuidade da investigação para entender melhor as razões do colapso financeiro estadual, que impediram a manutenção dessas políticas.

De acordo com a literatura especializada em políticas públicas de combate à pobreza, e conforme reforçado ao longo deste trabalho, quanto mais refinada e aperfeiçoada a estrutura destes programas, melhor o grau de focalização nos mais pobres entre os pobres, e naqueles subconjuntos de pobres que carecem mais de ajuda: idosos e pessoas com deficiência. Estes mecanismos de focalização contribuem para dar mais coerência à própria existência dessas políticas, e fazer com que os resultados cheguem mais rápido, e primeiramente, àqueles que mais precisam. Em outras palavras, conseguem focar no primeiro momento na redução da extrema pobreza. Se apoiando nos estudos para este trabalho, dada a constante descontinuidade destas políticas no estado do Rio, e diante de um dos maiores patamares de pobreza da história do estado, que temos hoje que enfrentar, o “vai-e-vem” destes programas trouxe prejuízos aos índices de pobreza no estado – mas essa é uma afirmação parcial. A comprovação desse fato depende de uma profunda pesquisa quantitativa acerca dos custos envolvidos na implementação e execução de cada um dos

programas e dos prejuízos de ordem social resultados da sua descontinuidade. Ainda seguindo a linha de uma pesquisa quantitativa, conforme demonstrado no decorrer do trabalho, investimentos em políticas de transferência condicionada de renda devem acontecer vis-à-vis com investimentos em serviços básicos, principalmente em saúde e educação. É necessária uma análise envolvendo valores destinados a essas duas áreas ao longo do tempo da pesquisa para ajudar a determinar o papel destas políticas nos números relacionados à pobreza do estado. Este estudo, inclusive, é a proposta apresentada para o curso de doutoramento, já incorporando os dois primeiros anos de mandato de Lula (PT) e Cláudio Castro (PL) a partir de 2023.

A pesquisa conclui e reforça, porém, que a criação, expansão ou eliminação de políticas públicas condicionadas de renda no estado do Rio de Janeiro não necessariamente dependeu da temperatura da relação entre o estado e o governo federal. Os programas dessa ordem vieram a preencher a agenda pública do estado com a entrada de Anthony Garotinho no governo após vencer as eleições de 1998. Naquele momento, Garotinho era endossado por Leonel Brizola (PDT), que por sua vez foi candidato à vice-presidente na chapa de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 1998, em oposição à reeleição do então presidente, Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Inclusive, nessa aliança, Benedita da Silva (PT) fora indicada como vice-governadora na chapa de Garotinho. Fernando Henrique Cardoso foi reeleito presidente naquele pleito e, aqui no Rio de Janeiro, ele havia apoiado o candidato Luiz Paulo Corrêa da Rocha (PSDB), que sequer chegou ao segundo turno. Ou seja: o governo Anthony Garotinho não contava com apoio político direto do presidente da República. Tampouco sua sucessora, Rosinha Garotinho, contava com o apoio do presidente da República durante seu mandato, Luiz Inácio Lula da Silva. E mesmo assim, a então governadora expandiu o Cheque-Cidadão e outros programas menores de assistência social, como os Restaurantes Populares, mencionados neste trabalho.

Curiosamente, enquanto Sérgio Cabral foi eleito em 2006 com apoio direto de Luiz Inácio Lula da Silva, e gozava naquele momento de alinhamento político para estreitamento das relações federativas entre o

estado e a União, ele optou por descontinuar o Cheque-Cidadão. O estado do Rio de Janeiro só retomou programas estaduais de transferência condicionada de renda em 2011, com a implantação do Rio Sem Miséria dentro do cenário de alinhamento político entre Cabral e Rousseff. Já em 2016, com Michel Temer (PMDB) ocupando a presidência da República de forma interina às vésperas da confirmação do impeachment de Dilma Rousseff (PT), e tendo se apresentado como aliado político de Pezão e Dornelles, o governo do estado optou pela descontinuidade do Renda Melhor e do Renda Melhor Jovem. Por fim, Cláudio Castro (PL) restituiu o Renda Melhor Jovem em 2021, em ambiente de harmonia nas relações com o então presidente Jair Bolsonaro (PL). É importante enaltecer aqui que a criação ou eliminação destas políticas independem do nível de alinhamento político entre estado e União, já que os recursos advêm do orçamento estadual, desobrigando o governador a agir sob o apoio do presidente da República, e o federalismo confere ao estado tal autonomia. Como explanado no corpo do trabalho, o interessante, contudo, é que haja a implementação de ações articuladas do governo federal e do governo do estado do Rio de Janeiro, para assim ampliarem-se as chances de maior êxito na redução da pobreza.

É muito necessário esclarecer o seguinte: embora o grau de alinhamento político não tenha influenciado a criação ou eliminação das políticas estudadas neste trabalho por parte do governo do estado do Rio de Janeiro, a combinação de políticas entre os entes na cartilha do federalismo cooperativo torna a execução dos programas e a obtenção dos resultados mais garantidos e direcionados, a exemplo da operacionalização do Renda Melhor e do Renda Melhor Jovem sob a rica plataforma do CAD-Único do governo federal, compartilhada com o Bolsa Família. Tanto o estado quanto a União seguiam ações igualmente orientadas no combate à pobreza, e este é o cenário ideal para a execução dessas políticas.

Como não poderia ser diferente, inevitavelmente empobrecemos durante a pandemia da Covid-19. O estado do Rio de Janeiro, mais do que nunca, precisa pavimentar um caminho rumo ao desenvolvimento socioeconômico com políticas de assistência social bem pensadas,

capazes de melhorar os índices de pobreza em todo o território. De acordo com todo o estudo para realização desta pesquisa, e à luz dos atuais índices de pobreza no estado do Rio de Janeiro, talvez seja importante estabelecer diretrizes para a estruturação de políticas públicas de desenvolvimento social focadas nos mais vulneráveis: mulheres, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e idosos. Fornecendo, também, bom treinamento à equipe técnica envolvida e, igualmente importante, estabelecendo parcerias com organizações da sociedade civil e setor privado, peças fundamentais que agregam (e muito) às políticas públicas. Como nos lembra Wanda Engel (2022), é sempre importante repetir que “uma política não se resume a um amontoado de programas, sem a necessária organicidade. Na verdade, os programas devem ser fruto de um processo de concepção, que começa com a definição da função social daquela política que prossegue com a construção de princípios estratégicos” (ENGEL, 2022, p.103).

O Rio de Janeiro possui um passado de implementação de uma gama de programas direcionados ao combate à pobreza que, infelizmente, foram descontinuados algumas vezes como explanado neste trabalho. Porém, na tentativa de reaproveitar o conhecimento adquirido com a execução destes programas, é possível construir uma plataforma programática com o melhor que se pode herdar do que já foi introduzido, somado às iniciativas atualmente em vigência, para que se possa preencher os vácuos de atuação e agregar o maior contingente de necessitados possível à rede de programas sociais.

O rompimento do ciclo intergeracional da pobreza só é possível com o provimento de um sistema de saúde público de qualidade bem como de melhorias contínuas na educação básica. Segundo Amartya Sen (2020),

não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e do serviço de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria. (SEN, 2020, p.124)

Uma das características fundamentais da construção de políticas de combate à pobreza é a intersectorialidade. É necessária uma congruência de ações nas áreas de saúde e educação, combinadas com uma condução econômica eficaz para que sejam criadas bases sólidas de desenvolvimento social de longo prazo. As transferências de renda entram em campo visando garantir uma melhoria de bem-estar a curto prazo, “enquanto o progresso educacional da nova geração não resulte em elevação da renda das famílias pobres” (ROCHA, 2019, p.165). Ações em nível estadual são fundamentais, haja vista que possuem vocação local, visam a territorialização, ou como diz Engel (2022), o uso do território como locus para integração das ações, visando o aumento do impacto.

Segundo Wanda Engel (2022), “no campo da assistência, a Constituição definiu, como finalidade desta política pública, a erradicação da pobreza e da desigualdade, por meio da proteção, da garantia de direitos (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência) e da promoção visando a autonomia” (ENGEL, 2022, p.152). Assim, da própria descrição dos termos de política de assistência na Constituição já se extrai a necessidade do caráter multissetorial desta política. E além de ter definido seus termos, como apresentamos no quinto capítulo, foi delegada atuação nessa frente a todos os entes federados.

As políticas de transferência de renda são ferramentas fundamentais na concessão de autonomia aos indivíduos e, como indica Rocha (2019), em função da expansão vigorosa e enorme visibilidade, e, porque não dizer, do sucesso, os programas de transferência de renda assistenciais tornaram-se o cerne da política pública antipobreza. Até porque, segundo observamos em Engel (2022), só acham que a assistência é desnecessária, que pode desincentivar o pobre, e que é preciso “ensinar a pescar ao invés de dar o peixe”, aqueles cuja experiência de vida nunca permitiu que percebessem que ninguém aprende a pescar com fome.

Políticas de assistência social sólidas, bem estruturadas e implementadas de forma contínua, tendo asseguradas ações multissetoriais com outras pastas e com aprimoramento das relações federativas de cooperação podem contribuir para descortinar um futuro

mais próspero para a população fluminense. No fim das contas, políticas sociais de transferência condicionada de renda servem para prover o mínimo para a população mais desassistida: poder conviver em sociedade. Segundo Amartya Sen,

As dificuldades que alguns grupos de pessoas enfrentam para “participar da vida da comunidade” podem ser cruciais para qualquer estudo de “exclusão social”. A necessidade de participar da vida de uma comunidade pode induzir demandas por equipamentos modernos (televisores, videocassetes, automóveis etc.) em um país onde essas comodidades são quase universais (diferentemente do que seria necessário em países menos ricos), e isso impõe exigências severas a uma pessoa relativamente pobre em um país rico mesmo quando ela possui um nível de renda muito mais elevado em comparação com o dos habitantes de países menos opulentos. (Sen, p.123, 2020)

Apesar dos programas de redistribuição condicionada de renda consumirem uma parcela muito pequena do orçamento do estado, é necessário que haja saúde fiscal e financeira mínimas para sua execução. É importante lembrar, ainda, que o estado do Rio de Janeiro encontra-se submetido ao Regime de Recuperação Fiscal. O fato de estarmos sob tamanha pressão fiscal impacta na implantação e expansão de políticas públicas. Seria interessante que os governos de ambas as esferas, passadas as eleições de 2022, pudessem superar divergências partidárias e dar lugar a um novo modelo de relação intergovernamental, a fim de retomar os investimentos da União no estado e, não só isso, poder transferir recursos para além das transferências obrigatórias.

Finalmente, torço para que tenha contribuído, através deste estudo, para enaltecer a importância de se repensar o formato de combate à pobreza, já que dados alarmantes a respeito da qualidade de vida e poder econômico do povo fluminense têm nos atordoado há muito. Deixadas (assim espero) para trás a pandemia e as eleições de 2022, que possamos construir caminhos para o desenvolvimento sustentável, em um movimento integrado com União, estados e municípios em uma agenda compartilhada de ações para melhoria dos equipamentos e serviços públicos focada em proporcionar, cada vez mais, qualidade de vida à população.

7

Referências bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2006.

ALKMIM, Antonio Carlos. Vinte anos de eleições para presidente e governador no estado do Rio de Janeiro: 1982/2002. In: IBGE. **A ENCE aos 50 anos**: um olhar sobre o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 185-221.

ARRETCHE, M. T. S. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia Política**, v. 28, n. 74, e003, 2020.

AZEVEDO, Gustavo Cravo de. **Dez anos de sociologia no Ensino Médio no Rio de Janeiro**: um olhar a partir do pacto federativo. Rio de Janeiro, 2022. Dissertação (mestrado), Departamento de Ciências Sociais, PUC-Rio.

BONELLI, Régis; VELOSO, Fernando. Rio de Janeiro: crescimento econômico e mudança estrutural. In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs). **Rio de Janeiro**: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BRASIL. **Lei 3752/60, de 14 de abril de 1960**. Lei Santiago Dantas. Dita normas para a convocação da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128699/lei-santiago-dantas-lei-3752-60> Acesso em: 10 jan 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.533/1997**. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9533.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.533%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,m%C3%ADnima%20associados%20a%20a%C3%A7%C3%B5es%20socioeducativas. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 4 nov 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.836/2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art. Acesso em: 10 jan 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm Acesso em: 6 nov 2022.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre a Pobreza**: em direção a uma visão complexa. Textos para Discussão nº1332, IPEA, Brasília, abril, 2008.

COSTA, Patrícia Vieira da; OLIVEIRA, Luciana Alves de; SOUSA, Marconi Fernandes de; NAKASHIMA, Caio. A Articulação Federativa no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Brasília, 2014.

DEISTER, Jaqueline. Prato vazio: a fome que não é fake no Brasil. **Brasil de Fato**, publicado em 25 jul 2019. Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2019/07/25/prato-vazio-a-fome-que-nao-e-fake-no-brasil> Acesso em: 9 ago 2022.

DROSDOFF, Daniel. **O Governo Médici**: 1969-1974. São Paulo: Global, 1986.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

ENGEL, Wanda. **Pobreza e desigualdade**: dá para superar. Rio de Janeiro: Livros Ilimitados Editora e Assessoria, 2022.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do Patronato Político Brasileiro. 4.ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul, 2012.

FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.) A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, A. A. (Org.). **A democratização no Brasil**: atores e contextos. Rio de Janeiro: FGV, 2006. cap. 6.

FONSECA, Ana M. M.; MONTALI, L. **O Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas: uma estratégia de combate à pobreza urbana.** GT: Estudos Urbanos. XX Encontro Anual da ANPOCS Caxambu, 22-26 de outubro de 1996.

FREIRE, Silene de Moraes; SIERRA, Vânia Morales. O Desmonte das Políticas Sociais no Bolsonarismo. In: MONTEIRO, Geraldo Tadeu; COSTA, Frederico Lustosa da (Orgs.). **O Bolsonarismo no Poder: rupturas institucionais e suas consequências.** Rio de Janeiro: Anagrama, 2022.

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. **Plano Rio Sem Miséria: reflexões sobre a estratégia de redução à pobreza no estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (mestrado) Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/port al/images/stories/PDFs/livros/livros180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf Acesso em: 3 jan 2023.

ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado Pela Constituição Federal de 1988: Aspectos Políticos e Institucionais de Uma Atuação Constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governamentais em debate.** Brasília: IPEA, 2014.

ISMAEL, Ricardo. O Federalismo Cooperativo no Brasil e o Programa Bolsa Família. In: GONÇALVES, Rafael Soares (Org.). **Pobreza e desigualdade social: ontem e hoje.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ISMAEL, Ricardo; PEREIRA, Felipe Barboza. Federalismo Cooperativo em Crise: embate entre o governo federal e os estados brasileiros na pandemia do COVID-19. In: MONTEIRO, Geraldo Tadeu; COSTA, Frederico Lustosa da (Orgs.). **O Bolsonarismo no Poder: rupturas institucionais e suas consequências.** Rio de Janeiro: Anagrama, 2022.

JELLINEK, Georg; **Teoria General del Estado.** Trad. Fernando Rios. Buenos Aires, Editorial Albatroz, 1973.

LANGONI, Carlos. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil.** 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

LUSTOSA, Tânia Quilas de. Pobreza e Exclusão Social. Debates Sociais – Exclusão Social: novas e velhas formas. **DS** n. 58 – Ano XXXVI, Rio de Janeiro, 2001.

LYNCH, C. E. C. Questão de urgência nacional — O Rio como (2º) distrito federal. **Insight Inteligência**, ano XIX, n. 76, jan/mar 2017. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/76.pdf>. Acesso em: 5 out 2022.

MARINS, Mani Tebet A. **Bolsa Família**: questão de gênero e moralidades. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Faperj, 2017.

MONTEIRO, Maria Therezinha de Lima. O impacto social do programa "Bolsa-Escola" no Distrito Federal. **Estudos em Avaliação Educacional** [on-line], n. 22, p.37-92, 2000.

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.

OLIVEIRA, Cristina Gomes de. **A relação público privado no Brasil e suas expressões na política de assistência social**: o cheque cidadão em xeque. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

OSÓRIO, Mauro. PIB do RJ volta para o nível pré-pandemia, mas economia do estado ainda enfrenta grandes desafios, dizem especialistas. Entrevista concedida a Helter Duarte. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 5 de abril de 2022.

OSÓRIO, Mauro; RABELO, Henrique; VERSIANI, Maria Helena; **Rio Nacional Rio Local**: mitos, e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

PAIM, Antonio (Org.); BATISTA, Antonio Roberto; KRAMER, Paulo; VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. **O patrimonialismo brasileiro em foco**. Campinas: Vide Editorial, 2015.

PIKETTY, Thomas. **Capital e Ideologia**. Trad. Maria de Fátima Oliva do Coutto, Dorothée de Bruchard. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando. Introdução. In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs). **Rio de Janeiro**: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS para o Desenvolvimento (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**: O trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano. 2015.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e Esfera Pública: os Conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998.

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

REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice. Prefácio: Uma reflexão sobre a civilização brasileira. In: VIANNA, Luiz Werneck. **A Revolução Passiva**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

RIBEIRO, Lilian Teixeira. **Tensão entre direito e filantropia na política de assistência social: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão**. Rio de Janeiro, 2005. Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 25.681, de 05 de novembro de 1999**. Institui o Programa “COMPARTILHAR / CESTA DO CIDADÃO”. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-25681-1999-rio-de-janeiro-institui-o-programa-compartilhar-cesta-do-cidadao> Acesso em: 6 nov 2022.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016**. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2016a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-45692-2016-rio-de-janeiro-decreta-estado-de-calamidade-publica-no-ambito-da-administracao-financiera-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias> Acesso em: 5 out 2022.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro. **Projeto de Lei nº 1.009/2011**. 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. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/d1e10c1865a9ba59832579340073ec91?OpenDocument> Acesso em: 3 jan 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 29.011, de 16 de agosto de 2001**. Institui o Programa Compartilhar/Cheque Cidadão da Terceira Idade. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-29011-2001-rio-de-janeiro-institui-o-programa-compartilhar-cheque-cidadao-da-terceira-idade> Acesso em: 16 jan 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.210 de 18 de janeiro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa do estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016. Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/2954927/loa.pdf> Acesso em: 4 nov 2022.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45.684, de 8 de junho de 2016.** Suspende os programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem, criados no âmbito do plano de superação da pobreza extrema do estado do Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria, através da lei nº 6.088, de 25 de novembro de 2011. Rio de Janeiro, 2016c. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC185879%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased> Acesso em: 10 jan 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.191 de 2 de março de 2021.** Institui o Programa Supera Rio de enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: <https://www.superarj.rj.gov.br/docs/lei-decreto-superarj.pdf> Acesso em: 10 jan 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 47.892 de 23 de dezembro de 2021.** Regulamenta o Programa Renda Melhor Jovem, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2021b. <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47892-2021-rio-de-janeiro-regulamenta-o-programa-renda> Acesso em: 4 fev 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei 9.941/21 de 29 de dezembro de 2022.** O programa Supera RJ, auxílio emergencial estadual criado pela Lei 9.191/21 para apoiar famílias impactadas pela pandemia de covid-19, foi estendido até 31 de dezembro de 2023. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1730505691/lei-9941-22-rio-de-janeiro-rj> Acesso em: 22 nov 2022.

ROCHA, Sonia. **Transferências de renda no Brasil: O fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROCHA, Sonia. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. In: VALLADARES, Licia; COELHO, Magda Prates (Orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos.** Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana.** São Paulo: Edusp, 1978.

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

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.

SOARES, Márcia Miranda. **Formas de Estado: federalismo.** *Manuscrito.* Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331> Acesso em: 4 out 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, 24, p.105-121, junho 2005.

STROBEL, Pierre. **Penser les politiques sociales.** Contre les inégalités: le principe de solidarité. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2008.

TELLES, Vera Lucia. **Pobreza e Cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2006.

TRECE, Juliana. Estado do Rio é o que menos cresceu desde 1985. **FGV – Blog do IBRE.** Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/estado-do-rio-e-o-que-menos-cresceu-desde-1985> Acesso em: 6 nov 2022.

VIEIRA, Getulio Fidelis. **Cooperação intergovernamental na erradicação da pobreza extrema no Brasil: a experiência do estado do Rio de Janeiro (2011-2013).** Rio de Janeiro, 2013. Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. **Teoria Geral do Federalismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.