



GESTÃO INTEGRADA DA ASSISTÊNCIA E DO PLANO RIO SEM MISÉRIA: EM BUSCA DA PROTEÇÃO E DA SUPERAÇÃO DA POBREZA FAMILIAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

BROTTO, Márcio Eduardo

Professor do Programa e Pós-Graduação em Serviço Social PUC/RJ

Coordenador do NIEPSAS – Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social

meb.brotto@uol.com.br

461

HULLEN, Angélica Cristina Nagel

Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social PUC/RJ

Membro do NIEPSAS

angélica.hullen@hotmail.com

RESUMO

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

Palavras-chave: Plano Rio Sem Miséria. Assistência Social. Pobreza.

ABSTRACT

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

Key-words: Plano Rio Sem Miséria. Social Assistance. Poverty.



1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem se destacado, no período recente, pela redução da pobreza – especialmente a extrema pobreza. Este resultado deve-se a um conjunto de fatores, que vão desde a recuperação do salário mínimo, passando pela crescente incorporação de trabalhadores no mercado formal de trabalho, com o aumento do número de empregos, até a consolidação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS, que é a materialização da política de Assistência Social e o Programa Bolsa Família – PBF.

O SUAS busca integrar as políticas de Assistência Social num modelo racional, equitativo, descentralizado, participativo e com financiamento compartilhado entre os entes federados. É um sistema público, não contributivo, que tem por função a gestão e a organização da oferta de benefícios e serviços da assistência social.

A convergência entre os benefícios e os serviços da Assistência Social proporcionou avanços no que se refere à superação da pobreza: foram mais de 28 milhões de pessoas que saíram da situação de pobreza extrema (IBGE/2010). Mas mesmo diante dos resultados, 16,2 milhões de pessoas permaneceram na condição de extrema pobreza (IBGE/2010), demonstrando que as políticas públicas implementadas não foram suficientes e mostraram-se de difícil acesso para as camadas mais pobres da população, sendo incapazes de reverter a situação de extrema pobreza de muito brasileiros. E neste contexto, o governo da Presidente Dilma Rousseff, ciente da limitação da política aplicada, apresenta o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em junho de 2011, com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil até o final de 2014. No mesmo momento, conclama os governos subnacionais a criarem seus planos de superação da pobreza.

Alinhado a estratégia do Governo Federal e mediante um cenário de pobreza e desigualdade, o governo do Estado do Rio de Janeiro criou o Plano Rio Sem Miséria - PRSM, que consiste no Plano Estadual de Superação da Pobreza.

O objetivo desta pesquisa consiste em verificar a articulação do PRSM com a política de Assistência Social e em que medida essa articulação contribui para que o plano atinja o seu principal objetivo: redução da pobreza familiar, especialmente a extrema, no estado do Rio de Janeiro.



Para atingir os objetivos aos quais se propõe o estudo faremos um estudo de caso, análise de dados quanti e qualitativos e entrevista com os gestores e formuladores do PRSM e da política de Assistência Social no estado.

2. A POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO GARANTIA DO ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL: CENÁRIO DO BRASIL E DO RIO DE JANEIRO

2.1. A política de assistência social e o modelo de proteção social no Brasil

A discriminação efetuada pelo Estado, que definia os cidadãos com direito de acesso à proteção social perdurou até a CF/88. A Carta Constitucional de 1988 pode ser entendida como um marco de garantia de direitos da construção de uma rede de proteção social para todos os cidadãos e não somente para aqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho, pois elegeu um conjunto de valores éticos considerados fundamentais para a vida nacional, configurando assim no Brasil um modelo de Estado de Bem-Estar mais próximo dos estados europeus.

No campo das políticas públicas, a Constituição garante o direito universal (independentemente de qualquer pagamento direto ou indireto) à saúde e à educação e, ainda, define que a Seguridade Social é constituída pelas políticas de previdência social, de saúde e de assistência social.

No que se refere à política de Assistência Social, o artigo 203 da Constituição define que essa deve ser prestada “a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. No processo recente de implementação das novas concepções de assistência, que incluem a proteção da família, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, a promoção da integração com o mercado de trabalho, dentre outros, merece destaque a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, demarcando assim a responsabilidade do estado brasileiro em garantir proteção social aos cidadãos em situações específicas.

De acordo com Jaccoub (2009, p.62-63), é por meio de um sistema de proteção social que:



“a sociedade proporciona a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice, morte – sejam decorrentes de situações socioeconômicas como pobreza ou vulnerabilidade, as privações econômicas devem ser enfrentadas pela via da política de seguridade social, pela oferta pública de serviços e benefícios que permitem um conjunto de circunstâncias a manutenção da renda, assim como a atenção universal à atenção médica e socioassistencial”.

A proteção social está relacionada de acordo com Jaccoub (2009, p.58) a “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. Logo, É no contexto em que o Estado passa a ser responsável prioritário pela garantia dos direitos sociais por meio da proteção social e materialização dos mesmos, com a execução das políticas públicas, com novas configurações, destacando-se em vários países e especialmente no Brasil, os Programas de Transferência de Renda com Condicionais.

2.2. A política de assistência social: o modelo brasileiro e o cenário atual no Estado do Rio de Janeiro

A política de assistência social não tem seu campo de atuação restrito à questão da pobreza, mas busca afiançar direitos sociais e a inclusão social. Assim sendo, pobreza não é concebida apenas como sinônimo de insuficiência de renda, mas como uma situação complexa e multidimensional que exige a oferta de serviços que possam contribuir para o apoio às famílias, na ampliação da sua capacidade protetiva, objetivando a superação das situações de vulnerabilidades sociais e riscos sociais e pessoais.

Porém, de acordo com Sposati (2009, p.33):

“Não são todas as necessidades humanas de proteção social que estão para resolutividade da assistência social, como também não são todas as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas.”

A política de assistência social possui suas especificidades estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social, a Loas. Dentre estas podemos citar como basilar a proteção



social, que visa a garantia à vida, a redução de danos e a prevenção de incidência de riscos. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como princípios a centralidade na família, a proteção proativa e a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas. Considerando a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), a proteção social da assistência social abrange um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para a redução e a prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família”. Essas ofertas estão organizadas no SUAS em tipos de proteção – proteção social básica e proteção social especial – e são providas por meio de serviço, benefícios e programas, projetos, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.

As seguranças socioassistenciais afiançadas pela política de assistência social, que orientam as ofertas disponibilizadas pelo SUAS são: segurança de sobrevivência ou de rendimentos e autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida.

Os públicos e as situações atendidas pela Assistência Social, de acordo com Sposati (2009) se colocam no campo da proteção relacional, atuando na prevenção e superação das situações de isolamentos, subordinação e exclusão social. A definição das funções da assistência social, das seguranças socioassistenciais afiançadas e das situações atendidas que demarcam a atenção não somente para a segurança monetária de renda, mas para o atendimento das necessidades básicas de sobrevivência: se ocupa em ofertar atenção a situações de vulnerabilidades sociais e de riscos pessoais e sociais.

No Estado do Rio de Janeiro, a responsabilidade da política de Assistência Social é da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH. De acordo com o Censo Suas 2012, os 92 municípios aderiram a SUAS e assim como o Estado, assinaram o Pacto de Aprimoramento da Gestão em 2012. Censo revela ainda que há no estado mais de 15 mil trabalhadores do SUAS (entre nível fundamental, médio e superior), 448 Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, 105 Centros Especializados em Assistência Social – CREAS e 17 Centros de Atendimento à População de Rua – Centro POP.

A Comissão Intergestores Bipartite – CIB tem desempenhado relevante papel na condução da política no Estado, ao ser o local dos grandes debates, decisões e pactuações que são realizadas no Estado, com a participação significativa dos municípios nas reuniões mensais.



3. ANTECEDENTES DO PLANO RIO SEM MISÉRIA

No início de 2011, o Brasil encontrava-se sob um processo de expansão de cobertura dos serviços de assistência social, devido a duas grandes iniciativas: a implementação do SUAS e a cobertura plena do PBF, um programa de transferência de renda, focalizado, com condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A maioria das políticas de proteção social encontrava-se sob a responsabilidade, na esfera do federal, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nas esferas estaduais, os 26 estados e do DF, das Secretarias de Estado de Assistência Social, bem como nas esferas municipais, os 5.570 possuem suas Secretarias de Assistência Social, sendo algumas com integradas com outras políticas, como por exemplo, habitação, trabalho e renda, dentre outras.

Os programas que estão sob a responsabilidade da política de Assistência Social consistem em transferência de renda monetária e na prestação de serviços para os beneficiários e, no caso do governo federal, na construção de equipamentos públicos de segurança alimentar.

Ainda que os programas sob a responsabilidade social estejam funcionando, com cobertura considerável, investimentos e estruturas precárias, é necessária a construção, do ponto de vista da gestão, de ações intersetoriais e complementares, que tenham como foco a superação da pobreza. É necessária a articulação com as demais políticas sociais, como saúde, educação, trabalho, como parte mais abrangente do desenvolvimento social, que procura integrar os programas e ações já existentes.

A partir da descrição da política de Assistência Social e da sua materialização por meio da implantação do SUAS já efetuada, é necessário apresentar considerações sobre o PBF PBSM, bem como os antecedentes do PRSM, para que possamos identificar a potencialidade no Plano do estado do Rio de Janeiro na superação da pobreza.

3.1. Programa Bolsa Família

Criado em 2003, o PBF é o resultado da unificação de programas sociais de transferência de renda já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação). Foi



regulamentado pela Lei nº 10836/2004 e, posteriormente por uma série de decretos e instrumentos infralegais.

É um programa de transferência de renda focalizado, ou seja, destinado às famílias que estão na situação de extrema pobreza (renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00) e de pobreza (renda *per capita* mensal de R\$ 70,01 até R\$ 140,00), com condicionalidades e tem como objetivos: i) curto prazo, o alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda; ii) médio prazo, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, que se materializa no cumprimento das condicionalidades do Programa; iii) longo prazo, o desenvolvimento integral das famílias.

No estado do Rio de Janeiro, a Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família e Cadastro Único estão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), na Subsecretaria de Integração de Programas Sociais (SSIPS), com uma equipe técnica composta por oito (8) técnicos, para o atendimento às demandas dos 92 municípios do Estado. O papel do Estado consiste no apoio técnico e operacional aos municípios, por meio de capacitações e acompanhamento e apoio nas ações desenvolvidas pelos municípios (Manual de Gestão do PBF, 2012).

Atualmente, de acordo com o MDS (05/2014) no Estado do Rio de Janeiro 843.937 (07/2014 – MDS) famílias são beneficiárias do PBF, com o repasse mensal de R\$ 136.050.824,00 (07/2014 – MDS). A estimativa de cobertura do Programa é de 897.094 (MDS) famílias, ou seja, o Estado está com 94,37% de cobertura do Programa. No caso do Cadastro Único são 1.640.988 (06/2014- MDS) famílias cadastradas.

As condicionalidades do Programa se expressam em compromissos na área de saúde (vacinação em dia e pré-natal), educação (matrícula em estabelecimento de ensino e frequência acima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos) e assistência social (85% de presença nas atividades sócio educativas do PETI). No estado do Rio de Janeiro, o acompanhamento da condicionalidade de saúde foi de 57,45% no 1º semestre/2014 (SICON/MDS) e na condicionalidade de educação 86,01%, referente ao 2º bimestre/2014 (SICON/MDS).



3.2. Plano Brasil Sem Miséria

Ao lançar o PBSM, em março de 2011, o Governo Federal reconheceu como um dos maiores desafios a enfrentar, dentro do objetivo de erradicação da extrema pobreza, o fato de que a pobreza se caracteriza pela sua multidimensionalidade, exigindo assim uma ação articulada intersetorialmente. Apesar de o MDS desempenhar o papel principal par ao cumprimento deste objetivo, compreende-se que somente será possível a execução efetiva do Plano mediante a ação integrada de um conjunto de ministérios, secretarias e órgãos de governo.

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

Mediante a iniciativa do Governo Federal ao implantar o PBSM, que conclamou os governos subnacionais e municipais, bem como a sociedade civil em torno do objetivo civilizatório fundamental de erradicar a extrema pobreza no Brasil, o Governo do Estado do Rio de Janeiro tomou a decisão de incluir em sua agenda prioritária a elaboração de um plano estadual, o Plano Rio Sem Miséria.

4. PLANO RIO SEM MISÉRIA: AS ESPECIFICIDADES DA ESTRATÉGIA PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA FAMILIAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Além da orientação do Governo Federal, o contexto de pobreza e desigualdades do estado do Rio de Janeiro também foi decisivo para a elaboração do Plano Estadual. Na



última década, enquanto nos outros estados da região sudeste, o índice de Gini¹ segue em uma tendência de queda, no Rio de Janeiro o índice permanece estagnado, demonstrando que o crescimento econômico não implica na justa distribuição de renda e na redução das desigualdades. E, mesmo com a terceira maior renda *per capita* média entre os estados brasileiros e o segundo maior PIB dos pais, de acordo com o censo IBGE/2010, mais de 586 mil pessoas ainda vivem com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00, colocando o Estado em 17º no ranking das desigualdades entre os estados brasileiros.

No que se refere aos indicadores de educação, o cenário do Estado do Rio de Janeiro é de baixo desempenho. Em 2010, o Rio de Janeiro ocupava o penúltimo lugar, com melhora significativa, passando para o 15º lugar em 2011, no que se refere ao Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira. No ensino médio, a distorção idade/série é de 43,5%, o índice de reprovação é de 18,9% e o índice de abandono por parte dos alunos do ensino médio, de 12,8%, considerado alto pelos especialistas da área de educação.

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

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

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



baixa renda, articulando as suas capacidades e potencialidades às oportunidades econômicas e sociais.

A gestão do Plano está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) e, assim como o Plano federal, tem o apoio na sua execução de outras Secretarias e órgãos estaduais, bem como da sociedade civil. O financiamento do Plano está na sua totalidade sob a responsabilidade do Governo do Estado.

Para alcançar os objetivos a que se propõe, o Plano é estruturado em quatro componentes: Programa Renda Melhor (PRM), Programa Renda Melhor Jovem (PRMJ), Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (GOES), Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Acompanhamento Familiar, que passaremos a detalhar a seguir.

4.1. Programa Renda Melhor (PRM)

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

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

Para o cálculo da renda estimada são considerados: a) configuração física da moradia; b) acesso aos diversos serviços públicos como água, esgoto e luz; c) nível de escolaridade das



peças do domicílio; d) inserção no mercado de trabalho; e) presença de grupos vulneráveis (pessoas com deficiência, idosos, crianças) e; f) acesso a transferências federais de renda.

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

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

Atualmente, de acordo com a SEASDH, 268.300 famílias (1.223.120 pessoas) são beneficiárias do Programa, com um valor mensal de repasse de R\$ 22.836.241,00. A folha de pagamento do PRM é mensal e, anualmente é gerada a folha raiz que contém as informações das famílias que ingressam (passaram a preencher os requisitos de ingresso no Programa, por ocasião de geração da folha raiz), bem como as que saem do Programa (deixaram de preencher os requisitos por ocasião da geração na folha raiz).

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

No ano de 2011 os municípios de Japeri, Belford Roxo e São Gonçalo foram incluídos no PRM na modalidade de implantação piloto. Esses municípios foram priorizados como piloto porque estão na região metropolitana e possuem baixos índices de desenvolvimento, bem como elevado contingente populacional. Em 2012 mais 48 municípios ingressaram no Programa e, em 2013, alcançou-se a cobertura total² do PRM nos municípios do Estado.

² O município do Rio de Janeiro não é atendido pelo PRM, possuindo um programa próprio, o Programa Cartão Família Carioca. Porém, é atendido pelas outras estratégias do PRSM.



Em conformidade com a diretriz de cooperação federativa, Estado e municípios assinaram um termo de adesão com os compromissos e responsabilidades de cada ente. Dentre as responsabilidades da Gestão Municipal estão o atendimento as famílias no que se refere ao PRM e, como o Programa é executado sobre a plataforma do governo federal (Cadastro Único e PBF), este atendimento é realizado no Centros de Referências em Assistência Social, nos 91 municípios.

Ao desenvolver as ações relacionadas ao Cadastro Único (cadastramento das famílias, revisão e atualização cadastral) e ao PBF (gestão de benefícios e acompanhamento de condicionalidades), estas repercutirão no PRM. Como os dois primeiros estão sob a responsabilidade da política de Assistência Social no município, logo o PRM também será função da referida política na esfera municipal.

4.2. Programa Renda Melhor Jovem (PRMJ)

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

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

O jovem inscrito no PRM receberá um valor a ser depositado em conta poupança no Banco do Brasil, condicionado a sua aprovação, com os seguintes valores: R\$ 700,00 na 1º série do Ensino Médio; R\$ 900,00 na 2º série do Ensino Médio; R\$ 1.000,00 na 3º série do



Ensino Médio; R\$ 1.200,00 no Ensino Médio Profissionalizante 4 anos e; prêmio de Conclusão Qualificada - R\$ 500,00, ao final do Ensino Médio, caso obtenha um bom desempenho no ENEM.

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

Na esfera municipal, a responsabilidade pela execução do PRM é compartilhada entre as escolas da rede estadual, que informam os alunos sobre o Programa e efetuam a entrega dos *kits* para a abertura das contas no Banco do Brasil, para o recebimento dos benefícios. A assistência social municipal cabe manter o Cadastro Único atualizado, bem como realizar ações para que as famílias que possuem perfil para o PBF e para o PRM possam receber regularmente os benefícios, visto que o público alvo do PRMJ é selecionado na base do PRM.

4.3. Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais – GOES

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

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

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



famílias possam acessar estas oportunidades. O público alvo da estratégia são as famílias do PRM e os jovens do PRMJ.

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

A metodologia da estratégia consiste no mapeamento de demandas e potencialidades, reuniões nos Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) com os técnicos da Assistência Social e as famílias e com as lideranças locais, mobilização de parceiros e apresentação e discussão do cardápio de ofertas sociais e econômicas ao município (sociedade civil e poder público), conforme podemos observar na figura abaixo.

Compõem os atores do território: o poder público (federal, estadual e municipal), a iniciativa privada, a sociedade civil e as lideranças formais e informais nos territórios. Já os parceiros são o poder público, as fundações públicas e privadas, a empresa, ONG's e organismos e parceiros internacionais.

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

Nessa estratégia também está incluído o Programa Nacional de Acesso a Qualificação Profissional e ao Emprego, o Pronatec/ Brasil Sem Miséria, que faz parte do PBSM e que se destina prioritariamente aos beneficiários do PBF e às pessoas incluídas no Cadastro Único. Nas esferas municipais, as Secretarias Municipais de Assistência Social na sua maioria (86) são responsáveis pelo Programa. Nos demais municípios (6), a responsabilidade recai sobre as Secretarias Municipais de Trabalho, sendo que as equipes dos CRAS são as responsáveis pela mobilização e encaminhamento dos beneficiários para cursar os cursos de qualificação profissionais ofertados por meio do Programa.



4.4. Fortalecimento do SUAS e Acompanhamento Familiar

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

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

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

Além das ações desenvolvidas no âmbito da política de Assistência Social, de acordo com as atribuições contidas nas normas orientadoras da referida política, bem como consonância com a assinatura do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, gestão estadual publicou em janeiro de 2012 o Caderno de Acompanhamento Familiar.

Nesse caderno, encontramos orientações para as Gestões Municipais efetuarem o acompanhamento familiar prioritários dos beneficiários do PRM, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade, ou seja, aqueles em situação de descumprimento de condicionalidades. A metodologia de acompanhamento foi elaborada pela Subsecretaria Estadual de Assistência Social de Descentralização da Gestão.



5. A GUIA DE ALGUMAS CONCLUSÕES

A consolidação do SUAS, do PBF, do Cadastro Único e do PBSM e desta gestão integrada tem contribuído para consolidar um modelo de proteção social no país, capaz de identificar e inserir na ótica dos serviços e benefícios afiançados pela política de assistência social as famílias e/ou indivíduos em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e/ou social.

No estado do Rio de Janeiro, a articulação entre o PRMS e o SUAS segue a mesma tendência do modelo nacional: a atenção integral a família não apenas para a redução da pobreza ou para a garantia dos mínimos sociais. Objetiva-se a redução dos riscos sociais e a ampliação das capacidades de proteção e enfrentamento das vulnerabilidades e riscos pelas famílias e indivíduos.

Na esfera estadual, a articulação e a integração entre as Subsecretarias, a de Assistência Social e Descentralização da Gestão, responsável pela condução da política de Assistência Social no Estado, e a Subsecretaria de Descentralização da Gestão, responsável pelo PRSM, ambas da SEASDH, tem avançado, no sentido de elaboração estratégias e ações conjuntas, bem como de pactuações conjuntas na CIB para o reforço dos compromissos do Plano, sob a ótica da assistência social, bem como da proteção social. Porém, ainda são necessários avanços no sentido de uma agenda conjunta de fato e do planejamento e execução de ações na esfera estadual e nos municípios, tendo como a integração do PRSM com a agenda da política de assistência social, que se configura na execução do Plano, fato.³

Na esfera municipal, onde de fato as políticas, programas e ações se materializam, pela proximidade com os beneficiários, apontamos avanços significativos no sentido da compreensão da necessidade da integração e da articulação do PRSM com a assistência social, especialmente no reforço dessa premissa, junto aos gestores, que tem o condão decisório do *modus operandi* da política nas suas localidades, observadas nas reuniões da CIB e nas agendas

³ Observa-se a ausência da compreensão de que o PRSM e a política de assistência social estejam ligados umbilicalmente. Há indícios que tal fato esteja ligado a ausência da participação da equipe da Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização Social na concepção e implementação do Plano. Esta informação foi convalidada durante as entrevistas.



compartilhadas⁴ que tem sido constantemente realizada pelas Secretarias Municipais de Assistência Social.

O foco do Plano tem sido ajustado no sentido de, inicialmente superar a extrema pobreza, por meio da transferência monetária. Nesse sentido, compreende-se que PRSM, por meio do PRM, que complementa PBF, presente na totalidade dos municípios fluminenses⁵, pelo volume de famílias e pessoas beneficiárias e de recursos aplicados, tem potencial para reduzir a extrema pobreza, no que se refere ao aspecto monetário, no Estado.

A busca ativa foi uma importante estratégia adotada para a ampliação da cobertura cadastral no estado do Rio de Janeiro. Em 12 meses, o número de famílias cadastradas no estado passou de 1.331.127 famílias para 1.508.226 famílias, representando um amplo crescimento e compromisso das gestões municipais com a estratégia e com o Plano.

O Plano indica que, vencida a etapa da cobertura plena de benefícios do PRM, deve constituir uma rede de serviços de proteção social e promoção social, para que os programas e serviços, ou seja, as oportunidades econômicas e sociais previstas no GOES sejam acessíveis, universalmente aos pobres e extremamente pobres. Busca ainda, no interior do PBF alternativas para maximizar as estratégias do PRMJ e do GOES, junto aos mais pobres.

O Plano beneficia-se do fato do Estado ter atingido a cobertura plena do PBF, então investe esforços por meio do reforço ao SUAS e ao Acompanhamento Familiar para o aumento da cobertura dos serviços de proteção social. Essas estratégias estão em fase de implantação e consistem num dos grandes desafios para o Plano, pois apesar do apoio da Gestão Estadual aos municípios no que se refere a capacitações, suporte técnico, cofinanciamento e elaboração de um Plano Estadual de Acompanhamento Familiar em 2012, com base nos critérios do Pacto de Aprimoramento da Gestão, é na esfera municipal que as famílias são localizadas, atendidas e acompanhadas.

Os fatores acima são consubstanciados pela assinatura do Termo de Adesão dos Municípios ao PRM e PRMJ, comprometendo-se assim também com as estratégias de acompanhamento familiar e ainda assim, percebe-se a ausência de reforço por parte das Gestões

⁴ As Secretarias Municipais de Assistência Social estão fazendo um movimento de integração de Proteção Social Básica com o PRSM. Observa-se esse fato nas reuniões nos municípios e nas discussões a nível de CIB.

⁵ O município do Rio de Janeiro não está contemplado pelo Programa Renda Melhor, por possuir um programa próprio de transferência de renda, o Programa Cartão Família Carioca.



Municipais nestas ações. Os principais fatores identificados⁶ como causadores diretos da carência destas ações consistem em: número reduzido de equipamentos sociais ou ainda precariedade das instalações; falta de estrutura de informática e internet; equipe de pessoal reduzida; alta rotatividade dos servidores; ausência de concursos públicos na grande maioria dos municípios, o que impede a continuidade das atividades; falta de vontade política, bem como o estabelecimento destas ações como prioritárias por parte do Gestor Municipal da Assistência Social e; ausência de conhecimento técnico para a realização das atividades.

Percebe-se o desafio no acesso dos beneficiários do PBF e do PRM aos serviços da assistência social pelos fatores acima identificados, bem como pela demanda do CRAS e dos locais de atendimentos às famílias no que se refere à Assistência Social estar centralizada no atendimento às demandas no Cadastro Único e do próprio PBF e PRM, seja pela ausência de estrutura, seja pela sobrecarga que estas demandas acarretam.⁷

A articulação com o PBF permitiu ainda aos beneficiários do PRM que possuem as mesmas condicionalidades, reforços na garantia de direitos e acesso à aos serviços de saúde e educação. Observa-se, porém, que as famílias tem acessado os serviços de saúde e educação para o cumprimento das condicionalidades, mais por receio das sanções nos benefícios (bloqueio, suspensão e cancelamento, nessa ordem), do que pela mobilização para cumprimento ou da consciência do acesso ao serviço como um direito assegurado pela Constituição Federal.

É compreendido por todos, nas esferas municipais e na esfera estadual, a necessidade e a importância da articulação do Plano com a política de Assistência Social, também em ambas as esferas para que o PRSM consiga atingir seus objetivos com plenitude.

Dessa forma, o Plano pode ir além da meta de erradicação da pobreza monetária, articulando as dimensões de bem-estar a partir da construção de uma estratégia plena e sustentável, fundadas em direitos e garantias sociais para todos os cidadãos do estado do Rio de Janeiro.

Porém para que isso ocorra é necessária a compreensão de que a proteção social não é responsabilidade precípua da política de Assistência Social, mas deve abarcar um conjunto de

⁶ Aspectos identificados na Oficina Integrada sobre Acompanhamento Familiar, realizada pela Subsecretaria de Integração de Programas e Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão em 2013, com a presença dos 92 municípios do Estado (em duas etapas) e um dos questionamentos referia-se aos fatores causadores da carência das ações de busca ativa e acompanhamento familiar.

⁷ Estes fatores foram identificados no diálogo com o Gestores e técnicos municipais.



estratégias construídas intersetorialmente com outras políticas, com foco na superação da pobreza multidimensional, conforme preconiza o Plano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PEREIRA PEREIRA, Potyara A., *Necessidades Humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

_____. *Política Social – temas & questões*. São Paulo: Ed. Cortez, 2008a.

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão Social” Particularidades no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Maria Ozanira Silva e et al. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *Renda Mínima e restauração produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 84. Ed Cortez. Novembro 2005.

FONSECA, A. e VIANA, A.L. Tensões e Avanços na Descentralização de Políticas Sociais vv0063: o caso do Programa Bolsa Família. In: FLEURY, S. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. São Paulo: FGV, 2006 (p.443-480).

FREITAS, Maria Raquel L. Questão social no Brasil: considerações sobre o papel do Estado. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 16, p. 11-32, Jan. a Jun. 2005.

JACCOUD, Luciana. CARDOSO JUNIOR. José Celso. Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005 (cap.5).

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. *Renda mínima: integrar e universalizar*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 49, nov. 1997.

PEREIRA PEREIRA, Potyara A., Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. *Política Social*. Brasília, n. 2, p.135-160, 2004.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. *Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social*. Cadernos Abong, n. 3, 1995.

SOARES, Sergei. RIBAS, Rafael Perez Ribas. SOARES, Fabio Veras. *Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para Discussão 1396).

MANUAL DO PROGRAMA RENDA MELHOR. Rio de Janeiro. SEASDH, 2011.

MANUAL DO PROGRAMA RENDA MELHOR JOVEM. Rio de Janeiro. SEASDH, 2011.

GESTÃO INTEGRADA DA ASSISTÊNCIA E DO PLANO RIO SEM MISÉRIA: EM BUSCA DA PROTEÇÃO E DA SUPERAÇÃO DA POBREZA FAMILIAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - BROTTTO, Márcio Eduardo; HULLEN, Angélica Cristina Nagel