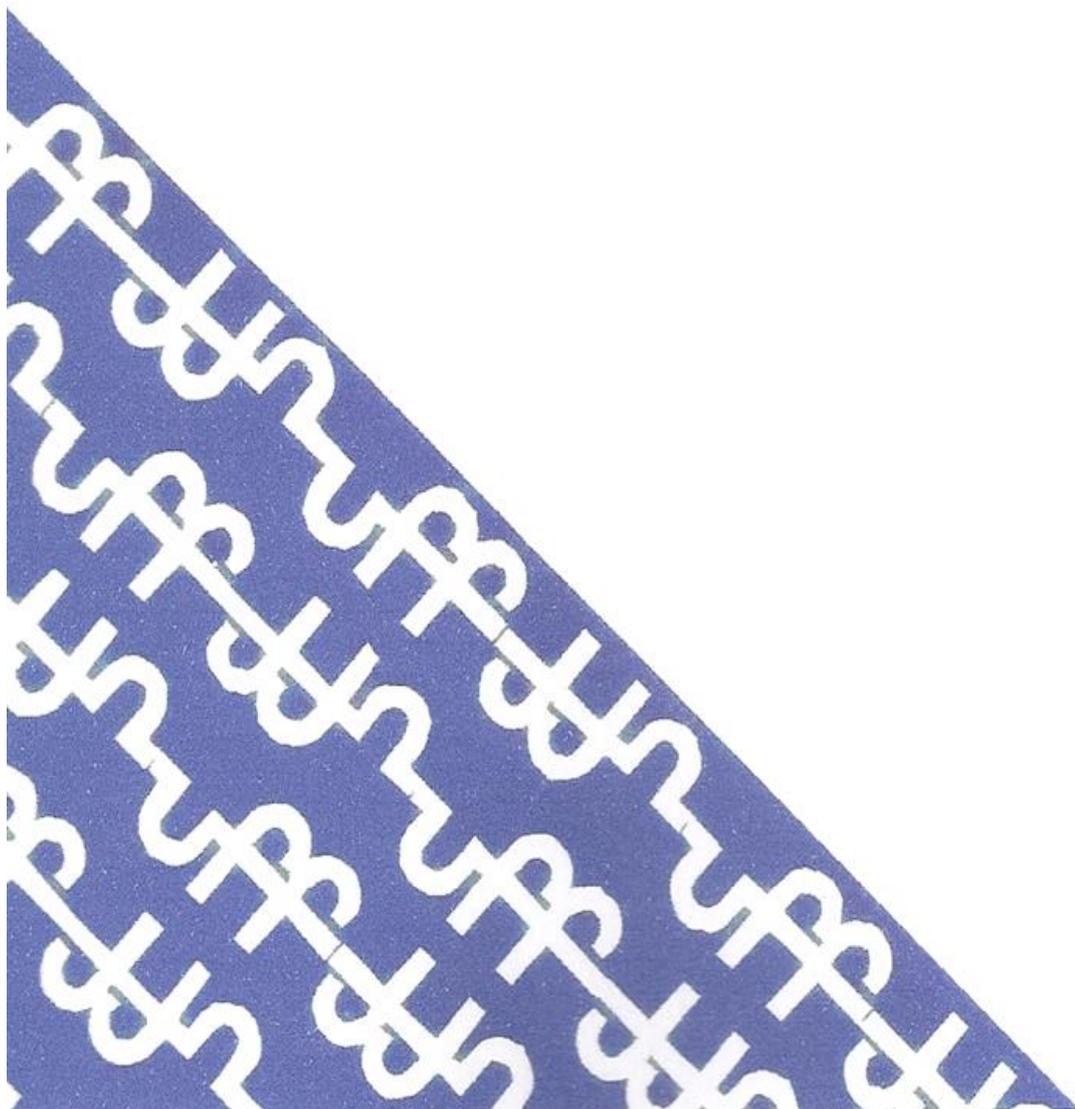


UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

THIAGO SOARES RISSO POSSAS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA
TEMPORÁRIA - EDUCAÇÃO EM NITERÓI/RJ**

NITERÓI, RJ
ANO 2022



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

THIAGO SOARES RISSO POSSAS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA TEMPORÁRIA
- EDUCAÇÃO EM NITERÓI/RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão

Niterói-RJ
2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

P856a Possas, Thiago Soares Risso
Análise da implementação do programa renada básica
temporária - educação em Niterói/RJ / Thiago Soares Risso
Possas ; André Augusto Pereira Brandão, orientador.
Niterói, 2022.
118 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Niterói, 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2022.m.39492832852>

1. Pobreza. 2. Niterói (RJ). 3. Renda mínima. 4.
Produção intelectual. I. Brandão, André Augusto Pereira,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de
Serviço Social. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

THIAGO SOARES RISSO POSSAS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA TEMPORÁRIA
- EDUCAÇÃO EM NITERÓI/RJ

BANCA EXAMINADORA

Profº. Drº. André Augusto Pereira Brandão - Orientador

Profº. Drº. Carlos Alberto Lima de Almeida - 1º Examinador

Profº. Drº. Jodival Maurício da Costa - 2º Examinador

Profº. Drº. Waldeck Carneiro da Silva - Suplente

NITERÓI / RJ
2022

*“Quero ter a minha terra, ô ô ô
Meu pedacinho de chão, meu quinhão
Isso nunca foi segredo
Quem é pobre tá com fome
Quem é rico tá com medo*

*Vou dizer
Quem tem muito, quer ter mais
Tanto faz se estragar
Joga no lixo, tem bugica p’ra catar
Senhor, despertai a consciência
É preciso igualdade
O ser humano tem que ter dignidade
Morte em vida, triste sina
Pra gente chega de viver a Severina
Junte um sorriso meu, um abraço teu
Vamos temperar
Uma porção de fé, sei que vai dar pé
Não vai desandar
Amasse o que é ruim, e a massa enfim
Vai se libertar
Sirva um prato cheio de amor
Pro Brasil se alimentar”*

**Samba-enredo da Império Serrano em 1996
(homenagem ao Betinho)**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por tudo que pude viver até hoje. Ao meu pai, Cláudio, por tudo que compartilhamos, mesmo diante da sua rápida partida. Ao meu irmão Ruan, com quem aprendo constantemente e posso sempre contar. Ao meu irmão Pedro, que sempre nos faz rir nos momentos em que estamos juntos. E, em especial, à minha mãe, por todo amor incondicional, paciência e disposição para a luta que tanto me inspira. Foi com você que aprendi a me indignar com as desigualdades sociais, mas também a buscar a superação através de uma educação libertadora e emancipadora.

À minha companheira de vida, Ana Gabriela, reservo meu mais profundo amor, reconhecimento e gratidão por todo apoio, incentivo e companhia a mim dedicados. Juntos construímos muitas coisas, mas a mais bela e importante, sem dúvida, é a nossa amada Luna, uma menina cheia de vida e alegria, que ressignificou as nossas vidas.

Ao meu professor e orientador André Brandão, por todo conhecimento e experiência transmitidos nesses anos de convivência na UFF, bem como aos Professores Carlos Alberto e Jodival, pela disposição em compor a banca e a contribuir com este trabalho. E, ao professor Waldeck Carneiro, por todos os momentos e especial atenção, pois sempre se disponibilizou para ajudar, mesmo com uma agenda bastante intensa.

Ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Aos meus amigos por todo apoio e compreensão, em especial ao Guilherme Giesta e Rosely Motta, companheiros do mestrado e de vida. Sou muito grato também à Liliane Balonecker por todo carinho e auxílio.

Por fim, aos Orixás, agradeço pela graça da vida, fé e oportunidade de evoluir. “Avante, filhos de fé. Como a nossa lei não há”.

Dedico este trabalho aos tantos
Juvenais e Raimundos
Tantos Júlios de Santana
Aos humilhados e ofendidos
Explorados e oprimidos

RESUMO

A ocorrência da pandemia da COVID-19, enquanto evento focalizador, teve potencial de alterar a agenda governamental do país e destacar a transferência de renda no agendamento de políticas públicas. Esta pesquisa tem como objetivo contribuir com as discussões acerca das avaliações de processo por meio da análise da implementação do Programa Renda Básica Temporária-Educação no município de Niterói. Foram objetivos específicos: medir a cobertura da RBT-Educação, mapear as principais características do processo de implementação do programa e identificar possíveis gargalos e falhas na implementação da RBT-Educação. Acerca das características do processo de implementação do programa, os gestores identificaram a velocidade na implementação como um fator importante para o atendimento dos objetivos do programa, mas estes divergiram quanto à garantia da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, pois, para alguns, não há como se garantir apenas com a capacidade de aquisição de alimentos, mas é preciso também assegurar a qualidade na alimentação. Vale destacar os relatos sobre a dedicação dos servidores públicos na construção de um cadastro confiável e seguro, pois os entrevistados alegaram que os profissionais envolvidos praticamente tiveram que construir o cadastro do zero por meio de longas jornadas de trabalho, inclusive nos finais de semana e, em alguns casos, viraram a noite para assegurar a celeridade e a confiabilidade do cadastro. Acerca da concepção dos agentes, a maior parte dos gestores expressaram certa insatisfação, mas afirmaram acreditar que o programa era importante. Por fim, argumentações constantes neste trabalho buscam colaborar com as investigações acerca do objeto deste estudo, sem qualquer pretensão de esgotar as discussões, pois existem outras abordagens e levantamentos sobre o processo analisado que podem contribuir com a identificação de alternativas que contribuam para a superação da pobreza e redução da desigualdade a partir de uma renda básica.

Palavras-chave: Política Social; Covid-19; Renda Básica.

ABSTRACT

The occurrence of the COVID-19 pandemic had the potential to change the country's governmental agenda and highlight the transfer of income in the scheduling of public policies. This research aims to contribute to the discussions on process evaluations through the analysis of the implementation of the Renda Básica Temporária-Educação Program in the city of Niterói. The specific objectives were: to measure the coverage of RBT-Educação, to map the main characteristics of the program implementation process and to identify possible bottlenecks and failures in the implementation of RBT-Educação. Regarding the characteristics of the program's implementation process, the managers identified the speed of implementation as an important factor for meeting the program's objectives, but they differed in terms of guaranteeing the food and nutrition security of the beneficiaries, as for some it is not enough to guarantee only with the ability to purchase food, but with the quality of food. It is worth mentioning the reports on the dedication of public servants in building a reliable and secure registry, as the interviewees claimed that the professionals involved practically had to build the registry from scratch through long working hours, including on weekends and, in some cases, they stayed overnight to ensure the speed and reliability of the registration. Regarding the agents' conception, most managers expressed some dissatisfaction, but said they believed that the program was essential. Finally, arguments contained in this work seek to collaborate with investigations about the object of this study, without any intention of exhausting the discussions, as there are other approaches and surveys about the analyzed process that can contribute to the identification of alternatives that contribute to overcoming the poverty and inequality reduction starting from a basic income.

Keywords: Social Policy; Covid-19; Basic Income.

LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
COVID-19	Corona Vírus Disease 2019
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
InSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
ISM	Indicadores Sociais Mínimos
ISP	Instituto de Segurança Pública
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Programa Auxílio Emergencial
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSD	Programa Auxílio Desemprego
RBT	Renda Básica Temporária
SASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SEMASES	Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia
SEMECT	Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia
SEPLAG	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento Modernização da Gestão
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

TCLE

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UE

Unidade Escolar

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

TABELA 1 – SISTEMATIZAÇÃO METODOLÓGICA	20
TABELA 2 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DE NITERÓI	70
TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS CRAS POR TERRITÓRIOS DE NITERÓI	73
TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES POR POLO E BAIROS	75
TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DE CRAS POR BAIRRO E UNIDADE ESCOLAR	77
TABELA 6 – RENDA POR CRAS	81
TABELA 7 – QUANTIDADE DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR UNIDADE ESCOLAR EM 2020 E 2021.....	83

FIGURAS

FIGURA 1: CONCENTRAÇÃO DA POBREZA NOS GRUPOS DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS PELA POPULAÇÃO – 2000	43
FIGURA 2: NÚMERO DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA INFERIOR À LINHA DE EXTREMA POBREZA E À LINHA DE POBREZA	46
FIGURA 3: TAXAS DE POBREZA ABSOLUTA E EXTREMA NAS GRANDES REGIÕES EM 1995 E 2008 (EM %)	47
FIGURA 4: TAXAS DE POBREZA ABSOLUTA NOS ESTADOS EM 1995 E 2008 (EM%)	48
FIGURA 5: MATRIZ E ATITUDES	97

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: POBREZA E DESIGUALDADE	27
1.1 Pobreza e seus aspectos multidimensionais	27
1.2 Pobreza e Desigualdade	33
1.3 Dados sobre a pobreza no Brasil	41
CAPÍTULO 2: RENDA BÁSICA	51
2.1 Aspectos históricos e conceituais	51
2.2 Efeito focalizador X agenda governamental	59
2.3 O Programa Auxílio Emergencial	64
CAPÍTULO 3: O PROGRAMA RENDA BÁSICA TEMPORÁRIA – EDUCAÇÃO	69
3.1 Locus da Pesquisa	69
3.2 Caracterização da RBT- Educação e cobertura do programa	79
3.3 O Perfil dos entrevistados	88
3.4 A implementação da RBT-Educação	89
3.5 Aspectos sobre gestão e cadastro do programa	92
3.6 Concepção dos agentes implementadores	96
3.7 Observações sobre os resultados	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	108
ANEXOS	117

INTRODUÇÃO

O Brasil vive uma emergência histórica causada pelo vírus da Covid-19. Em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou um decreto legislativo instituindo o estado de calamidade pública no Brasil.

A ocorrência da pandemia da Covid-19 expôs inúmeras falhas do sistema de Seguridade Social. Destacam-se dentre elas a questão do direito à saúde, por exemplo, que não foi efetivamente universalizado, mesmo diante das importantes conquistas do Sistema Único de Saúde (SUS), responsável direto pelo atendimento de cerca de 70% da população (IBGE, 2020). No que se refere à proteção da renda, a disparidade entre os trabalhadores formais e os informais foi ampliada, além do aumento nas demissões nos setores mais precarizados. A pandemia escancarou, para quem ainda não reconhecia, os efeitos nefastos da desigualdade social e a importância de se implementar programas de garantia de renda dissociada do trabalho.

Diante dessa realidade, a conjuntura internacional e os *lockdowns* cada vez mais frequentes fomentam os debates sobre a instituição de uma renda emergencial, em decorrência da pandemia da Covid-19. Em 25 de março de 2020, os partidos de oposição ao governo federal apresentaram um projeto que previa a criação de um programa de renda básica para as famílias mais pobres, enquanto durasse a emergência causada pelo vírus.

O projeto previa auxílio aos mais vulneráveis, como os desempregados, autônomos, microempreendedores e trabalhadores intermitentes. De acordo com o projeto, as famílias receberiam de um a dois salários-mínimos, levando-se em consideração os inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) e as estimativas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) para os empregados informais.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Economia, sinalizava a implementação de um programa emergencial e temporário com repasses de duzentos reais mensais para as famílias. A pressão da oposição e da sociedade civil surtiu efeito e, no dia 2 de abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.982, que instituiu o auxílio-emergencial com valor de seiscentos reais mensais (mil e duzentos reais para mães

solo¹), com duração, inicialmente, por três meses, prorrogado por mais dois e, posteriormente, estendido até outubro de 2021, com valor médio de duzentos e cinquenta reais.

A entrada da Renda Básica na agenda nacional suscitou debates em diversos estados e municípios. Em Niterói, cidade marcada por governos progressistas, essa discussão logo ganhou força e a Câmara Municipal, por meio da Mensagem Executiva nº 7/20, promulgou a Lei 3.480, de 31 de março de 2020.

Tal lei criou a Renda Básica Temporária (RBT) para cidadãos do município de Niterói inscritos no CadÚnico (até 30 de março de 2020). Posteriormente, por meio da Lei Municipal nº 3.488, de 23 de abril de 2020, foram incluídas as famílias não inscritas no CadÚnico com ao menos um filho na rede pública de ensino do Município de Niterói. O auxílio previa repasses no valor de quinhentos reais para as famílias elegíveis ao programa, inicialmente previsto por três meses, mas, posteriormente, prorrogado até dezembro de 2021, completando vinte e um meses de duração.

A implementação adequada de programas sociais de transferência de renda depende de alguns fatores, tais como: infraestrutura institucional, profissionais formados e articulação com a rede de serviços e benefícios já existentes.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) foi criado e regulamentado, respectivamente, por meio dos Decretos nº 3.877 e 6.135, ambos de 2007. O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza a situação socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. A inscrição no Cadastro Único permite às famílias de baixa renda o acesso aos Programas Sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Existiam dados de cerca de 81 milhões de pessoas no CadÚnico em novembro de 2021².

A situação emergencial provocada pela pandemia da Covid-19 exigiu uma série de ações do Estado brasileiro em diversas esferas. A Prefeitura de Niterói instituiu o auxílio financeiro municipal como um elemento de preservação da renda e combate à

¹ “A **mãe solo** fará jus em qualquer benefício assistencial destinado a famílias com crianças e adolescentes - à cota dobrada de que dispõe o inciso 3º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (Lei do Auxílio Emergencial).”

² <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>

fome e, nesse sentido, este trabalho busca analisar a implementação da Renda Básica Temporária-Educação, ou seja, a renda destinada para as famílias não inscritas no CadÚnico com ao menos um filho na rede pública de ensino em Niterói. Esta análise da implementação se dará através de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

A temática deste trabalho figura como um importante elemento de preservação da renda e combate à fome durante a pandemia da Covid-19, pois teve como objetivo o auxílio aos cidadãos com elevado risco de vulnerabilidade social no município de Niterói. Entende-se esta medida de proteção dos niteroienses mais desassistidos em meio à crise humanitária como uma significativa ação de combate à desigualdade social e de redistribuição da renda municipal.

Diante dessa questão, pretende-se, através deste trabalho, investigar a problemática: como a Renda Básica Temporária – Educação foi implementada em Niterói?

Tem-se, portanto, como objetivo geral da pesquisa realizar investigação do processo referente à implementação da Renda Básica Temporária–Educação, em decorrência da pandemia da Covid-19, no município de Niterói.

Como objetivos específicos do presente trabalho, pretende-se:

- Medir a cobertura da RBT-Educação;
- Mapear as principais características do processo de implementação do programa;
- Identificar possíveis gargalos e falhas na implementação da RBT-Educação.

A fim de atender os objetivos traçados para nossa investigação, delineamos um determinado percurso metodológico. Classifica-se a metodologia da pesquisa como elemento central na observação de um determinado fenômeno. Selecionar um método de análise que seja abrangente evita a perda de informações. Pode-se afirmar que o estudo recorreu a princípios da pesquisa exploratória e descritiva que, de acordo com Gil (1999), podem ser descritas como:

- Pesquisa exploratória: busca desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias. Habitualmente envolve levantamento bibliográfico e documental, tendo em vista a formulação de hipóteses a serem pesquisadas por trabalhos futuros.
- Pesquisa descritiva: tem por objetivo a descrição das características de determinado grupo e o estudo da existência de associações entre as variáveis. É utilizada por pesquisadores focados na atuação prática.

Assim, no que se refere à natureza da pesquisa, pode-se afirmar que se trata de pesquisa de cunho qualitativo, pois, conforme Bogdan & Biklen (2003), apresenta-se focada mais no processo do que no produto, bem como na retratação da perspectiva dos participantes.

Ainda de acordo com Gil (1999), utiliza-se desta abordagem para o aprofundamento da investigação do fenômeno em estudo e suas relações. Minayo (2002) defende que a análise qualitativa enfatiza o significado, as crenças, ou seja, aquilo que não pode ser quantificado, a construção de sentidos a partir dos dados coletados.

Quanto ao objeto de estudo, a presente pesquisa recorre ao estudo de caso, pois, conforme Hartley (1994), configura-se enquanto um movimento que explora e tenta compreender os processos sociais ao mesmo tempo em que se desenrolam nas organizações. Complementarmente a essa proposta, Yin (2001) apresenta o estudo de caso como uma análise profunda e exaustiva dos fatos/objetos, ou seja, os sentidos são construídos de forma processual, a partir da análise dos acontecimentos.

Com relação à caracterização dessa estratégia de pesquisa, Yin (2001), ao definir a técnica de estudo de caso, reúne dois aspectos principais: seu escopo e seus aspectos metodológicos. No que tange ao escopo, o autor destaca que um estudo de caso é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. (YIN, 2001 p. 32). Assim, em relação à perspectiva metodológica:

A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência, com os dados

precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. (YIN, 2001, p. 33).

No que tange ao delineamento, este estudo adotou os seguintes procedimentos técnico-metodológicos:

1. Revisão bibliográfica, ao mapear e explorar a literatura disponível sobre o tema;
2. Investigação documental, ao buscar materiais que ainda não tinham sido submetidos à análise;
3. Pesquisa de campo, ao realizar uma investigação empírica com gestores institucionais ligados ao programa, com utilização de entrevista semiestruturada.

Após a coleta de dados, nos debruçamos sobre os dados coletados e um esforço analítico baseado em referencial teórico condizente ao escopo da temática deste estudo que ajudasse na compreensão e desvelamento de sentidos. No que tange à técnica de coleta de dados, como já mencionado, o trabalho baseia-se em três subgrupos:

1. fontes de informação bibliográfica (políticas públicas e avaliação de políticas públicas);
2. dados secundários referentes à caracterização do projeto e participação de atores na gestão;
3. pesquisa empírica, realizada através das entrevistas.

Para a aplicação das técnicas apresentadas, foram seguidas as seguintes etapas, conforme apresentação de Bardin (1977):

1. pré-análise;
2. exploração do material;
3. tratamento dos resultados e interpretação.

Nesse sentido, o quadro a seguir sintetiza a estratégia metodológica que orientou o estudo:

TABELA 1 –SISTEMATIZAÇÃO METODOLÓGICA

FOCOS	METODOLOGIA
Compreender os aspectos teórico-metodológicos que fundamentam os processos de avaliação em políticas públicas com foco na modalidade de análise da eficácia.	Pesquisa em fontes de informação bibliográfica Análise qualitativa
Identificar e/ou desenhar instrumentos metodológicos que possibilitem analisar a eficácia do Projeto RBT - Educação.	Pesquisa em fontes de informação bibliográfica Análise qualitativa
Compreender, de forma crítica e contextualizada, o projeto, seu enquadramento institucional, seus ciclos de implementação, a dinâmica que caracteriza a atuação dos principais atores envolvidos, os objetivos pretendidos, o público-alvo beneficiado.	Pesquisa documental Entrevistas semiestruturadas com os gestores Análise qualitativa Análise de conteúdo
Identificar os pontos críticos do processo de implementação da política.	Entrevistas semiestruturadas com os gestores Observação in loco Análise qualitativa Análise de conteúdo

Fonte: Adaptado de COSTA (2013).

Lakatos e Marconi compreendem a coleta de dados secundária sobre um determinado assunto como pesquisa bibliográfica, ou seja, um trabalho que “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado.” (LAKATOS E MARCONI, 2001, p. 183). A pesquisa bibliográfica empreendida utiliza as bases de dados como a *Scopus*, *Scielo*, *Minerva* (UFRJ) e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, pois busca-se realizar um paralelo entre os estudos nacionais.

Ao cotejarmos estudos anteriores produzidos em âmbito nacional na temática da presente investigação, buscamos realizar o que Manzo (1971) defende, ao afirmar que a bibliografia “pertinente oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos”, mas que por meio dela também é “possível explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente” (MANZO, 1971, p. 104). Partimos, assim, de estudos anteriores sobre pobreza, programas de distribuição de renda e combate às desigualdades sociais para expandir conceitos já abordados na literatura por meio da análise do esforço local do município de Niterói ao empreender o programa RBT-Educação.

Complementando, Trujillo (1974) reforça a ideia de que a pesquisa bibliográfica não é uma repetição do que já foi estudado sobre determinado tema, mas tem o potencial de dar suporte ao cientista, ampliando e aprofundando suas reflexões. Assim, destaca-se sua natureza essencial em proporcionar o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras. (LAKATOS E MARCONI, 2001), tal como buscamos realizar aqui.

Sobre a pesquisa documental, Gil (1999) destaca que nesta utilizam-se materiais que ainda não foram objeto de tratamento analítico. A análise documental se baseará em dados secundários relacionados a Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, bem como em estudo de relatórios e demais documentos técnicos referentes à Renda Básica Temporária - Educação, objetivando-se verificar tanto as informações públicas quanto os despachos e procedimentos administrativos.

As informações complementares que não haviam sido relacionadas ou apresentadas na análise documental puderam ser obtidas através de entrevistas. As entrevistas dos gestores foram analisadas por categorização. De acordo com Bardin (1977):

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. (BARDIN, 1977, p.117).

Para Gil (1999), a entrevista pode ser caracterizada como uma interação social na qual o pesquisador busca coletar dados do entrevistado. Neste trabalho, a entrevista semiestruturada será efetuada com gestores da RBT-Educação.

Nossa opção pelo formato semiestruturado se deu por compreendermos, a partir de Minayo et al (2005), que a abordagem de entrevista semiestruturada possibilita a combinação de perguntas fechadas e abertas e, desse modo, o entrevistado possui maior liberdade nas respostas, sem se prender unicamente à pergunta formulada. Portanto, a escolha desse tipo de entrevista deu-se pela flexibilidade e adaptabilidade desta técnica de coleta de dados qualitativos (HAIR, 2005).

Para orientar o processo sem, no entanto, influenciá-lo ou direcioná-lo, elaborou-se um roteiro temático (ver anexo), tomando como base as categorias e subcategorias desenhadas na pesquisa. Ao discorrer livremente sobre suas experiências junto ao projeto investigado, os entrevistados expressaram suas percepções. As entrevistas tiveram duração média de 60 minutos (1 hora com cada gestor entrevistado). Todas foram gravadas em formato MP3 e transcritas na íntegra. Vale ressaltar que todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A avaliação de processo tem por objetivo detectar possíveis falhas nos procedimentos, bem como identificar entraves e gargalos à sua implementação. A partir do exposto por Draibe (2001), no que se refere ao tipo e a natureza das avaliações, o presente trabalho trata-se de uma avaliação do tipo ex-post e natureza de avaliação de processo, pois a pesquisa foi realizada após a finalização do programa (RAMOS & SCHABBACH, 2012) e tem como foco detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001).

Conforme Mazmanian & Sabatier (1989), estudos focados na implementação de programas evidenciam fatores que podem influenciar o processo: os fluxos de informação, pressões de grupos de interesse, recursos disponíveis, dentre outros. De acordo com Lustoza da Costa e Castanhar (2003), a avaliação de processo deve destacar os seguintes pontos:

- *check-list* dos aspectos relacionados à função gerencial, tomada de decisão, coordenação, controle e outros;
- identificação de pontos sensíveis no desempenho das funções inerentes à execução do programa;
- reconstituição dos macro-fluxos relacionados às operações indispensáveis à entrega dos serviços;
- identificação e seleção dos documentos e informações básicas para constituir a matriz de programas e instituições executoras.

De acordo com Tenório (1995), esse conjunto de procedimentos proporcionará informações para que a avaliação de processo possa buscar respostas para as perguntas:

- Qual foi o desenvolvimento do programa / projeto desde o seu início?
- Quais foram os custos do programa / projeto? Quanto (percentual) foi efetivamente investido em atividades-fim, isto é, em benefícios para o grupo focalizado?
- Como foram tomadas as decisões?
- Que variáveis internas (administrativas) e externas (econômicas, sociais e políticas) interferiram no funcionamento do projeto?
- Quais foram os instrumentos de gestão mais utilizados?
- Quais foram os pontos fortes e fracos da gestão do projeto? - Quais foram os pontos críticos da implementação"? (TENÓRIO, 1995, p. 30).

Sobre o processo de implementação, hipotetizamos que, tal como defende Arretche (2001), um programa nunca é implementado exatamente como previsto, uma vez que existe uma distância de causa eventual entre aquilo que se pretende alcançar, o escopo desenvolvido por formuladores originais e as intervenções que serão implementadas. Sendo assim, quanto maior a complexidade do programa, maior será a possibilidade de eventuais conflitos de interesse e concepções. Nesse sentido, ao mapearmos as principais características do processo de implementação do programa objeto desta pesquisa, destacaremos os pontos que entendemos demonstrar o contraste entre o processo de formulação e aquilo que se deu de fato na execução do mesmo.

Além disso, a mesma autora argumenta que o êxito do programa depende da ação dos atores, o que pode implicar na decisão dos formuladores por uma política nem sempre pautada nas evidências existentes em relação ao seu sucesso, mas pelo potencial de aceitação desta política pelos atores em pauta.

É importante ressaltar que a implementação do programa ocorre em um ambiente dinâmico, cercado por diversas conjunturas políticas. Portanto, conforme destacam Mazmanian e Sabatier (1989), a aprovação dos atores envolvidos é uma das variáveis que influenciam na sua implementação.

Mitnick e Backoff (1984) destacam que no processo de implementação existem relações de incentivo, implícita ou explícita, e estas se apresentam como componentes-chave. É necessária a compreensão do que de fato mobiliza e o que constrange a ação dos atores envolvidos com o programa. Os mesmos autores ressaltam que há a existência de interesses políticos que se estabelecem em torno da operacionalização do programa. Nessa dinâmica, assim, é possível que a autoridade central induza os agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias condizentes ao formulador e não para quem executará.

O aprofundamento do conhecimento sobre a implementação de programas, conforme Hogwood e Gunn (1984), pode contemplar diferentes espaços como, por exemplo, estruturas organizacionais ou de caráter institucional, procedimentos administrativos, as concepções dos atores envolvidos, bem como o esquadramento político.

Tendo em vista a complexidade da implementação, para o presente trabalho, optou-se por estruturar o estudo a partir dos seguintes indicadores:

1. Contexto de implementação;
2. Sistema gerencial decisório;
3. Processo de divulgação e informação;
4. Concepção dos agentes implementadores do programa.

As condições locais e o contexto de implementação geram particularidades em cada município (Potvin, 2006). O mesmo autor informa que o contexto tem papel central na compreensão das condicionantes para o processo de implementação. O entendimento histórico e das condições locais afetam de forma importante uma série

de fatores que contribuem para que os programas e políticas assumam um movimento favorável à sua execução e êxitos em seus objetivos. Assim, torna-se necessária a compreensão de características sócio-políticas e econômicas do município de Niterói.

Além disso, as mudanças nos contextos de implementação junto às apropriações que os agentes sociais fazem das intervenções se tornam elementos centrais para a explicação das formas assumidas pela intervenção a cada momento e das mediações por meio das quais uma intervenção específica produz seus resultados (esperados ou não) (AZEREDO & BAPTISTA, 2009).

De acordo com Draibe (2001), todo programa se apoia em uma estrutura organizacional. Sendo assim, ele é dependente de um sistema gerencial decisório que auxilia na condução da implementação. É necessário observar as características de sua estrutura organizacional e hierárquica, bem como os graus de centralização e descentralização, os mecanismos utilizados para implementar suas decisões e a natureza e os atributos do gestor.

Para que um programa seja implementado, é necessário apoiar-se na divulgação e circulação de informações. Espera-se, portanto, que para ser bem sucedido, a informação sobre o programa seja clara e suficiente, bem como uma divulgação com resultados efetivos em relação ao público envolvido, nesse caso, os agentes implementadores do programa e os que dele vão se beneficiar (DRAIBE, 2001).

Para tal análise, obtêm-se respostas que envolvem os níveis de qualidade desse processo: clareza, abrangência e suficiência das informações; agilidade do fluxo etc. Serão realizadas perguntas sobre as informações básicas referentes ao programa, envolvendo seus objetivos, sua operação, seus componentes, seus prazos etc. (DRAIBE, 2001).

A concepção dos agentes implementadores influencia no processo de implementação de um programa (MAZMANIAN & SABATIER, 1989). Vans e Harris (2004), ao realizarem uma minuciosa revisão de pesquisa cujo objeto é o papel dos agentes de implementação que atuam com programas sociais, concluem que os estudos realizados fundamentam a tese de Lipsky (1980), de que a política pública é, na verdade, o que os agentes que estão na ponta realizam.

A análise das distintas visões dos agentes possibilita a compreensão das diversificadas vivências com o programa e o entendimento dos nichos e relações sociais e políticas existentes. Sendo assim, contribuem para a captação das diferentes óticas do processo de implementação, bem como para entender seus desafios.

Nessa direção, o presente trabalho foi estruturado da seguinte maneira:

O capítulo 1, parte inicial do trabalho, teve por objetivo introduzir o tema de pesquisa e contextualizá-lo historicamente a respeito dos conceitos de pobreza e desigualdade, apresentando referenciais teóricos e pesquisas que fundamentam as reflexões em torno da temática abordada.

O capítulo 2 apresenta abordagens históricas e conceituais sobre renda básica, uma discussão acerca efeito focalizador x agenda governamental e aspectos sobre o Programa Auxílio Emergencial.

No capítulo 3 apresenta-se uma reflexão acerca do Programa Renda Básica Temporária - Niterói (RBT) a partir do *lócus* da pesquisa e seus aspectos sociais, seguidos da caracterização e apresentação do estudo sobre o programa RBT. Por meio de entrevista semiestruturada com os gestores e suporte literário foi promovida a análise do papel desenvolvido e a atuação do programa.

Assim, no sentido de finalizar o presente trabalho, sem, no entanto, ter a pretensão de encerrar a discussão, são apresentadas as considerações finais destinadas à elaboração de uma síntese das reflexões desenvolvidas e do material recolhido, buscando, assim, suscitar um debate que amplie as indagações e possam servir de base para reflexões futuras, ainda mais profícuas.

CAPÍTULO 1: POBREZA E DESIGUALDADE

Neste capítulo, busca-se trazer alguns elementos conceituais e históricos sobre pobreza e desigualdade social que tiveram sua gênese associada ao processo de constituição das sociedades. Entende-se que abordar essa temática é relevante para desenvolver a argumentação central desta dissertação de mestrado que é a avaliação da implementação de um programa de renda básica, mesmo que temporário. Assim, o capítulo inicia-se com uma discussão conceitual sobre a pobreza e seu contexto histórico, abordando também elementos que contribuem para a compreensão da noção de proteção social. Em seguida é apresentada uma análise no contexto brasileiro acompanhada da conceituação e fundamentação da renda básica.

1.1 Pobreza e seus aspectos multidimensionais

A discussão que envolve a conceituação e concepção de pobreza é analiticamente complexa e multidimensional, uma vez que envolve aspectos relacionados a algum tipo de *juízo de valor*, quanto a termos absolutos ou relativos, podendo ser considerada sob o viés econômico ou abarcando fatores não-econômicos, de modo dependente ou independente da estrutura sociopolítica da sociedade. Desse modo, a ideia de políticas públicas que almejam enfrentar a pobreza precisa considerar a complexidade, a multidimensionalidade e as diferentes abordagens que perpassam tal fenômeno (CRESPO e GUROVITZ, 2002).

Quanto às categorias nas quais podem se inserir as caracterizações de pobreza, Crespo e Gurovitz (2002), apontam as de juízo de valor, pobreza absoluta e pobreza relativa, que serão descritas a seguir.

A pobreza caracterizada como *juízo de valor* não trabalha com uma condição social objetiva e concreta, mas baseia-se em uma compreensão subjetiva e abstrata do indivíduo em um nível que seria aceitável de satisfação das suas necessidades básicas ou que condições de privação estariam em um grau considerado suportável. Desse modo, devido à sua natureza altamente subjetiva, tal categoria reflete sua fragilidade analítica.

Em contrapartida, a pobreza como uma circunstância *relativa* e *absoluta* refere-

se a uma abordagem voltada à visão macroeconômica, conforme será apresentado nas linhas subseqüentes.

A ideia de *pobreza relativa* relaciona-se à desigualdade observada na distribuição de renda, tomando por base um certo padrão de vida, ressaltando-se a condição inferior do pobre em relação a esse padrão, apontando seu lugar na camada inferior de distribuição de renda, de modo comparativo. Por exemplo, quando certo indivíduo, em comparação com outros, possui menos atributos desejados (poder aquisitivo, condições de trabalho ou poder).

Crespo e Gurovitz (2002, p. 4) enfatizam, contudo, que essa concepção também apresenta pontos críticos ao não considerar a noção de “destituição absoluta, requisito básico para a conceituação de pobreza” e que também pode gerar imprecisões no uso indiferenciado dos termos pobreza e desigualdade, que não podem ser compreendidos a partir de uma relação de sinonímia.

A caracterização de *pobreza absoluta*, por sua vez, abrange a noção de “padrão de vida mínimo”, em que se fixa um nível mínimo de necessidades e se contabiliza a percentagem populacional que sobrevive abaixo dessa linha estabelecida como limite de pobreza, avaliado sob diferentes fatores, tais como o biológico (mínimo de requisitos nutricionais na dieta alimentar), necessidades básicas (moradia, alimentação, vestuário, acesso à água potável e saneamento, etc.). Pode-se categorizar esse nível mínimo de pobreza levando em consideração diferentes vieses que são mensurados segundo a renda básica para custear os gastos despendidos com tais itens.

Assim, alicerçando-se em abordagens sobre a pobreza apresentadas anteriormente, surgem no século XX, três noções que passam a ser amplamente abordadas: sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa.

A noção de garantia mínima de sobrevivência, baseada em estudos de nutricionistas ingleses, predominou até a década de 1950 e pode-se dizer que foi a visão mais restritiva, pois limitava as demandas que buscavam as reformas sociais, mantendo o destaque no individualismo que interessava ao ideário liberal. Essa perspectiva fundamentou, assim, os baixos investimentos em assistência social, pois a lógica vigente era a de conservação dos indivíduos no nível da sobrevivência.

Tal ideário predominou na Inglaterra e se espalhou pela Europa, servindo como base de referência para atuação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que conduzia suas abordagens por medidas estatísticas e orientações que deram origem ao primeiro modelo de proteção social para o Estado de bem-estar, fundamentando políticas nacionais de assistência e outros programas (CRESPO e GUROVITZ, 2002).

Os anos de 1960 foram marcados pelo rompimento da ideia de que pobreza e desigualdade social eram reduzidas apenas ao crescimento econômico. Foi quando pensadores e formadores de políticas sociais passaram a incluir os objetivos da redução da desigualdade e pobreza no processo de crescimento econômico e, assim, após os anos 70, a pobreza adquiriu a significação de necessidades básicas, trazendo, em seu bojo, outras exigências antes ignoradas, tais como: água potável e saneamento básico, bem como acesso à saúde, educação e cultura. Esse novo enfoque nas necessidades básicas a partir da ampliação da ideia superficial de mera sobrevivência foi popularizado como o novo conceito como pressuposto político no mundo, por conta da atuação de organismos internacionais como o BIRD e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Logo, o significado de pobreza passou a ser tratado como carência relativa somente nos anos 80, pois o conceito adquiriu um viés mais extensivo e rígido, com estudos comparativos e formulações científicas mais fundamentadas, considerando-se a questão social. Desse modo, ultrapassar a linha de pobreza passa a ter, então, um sentido mais amplo, abrangendo questões relativas a uma alimentação adequada, grau de conforto, papéis e funções sociais.

Nessa direção, a definição de privação relativa adquire novos contornos com o pesquisador indiano Amartya Sen (2000), que insere variáveis que ampliam o conceito, trazendo a ideia de que as situações de privações alcançam diversos âmbitos da vida, não apenas o de nível material. Visto que tal abordagem envolve também fatores relacionados à não participação dos indivíduos que sofrem com a escassez de recursos, essa análise, mais ampla e aprofundada da realidade, envolve uma complexidade maior e mais sofisticada.

Por conseguinte, Sen (2000) não compreende a pobreza apenas sob o viés da

renda, mas a concebe como a falta do que é necessário para as capacidades básicas de cada indivíduo. Em seu entendimento, a capacidade é uma forma de se libertar, uma realização, a possibilidade de escolher entre as diversas formas de se viver, ou seja, ser livre para escolher, realizar e possuir alternativas. Os variados comportamentos do indivíduo podem ser considerados válidos, como os elementares, estar bem alimentado e nutrido, saudável; ou os mais complexos, como a sua participação na vida social, das festas, ou ser bem considerado em seu meio social. Nesse sentido, estar privado das necessidades mais elementares pode ter como consequência uma morte prematura, desnutrição, analfabetismo, bem como outras mazelas.

Desse modo, a partir de Sen (2000), pode-se definir a pobreza como uma limitação de capacidades, e isso não significa que não haja relação direta entre a renda e a pobreza, apenas que essa relação não é suficiente para uma compreensão aprofundada da realidade. Conforme seus estudos, há características ou fatores sociais que fazem com que o binômio renda-capacidade tenha uma relação de atravessamentos. São variáveis sobre as quais os indivíduos não têm controle, ou possuem limitação sobre elas:

1. Idade: há faixas etárias ou distâncias geracionais que podem acentuar a pobreza, a depender do contexto social em que se vive;
2. Papel sexual e social: gênero (o acúmulo de tarefas pela mulher e sua responsabilidade perante à maternidade e à família);
3. Localidade: o local de nascimento (ter nascido em lugares com propensão a desastres naturais, situações de violência, questões epidemiológicas, locais com predisposição à episódios de doenças endêmicas).

Logo, de acordo com essa linha de pensamento, em ambas as perspectivas, quanto maior a capacidade, maior será a produtividade de um indivíduo e, por conseguinte, terá uma maior probabilidade de aumentar a renda. Portanto, tal perspectiva não deveria ser considerada ao se visar superação da pobreza proveniente da renda? Baseados nessa concepção, muitos seguem o raciocínio de

que o oferecimento de uma educação e saúde de qualidade aumentariam as possibilidades do indivíduo de alcançar uma renda mais elevada e, assim, seria possível sair da condição de pobreza devido à renda.

Nessa direção, quanto mais inclusivos fossem os serviços básicos, como a educação e a saúde, maior seria a possibilidade de superação da pobreza. No entanto, Sen (2000) destaca que a diminuição do nível de pobreza a partir da renda não deve se constituir como único elemento a ser alcançado pelas políticas públicas que visam o combate à pobreza, e que essas não podem ter uma visão reducionista da realidade:

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc., com o argumento de que são bons meios para a redução da pobreza. Isso seria confundir os fins com os meios. A pobreza deve ser entendida como a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm (SEN, 2000, p. 114 *apud* Crespo e Gurovitz, 2002).

A compreensão de desenvolvimento construída por Sen (2000) diz respeito a um processo que visa a expandir a liberdade individual, em que essa expansão corresponde ao meio para se alcançar o desenvolvimento. Nessa concepção, as liberdades substantivas abarcam capacidades elementares, como: “ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc” (SEN, 2000, p.52).

O desenvolvimento pressupõe, assim, a ruptura com a opressão, o autoritarismo e a exclusão, a remoção da ausência de liberdade, a negligência institucional, a violência simbólica. Desse modo, as liberdades individuais constituem elementos fundamentais do desenvolvimento e suas capacidades podem ser ampliadas através de políticas públicas. Entretanto, o direcionamento das atividades políticas desenvolvidas pelo Estado pode também advir e sofrer influência do uso categórico das capacidades de participação da população cuja liberdade e capacidade foram amplamente exercidas. Portanto, nesse fluxo, as diversas liberdades afetam-se mutuamente, em uma constância de fortalecimento.

Sen (2000) destaca que as *oportunidades sociais* podem ser classificadas como um tipo de liberdade, uma vez que a oferta estabelecida pela sociedade nas

áreas educacionais, de saúde e assistência condiciona a liberdade substantiva do indivíduo de viver com qualidade. Tais oportunidades tornam-se importantes não só no âmbito da vida privada, como ter condições de manter uma vida saudável ou de alimentar-se adequadamente, como também para ter estrutura de participação mais ativa que envolva aspectos econômicos e políticos da sociedade.

Outro tipo de liberdade destacada por Sen (2000) diz respeito à *segurança protetora*, que inclui dispositivos institucionais como benefícios sociais a aqueles ausentes de empregos e renda suplementar regulamentada para aqueles que dela necessitam, assim como a distribuição alimentar em situações de emergência, crise ou fome. Portanto, conforme destacam Crespo e Gurovitz (2002, p. 8), “a segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria absoluta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte”.

Deepa Narayan (2010; 2000) dá continuidade ao estudo sobre a pobreza, no entanto trabalha expandindo o conceito desenvolvido por Sen, a partir das pesquisas do Banco Mundial desde 1993, incorporando análises que contenham proporção humana e social, desenvolvendo pesquisas participativas com a população pobre em diversos países ao redor do mundo. Seus estudos concluíram que múltiplos fatores agregam-se para tornar a pobreza um fato de diversas dimensões que se inter-relaciona, o que significa que a pobreza e suas causas possuem diversas variáveis envolvidas: gênero, cultura, idade, além de contextos econômicos e também sociais.

Geralmente, costuma-se reduzir a pobreza à definição de ausência das necessidades que contemplam o bem-estar material e também múltiplos meios que levam à fome e à escassez física. Além disso, os estudos citados indicam que a doença é alvo de medo por ser um caminho à pobreza. E a Educação, mesmo carregando um valor importante, foi alvo de uma dualidade de opiniões, ora sendo muito valorizada, ora tida como não tão importante para a transformação da pobreza.

Assim, a presente pesquisa trabalha com a compreensão de que a pobreza é uma expressão direta das relações sociais e “não se reduz às privações materiais” (YAZBEK, 2009, p. 73-74), mas configura-se enquanto uma categoria multidimensional. Portanto, a pobreza não se evidencia somente pelo não acesso aos

bens, mas se constitui como categoria política, traduzida por carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (MARTINS *et al.*, 1991).

Diante do exposto, percebe-se que a pobreza possui uma relação direta com a desigualdade social e de renda, sendo importante observar que a pobreza é um processo resultante, dentre outros fatores, de uma estrutura ancorada na desigualdade social historicamente construída na sociedade, o que remete a uma trajetória de constituição das relações de poder enquanto responsabilidades legais e institucionais.

1.2 Pobreza e Desigualdade

Para efeitos de análise da desigualdade estrutural no Brasil, torna-se necessário considerar questões sistêmicas cruciais que estão presentes na formação social e territorial brasileira. A análise da desigualdade social envolve grande complexidade. Assim, a presente pesquisa recorre aos estudos do autor de referência Milton Santos (2001, 2011) para refletir sobre a ideia de que a desigualdade envolve fatores de ordem econômica, educacional e espacial.

O pensamento de que diferentes espaços são produzidos dependendo da sua funcionalidade é uma questão de significativa relevância em nosso esforço analítico. Para o autor, a existência de bens e serviços em determinados espaços geográficos não é suficiente para garantir o acesso, pois este depende sobretudo do lugar socioeconômico que os indivíduos ocupam nesse espaço. Como enfatiza Milton Santos (2011):

[...] apareceu-me, então, como ideia a explorar, a de que a atividade econômica e a herança distribuem os homens desigualmente no espaço, fazendo com que certas noções consagradas, como a rede urbana ou a de sistema de cidades, não tenham validade para a maioria das pessoas, pois o seu acesso efetivo aos bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e também do seu lugar geográfico (SANTOS, 2011, p. 75).

Ao realizar uma análise geográfica, Santos (2011) aponta diferenças espaciais, bastante complexas, tais como a hierarquia existente nas cidades, municípios e estados. Ou seja, os bens e serviços existentes em um determinado espaço não são igualmente acessíveis a todos os que ocupam aquele mesmo espaço geográfico. Em vez disso, o acesso está subordinado a uma distribuição que obedece a uma determinada hierarquia, que é, por sua vez, fortemente influenciada pelo lugar socioeconômico dos diferentes atores sociais.

Sobre a relação entre lugar socioeconômico e acesso a bens e serviços, merece destaque a questão abordada em um estudo realizado por Pedro Cavalcante (2009), no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), referente às diferentes percepções de classes econômicas:

a literatura sobre as visões da população da pobreza e desigualdades, apesar de ser um campo de estudo ainda embrionário, tende a ser dominado pelo foco em análises na percepção das elites (Reis, 2000; Reis e Moore, 2005; Silva et al., 2018; Seeking, 2018). A principal motivação reside no fato da elite econômica e política possuir mais recursos e ocupar a maioria dos postos-chaves no setor privado e, principalmente, na burocracia e nos cargos eletivos, **o que tende a direcionar a distribuição das riquezas da sociedade a seu próprio favor** (CAVALCANTE, 2020, p. 9. Grifo nosso).

Forma-se, assim, um círculo vicioso, em que o acesso a bens e serviços não só é previamente facilitado a quem detém o poder socioeconômico em um certo espaço geográfico, como também esse acesso tem seu direcionamento a esses ocupantes reforçado ao longo do tempo, por serem esses mesmos agentes aqueles que detém o poder sobre a formulação e oferta de bens e serviços.

Tal aspecto, segundo Cavalcante (2020), afeta não apenas o acesso, mas também a percepção sobre a realidade da pobreza e da desigualdade. A não percepção das diferentes desigualdades existentes faz parte do processo de alienação do indivíduo e, na medida em que essa percepção tem suas análises corriqueiramente dominadas por aqueles que detém o poder socioeconômico, as vozes e sentidos dos excluídos são sempre deixados de fora.

Diante disso, reforça-se a importância das condições básicas de incentivo e permanência escolar, pois a escola torna-se um lugar privilegiado para o desenvolvimento da capacidade de interpretação, atuação e questionamento do

mundo, um lugar de cultura. A cultura pode ser um caminho de resposta à hegemonia oficial, um caminho de reflexão sobre os poderes que constituem e que se reproduzem socialmente, um dos principais espaços onde as práticas excludentes se enraízam e os poderes autoritários se estabelecem, porém, a cultura também é um espaço onde essa realidade pode ser questionada (RICHARD, 2005). Destarte, o investimento na educação e na cultura é um caminho de desconstrução daquilo que, arraigado e poderoso, exclui e marginaliza (GILROY, 2001).

Tal análise faz-se importante, pois, retornando à questão da desigualdade espacial, que também é social, pode-se verificar que os equipamentos culturais se encontram concentrados nos grandes centros urbanos, que estão localizados, majoritariamente, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Isto posto, realizando um resgate histórico-geográfico, Milton Santos (2011) analisa a realidade do país de forma macro, realizando um recorte temporal dos últimos 100 anos, e conclui que

em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do *cidadão* formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário*. (SANTOS, 2011, p. 88).

A contribuição crítico-analítica de Milton Santos sobre a formação social, territorial e geográfica do Brasil aponta para uma construção distorcida da ideia de cidadania. O cidadão é compreendido como um sujeito dotado de direitos garantidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pelos Direitos Humanos. Entretanto, além das questões referentes aos bens sociais, como moradia e alimentação, é preciso que o cidadão pleno tenha a capacidade de interferir politicamente nas decisões do seu cotidiano, seja através de políticas públicas ou por meio de coletivos organizados. No entanto, a realidade aponta para um caminho destoante.

Embora os conceitos de pobreza e desigualdade estejam intimamente relacionados, conforme já ressaltado, não podem ser considerados como sinônimos, pois apresentam distinções. Comumente a pobreza refere-se ao indivíduo e a desigualdade relaciona-se ao coletivo. A pobreza, de modo geral, em concordância

com Sen (2000), pode ser compreendida como a incapacidade de um indivíduo alcançar certas condições para satisfazer adequadamente funções consideradas essenciais.

De acordo com o Relatório do Banco Mundial de 2000, a pobreza é caracterizada a partir de três eixos principais: (1) falta de recursos e renda para atender necessidades básicas; (2) falta de voz e poder nas instituições estatais e na sociedade; (3) vulnerabilidade a choques adversos e exposição a riscos, combinados com uma incapacidade de enfrentá-los.

Na concepção de Sposat (1997), o conceito de pobreza reflete os hábitos, valores e costumes de uma sociedade. Contudo, com a globalização, tal noção passa a aproximar-se de uma medida comum, em que os indicadores utilizados para estimar o grau de pobreza de uma sociedade partem de medidas quantitativas comparativas, demarcando os estratos sociais que enfrentam os mais baixos padrões de vida. Assim, nessa direção, a pobreza direciona a questão das desigualdades sociais (GODINHO, 2011).

Em momentos anteriores, a temática econômica, desenvolvimentista e até assuntos sobre democracia guiavam as discussões vigentes, tendo a pobreza e a exclusão como partes secundárias da discussão. Entretanto, na contemporaneidade, torna-se insuficiente abordar a temática econômica sem ampliar a reflexão para a compreensão de que a pobreza está no cerne do debate, bem como as questões referentes à desigualdade social.

A pobreza constantemente era tratada como inerente à existência humana, até que os desassistidos começassem a buscar melhorias e, com isso, tornarem-se objeto de preocupação dos governantes (SCHWARTZMAN, 2007). Entretanto, há de se ter cuidado, pois discursos baseados em tais narrativas podem conduzir a equívocos de cunho meritocrático.

Para começar a compreender a dinâmica sobre a pobreza e, sobretudo, a pobreza no Brasil, faz-se necessário compreender como ela está relacionada às dinâmicas históricas, sociais e geográficas da realidade brasileira. Foi somente no final do século XX que esse problema mundial passou a ser entendido como um

processo que necessita ser enfrentado de forma coletiva, pois afeta a todos, de forma sistêmica e conjuntural.

Vale lembrar a fala de Milton Santos (2011) quando diz que “existem apenas duas classes sociais, a dos que não comem e a dos que não dormem com medo da revolução dos que não comem”. Portanto, a superação da pobreza é urgente e está prevista no artigo 3º da CF de 88:

"Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais." (C.F., 1988).

Foi somente no ano de 1997 que a Comissão de Estatística das Nações Unidas começou a adotar indicadores sociais mínimos (MNSDS) para sobrevivência e observar a realidade das pessoas em seus países. Segundo o site do IBGE³, esse indicador tem como objetivo principal demonstrar o “acompanhamento estatístico de programas nacionais de cunho social”. O IBGE utiliza assim o ISM (Indicadores Sociais Mínimo) por amostragem das coletas censitárias.

Tal indicador tem sua origem nos debates da Comissão de Estatística das Nações Unidas, que aprovou, na sessão de 29 de fevereiro de 1997, a adoção de “um conjunto de indicadores sociais para compor a base dos mínimos (MNSDS)” (IBGE, 2004). Essa adoção possuía o principal objetivo de permitir o acompanhamento estatístico dos programas nacionais de cunho social, conforme recomendações anteriores das conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ainda sobre esse conjunto de indicadores, o IBGE (2004) destaca que

(...) O MNSDS resultou de uma ampla consulta técnica a inúmeros países e organismos internacionais. Tem como algumas de suas principais recomendação a de se utilizar tão somente dados provenientes de fontes estatísticas regulares e confiáveis e a de desagregar os dados por gênero e outros grupos específicos observando sempre, entretanto, as peculiaridades e prioridades nacionais. (IBGE, 2004).

É importante salientar que, embora os estudos e conceituações sejam recentes, a existência da pobreza no mundo advém de tempos remotos e aponta para os primórdios da humanidade. Estudos populacionais podem evidenciar como a

temática da pobreza era retratada em tempos pretéritos. O economista britânico Thomas Malthus (1766-1834) se ocupou em demonstrar que a população crescia em ritmo acelerado e, com isso, a pobreza, invariavelmente, também aumentava. Malthus defendia a ideia de que a população crescia de forma mais acelerada que a produção de alimentos e afirmava que se aumentasse o número de alimentos e recursos para a população na época, a pobreza não findaria, pois os pobres iriam se multiplicar ainda em maior quantidade. Como nos aponta Schwartzman (2004),

Para Malthus, a causa principal da pobreza era a grande velocidade com que as pessoas se multiplicavam, em contraste com a pouca velocidade em que crescia a produção de alimentos. O problema se resolveria facilmente se os pobres controlassem seus impulsos sexuais e deixassem de ter tantos filhos. Minorar-lhes a miséria só agravaria o problema, pois, alimentados, eles se reproduziriam mais ainda. A melhor solução seria educá-los, para que aprendessem a se comportar; ou então deixá-los à própria sorte, para que a natureza se encarregasse de restabelecer o equilíbrio natural das coisas. (SCHWARTZMAN, 2004, p. 14).

Essa concepção foi desenvolvida ao longo de todo o século XIX e XX⁴, dando origem à Teoria Neomalthusiana que existe em parte considerável da sociedade até os dias atuais, que culpabiliza os famintos pelo problema da fome, o desempregado pelo problema do desemprego e os miseráveis pelo problema da miséria. Cabe ressaltar que a “culpabilização” dos mais vulneráveis está presente, principalmente, nas manifestações meritocráticas que legitimam discursos baseados na lei do esforço, muito presentes na sociedade atualmente.

Sobre o neomalthusianismo, Mendonça (2014) ressalta que foi um ideário proposto inicialmente por Malthus, propagado pelos liberais e posteriormente aprofundado. Os neomalthusianos defendem, de modo geral, um controle rígido da natalidade, observando, sobretudo, o cenário econômico sem alterar a estrutura social. Desse modo, tal concepção visa o livre cenário de regulação da economia sem refletir de forma aprofundada sobre as questões sociais que a perpassam. A pobreza assim, em nenhum momento é questionada.

Mendonça (2014) aponta que o norte-americano William Vogt (1902-1968) se destaca como o expoente dessa narrativa e prática. Vogt, defendia que no planeta existissem áreas de proteção ambiental, onde o ser humano não praticasse a agricultura, a fim de resguardar uma área verde para que houvesse certo “equilíbrio”.

⁴ Deixando em segundo plano as análises conjunturais e estruturais das sociedades.

Postulava, também, que doenças que atingissem certas regiões do planeta não fossem combatidas, para que a população fosse regulada pelas “forças da natureza”. Entretanto, essas áreas se referiam, obviamente, às populações mais pobres, tais como a áreas do continente africano. Mendonça (2014) destaca também que “Mas ele [Vogt] iria mais longe, chegando a negar que fossem utilizados os conhecimentos médicos para salvar populações pobres, que deviam ser deixadas para morrer à míngua.” (p. 362).

Ou seja, para os neomalthusianos, principalmente para aqueles que seguem os ideais de Vogt (1951), o problema da pobreza são os pobres e, nesse sentido, só há uma maneira de combater a pobreza: eliminando-se os pobres.

Em contraponto às teorias neomalthusianas, Josué de Castro (1968) se propôs a investigar a análise de Vogt e afirmar que o autor deturpava e invertia dados científicos, além de ser constantemente parcial em suas análises sobre a população mundial. E, conforme já demonstrado, a pobreza, nesse caso, aparece como algo secundário na análise populacional, apesar de ser central na discussão.

Quando trata, por exemplo, dos problemas da América Latina, Vogt afirma que a existência da fome nesta área resulta do seu superpovoamento [...]. Não há nada mais longe da verdade. A América Latina tem uma densidade demográfica das mais baixas do mundo, só ultrapassada em sua rareza pela África e a Austrália [...]. Suas zonas de população mais densas, limitam-se a pequenos núcleos perdidos e isolados em sua despovoada imensidão. [...] É um contrerâneo de Vogt, o demografista Kingsley Davis, quem afirma com toda a sua indiscutível autoridade de especialista que a América Latina, sob o ponto de vista demográfico, constitui uma das regiões privilegiadas do mundo, dispondo de grandes potenciais em reserva, para a futura expansão de suas populações. (Castro, 1968a, p. 128-129 *apud* MENDONÇA, 2014, p. 365).

Josué de Castro (1968) não se apoiava nos ideários neomalthusianos, pelo contrário, criticava constantemente tais concepções e os ambientalistas que culpabilizavam a população e os governos de países subdesenvolvidos. O autor levantava a questão da fome do mundo como sendo o problema do padrão de consumo da sociedade e da divisão de classes.

Os estudos sobre a pobreza no Brasil têm avançado constantemente. Atualmente, fundamentam-se em dados dos censos e das pesquisas domiciliares, nas quais são captadas, através de entrevistas e questionários, informações sobre renda, condições de moradia, tamanho da família, dentre outros (HALL e MIDGLEY, 2004).

Entretanto, a desigualdade brasileira tem sido de grande preocupação para diversos pesquisadores.

Na visão de Gomes e Pereira (2005) evidencia-se essa preocupação:

A gravidade do quadro de pobreza e miséria, no Brasil, constitui permanente preocupação e obriga a refletir sobre suas influências no social e, principalmente, na área de atuação junto da família, na qual as políticas públicas ainda se ressentem de uma ação mais expressiva. O Estado deve assegurar direitos e propiciar condições para a efetiva participação da família no desenvolvimento de seus filhos, porém os investimentos públicos brasileiros, na área social, estão cada vez mais vinculados ao desempenho da economia. (GOMES e PEREIRA 2005, p. 359).

Gomes e Pereira (2005) buscam apontar caminhos para o problema da pobreza brasileira, principalmente apresentando políticas que convirjam para o enfrentamento à vulnerabilidade social e à pobreza. Faz-se importante destacar que o presente estudo compreende a vulnerabilidade social como a condição de algumas famílias, grupos e/ou indivíduos que foram colocados à margem da sociedade. Cada sociedade tem um grupo que foi colocado nessa condição por conta de seu processo histórico, social e político de formação. Assim, pessoas e/ou famílias sobrevivem em um processo parcial ou total de exclusão social.

As autoras enumeram sete pontos de enfrentamento político para combater a vulnerabilidade, por meio de ações que precisam ser consideradas na execução das políticas, e que colocam a família como o principal alvo das ações do estado: 1 - Romper com a ideia de família sonhada e ter a família real como alvo. A família pode ser fonte de afeto e também de conflito, o que significa considerá-la um sistema aberto, vivo, em constante transformação; 2 - Olhar a família no seu movimento, sua vulnerabilidade e sua fragilidade, ampliando o foco sobre a mesma; 3 - Trabalhar com a escuta da família, reconhecendo sua heterogeneidade; 4 - Não olhar a família de forma fragmentada, mas trabalhar com o conjunto de seus membros, pois se um membro está precisando de assistência, sua família estará também; 5 - Centrar as políticas públicas na família, reconhecendo-a como potencializadora dessas ações e como sujeito capaz de maximizar recursos; 6 - O Estado não pode substituir a família; portanto a família tem de ser ajudada; 7 - Não dá para falar de políticas públicas sem falar em parceria com a família. (GOMES & PEREIRA, 2005).

Desse modo, Gomes e Pereira (2005) ressaltam que é o poder público que necessita agir de forma mais eficaz para erradicar a pobreza e enfrentar a desigualdade estrutural da sociedade brasileira. O Brasil é apontado “como o 9º país em renda per capita, ocupando o 25º lugar em proporção de pobres”, um país extremamente desigual, pois apresenta alta renda e alta pobreza. O Brasil, além de estar “entre os 10% mais ricos e integrar a metade dos mais pobres dos países em desenvolvimento, é um dos primeiros do mundo em desigualdade social.” (GOMES e PEREIRA, 2005, p. 359).

Conforme destaca Godinho (2011), no Brasil, país onde a pobreza e a desigualdade econômica e social são estruturais, torna-se necessário que os sistemas de proteção social se estruturam com propostas de enfrentamento à pobreza. Contudo, alterar as condições sociais e enfrentar a pobreza e a desigualdade historicamente instituídas não é tarefa simples e imediata, mas um processo complexo e que agrega, concomitantemente, aspectos econômicos, sociais e políticos, integrando “políticas estruturantes que a médio e longo prazo possam enfrentar esse quadro”. O enfrentamento da pobreza “começa com políticas integradas, com políticas de proteção social integradas às políticas econômicas”. Consequentemente, “a associação entre desenvolvimento econômico, equidade e democracia reforça a ideia do papel dos sistemas de proteção social como promotores do desenvolvimento das capacidades individuais e sociais” (GODINHO, 2011, p. 4).

1.3 Dados sobre a pobreza no Brasil

Conforme já ressaltado, a pobreza no Brasil sempre foi um processo estrutural e foi a partir do século XX, com a fundação do IBGE⁵ e posteriormente do IPEA⁶, que esta começou a ser observada de forma mais assídua. É possível observar que os índices sobre a pobreza no país diminuíram substancialmente no final do século XX e início do século XXI. Entretanto, a pobreza ainda é um dado a ser considerado.

Segundo o comunicado do Ipea (2010):

Entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário-mínimo

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁶ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

mensal), permitindo que a taxa nacional dessa categoria de pobreza caísse 33,6%, passando de 43,4% para 28,8%. No caso da taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto de salário-mínimo mensal), observa-se um contingente de 13,1 milhões de brasileiros a superar essa condição, o que possibilitou reduzir em 49,8% a taxa nacional dessa categoria de pobreza, de 20,9%, em 1995, para 10,5%, em 2008. (IPEA, 2010, p. 03).

Entretanto, esse processo de diminuição da pobreza não é igual em todas as regiões brasileiras. Atualmente, utiliza-se a linha de pobreza como uma ferramenta de aferição do número de pessoas pobres em determinado território. De acordo com Feres e Mancero (2001), existe um reconhecimento no campo científico da ideia de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e, diante disso, as propostas de medida para as diversas dimensões da pobreza surgem, de longa data, como bem demonstra, a tradição da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), com a abordagem das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) (FERES; MANCERO, 2001).

No entanto, a principal “divergência entre os pesquisadores parece estar na possibilidade de agregação das diversas dimensões da pobreza para a obtenção de uma medida escalar” (BARROS et.al. 2006, p.07). Normalmente, concorda-se quanto à utilidade de uma medida escalar, afinal, somente ela permite a ordenação de situações sociais alternativas.

O Banco Mundial, por exemplo, estipula como balizador para a linha da pobreza o valor de um dólar diário. As condições da referida linha servem como base para a distribuição de auxílios e benefícios sociais (SCHWARTZMAN, 2007). No Brasil, o IBGE aufere os dados relativos à pobreza.

É possível observar que o processo de diminuição da pobreza não é igual em todas as regiões brasileiras. No caso brasileiro, segundo o último censo oficial (2010) organizado pelo IBGE, o Brasil possuía:

FIGURA 1: CONCENTRAÇÃO DA POBREZA NOS GRUPOS DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS PELA POPULAÇÃO – 2000

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza	Média de população vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza em cada município	Porcentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49,86
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47,50
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35,26
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23,55
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17,69
TOTAL	5.507	169.799.170	56.021.544	10.173	32,99

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2002).

Na figura acima, verifica-se que na virada do século há uma grande diferença entre os municípios pequenos – ou seja, aqueles que possuem até 20.000 habitantes – das metrópoles – com mais de 900.000 habitantes. Assim, compreende-se, a partir dos dados apresentados na figura 1, que a pobreza se espacializa de maneira diferente, deixando municípios mais afastados das metrópoles, em termos populacionais, mais vulneráveis à pobreza.

Apesar de não haver uma recomendação de pobreza oficial, como sugere o Banco Mundial, no Brasil considera-se a renda como parâmetro seletivo do Programa Bolsa Família⁷. Os programas de transferência de renda condicionada antes do Bolsa Família possuíam apenas dois objetivos centrais: “o alívio da pobreza a curto prazo e o combate a sua transmissão intergeracional” (PEÑA, et al. 2015, p. 889).

Em relação ao Programa Bolsa Família, há uma junção desses programas. Além disso, com o PBF objetivava uma melhor “gestão e aumentar a efetividade do gasto social através da otimização, racionalização e ganhos de escala e facilidade de

⁷ O Programa Bolsa Família, criado em 2003 pelo governo federal, é considerado um eixo estratégico para a integração de políticas e ações no enfrentamento da pobreza, no acesso à educação e no combate ao trabalho infantil. Foi criado tendo como perspectiva unificar os programas de transferência de renda em vigência no âmbito federal (YAZBEK, 2012).

interlocução do Governo Federal com estados e municípios” (Brasil, 2004 *apud*. PEÑA, et al. 2015, p. 890).

Peña et al. (2015) realizam um levantamento sobre a eficácia do Programa Bolsa Família e o impacto deste no combate à pobreza, o que é imprescindível na sua análise, pois os pesquisadores que são contra o programa o fazem geralmente com a justificativa de que cria em algumas famílias que são beneficiadas a dependência do auxílio, criando um fenômeno chamado de “efeito preguiça”.

Entretanto, se essas famílias deixassem de crescer, economicamente, para ficarem dependentes do auxílio, a pobreza estaria cada vez mais distante da realidade. E aos que defendem essa narrativa, há a carência de estudarem as normas do programa que buscam a verificação dos dados cadastrais dos beneficiários a cada dois anos.

Os autores também apontam pesquisadores que são a favor do PBF, como destacado abaixo:

No entanto, outros artigos empíricos mostram que esses programas estão cumprindo a função a que se destinam, têm bom desempenho em comparações internacionais, geram impacto relevante sobre a redução da pobreza e da desigualdade e apresentam custo compatível com a capacidade orçamentária brasileira. Dentre eles, podem-se citar as pesquisas de Rocha (2004, 2006), Kakwani, Neri e Son (2006) e Medeiros, Brito e Soares (2007). (PEÑA et al., 2015, p. 892).

Estão aptas a participar desse programa social, atualmente, famílias com renda mensal por pessoa de até R\$89,00, que são consideradas famílias extremamente pobres, e as famílias pobres - as que possuem renda entre R\$89,01 e R\$178,00 por pessoa. Para participar do PBF é necessário estar inscrito no CadÚnico.

O Cadastro Único, ou CadÚnico, é concebido como a porta de entrada para os programas sociais brasileiros. Reúne uma série de informações sobre as famílias em situação de pobreza que são base para implementação de políticas sociais do Governo Federal, Estados e Municípios para combate à pobreza e melhoria da vida dessas famílias. Conforme Campello (2013), era preciso consolidar o CadÚnico e “criar uma estratégia federativa para sua gestão, acompanhar as condicionalidades e garantir oferta e acesso aos serviços”.

Para se cadastrar no CadÚnico a família deve possuir uma renda mensal por pessoa de até meio salário-mínimo ou de até três salários mínimos de renda mensal

total. Importante ressaltar que o CadÚnico foi um importante instrumento para implantação da renda básica temporária em Niterói.

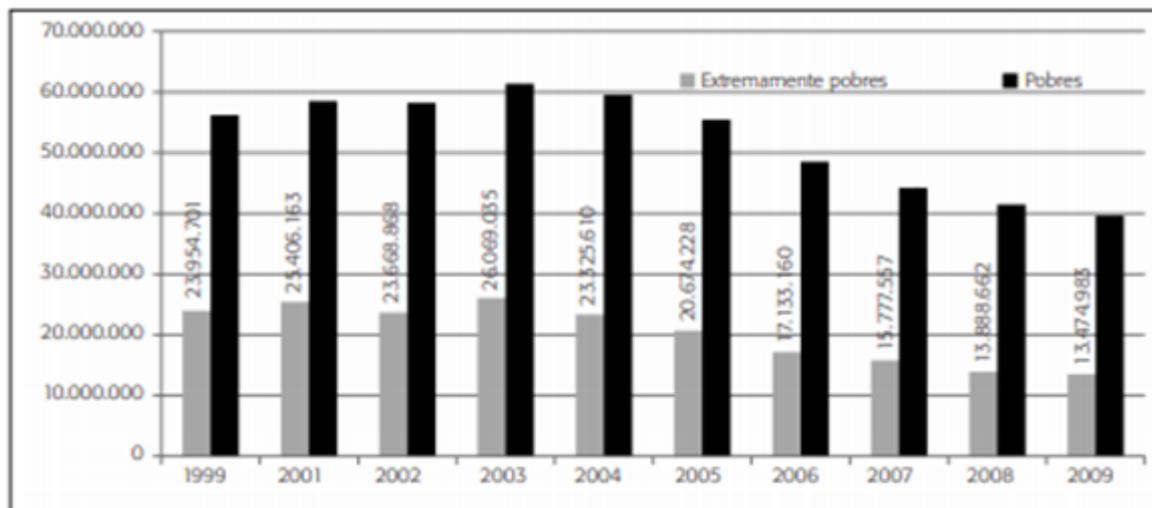
A pobreza, assim, é um fenômeno que precisa ser conhecido para que os programas e projetos sociais possam avançar e aprofundar sobre a realidade brasileira e transformá-la em uma sociedade menos desigual. Assim, a pobreza se expressa de três formas: a pobreza absoluta, a pobreza relativa e pobreza de privação ou capacidade.

Como apontado anteriormente, a pobreza absoluta é o estado de uma família ou indivíduo de estar em condição de vida abaixo da linha de limite mínimo de sobrevivência, ou seja, abaixo da linha da pobreza. Apesar de a "linha da pobreza" ser um padrão vago, alguns autores a entendem como a faixa de renda necessária para suprir as necessidades básicas para sobrevivência e a extrema pobreza como uma "situação inferior a essa medida".

Conforme ressaltado por Peña et al. (2015), "não há consenso quanto ao método de construção de linhas de pobreza", pois alguns autores utilizam como referência os gastos para o consumo diário de calorias mínimas necessárias, em que se define a linha de indigência ou pobreza extrema, acrescentando um conjunto de outras necessidades básicas (habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer etc.) para estimar a "linha de pobreza moderada"; enquanto outros autores utilizam o critério do "salário-mínimo" ou um de seus múltiplos. O Banco Mundial utiliza o critério de 1 dólar por dia para definir a "pobreza extrema" e para a pobreza moderada entre 1 e 2 dólares diários, convertidos pela "paridade do poder de compra." (PEÑA *et al.*, 2015, p. 894 e 895).

(Sobre)viver com um ou dois dólares por dia é impensável para diversas realidades, mas é mais comum do que gostaríamos. Realizando a conversão para real, em dezembro do ano de 2021, esse valor se aproxima no valor de R\$11,56 (onze reais e cinquenta e seis centavos), o que totaliza mensalmente, um valor de R\$346,80 (trezentos e quarenta e seis reais e oitenta centavos).

FIGURA 2: NÚMERO DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA INFERIOR À LINHA DE EXTREMA POBREZA E À LINHA DE POBREZA



Fonte: Retirado de PEÑA et al. 2015, p. 895. Ipeadata (2013) com base nos dados do IBGE/Pnad (1999-2009).

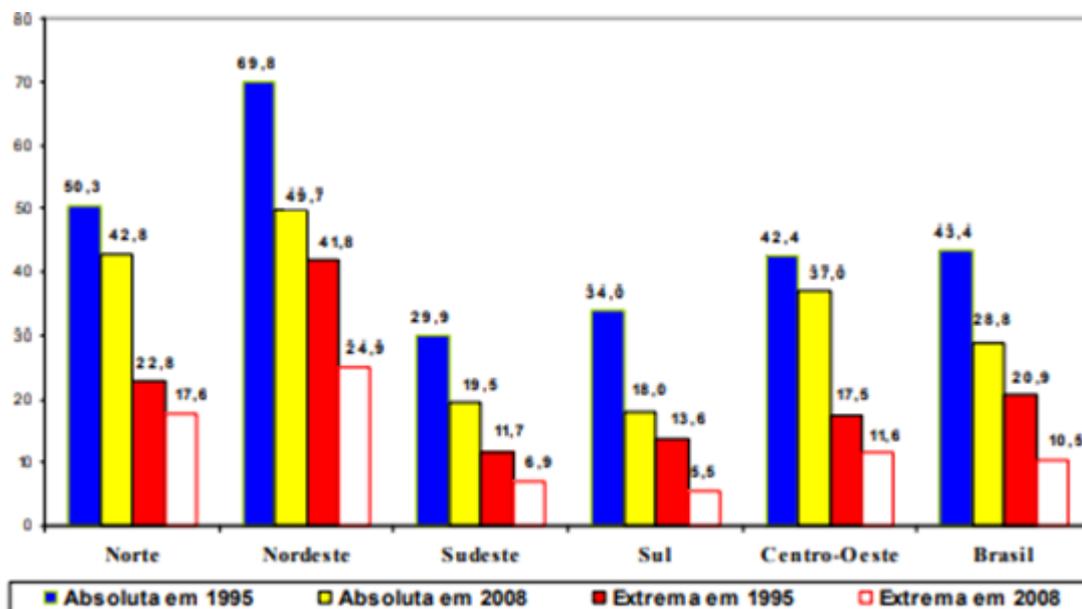
Já a pobreza relativa tem base comparativa, ou seja, a família e/ou indivíduo é comparado com o restante da sociedade. Assim, quando se consegue medir grande percentual de famílias e/ou indivíduos, há a delimitação da desigualdade ou igualdade da sociedade estudada. Como nos aponta Peña (2015):

O conceito de pobreza relativa, por sua vez, é baseado na comparação das condições de vida dos indivíduos ou famílias da sociedade. Portanto, a pobreza relativa é a situação dada por um nível de vida inferior a um padrão estabelecido para determinada sociedade. Assim, alguns especialistas propuseram que a linha de pobreza fosse definida como um percentil da distribuição da renda, por exemplo, abaixo do 3º decil, conforme ressalta Hoffmann (2006). (PEÑA et al., 2015, p. 896).

Com isso, observa-se que o Brasil, na virada do século XXI, passou por algumas mudanças, mas a pobreza continua a assolar o povo brasileiro, mesmo com os pouquíssimos anos de redistribuição de renda, ainda existe um longo caminho em busca de um país com pouca pobreza, diminuindo assim, a desigualdade.

Como já foi apontado, a pobreza absoluta e extrema no Brasil diminuiu entre os anos de 1995 até 2008, mas de maneira desigual entre as regiões. Como observado na figura 3, retirado em (IPEA, 2010).

FIGURA 3: TAXAS DE POBREZA ABSOLUTA E EXTREMA NAS GRANDES REGIÕES EM 1995 E 2008 (EM %)



Fonte: IPEA (2010). IBGE – PNAD

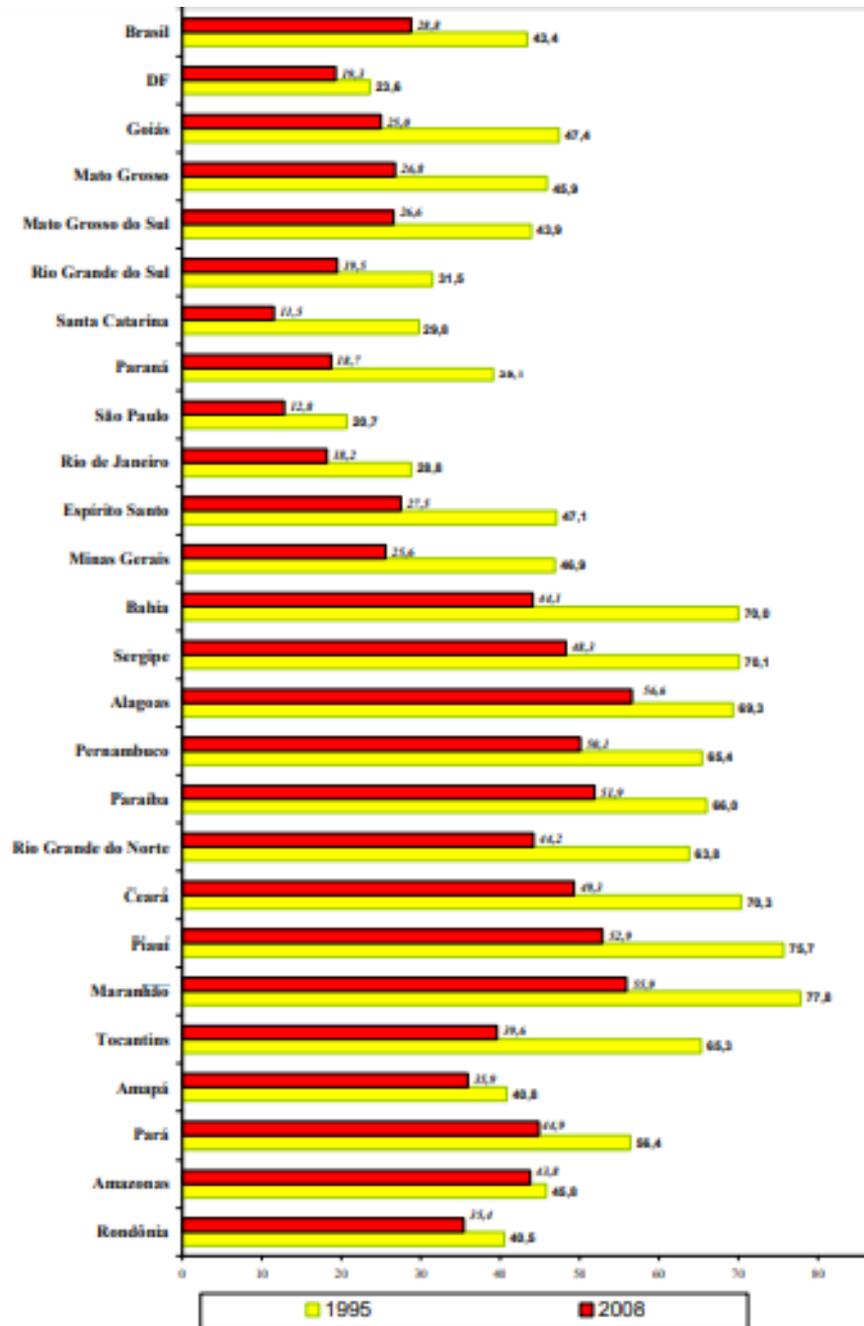
Como observado, em 1995, os índices mais alarmantes de desigualdade absoluta se encontram na região Nordeste, com quase 70% da população em absoluta pobreza. E os índices mais baixos no mesmo ano se referem a região sudeste, com 29,9% da população. Sendo que a população do Sudeste, totalizava, em 1996, cerca de 67 milhões de habitantes (IBGE, 1997, p. 18), isso significa que a população em extrema pobreza computava cerca de 20 milhões de habitantes. E extrema pobreza no ano de 1995, com cerca de 11,7% da população, cerca de 7 milhões de habitantes do Sudeste na época.

Estes números são estarrecedores e demonstram a realidade brasileira em meados dos anos 90. Como é destacado também no comunicado do IPEA (2010), alguns estados se destacam em nível de extrema pobreza, como é o caso de Maranhão, Piauí e Ceará, no ano de 1995. Entretanto, no ano de 2008, Alagoas se destacou por ser o estado com maior taxa de pobreza extrema.

Esses números podem ser melhor observados na figura 4, em que há a amostragem por estado. A pobreza e a extrema pobreza são problemas reais que necessitam ser combatidos, com o auxílio do poder público como nos alerta Gomes e Pereira (2005). Entretanto, a desigualdade deve ser encarada com a mesma

importância e combatida com o mesmo ímpeto como a pobreza absoluta e a extrema pobreza.

FIGURA 4: TAXAS DE POBREZA ABSOLUTA NOS ESTADOS EM 1995 E 2008 (EM%)



Fonte: IPEA, 2010, p. 06. IBGE – PNAD

Como observado, a desigualdade também é um processo a se considerar quando se fala da realidade brasileira e o Índice de Gini⁸, instrumento também adotado pelo IPEA em suas análises, nos apresenta satisfatórios resultados na medição desta variante do cenário econômico e social de uma região. Trata-se de um índice que busca medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Recorrendo à mesma amostragem do IPEA (2010) – 1995 e 2008 – pode-se observar que São Paulo é o estado que apresentou a menor desigualdade no ano de 1995, e Alagoas o que apresentou maior desigualdade.

Já em 2008, São Paulo sai de 0,53 para 0,50 no índice de Gini, lembrando que este é medido de 0 a 1 – quanto mais próximo de 0 menor a desigualdade, quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade.

A variação é realmente muito baixa. Para o cenário político, econômico, social e administrativo que do Estado de São Paulo, maior metrópole brasileira e o maior cenário econômico do país, logo, o número de investimentos públicos e privados no estado superam todos os outros. Percebe-se que de 1995 até 2008, os investimentos se concentraram nas mãos de poucos, fazendo com que a desigualdade permanecesse praticamente a mesma de 13 anos anteriores:

Ao se considerar também a evolução da desigualdade de renda, nota-se que, em 1995, São Paulo (0,53) foi o estado com menor índice de Gini do País (o índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade), seguido de Santa Catarina (0,54), Goiás (0,55), Mato Grosso do Sul (0,55) e Mato Grosso (0,55). O estado de Alagoas (0,64) foi o ente federativo com o mais elevado índice de Gini, acompanhado de Tocantins (0,63) e Ceará (0,62) para o mesmo ano. Em 2008, os estados da federação com maior desigualdade de renda foram: Distrito Federal (0,62), Alagoas (0,58) e Paraíba (0,58). Já os estados com menor grau de desigualdade de renda segundo o índice de Gini foram: Amapá (0,45), Santa Catarina (0,46) e Rondônia (0,48). (IPEA, 2010, p. 05).

⁸ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda.” (Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Consulta em 28/03/2021).

Assim, a presente pesquisa buscou mostrar que a desigualdade, a pobreza absoluta e a extrema pobreza se relacionam de diversas formas: econômicas, sociais, políticas, dentre outras. E, neste momento, buscou-se encarar, a partir de reflexões teóricas sobre as diversas formas de observar a pobreza e a população, iniciando com o discurso de Malthus e os neomalthusianos, e o exame de alguns dos seus parâmetros com o auxílio de Josué de Castro.

Em seguida, o presente estudo dedicou-se a compreender como a pobreza pode ser combatida a partir de programas sociais e, posteriormente, buscou-se compreender a dinâmica que a sociedade brasileira passou por esses três processos em temporalidades distintas, especificamente nos anos de 1995 e 2008, com o auxílio do IBGE e IPEA, pois acredita-se que os dados oferecidos por estes órgãos são de bases confiáveis e a realidade distinta que a sociedade brasileira passava pelos dois momentos nos auxiliaram a observar a dinâmica da pobreza no Brasil.

CAPÍTULO 2: RENDA BÁSICA

Neste capítulo abordaremos os aspectos históricos e conceituais acerca da renda básica a partir das regulamentações brasileiras e autores como Suplicy (2002; 2006), Van Parijs (1995) e Van Parijs e Vanderborght (2017). Trataremos também da relação efeito focalizador x agenda governamental e sobre o Programa Auxílio Emergencial.

2.1 Aspectos históricos e conceituais

Os benefícios não contributivos são necessários para preservação do tecido social e bom funcionamento econômico. Barr (1998) afirma que o fato de a proteção social contributiva não contemplar toda a população gera lacunas na eficiência e justiça social e pode-se inferir que crimes, protestos, fome e má nutrição, dentre outras mazelas, configuram-se como um reflexo negativo dessa exclusão. O autor classifica os benefícios não contributivos em duas modalidades:

1. Condicionados: seriam utilizados principalmente para alívio da pobreza e distribuição de renda.
2. Universais: seriam utilizados para alívio de pobreza, mas também solidariedade social, provisão de renda durante períodos do ciclo de vida dos beneficiados e, também, podem ser redistributivos caso seja financiado com tributação progressiva.

Conforme o mesmo autor aponta, ambas as modalidades devem ser formuladas levando-se em consideração três características de benefícios:

1. Valor: enquadramento às necessidades de renda do indivíduo e avaliação do estigma ao qual o beneficiário pode estar sujeito.
2. Público-alvo: ser direcionado apenas aos beneficiários contemplados pelo objetivo da política e garantir que o mesmo valor seja recebido por pessoas da mesma faixa de renda.

3. Custo total: este é consequência da escolha do valor, do tamanho do público-alvo e do quanto vai ser destinado à gestão e administração, visando a melhorar a eficiência.

Barr (1998) indica a existência de críticas a tais políticas sociais, sendo as críticas mais recorrentes as que apontam os problemas de incentivo ao trabalho e poupança, bem como as que questionam a efetividade de tais políticas em retirar as pessoas da pobreza.

Conforme ressalta Hespanha (2002), há um processo de passagem de um Estado-Providência passivo para um Estado-Providência ativo e, assim, vê-se emergir um problema novo, com questões éticas e políticas específicas, produzidas pela obrigatoriedade de retribuição dos benefícios recebidos do Estado por meio de uma postura ativa, em sua maioria, relacionada à procura de trabalho.

Para Silva (2002), a crise do Estado de bem-estar social, aliada a uma questão moral, explica a transição do Estado-Providência passivo para o ativo:

Até meados dos anos 90, o diagnóstico da crise do Estado de bem-estar social ancorava-se em dois elementos: a crise financeira e a decadente eficiência econômica e social. A partir da segunda metade da década de 1990, um novo argumento surge com força suficiente para introduzir profundas mudanças no Estado de bem-estar social. Este novo argumento está assentado sobre um questionamento moral: é justo que as pessoas recebam do Estado sem trabalhar? É a resposta negativa a essa questão que demarca a transição do Estado de bem-estar social passivo para um Estado de bem-estar social ativo. (SILVA, 2002, p. 70)

De acordo com Hespanha (2004), é importante destacar as diversas orientações que podem ser associadas à noção de ativação política. Como referência, o autor cita desde as políticas ativas de emprego surgidas na Suécia, nos anos 1950, onde há uma orientação para o investimento em capital humano - como formação, serviços e criação de emprego -, alteradas para o modelo de *workfare* americano (1970), que é orientado pela exigência de uma obrigação de contrapartida pelo auxílio recebido, recorrendo-se, inclusive, a medidas disciplinares e punitivas.

Laville (2000) aponta que as políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem às pessoas que trabalhem “em troca, ou em vez, dos subsídios da assistência social.” E essas medidas visam a, prioritariamente, “ir ao encontro da

luta contra a 'cultura de assistência' em que o sistema de ajuda social encerraria os mais desfavorecidos.”. Ressalta, ainda, que

O aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos. Nessa perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais [...], os pobres são considerados, antes de mais nada, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade (LAVILLE, 2000, p. 142).

No contexto brasileiro, conforme destacam Oliveira e Soares (2013), no que se refere ao Programa Bolsa Família (PBF), uma política condicionada, não relacionada ao *workfare*, no âmbito do “desincentivo” ao trabalho, os autores negam que exista o chamado “efeito preguiça”. Embora ocorram mudanças na oferta de horas de trabalho, tais alterações são ocasionadas pelo fato das mulheres possuírem com o benefício uma oferta de trabalho mais elástica do que homens. Crianças tendem a trabalhar menos e há diferenças no impacto entre cidades ricas e pobres. Por “questões culturais”, Oliveira e Soares (2013) apontam que, com o benefício, as mulheres asseguram uma jornada de trabalho mais curta, as crianças se beneficiam com a diminuição do trabalho infantil, o que melhora a permanência na escola. Portanto, os autores consideram que não há um desestímulo ao trabalho, mas mudanças positivas na organização do mercado.

Na mesma direção, Alves e Cavenaghi (2013) argumentam que o PBF proporcionou renda, educação e inclusão social, demonstrando impactos positivos na vida de seus beneficiários. Ao contrário do que sugerem as críticas, o programa não criou “desincentivo” ao trabalho.

No contexto da crítica às políticas condicionadas, uma ideia que tem sido discutida é a da renda básica universal. Conforme Van Parijs e Vanderborght (2017), dois dos principais autores pesquisadores da área, a Renda Básica de Cidadania tem por definição um benefício pago em dinheiro aos cidadãos para suprir as necessidades básicas de cada pessoa, garantindo o direito à moradia, alimentação, saúde e educação. Essa renda deve ser paga periodicamente a cada membro individual de uma sociedade, sem a necessidade de contribuição, independente da renda e condicionalidades. O fornecimento do benefício em dinheiro seria justificado por quatro razões:

1. Conveniência: o pagamento pode ser realizado com maior facilidade, prevenindo maiores dificuldades.
2. Eficiência: não ficaria sujeito às pressões de atores locais, que poderiam controlar a transação, gerando corrupção e ineficiência.
3. Motivações econômicas: ofereceria poder de compra para regiões pobres, permitindo aos beneficiários maiores possibilidades de produção e compra de bens locais.
4. Liberdade: O pagamento em dinheiro pode ser gasto da forma que o indivíduo achar conveniente, deixando-o livre em suas escolhas e necessidades.

Van Parijs e Vanderborght (2017) defendem o fornecimento individual, com as seguintes premissas:

1. Pagamento a todos os indivíduos: Com a subsistência assegurada, seria possível garantir liberdade de decisão real.
2. Mesmo valor independente da composição familiar: Os autores destacam a importância de oferecer o mesmo valor para uma pessoa que mora sozinha e para quem vive em família, e isto é justificado pela dificuldade em verificar a composição de uma unidade familiar e evita-se a redução nos benefícios de quem optar por dividir a residência com outras pessoas.

Desse modo, a Renda Básica Universal apresenta três grandes potenciais: 1 - seu caráter universalista, pois permite ao cidadão a capacidade de liberdade no mercado de trabalho, além de evitar empregos em condições degradantes, possibilitando a dedicação a atividades “arriscadas”⁹ ou de menor remuneração, caso assim deseje, na medida em que não afetará o rendimento recebido do benefício universal; 2 - sua abrangência, uma vez que permite que o benefício seja direcionado sem arbitrariedades na seleção de seus beneficiários, além de poupar custos no

⁹ Atividades que envolvam certa “ousadia” de empreendimento ou alguma atividade artística, pois o seu “sustento” e sobrevivência não estariam em questão.

processo de seleção e gerenciamento sobre quem deve ser beneficiado; 3 - diminuição de estigmas e aumento da aderência social, pelo fato do benefício ser oferecido a todos, sem exceção (VAN PARIJS, VANDERBORGHT, 2017; FREITAS, 2019).

Como se sabe, o desenvolvimento socioeconômico do Brasil ampliou desigualdades e concentrou renda e riqueza. Diante dessa realidade, os programas de transferência de renda buscam diminuir a estrutural desigualdade de renda do país e contribuir com a erradicação da pobreza. Assim, a partir da concepção do Estado brasileiro como responsável pela construção de uma sociedade mais igualitária, cabendo ao governo a implementação de políticas públicas que assegurem a distribuição de renda, a erradicação da pobreza, e a universalização do acesso aos serviços públicos, defendemos que

A ação ou o consentimento do Estado, dentro de determinada conformação material, também tem papel decisivo na estruturação econômica, social, urbana, ocupacional. E, por conseguinte, na desigualdade, na pobreza, na melhoria social (QUADROS et al, 2013, p. 37).

Desse modo, a construção de uma sociedade igualitária envolve a priorização das ações de governo que buscam reverter a estrutural desigualdade brasileira, por razões éticas e humanitárias (LAVINAS, VARSANO, 1997). Portanto, a renda básica complementa a renda do cidadão a fim de que suas despesas básicas com saúde, educação e lazer sejam assumidas com o mínimo de recursos possíveis.

Como afirma Ramos (1998), a implementação de uma política de renda mínima no Brasil pode ser justificada a partir de três argumentações. (1) Promoveria mudanças nas práticas políticas de intermediação, pelos políticos profissionais, dos benefícios sociais e potencializaria à democracia, na medida em que a utilização de recursos públicos para vantagens indevidas em campanhas eleitorais em benefício próprio seriam dificultadas. (2) Possibilitaria às pessoas que estão inseridas no mercado formal de trabalho ter acesso a um benefício mínimo. (3) A renda mínima se tornaria um instrumento de distribuição de renda, promovendo justiça social.

Conforme Suplicy (2002, p.169), Thomaz Paine é um dos principais formuladores da Renda Básica, pois fundamentou os motivos para que cada cidadão participe da riqueza da nação. Conforme Paine (1976, apud BUARQUE e SUPPLICY,

1997), “Todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou sua equivalência”. No Brasil, a luta pela renda básica foi liderada pelo ex-senador do PT (Partido dos Trabalhadores), Eduardo Suplicy, o responsável por colocá-la na agenda nacional. Ele defendia que todo cidadão brasileiro deveria ter o direito a uma renda básica de cidadania que garantisse a todos uma liberdade real e o progresso da nação¹⁰.

Suplicy teve como inspiração a Renda Mínima do Alasca (EUA), instituída na década de 80 pelo governador Hammond a partir do “Fundo Permanente do Alasca”, o qual distribuiria cerca de 50% dos royalties do petróleo em partes iguais para todos os residentes que vivessem ali há pelo menos um ano.

A política implementada no Alasca reafirma a ideia de que todos os habitantes do Estado são possuidores dos seus recursos naturais, fazendo jus, portanto, aos lucros deles decorrentes. A medida teve êxito na diminuição do índice de emigração do estado e ocasionou um crescimento econômico, tornando-a, assim, bem-sucedida.

De acordo com Suplicy (2014), antes dessa política, o estado do Alasca era o que possuía maior desigualdade nos Estados Unidos e, posteriormente, tornou-se o estado com menor concentração de renda¹¹.

O primeiro estudo brasileiro pela Renda Básica foi publicado em 1975 por Antônio Maria da Silveira (1975). De acordo com o autor:

A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da ignorância ou da doença. O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente, é muito menos uma medida paliativa e é muito mais uma medida profilática (SILVEIRA, 1975, p.5).

Em 2002, Suplicy publicou o livro “Renda de Cidadania: A saída é pela porta”, uma obra muito citada e que expõe processos históricos que buscaram a justiça social. O autor, inspirado por Rawls¹² (1971), defende que

¹⁰ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. Ciência e Saúde Coletiva, 2007. Página 1623 a 1628.

¹¹ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. Pronunciamento no Senado Federal em 06/02/2014. Acesso em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/405830>.

¹² RAWLS, J. A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Toda pessoa tem direito igual ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais que seja compatível com a atribuição a todos desse mesmo conjunto de liberdades (princípio de igual liberdade); [...] as desigualdades de vantagens socioeconômicas só se justificam se (a) contribuem para melhorar a sorte dos membros menos favorecidos da sociedade (princípio da diferença), e se (b) são ligadas a posições que todos têm oportunidades equitativas de ocupar (princípio de igualdade de oportunidades). (SUPLICY, 2002, p. 132).

Nesse sentido, pode-se sublinhar, também, uma defesa de Van Parijs (1995) por uma renda básica de cidadania que assegure, de forma ampla, universal e constitucional as liberdades básicas. Na mesma direção, Sen (2000) argumenta que o desenvolvimento econômico deve ser relacionado à promoção da liberdade, sendo esta política, econômica e social.

Suplicy (2002), de modo semelhante, expõe que a renda básica de cidadania asseguraria a liberdade econômica, proporcionando significativos avanços em termos sociais. Nesse contexto, a população teria maior autonomia em suas escolhas, seja na opção de uma profissão, emprego, alimentação ou até local de moradia.

Acerca da alimentação, uma necessidade humana básica, Burlandy (2007) define:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que seja social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BURLANDY, 2007, p. 1443).

Raventós (2008) mantém a ideia de que para a renda básica ser chamada dessa forma, torna-se necessário que ela seja universal. O autor defende uma “renda paga pelo Estado a cada membro da sociedade, de pleno direito, inclusive se não deseja trabalhar de forma remunerada, sem levar em consideração se é rico ou pobre.” (RAVENTÓS, 2008, p. 391).

A aprovação da Lei nº 10.835/2004, de autoria do ex-senador Eduardo Suplicy - PT, em seu artigo 1º, instituiu aos brasileiros e estrangeiros (residentes há pelo menos 5 anos no país) um benefício monetário. A Lei faz referência ao artigo 3º da CF que trata da erradicação da pobreza, contudo nunca foi regulamentada, por contrariar interesses de significativos grupos políticos. Um dos principais argumentos desses grupos é que o poder público estaria implementando uma política de combate

à pobreza que não resolveria a sua principal causa: a qualidade da educação brasileira.

Outro argumento contrário à lei tratava de um possível desinteresse pelo trabalho por conta da referida Renda Básica. Sobre esta crítica, Suplicy (2006) alega que “a Renda de Cidadania faz sempre valer o esforço do trabalho.” E ainda destaca que “uma vez que a pessoa possa manter o valor integral de sua renda básica, esteja empregada ou não, sua situação será melhor quando estiver trabalhando do que desempregada” (SUPLICY, 2006, p. 22). Ainda complementa que:

Má sorte para os preguiçosos: eles receberão uma pequena renda. O dever da sociedade não vai além de prover a cada pessoa uma participação justa naquilo que a natureza colocou à sua disposição, sem usurpar o dinheiro de cada um (SUPLICY, 2006, p. 38).

De acordo com o artigo 1º, § 2º da Lei, o benefício deve possuir um valor igual para todos e deve atender às despesas mínimas como saúde, educação e alimentação. Conforme o artigo 2º, cabe ao poder executivo definir o valor do benefício.

Gargarella (1995) afirma que a implementação de uma renda básica universal contemplaria uma sociedade com maior justiça social, na medida em que enfrentaria "arbitrariedades morais". A concessão, portanto, incondicional, de tal benefício aos cidadãos, atenderia aos princípios igualitários.

Entretanto, o financiamento da renda básica suscita diversos debates. A proposta de Suplicy é a criação de um fundo inspirado na experiência do Alasca, com recursos provenientes dos impostos, participação na exploração dos recursos naturais e dividendos de empresas públicas, entre outras.

A instituição de uma renda básica direcionada a um indivíduo fortalece a autonomia e a liberdade individual. Se fosse direcionada à família, o enquadramento seria mais justo? De acordo com Suplicy (2009), a renda básica incondicional seria mais eficiente até mesmo para medidas socioeducativas. Em sua concepção, a histórica desigualdade na educação brasileira poderia ser revertida total ou parcialmente pela instituição dessa renda, pois quanto maior o número de famílias

com acesso a este benefício, maior seria também a busca por uma educação mais qualificada (SUPLICY, 2006).

Importante ressaltar, também, que além de reduzir a pobreza, ir de encontro à desigualdade e reverter uma dívida social histórica, o programa, se devidamente instituído, pode se tornar burocraticamente simples e de custo razoável, pois não se mostra necessária a obtenção de dados periódicos e análises técnicas complexas.

2.2 Efeito focalizador X agenda governamental

Embora nas últimas três décadas no cenário nacional a implementação da Renda Básica como enfrentamento a problemas públicos tenha ganhado destaque nos estudos de ciências sociais e na formulação de políticas públicas, com a pandemia da Covid-19 a distribuição de renda não condicionada ganhou um destaque no agendamento de políticas públicas (BRASIL, 2020; CAPELLA, 2020).

Os efeitos nefastos do coronavírus ao redor do mundo geraram uma série de impactos econômicos, sociais, sanitários e humanitários que ocasionaram transformações na sociedade. O estado de emergência proporcionado pela pandemia tornou urgente a tomada de decisões e a implementação de ações governamentais de amparo social que atinjam grandes parcelas da população em um curto período, redefinindo assim, a lógica e a forma de atuar no processo de formulação de políticas. (BRASIL, 2020).

Conforme Brasil (2020) aponta,

O tempo, um recurso escasso e de grande importância, é uma variável de primeira ordem a ser considerada em momentos de crises. A urgência altera a forma como as informações são processadas e reduz as fontes confiáveis que geram, coordenam e difundem tais informações. Os atores políticos são pressionados a se posicionarem e atuarem de forma imediata, rompendo com o modus operandi de formação de coalizões e do jogo de barganha, comuns em processos decisórios e pré-decisórios, de estabelecimento de prioridades e seleção de alternativas (BRASIL, 2020, p.338).

Corroborando Ribeiro (2020), a formação da agenda de políticas públicas é o processo pelo qual determinados problemas tornam-se alvo de atenção e ação do Estado. Nesse sentido, Capella argumenta que

[...] o modo como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal. (CAPELLA, 2007, p. 121)

John Kingdon (1984) foi o primeiro autor a propor um modelo analítico sintético para estudar o processo de priorização de assuntos e de formação da agenda governamental. Kingdon (2003), amparado por Cohen, March e Olsen (1972), propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas converge com três grandes correntes dinâmicas:

1. problemas: surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral.
2. propostas ou alternativas: existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros.
3. política: contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos (KINGDON, 2003):

1. indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação;
2. a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal;
3. o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

É importante destacar que a resposta dos formuladores, por sua vez, depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade (Capella, 2007).

Embora a literatura de políticas públicas já tenha destacado por meio de outros autores (Roger Cobb e Charles Elder, 1971; Anthony Downs, 1972) a relevância de eventos repentinos e imprevisíveis no processo de produção de políticas públicas, apenas John Kingdon (2003), entretanto, quem aprofundou os estudos entre a relação de eventos inesperados, a atenção e as mudanças em políticas públicas. (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021)

O autor notabiliza que a atenção, por vezes, se torna um recurso reduzido no processo de formulação de políticas públicas e que os tomadores de decisão se concentram em apenas algumas questões, desprezando outras. As questões que chamam a atenção dos *policymakers* são aquelas compreendidas como problemas e que demandam uma ação por parte do governo.

Pode-se afirmar que um evento como a pandemia da COVID-19 é compreendido pela literatura de políticas públicas como um exemplo de evento focalizador (*focusing event*) (Birkland, 1997; Kingdon, 2003), uma vez que se apresenta de forma arrebatadora, espalhando-se velozmente e atingindo muitas pessoas ao redor do país.

Eventos como esse, para Kingdon (2003), são mecanismos que passam a atrair a atenção dos formuladores de políticas, focando sua relevância no potencial para auxiliar na percepção e na definição de problemas. Ele ainda destaca o papel dos eventos focalizadores ao analisar o fluxo de problemas, considerando que um evento de alto impacto tem potencial para destacar problemas que provavelmente já existiam, mas na agenda não eram considerados prioritários.

[...] o conceito de eventos focalizadores está inserido no modelo de múltiplos fluxos: mudanças na agenda governamental são o produto da convergência de três elementos (ou fluxos), isto é, problemas, soluções e contexto político. Dito de forma simplificada, problemas são ideias sobre as questões mais relevantes para uma sociedade, soluções são ideias sobre como lidar com as questões e contexto político que envolve o ciclo eleitoral, a opinião pública e outros fatores circunstanciais. (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021, p. 125)

O conceito de evento focalizador proposto por Kingdon (1984), é ampliado por Birkland (1997) ao formular uma teoria sobre o impacto desse tipo de acontecimento na agenda política. O mesmo investigou quatro casos, nos Estados Unidos, em busca da relação entre eventos focalizadores e como eles impactam o processo de formulação de políticas públicas. Foram eles: (terremoto de São Fernando, furacão Camille, o vazamento do navio petroleiro Exxon Valdez, e o acidente nuclear de Three Mile Island).

Birkland (1998) chegou à conclusão de que, apesar de todos compartilharem características focalizadoras, eles se diferem entre si, tornando cada evento único. Assim ele define que há a existência de eventos potencialmente focalizadores, ou seja, que podem ganhar atenção do público e dos *policymakers* e estes reúnem quatro características:

1. ocorrem de forma repentina e imprevista;
2. são raros, imprevisíveis e não planejados;
3. afetam muitas pessoas;
4. o público e os membros mais informados em torno da política têm acesso à informação sobre a ocorrência do evento praticamente ao mesmo tempo. (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021).

Sendo assim,

[...] um potencial evento focalizador é definido pelo autor como “repentino, relativamente raro, que pode ser razoavelmente definido como prejudicial ou que revela a possibilidade de danos futuros potencialmente maiores, de infligir danos ou sugerir danos potenciais que são ou podem ser concentrados em uma área geográfica ou comunidade de interesse definível e que são conhecidos pelos formuladores de políticas e o público simultaneamente” (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021, p.652).

Por possuir caráter emergencial inesperado, eventos potenciais focalizadores necessitam de ações rápidas para direcionar diversos atores para um tema específico e conectar alternativas já existentes a novas construções de problemas públicos. (BRASIL, 2020).

Uma pandemia, por si só, não configura um evento focalizador. Porém, conforme indicado por Brasil, Capella e Ferreira (2021), devido a questões epidemiológicas e clínicas, de alta transmissibilidade, rapidez em disseminação e com progressão de contágio global, a pandemia que se originou do surto de Sars-Cov-2 na região de Wuhan, na China, no final de 2019, é um evento repentino e imprevisto, assumindo um caráter focalizador.

Conforme os mesmos autores apontam, esse evento demandou no mundo inteiro ações do governo central que vão além do âmbito de saúde. No Brasil, embora o Sistema Único de Saúde (SUS) conte como uma importante estrutura para alcançar a população, o Governo Federal se orientou por 4 representações de problemas:

- Negação - não há crise, não há motivo para pânico, é apenas uma gripe etc.¹³;

¹³ "Gripezinha": Menosprezo de Bolsonaro por coronavírus o tornou cúmplice - 20/03/2020 - UOL Notícias

- Evitação - não há nada a ser feito, todos irão se contaminar¹⁴;
- Relativização - o maior problema não é o vírus, mas a economia¹⁵;
- Desresponsabilização - o problema é de estados e municípios¹⁶.

Aplicando as teorias de Birkland (1998) ao cenário brasileiro, é possível concluir que a COVID-19 no Brasil, enquadra-se sob a moldura conceitual de evento focalizador.

[...] um evento que se apresentou de forma arrebatadora, espalhando-se velozmente e atingindo um grande número de pessoas ao redor do país, gerando situações de emergência inesperadas, imprevisíveis, requerendo ações rápidas de controle, tratamento e prevenção não planejadas em nenhum dos diversos setores atingidos. Quer pela falta de posicionamento e coordenação das autoridades brasileiras, sobretudo da presidência da República, quer pelo tempo de resposta das burocracias e da necessidade de constatação do fato, em detrimento de suas possibilidades, as incertezas sobre a nova doença acabaram por gerar informações e alternativas que foram evoluindo no curso da pandemia. (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021, p.653).

A pandemia do coronavírus e seus impactos não se limitam, exclusivamente, a um problema de saúde pública. Ela possui impactos que ultrapassam esse setor, relacionando-se com a economia, problemas sociais, principalmente no campo de emprego e renda, de assistência social e bem-estar social.

A rapidez com que uma agenda política responde ao evento, na maioria das vezes, depende das características e das capacidades de resposta de cada área da política mais diretamente relacionada ao evento. No caso dos focalizadores, é diferente. A prioridade da ação governamental se guia por outros estímulos que aqueles estabelecidos no processo de formulação de políticas públicas.

[...] um ator que tenha resultados de pesquisa plausíveis e um evento altamente visível, tangível e dramático a seu favor provavelmente sairá melhor em um confronto político do que um outro ator apenas com dados de avaliação. Isso, por sua vez, pode levar a mudanças políticas não incrementais e mais rápidas a partir desse evento focalizador (BIRKLAND, 1997).

Momentos de crise, conforme Birkland (1998), são oportunos para a geração e a defesa de novas ideias, tanto embasadas em evidências científicas, como é o caso

¹⁴ Bolsonaro diz a Caiado que todos os brasileiros devem se contaminar pelo coronavírus - Brasil 247

¹⁵ Bolsonaro crítica governadores e diz que 'lockdown não é remédio' (uol.com.br)

¹⁶ Bolsonaro diz que não é atribuição do governo levar oxigênio para o Amazonas | Amazonas | G1 (globo.com)

de indicadores, monitoramento das ações, dados estatísticos, entre outros, quanto na interpretação desses elementos.

Os eventos focalizadores possuem prioridade absoluta na agenda governamental e a seleção de alternativas a este problema são reconfiguradas. É com base nessa ideia que a renda básica temporária se tornou viável no processo de seleção de alternativas que visavam ao combate às consequências da pandemia da COVID-19.

A pandemia do Coronavírus retirou o debate sobre renda básica de sua condição utópica, fazendo com que essa proposta se transformasse em programa possível de ser implementado no combate à crise e para se pensar o pós-crise. Dentro desse contexto, pesquisadores, pessoas da sociedade civil e políticos recolocaram em discussão problemáticas centrais da sociedade brasileira, tais como as condições precárias de trabalho, a concentração de renda e a incidência da pobreza. (MARINS *et al.*, 2021 p.685).

Conforme dito anteriormente, o tempo é uma variável importante em situações emergenciais, como é o caso da pandemia da COVID-19.

Quanto maior e mais estruturada a comunidade de política, quanto menor o *gap* de informação entre público e tomadores de decisão, quanto maior o envolvimento público no processo e quanto maior a *expertise* sobre as soluções viáveis, maior a chance de seleção de uma alternativa e a formulação de política. (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021).

Essas são as características primordiais para entendermos a forma como o auxílio emergencial tornou-se uma solução factível para preservação da renda e combate à fome.

2.3 O Programa Auxílio Emergencial

A pandemia do coronavírus agravou o contexto de instabilidade econômica que o Brasil já enfrentava¹⁷. Os efeitos sociais oriundos das medidas de restrição e o distanciamento social necessárias para conter a disseminação do vírus tiveram uma

¹⁷ Baixo crescimento econômico (taxa média de crescimento de 1% nos últimos três anos), altas taxas de desemprego - 13,9%, em 2020, segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

participação significativa no aumento no número de famílias em situação de vulnerabilidade social (SILBER, 2020).

Com o intuito de reduzir os impactos negativos da paralização abrupta das atividades, destaca-se a criação de um mecanismo de proteção social denominado Programa de Auxílio Emergencial (PAE). Importa destacar o papel da oposição ao governo federal nesse processo. Em 25 de março de 2020, a partir de uma construção conjunta dos partidos de oposição, foi proposto um projeto de lei que tratava da criação de um programa de renda básica para as famílias mais pobres enquanto durasse a emergência em saúde pública no país¹⁸.

Nesse projeto, as famílias receberiam de um a dois salários-mínimos (R\$1.045,00 a R\$2.090,00) e seria levado em consideração tanto os inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) quanto as estimativas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) para os empregados informais. Entretanto, o governo federal sinalizava o valor de duzentos reais.

Conforme o aumento da pressão da oposição e sociedade civil, no dia 2 de abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.982¹⁹ que instituiu o auxílio-emergencial com valor de seiscentos reais mensais (mil e duzentos reais para mães solas). Ficou estabelecido que o programa contemplaria pessoas em situação de vulnerabilidade, como os desempregados, autônomos, microempreendedores e trabalhadores intermitentes.

Inicialmente, o benefício seria concedido por três meses, entretanto o prazo se estendeu, disponibilizando mais duas parcelas de seiscentos reais. Ao longo do tempo o auxílio foi prorrogado em novas parcelas até outubro de 2021, com valor médio reduzido para duzentos e cinquenta reais.

A implementação do PAE se beneficiou da experiência já consolidada de outros programas sociais já executados no Brasil, como é caso do Programa Bolsa Família e também do Cadastro Único, principal porta de entrada para os programas sociais do governo federal. Conforme dados de 2020 da Caixa Econômica Federal (CEF), os

¹⁸ Líderes da oposição propõem renda básica emergencial durante a pandemia - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

¹⁹ L13982 (planalto.gov.br)

beneficiários dividiam-se praticamente na metade entre os inscritos no CadÚnico e os Extracad²⁰.

Diante dos diferentes públicos e critérios, os beneficiários do PBF “foram contemplados de maneira automática, ou, no jargão administrativo, de ofício” (CARDOSO, 2020 p. 1050). Acosta *et al.* (2022) discorrem sobre a importância da parceria com a CEF no processo de identificação dos beneficiários que não estiveram previamente registrados no CadÚnico. A parceria originou-se através do desenvolvimento de um aplicativo para requerimentos, e vale salientar que o mesmo não cobrou tarifação de dados móveis²¹.

Cardoso (2021), é assertivo ao afirmar que o PAE configura uma mistura entre a Renda Básica de Cidadania, de 2004, e o Programa do Seguro-Desemprego (PSD), instituído pela Lei nº 7.998, de 1990. Conforme visto anteriormente, a primeira não teve, até o presente momento, a sua regulamentação pelo Poder Executivo Federal, enquanto o segundo é uma política destinada ao trabalhador formal.

Diante desse comparativo, conforme o mesmo autor, é possível a compreensão de que o PAE preenche um espaço de proteção social até então inexistente: que contemple os trabalhadores informais²², desde que se enquadre nas condicionalidades do programa.

O artigo 4º do Decreto Federal nº 10.316, de 7 de abril de 2020, trata das competências no âmbito do referido programa. Competia:

I - ao Ministério da Cidadania:

- a) gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários;
- b) ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial;
- c) compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a partir de abril de 2020, com a empresa pública federal de processamento de dados;
- d) compartilhar a base de dados do Cadastro Único com a empresa pública federal de processamento de dados; e
- e) suspender, com fundamento no critério estabelecido no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, com fundamento nas informações obtidas do banco de

²⁰ <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/20795/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros>

²¹ Aplicativo da Caixa para auxílio emergencial de R\$ 600 tem instabilidade - 07/04/2020 - Grana - Agora (uol.com.br)

²² Diante da elevada taxa de desemprego a informalidade é o horizonte que se abre (Frigotto, 2004; Ramos *et al.*, 2005; Hasenbalg, 2003; Sanzone, 2003). A população passou predominantemente a encontrar sua fonte de renda no mercado de trabalho informal, com suas mais variadas formas de trabalho autônomo, ambulante, temporário, irregular, precário.

dados recebido da empresa pública federal de processamento de dados; e

II - ao Ministério da Economia:

a) atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios para a identificação dos beneficiários do auxílio emergencial; e

b) autorizar empresa pública federal de processamento de dados a utilizar as bases de dados previstas neste Decreto necessárias para a verificação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, e a repassar o resultado dos cruzamentos realizados à instituição financeira pública federal responsável (BRASIL, 2020).

Acerca do acesso do trabalhador ao auxílio emergencial, o artigo 5º do referido decreto diz que este deveria:

I - estar inscrito no Cadastro Único até 20 de março de 2020; ou

II - preencher o formulário disponibilizado na plataforma digital, com autodeclaração que contenha as informações necessárias.

§ 1º A plataforma digital poderá ser utilizada para o acompanhamento da elegibilidade ao auxílio emergencial por todos os trabalhadores.

§ 2º A inscrição no Cadastro Único ou preenchimento da autodeclaração não garante ao trabalhador o direito ao auxílio emergencial até que sejam verificados os critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020.

§ 3º Não será possível para os trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e de famílias já inscritas no Cadastro Único se inscreverem na plataforma digital para requerer o auxílio emergencial (BRASIL, 2020).

Os critérios de elegibilidade encontram-se expressos no artigo 7º do decreto. O qual trata que:

§ 1º É elegível para o recebimento do auxílio emergencial o trabalhador:

I - maior de dezoito anos;

II - inscrito no Cadastro Único, independentemente da atualização do cadastro;

III - que não tenha renda individual identificada no CNIS, nem seja beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda, com exceção do Programa Bolsa Família;

IV - cadastrado como Microempreendedor Individual - MEI, na forma do disposto no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

V - que seja contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social e contribua na forma do disposto no **caput** ou no inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e

VI - que não esteja na condição de agente público, a ser verificada por meio da autodeclaração, na forma do disposto no inciso II do **caput** do art. 5º, sem prejuízo da verificação em bases oficiais eventualmente disponibilizadas para a empresa pública federal de processamento de dados responsável.

Conforme o portal de Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19 do Tesouro Nacional, o montante pago por meio do auxílio emergencial

alcançou a marca de 354,09 bilhões de reais, sendo 293,11 bilhões em 2020 e 60,98 bilhões em 2021²³.

Neste capítulo, abordamos, primeiramente, os aspectos históricos e conceituais acerca da renda básica a partir das regulamentações brasileiras e autores como Suplicy (2002; 2006), Van Parijs (1995) e Van Parijs e Vanderborght (2017). Em seguida, tratamos a respeito da relação efeito focalizador x agenda governamental e destacamos o papel de efeito focalizador que a pandemia de Covid-19 teve, fazendo com que esse fenômeno se tornasse uma prioridade absoluta na agenda governamental. Por fim, descrevemos o Programa Auxílio Emergencial. No próximo capítulo, detalharemos o programa objeto desta dissertação e apresentaremos nossa análise sobre o seu processo de implementação.

²³ <https://tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

CAPÍTULO 3: O PROGRAMA RENDA BÁSICA TEMPORÁRIA – EDUCAÇÃO

Neste capítulo iniciaremos com reflexões a respeito dos aspectos socioeconômicos da cidade de Niterói e algumas argumentações em relação aos indicadores que expõem a desigualdade social no município. Seguindo, caracterizaremos a renda básica e identificaremos a cobertura do problema no território. Por fim, apresentaremos considerações e relatos de cinco gestores que atuaram no programa RBT-Educação à luz dos seguintes elementos: contexto de implementação; gestão e cadastro a partir dos indicadores de sistema gerencial e decisório, bem como de processos de divulgação e informação; e a concepção dos agentes implementadores.

3.1 Locus da Pesquisa

Niterói é um município situado na região metropolitana do Rio de Janeiro, com cerca de 515 mil habitantes, conforme a estimativa de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e aproximadamente 133,76 km² de área total. De acordo com o Censo de 2010, 29,5% da população possui um rendimento nominal mensal per capita de até meio salário-mínimo. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, publicado em 2014, Niterói atingiu 0,837 no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), alcançando assim a sétima posição nacional e a primeira colocação entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Segundo dados do IBGE de 2019, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Niterói foi de R\$90.643,80, ocupando o sétimo lugar do estado, além de ser o município de 97^a posição com maior PIB per capita do Brasil.

Um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em junho de 2011, classificou Niterói como "a cidade mais rica do Brasil", com 30,7% dos seus habitantes pertencendo à classe A. Considerando as classes A e B, Niterói também ocupava o primeiro lugar, com 42,9% de sua população incluída nas referidas classes. Corroborando o estudo de 2011, a mesma Instituição, FGV, no ano de 2020, divulgou um estudo intitulado "Onde estão os 'ricos' no Brasil", no qual ocorreu um levantamento com base nos dados das declarações de impostos de renda referentes

ao ano de 2018. Como resultado, conseguiram ranquear os municípios mais ricos com base na renda da população local.

O estudo da FGV (2020), estabeleceu a proporção de declarantes em relação à população total dos municípios e, a partir da divisão da quantia declarada pelo número de habitantes, foi possível obter a renda média. Assim, chegou-se à conclusão que originou o ranking de cidades com maior número de pessoas ricas. O município de Niterói, no estudo mencionado, fechou no top 5 das cidades com maior concentração de renda no Brasil. Encontrou-se uma renda média mensal de R\$4.186,51 enquanto o patrimônio líquido médio da população foi de R\$131.999,52.

Além disso, segundo estudo do Instituto Trata Brasil, de 2020, a cidade ocupa a 8ª posição nacional em índice de atendimento de água. Em termos de saneamento, o município ocupa a 16ª posição no índice de esgoto tratado e está entre as 20 cidades que trata mais de 90% de seu esgoto. Diante desta explanação, seguem os principais tópicos para que seja possível traçar o perfil socioeconômico da cidade de Niterói. Os dados apresentados foram retirados do site oficial do IBGE²⁴.

TABELA 2 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DE NITERÓI

POPULAÇÃO	
POPULAÇÃO ESTIMADA [2021]:	516.981 PESSOAS
POPULAÇÃO NO ÚLTIMO CENSO [2010]:	487.562 PESSOAS
DENSIDADE DEMOGRÁFICA [2010]:	3.640,80 HAB./KM ²
TRABALHO E RENDIMENTO	
SALÁRIO MÉDIO MENSAL DOS TRABALHADORES FORMAIS [2019]:	3,1 SALÁRIOS-MÍNIMOS
PESSOAL OCUPADO [2019]:	199.119 PESSOAS
POPULAÇÃO OCUPADA [2019]:	38,80%
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM RENDIMENTO NOMINAL MENSAL PER CAPITA DE ATÉ 1/2 SALÁRIO-MÍNIMO [2010]:	29,50%
EDUCAÇÃO	
TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DE 6 A 14 ANOS DE IDADE [2010]:	97%
IDEB – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE PÚBLICA) [2019]:	5,5

²⁴ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>

IDEB – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE PÚBLICA) [2019]:	3,8
MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL [2020]:	52.605 MATRÍCULAS
MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO [2020]:	19.631 MATRÍCULAS
DOCENTES NO ENSINO FUNDAMENTAL [2020]:	3.775 DOCENTES
DOCENTES NO ENSINO MÉDIO [2020]:	1.952 DOCENTES
NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL [2020]:	228 ESCOLAS
NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO MÉDIO [2020]:	95 ESCOLAS
ECONOMIA	
PIB PER CAPITA [2019]:	90.643,80
PERCENTUAL DAS RECEITAS ORIUNDAS DE FONTES EXTERNAS [2015]:	44,40%
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) [2010]:	0,837
TOTAL DE RECEITAS CORRENTES [2020]:	3.636.143.339,46
TOTAL DE DESPESAS CORRENTES [2020]:	3.356.163.830,98
SAÚDE	
MORTALIDADE INFANTIL [2019]:	9,98 ÓBITOS POR MIL NASCIDOS VIVOS
INTERNAÇÕES POR DIARREIA [2016]:	0,1 INTERNAÇÕES POR MIL HABITANTES
ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE SUS [2009]:	87 ESTABELECIMENTOS

Fonte: IBGE (2021) e Niterói (2021).

Apesar de seu desempenho expressivo em nível nacional do IDHM, o “padrão de vida” do município não costuma beneficiar sua população de forma equilibrada. A macrorregião administrativa Praias da Baía (Boa Viagem, Icaraí, São Francisco e Charitas) apresenta os indicadores sociais e econômicos mais elevados em termos de rendimento per capita, escolaridade, acesso urbano e serviços sociais. Destaca-se o bairro de Icaraí que possui o maior faturamento da cidade e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país (PNUD/IPEA 2014).

O cálculo do IDH é composto a partir de dados de expectativa de vida ao nascer (reflete as condições de saúde da população), educação (leva em conta a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis fundamental, médio e superior) e PIB per capita (poder de compra da população, ajustado ao custo

de vida²⁵ (PNUD, 2012). Conforme a ONU, a região apresenta alto desenvolvimento humano se o IDH for $\geq 0,8$; médio, de 0,79 a 0,5; e baixo, se for $\leq 0,49$ (SILVA & PANHOCA, 2007).

Em uma viagem de poucos quilômetros de distância é possível identificar o retrato da desigualdade de renda. Enquanto o morador de Icarai possui renda média mensal de R\$5.146,21 e IDH de 0,962, no Bairro de Fátima, a renda média é de apenas 427,35 reais mensais, com IDH a 0,661 (PNUD/IPEA, 2014).

Outro fato que chama a atenção para a distribuição do padrão de vida na cidade de Niterói é o perigo da disparidade entre a população negra e branca. Apesar de ser a raça de maior representatividade na cidade, em termos de renda, o trabalhador formal branco, em 2018, ganhava 19% a mais que o trabalhador preto e pardo (IBGE, 2010 e RAIS-MTE 2018).

No ano de 2010, 43,29% dos brancos concluíram o ensino superior e apenas 15,13% dos negros residentes na cidade atingiram o mesmo nível de escolaridade. Os negros também são as principais vítimas decorrentes de intervenção policial, representando 88% das mortes ocorridas por agentes do Estado (ISP, 2019). Em relação à desigualdade de gênero, as mulheres na cidade de Niterói que possuem emprego formal, apresentam uma redução de 12,7% da remuneração salarial média quando comparadas com homens na mesma posição. Além disso, possui 14,2 casos de registro de violência de gênero a cada mil habitantes.

Observa-se em Niterói a exclusão e a acentuada concentração de renda e riqueza, traços históricos da desigualdade social brasileira. A assistência social foi reconhecida como direito a partir da Constituição Federal de 1988 e posteriormente foram instituídas regulamentações acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios sociais. Nesse sentido, os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS foram criados para articular uma rede de proteção social para atendimento da população em situação de vulnerabilidade e risco social. Conforme Castro (1968), vale ressaltar que as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social sofrem negativamente os efeitos das desigualdades sociais, da pobreza, da ausência de acesso à educação, alto índice de reprovação e abandono escolar.

Acerca da atenção à família nos espaços institucionais, pode-se entender que estes se organizam a partir da perspectiva usuário-problema (MIOTO, 1997). O

²⁵ Por meio da metodologia conhecida como Paridade do Poder de Compra (PCC) (Scarpin & Slomski, 2007).

CRAS, por sua atuação em rede e trabalho interdisciplinar, configura-se como instituição essencial na garantia de direitos sociais, pois “atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e fortalecimento do convívio sociofamiliar” (BRASIL, 2005, p. 10). Em Niterói, atendimento a essas famílias ocorre através dos dez Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) existentes na cidade, com abrangência conforme disposto a seguir:

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS CRAS POR TERRITÓRIOS DE NITERÓI

EQUIPAMENTO	ABRANGÊNCIA
CRAS BADU	BADU; LARGO DA BATALHA; MACEIÓ; CANTAGALO; SAPÊ; MATAPACA; MARIA PAULA; VILA PROGRESSO; MURIQUI; PACIÊNCIA; RIO DO OURO; CALA BOCA; PENDOTIBA.
CRAS BARRETO	BARRETO; ENGENHOCA (ATÉ O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA); VENDA DA CRUZ; TENENTE JARDIM; BURACO DO BOI; MARÍTIMOS; MARTINS; MORRO DO CASTRO; MORRO DO HOLOFOTE, (PARTE QUE PERTENCE AO BAIRRO DO BARRETO-SUPERMERCADO ASSAÍ) E COMUNIDADE TRAVESSA 10.
CRAS CAFUBÁ	REGIÃO OCEÂNICA (VÁRZEA DAS MOÇAS, AVENIDA CENTRAL - DA POLICLÍNICA DE ITAIPU ATÉ A PADARIA VERSALLES), ENGENHO DO MATO, VALE FELIZ, ITAIPU, PIRATININGA, SANTO ANTÔNIO, BOA ESPERANÇA, BONSUCESSO, JACARÉ, LAGOA, CAFUBÁ, FAZENDINHA, CANIÇAL.
CRAS CENTRO	BAIRRO DE FÁTIMA, BOA VIAGEM, CENTRO, GRAGOATÁ, ICARAÍ, ILHA DA CONCEIÇÃO, INGÁ, PONTA DA AREIA, PONTO CEM RÉIS, SANTA ROSA, SÃO DOMINGOS, SÃO LOURENÇO, VITAL BRASIL.
CRAS CUBANGO	ARMINDO PEREIRA, ATAULFO ALVES; AURELINO DE FREITAS, EST. RUFINO ADAM SAENS (VIÇOSO JARDIM) JORGINA BARRETO, LADEIRA SÃO MIGUEL, LADEIRA VIRGINIA, RUA 2, RUA 3 DE OUTUBRO, RUA ALTAIR BITTENCOURT GUIMARÃES, RUA BARRETO DANTAS, RUA

	<p>CARLOS IMBASSAÍ, RUA CARVALHO LEOMIL, RUA CEL. ROMEU BASTOS, DES. LIMA CASTRO, MORRO DO EUCALIPTO, RUA DR. ARY MIRANDA, RUA MONERATT, RUA NEUSA LEAL, RUA OSCAR DA FONSECA, RUA PROFESSOR COSTA JÚNIOR, RUA VIÇOSO JARDIM, RUA RETIRO SAUDOSO, RUA SABINO TEODORO, RUA SÃO GERALDO, TRAV. 22 DE OUTUBRO, TRAV. AURELINO CARDOSO, TRAV. BERNADINO, TRAV. CALDEIRA, TRAV. CONQUISTA, TRAV. EXPEDICIONARIO SARAIVA, TRAV. IRENE, TRAV. ODETE, TRAV. RAIMUNDO PEREIRA, TRAV. SÁ BARRETO, TRAV. SÃO FELICIANO, TRAV. SÃO JOSÉ, TRAV. SARAIVA, TRAV. SOARES MIRANDA, TRAV. LEONEL BRIZOLA. RUA JONATHAS BOTELHO (A, B, C, D, E), RUA MANOEL FALCÃO, TRAV. VIANA, RUA DR FRANCISCO L BASTOS, RUA OSCAR FONTENELLO, TRAV LUCIO DE OLIVEIRA, TRAV ERNESTINA SOARES, TRAV EDGAR PÊSSEGO, TRAV. IARA, TRAV N. SRA DE LOURDES, TRAV. SERRÃO, TRAV. ORLEANS, TRAV PEREIRA FAUSTINO, TRAV. NATAL, TRAV. CANDIDA, TRAV. DÁRIO LEONI, TRAV. SÁ PINTO, TRAV. DIRCE, TRAV. LIBERDADE, LADEIRA LOPES DA CUNHA, TRAV. MANOEL RODRIGUES DE ALMEIDA, TRAV. OLEGÁRIO, TRAV. ANTONIO DE MOURO, RUA BENEVENUTO SOARES, TRAV. ANTONIO GONÇALVES, RUA NORONHA TORREZÃO, TRAV. SÃO LUIZ, RUA 22 DE NOVEMBRO, RUA EXPEDICIONÁRIO CELSO LIMA, TRAVESSA VIRGINIA MARIA, RUA LUIZ DE MATTOS, RUA LEITE RIBEIRO, TRAV. PAULO ALBERTO, TRAV. AMÉRICO RABELLO, TRAV. WILSON SODRÉ, RUA RODRIGO PEREIRA, ITITIOCA, ATALAIA, JARDIM VIÇOSO.</p>
CRAS JURUJUBA	JURUJUBA.
CRAS MORRO DO CÉU	MORRO DO CÉU E CARAMUJO.
CRAS PREVENTÓRIO	CHARITAS, PREVENTÓRIO, SÃO FRANCISCO, ESTRADA DA CACHOEIRA, GROTA, PEIXE GALO, SALINA, VÁRZEAS, CASCAREJO, BRASÍLIA E PAU FERRO, CAVALÃO.
	SANTA BÁRBARA E BALDEADOR.

CRAS SANTA BARBARA	
CRAS VILA IPIRANGA	VILA IPIRANGA, JUCA BRANCO, CEL. LEÔNCIO, ENGENHOCA, ALAMEDA SÃO BOAVENTURA (DO HORTO FONSECA ATÉ SÃO LOURENÇO), SANTO CRISTO, NOVA BRASÍLIA, PALMEIRA.

Fonte: Niterói, (2021).

A relação entre a assistência social e a educação é muito importante para romper com o “ciclo intergeracional da pobreza” (PIRES, 2013). Garantir o acesso à permanência na escola são elementos fundamentais para a ruptura. Portanto, mostra-se necessário conhecer como a Rede Municipal de Educação de Niterói se organiza nos territórios:

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES POR POLO E BAIRROS

POLO	BAIRROS	UNIDADES ESCOLARES (UE)
1	SÃO DOMINGOS, INGÁ, CENTRO, ILHA DA CONCEIÇÃO, PONTA D' AREIA, BAIRRO DE FÁTIMA, SANTA ROSA.	E.M. ANÍSIO TEIXEIRA, E.M. AYRTON SENNA, E.M. DR. ALBERTO FRANCISCO TORRES, E.M. MAESTRO HEITOR VILLA LOBOS, E.M. NOSSA SENHORA DA PENHA, E.M. SANTOS DUMONT, UMEI ALBERTO DE OLIVEIRA, UMEI ALBERTO DE OLIVEIRA, UMEI ANTÔNIO VIEIRA DA ROCHA, UMEI MARIA VITÓRIA AYRES NEVES, UMEI PORTUGAL PEQUENO, UMEI PROF. ÍRIO MOLINARI, UMEI PROF. ^a DENISE MENDES CARDIA, UMEI PROF. ^a HILKA PEÇANHA , UMEI ROSALDA DE ARAUJO PAIM , UMEI PROF. ÍRIO MOLINARI, UMEI PROF. ^a DENISE MENDES CARDIA, UMEI PROF. ^a HILKA PEÇANHA
2	FONSECA, SANTA BÁRBARA, VILA IPIRANGA	E.M. DJALMA COUTINHO DE OLIVEIRA, E.M. DOM JOSÉ PEREIRA ALVES, E.M. ANTÔNIO COUTINHO DE AZEVEDO, E.M. ERNANI MOREIRA FRANCO, E.M. JACINTA MEDELA, E.M. NORONHA SANTOS, E.M. RACHIDE DA G. SALIM SACKER, NAEI VILA IPIRANGA, UMEI HERMÓGENES REIS, UMEI JULIETA BOTELHO, UMEI MARLY SARNEY, UMEI PROF. ^a MARILZA DA CONCEIÇÃO ROCHA MEDINA, UMEI PROF. ^a REGINA LEITE GARCIA, UMEI RENATA GONÇALVES MAGALDI

3	CARAMUJO, FONSECA, VIÇOSO JARDIM, ITITIOCA, SÃO LOURENÇO	E.M. ANTINÉIA SILVEIRA MIRANDA, E.M. DEMENCIANO ANTÔNIO DE MOURA, E.M. JOSÉ DE ANCHIETA, E.M. PAULO FREIRE, E.M. PROF. ^a MARIA DE LOURDES BARBOSA SANTOS, E.M. SEBASTIANA GONÇALVES PINHO, E.M. VILA COSTA MONTEIRO, NAEI SEBASTIÃO LUIZ TATAGIBA, UMEI ALBERTO BRANDÃO, UMEI JORGE NASSIM VIEIRA NAJJAR, UMEI PROF. NILO NEVES, UMEI PROF. ^a MARIA JOSÉ MANSUR BARBOSA, UMEI VICE-PREFEITO LUIZ EDUARDO TRAVASSOS, UMEI ZILDA ARNS NEUMANN
4	BADU, VILA PROGRESSO, PENDOTIBA, CANTAGALO, MATAPACA, MACEIÓ, MARIA PAULA, SAPÊ	E.M. DIÓGENES RIBEIRO DE MENDONÇA, E.M. FELISBERTO DE CARVALHO, E.M. HONORINA DE CARVALHO, E.M. LEVI CARNEIRO, E.M. PROF. HORÁCIO PACHECO, E.M. SÍTIO DO IPÊ, E.M. VERA LÚCIA MACHADO, UMEI ALMIR GARCIA DA SILVA, UMEI ELENIR RAMOS MEIRELLES, UMEI GABRIELA MISTRAL, UMEI GOV. EDUARDO CAMPOS, UMEI PROF. ^a LISAURA MACHADO RUAS, UMEI VINICIUS DE MORAES
5	ENGENHOCA, BARRETO, BALDEADOR, TENENTE JARDIM	E.M. ADELINO MAGALHÃES, E.M. ALTIVO CÉSAR, E.M. GOVERNADOR ROBERTO SILVEIRA, E.M. INFANTE DOM HENRIQUE, E.M. JOÃO BRASIL, E.M. MESTRA FININHA, E.M. PROF. ANDRÉ TROUCHE, E.M. TIRADENTES, UMEI JACY PACHECO, UMEI NEUSA BRIZOLA, UMEI PROF. IGUATEMI COQUINOT DE ALCANTARA NUNES, UMEI ROSALINA DE ARAÚJO COSTA
6	ICARAÍ, SANTA ROSA, JURUJUBA, SÃO FRANCISCO, CHARITAS	E.M. JÚLIA CORTINES, E.M. PADRE LEONEL FRANCA, E.M. PROF. PAULO DE ALMEIDA CAMPOS, E.M. PROF. ^a ELVIRA LÚCIA ESTEVES DE VASCONCELLOS, E.M. PROF. ^a LÚCIA MARIA SILVEIRA DA ROCHA, E.M. PROF. ^a MARIA ÂNGELA MOREIRA PINTO, UMEI DARCY RIBEIRO, UMEI GERALDO MONTEDÔNIO BEZERRA DE MENEZES, UMEI MARIA LUIZA DA CUNHA SAMPAIO, UMEI PROF. ^a MARGARETH FLORES, UMEI SENADOR VASCONCELOS
7	PIRATININGA, SÃO FRANCISCO, VÁRZEA DAS MOÇAS, RIO DO OURO, CAFUBÁ, ITAIPU, JACARÉ, ENGENHO DO MATO	E.M. EULÁLIA DA SILVEIRA BRAGANÇA, E.M. FRANCISCO PORTUGAL NEVES, E.M. HELENA ANTIPOFF, E.M. HELONEIDA STUDART, E.M. MARALEGRE, E.M. PROF. DARIO DE SOUZA CASTELLO, E.M. PROF. MARCOS WALDEMAR DE FREITAS REIS, E.M. PROF. ^a BOLÍVIA DE LIMA GAÉTHO, NAEI ANGELA FERNANDES, UMEI ÁUREA TRINDADE PIMENTEL DE MENEZES, UMEI DR. PAULO CÉSAR DE ALMEIDA PIMENTEL, UMEI LIZETE FERNANDES MACIEL, UMEI OLGA BENÁRIO, UMEI PROF. ^a NINA RITA TORRES, UMEI PROF. ^a ODETE ROSA DA MOTA, UMEI VALE FELIZ

Fonte: Niterói, (2021).

A proximidade territorial entre o CRAS e a unidade escolar promove uma melhor integração das ações com foco nas crianças, jovens e adultos em situação de

vulnerabilidade, fortalecendo assim o acompanhamento com vistas à redução da infrequência e recuperação das expectativas em relação à educação. De acordo com Souza *et al* (2019), a escola representa uma “ocupação cotidiana fundamental para crianças e adolescentes, pois permite o acesso a recursos materiais e simbólicos importantes para um nível de vida digno”.

Acerca da distribuição territorial dos equipamentos a partir da relação CRAS- Unidade Escolar, pode-se observar a organização como a seguir:

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DE CRAS POR BAIRRO E UNIDADE ESCOLAR

Equipamento	Bairro	Unidade Escolar (UE)
CRAS Badu	Badu	EM Vera Lúcia Machado
		UMEI Elenir Ramos Meirelles
		UMEI Gabriela Mistral
		UMEI Profª Lisaura Machado Ruas
	Macéio	UMEI Almir Garcia da Silva
	Cantagalo	EM Prof. Horácio Pacheco
	Sapê	EM Levi Carneiro
		UMEI Vinícius de Moraes
	Maria Paula	EM Honorina de Carvalho
		EM Diógenes R. de Mendonça
		EM Sítio do Ipê
		UMEI Gov. Eduardo Campos
	Vila Progresso	EM Felisberto de Carvalho
Rio do Ouro	EM Profª Bolívia de Lima Gaetho	
CRAS Barreto	Barreto	EM Altivo César
		EM Mestra Fininha
		EM Prof. André Trouche
		UMEI Jacy Pacheco
		UMEI Profº Iguatemi Coquinot de Alcântara Nunes
		UMEI Rosalina de Araújo
	Engenhoca	EM Adelino Magalhães
		EM Infante Dom Henrique
		UMEI Neuza Brizola
	Tenente Jardim	EM Tiradentes
	Morro do Castro	EM Governador Roberto Silveira
		EM João Brazil
	CRAS Cafubá	Várzea das Moças

	Engenho do Mato	UMEI Olga Benário Prestes
		UMEI Vale Feliz
	Itaipu	EM Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis
		EM Prof. Dario Souza Castello
		UMEI Dr. Paulo César Pimentel
		UMEI Profª Áurea T. P. de Menezes
		UMEI Profª Odete Rosa da Mota
	Piratinga	UMEI Profª Nina Rita Torres
		EM Francisco Portugal Neves
	Jacaré	EM Eulália da Silveira Bragança
UMEI Lizete Fernandes Maciel		
Cafubá	EM Maralegre	
	NAEI Ângela Fernandes	
CRAS Centro	Bairro de Fátima	EM Santos Dumont
	Centro	EM Ayrton Senna
		EM Dr. Alberto Francisco Torres
		UMEI Alberto de Oliveira
		UMEI Antonio Vieira da Rocha
		UMEI Maria Vitória Ayres Neves
	UMEI Rosalda Paim	
	Icaraí	EM Julia Cortines
		EM Prof. Paulo de Almeida Campos
		EM Profª Elvira Lúcia Esteves de Vasconcelos
	Ilha da Conceição	EM Maestro Heitor Villa Lobos
		UMEI Prof. Írio Molinari
	Ponta da Areia	EM Nossa Senhora da Penha
		UMEI Portugal Pequeno
	Santa Rosa	EM Padre Leonel Franca
		UMEI Geraldo Montedônio Bezerra de Menezes
UMEI Profª Hilka de Araújo Peçanha		
UMEI Senador Vasconcelos Torres		
São Domingos	EM Anísio Teixeira	
	UMEI Profª Denise Mendes Cardia	
São Lourenço	UMEI Profº Nilo Neves	
	UMEI Profª Maria José Mansur Barbosa	
CRAS Cubango	Ititioca	EM Vila Costa Monteiro
		NAEI Sebastião Luiz Tatagiba
		UMEI Prof. Jorge Nassim Vieira Najjar
	Viçoso Jardim	EM Sebastiana G. Pinto
CRAS Jurujuba	Jurujuba	EM Profª Lúcia Mª da Silveira Rocha
CRAS Morro do Céu	Caramujo	EM Antinéia Silveira Miranda
		EM José de Anchieta
		UMEI Vice-Prefeito Luiz Eduardo Travassos do Carmo
		UMEI Zilda Arns

CRAS Preventório	Charitas	UMEI Darcy Ribeiro
	São Francisco	EM Helena Antipoff
		EM Profª Mª Ângela Moreira Pinto
		UMEI Maria Luiza da Cunha Sampaio
Grotá	UMEI Profª Margareth Flores	
CRAS Santa Bárbara	Santa Bárbara	EM Antônio Coutinho de Azevedo
		EM Rachide da G. Salim Saker
		UMEI Hermógenes Reis
		UMEI Marly Sarney
CRAS Vila Ipiranga	Fonseca	EM Demenciano Antônio de Moura
		EM Djalma Coutinho de Oliveira
		EM Dom José Pereira Alves
		EM Ernani Moreira Franco
		EM Jacinta Medela
		EM Maria de Lourdes Barbosa Santos
		EM Noronha Santos
		EM Paulo Freire
		NAEI Vila Ipiranga
		UMEI Alberto Brandão
		UMEI Julieta Botelho
		UMEI Marilza da Conceição Medina
		UMEI Regina Leite Garcia
UMEI Renata Gonçalves Magaldi		

Fonte: Niterói (2021)

Conforme veremos ao caracterizarmos o RBT, CRAS e escolas foram instituições centrais no processo de implementação do programa, concentrando as principais ações que estabeleciam contato direto com os beneficiários. Assim, chama a atenção o modo de distribuição geográfica desses equipamentos, em quantidade inversamente proporcional à concentração de renda e maiores IDH no município.

3.2 Caracterização da RBT- Educação e cobertura do programa

Criada através da Lei Federal nº 3.480, de 31 de março de 2020, que em seu artigo 1º versa:

Fica criada a Renda Básica Temporária, instrumento de garantia de renda aos cidadãos de Niterói como promoção da dignidade humana no contexto de crise econômica e social decorrente do Coronavírus (COVID-19). (NITERÓI, 2020).

O artigo 2º definiu como critério inicial à inscrição que estariam aptas “as famílias cadastradas no CadÚnico da Assistência Social, até 30 de março de 2020,

consideradas em vulnerabilidade social”. Posteriormente a Lei Municipal nº. 3488/20 incorporou as “famílias que tenham ao menos um filho matriculado nas escolas da rede pública de ensino do Município de Niterói, ainda que não estejam inscritas no CadÚnico”. Inicialmente foram previstos repasses do benefício, por família, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) por 3 (três) meses, mas o pagamento foi estendido posteriormente até dezembro de 2021. Importante destacar que esta renda é custeada por dotações próprias, conforme o artigo 4º:

As despesas com a execução desta Lei correrão à conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente e suplementadas se necessário, devendo as previsões futuras destinar recursos específicos para o seu fiel cumprimento. (NITERÓI, 2020).

A regulamentação da Lei Municipal nº 3480/2020, deu-se através do Decreto Municipal nº 13.541/2020, posteriormente alterado pelos decretos 13575/2020 e 13598/2020. O artigo 5º instituiu a “Comissão de Gestão e Operacionalização da Renda Básica Temporária” composta por integrantes da:

- I - Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), que o presidirá;
- II - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG);
- III - Secretaria Municipal da Fazenda (SMF);
- IV - Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SEMECT). (NITERÓI, 2020).

Conforme o art 6º, são atribuições desta Comissão:

- I - Realizar a gestão do Programa da Renda Básica Temporária;
- II - Disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio administrativo e financeiro para qualidade da gestão e da execução da Renda Básica Temporária;
- III - Coordenar, gerir e operacionalizar a base de gestão das famílias beneficiárias da Renda Básica Temporária. (NITERÓI, 2020).

Em Niterói, em meados de março, havia 30.280 famílias cadastradas no CadÚnico. Deste total, 22.970 possuíam uma renda de até meio salário-mínimo. Nem todos os cadastrados eram beneficiários do Programa Bolsa Família. O município possuía 15.229 beneficiários do PBF com uma média de R\$193,21 de valor de benefício. Na última semana de março de 2020 mais 4.291 novas famílias que já

estavam no cadastro aguardando a inserção no programa tiveram o seu benefício liberado.

A lei do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Niterói, nº 3263/2017 de 16 de janeiro de 2017, que dispõe sobre o SUAS Niterói, especificamente em seu artigo 32:

Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias prestadas aos indivíduos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, na forma prevista na Lei federal nº 8.742, de 1993. (NITERÓI, 2017).

As políticas redistributivas, como as transferências de renda, são mecanismos que garantem renda ao trabalhador, especialmente em momentos de crise. A Prefeitura de Niterói, ao criar a renda básica emergencial, acreditou no potencial da transferência de renda municipal, como elemento fundamental para a diminuição do elevado risco de uma severa vulnerabilidade social no período da pandemia.

As famílias foram atendidas nos dez CRAS de Niterói. Os CRAS são unidades públicas de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

Conforme a Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária de Niterói - SEMASES, a época, se observava a distribuição das famílias por Unidade da Assistência Social

TABELA 6 – RENDA POR CRAS

Unidade da Assistência social	Extrema Pobreza	Pobreza	Baixa Renda	Acima de 1/2 S.M.	Total
CREAS CENTRO	15	0	2	2	19
CRAS CAFUBÁ	1.362	359	594	786	3.101

CRAS MORRO DO CÉU	1.214	30	96	221	1.561
CRAS CUBANGO	2.309	163	509	933	3.914
CRAS VILA IPIRANGA	1.650	104	214	425	2.393
CRAS BADU	2.362	192	543	922	4.019
CRAS CENTRO	2.653	569	1.120	1.865	6.207
CRAS PREVENTÓRIO	946	146	233	294	1.619
CRAS BARRETO	1.543	164	417	665	2.789
CRAS JURUJUBA	462	32	77	197	768
CRAS SANTA BÁRBARA	713	74	206	298	1.291
CENTRO POP	177	3	5	10	195
CRAS/CREAS não preenchido	1.221	121	267	454	2.063

Fonte: Niterói, (2021).

Durante a concepção do programa, a SEMASES identificou o volume de famílias que transitam em Niterói de um território a outro, ou aqueles que constam como equipamento indeterminado, como uma dificuldade para implementação da RBT no que diz respeito especialmente com relação à distribuição de benefícios.

A RBT-Educação buscava atender um público complementar ao da Assistência Social, considerando apenas como famílias elegíveis aquelas que possuíam ao menos um filho matriculado na rede municipal, excetuando os casos vedados em lei. De acordo com a Secretaria Municipal de Educação - SME, existiam cerca de 11.800 beneficiários aptos a receber a RBT-Educação em abril de 2020, já em dezembro de 2021 o montante alcançava 13.909 famílias.

Diante dessa interação entre Assistência Social e Educação, bem como do caráter complementar entre as duas rendas, vale recuperar a ideia de CARDOSO (2020, p. 1055) de que as “situações nas quais se requerem respostas rápidas, não se faz do zero e é condicionada pelos arranjos já existentes e em operação no âmbito de outras políticas públicas”. Portanto, a identificação do público-alvo definido em lei

exigia dois olhares principais sobre a família: ao menos um integrante com matrícula ativa na rede pública municipal de Niterói e não possuir inscrição no CadÚnico.

TABELA 7 – QUANTIDADE DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR UNIDADE ESCOLAR EM 2020 E 2021

UNIDADE ESCOLAR	QUANTIDADE		UNIDADE ESCOLAR	QUANTIDADE	
	Dez/2020	Dez/2021		Dez/2020	Dez/2021
E.M. ADELINO MAGALHÃES	90	139	E.M. VERA LUCIA MACHADO	217	224
E.M. ALTIVO CESAR	502	607	E.M. VILA COSTA MONTEIRO	137	152
E.M. ANÍSIO TEIXEIRA	76	75	ESPERANÇA EM CRISTO	1	38
E.M. ANTINEIA SILVEIRA DE MIRANDA	62	64	NAEI ANGELA FERNANDES	25	52
E.M. ANTONIO COUTINHO DE AZEVEDO	247	255	NAEI SEBASTIAO LUIZ TATAGIBA	33	55
E.M. AYRTON SENNA	49	70	NAEI VILA IPIRANGA	45	27
E.M. DEMENCIANO ANTONIO DE MOURA	31	38	UMEI ALBERTO BRANDÃO	24	64
E.M. DIOGENES RIBEIRO DE MENDONCA	186	209	UMEI ALBERTO DE OLIVEIRA	43	43
E.M. DJALMA COUTINHO	28	29	UMEI ALMIR GARCIA	23	36
E.M. DOM JOSÉ PEREIRA ALVES	27	53	UMEI ANTÔNIO VIEIRA DA ROCHA	29	48
E.M. DOUTOR ALBERTO FRANCISCO TORRES	159	200	UMEI ÁUREA TRINDADE P. DE MENEZES	29	119
E.M. ERNANI MOREIRA FRANCO	133	179	UMEI DARCY RIBEIRO	109	104

E.M. EULÁLIA DA SILVEIRA BRAGANÇA	215	244	UMEI DR. PAULO CESAR DE ALMEIDA PIMENTEL	81	31
E.M. FELISBERTO DE CARVALHO	113	178	UMEI ELENIR RAMOS MEIRELLES	28	67
E.M. FRANCISCO PORTUGAL NEVES	432	438	UMEI GABRIELA MISTRAL	39	79
E.M. GOVERNADOR ROBERTO SILVEIRA	129	156	UMEI GERALDO MONTE DÔNIO B. DE MENEZES	40	114
E.M. HELENA ANTIPOFF	127	176	UMEI GOVERNADOR EDUARDO CAMPOS	93	59
E.M. HELONEIDA STUDART	209	269	UMEI HERMÓGENES REIS	53	179
E.M. HONORINA DE CARVALHO	467	486	UMEI JACY PACHECO	174	113
E.M. INFANTE DOM HENRIQUE	55	119	UMEI JULIETA BOTELHO	69	87
E.M. JACINTA MEDELA	54	85	UMEI LIZETE FERNANDES MACIEL	50	26
E.M. JOAO BRAZIL	404	387	UMEI MARIA JOSÉ MANSUR BARBOSA	28	54
E.M. JOSE DE ANCHIETA	91	88	UMEI MARIA LUIZA DA CUNHA SAMPAIO	38	69

E.M. JULIA CORTINES	500	543	UMEI MARIA VITÓRIA AYRES NEVES	56	37
E.M. LEVI CARNEIRO	296	307	UMEI MARLY SARNEY	38	48
E.M. LUCIA MARIA DA SILVEIRA ROCHA	86	124	UMEI NEUSA BRIZOLA	43	74
E.M. MAESTRO HEITOR VILLA LOBOS	168	195	UMEI NINA RITA TORRES	45	75
E.M. MARALEGRE	180	199	UMEI OLGA BENÁRIO PRESTES	44	103
E.M. MESTRA FININHA	333	366	UMEI PORTUGAL PEQUENO	56	54
E.M. NORONHA SANTOS	96	122	UMEI PROFESSOR IGUATEMI COQUINOT	50	52
E.M. NOSSA SENHORA DA PENHA	80	95	UMEI PROFESSOR IRIO MOLINARI	28	18
E.M. PADRE LEONEL FRANCA	171	210	UMEI PROFESSOR NILO NEVES	36	48
E.M. PAULO DE ALMEIDA CAMPOS	239	287	UMEI PROFESSORA DENISE MENDES CARDIA	58	77
E.M. PAULO FREIRE	229	228	UMEI PROFESSORA HILKA DE ARAUJO PECANHA	22	32
E.M. PROF. DARIO DE SOUZA CASTELLO	250	272	UMEI PROFESSORA LIZAURA MACHADO RUAS	27	30

E.M. PROFESSOR ANDRÉ TROUCHE	186	106	UMEI PROFESSORA MARGARETH FLORES	38	37
E.M. PROFESSOR HORÁCIO PACHECO	94	190	UMEI PROFESSORA MARILZA DA CONCEICAO R. MEDINA	30	35
E.M. PROFESSOR MARCOS WALDEMAR DE FREITAS REIS	182	308	UMEI PROFESSORA ODETE ROSA DA MOTA	62	67
E.M. PROFESSORA BOLIVIA DE LIMA GAETHO	133	207	UMEI PROFESSORA REGINA LEITE GARCIA	40	48
E.M. PROFESSORA ELVIRA LÚCIA E. VASCONCELLOS	40	44	UMEI RENATA GONÇALVES MAGALDI	23	21
E.M. PROFESSORA MARIA ÂNGELA MOREIRA PINTO	207	242	UMEI ROSALDA PAIM	44	77
E.M. PROFESSORA MARIA DE LOURDES BARBOSA	128	137	UMEI ROSALINA DE ARAUJO	114	183
E.M. RACHIDE DA GLÓRIA SALIM SAKER	268	278	UMEI SENADOR VASCONCELOS TORRES	59	84
E.M. SANTOS DUMONT	120	181	UMEI VALE FELIZ	139	176
E.M. SEBASTIANA GONÇALVES PINHO	104	135	UMEI VICE-PREFEITO LUIZ EDUARDO T. DO CARMO	22	32

E.M. SITIO DO IPE	164	193	UMEI VINICIUS DE MORAES	115	116
E.M. TIRADENTES	211	223	UMEI ZILDA ARNS NEUMANN	50	53

Autor: Elaboração própria

Fonte: Niterói (2021)

A cobertura territorial dos benefícios sociais é objeto constante de estudos. De acordo com Sposati (2009), a concessão de benefícios deve estar atrelada a um rol de outros serviços ofertados no território. Conforme o exposto na Tabela 7, pode-se afirmar que todas as 94 unidades escolares municipais tiveram seus alunos como beneficiários, portanto o programa teve êxito na sua chegada à ponta (beneficiários). Foram beneficiadas com o programa 10.998 famílias em 2020 e 13.153 em 2021. Nesta análise consideramos apenas as famílias vinculadas às unidades escolares municipais, excluindo-se as unidades conveniadas.

Cumprir destacar que além de atingir a totalidade das unidades escolares, o programa alcançou o montante de R\$ 127.710,500,00 creditados aos beneficiários em 254.581 parcelas pagas, sendo R\$ 47.356.000,00 em 93.181 parcelas no ano de 2020 e R\$ 80.354.500,00 em 161.400 parcelas em 2021. Importante ressaltar também que os recursos necessários para o pagamento das parcelas do benefício ocorreram em sua integralidade nas fontes de recursos 138 e 538, referentes à exploração do petróleo.

Conforme Decreto Municipal nº 12.926, de 14 de março de 2018, tem-se que ambas representam a especificação da fonte de recurso 38 - "Compensação Financeira pela Exploração e Produção de Petróleo", diferenciando-se quanto ao seu grupo, ou seja, o período de arrecadação, o grupo de fonte de recurso 1 - "Recursos do Tesouro - Exercício Corrente" e grupo 5 - "Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores".

Sobre a operacionalização dos pagamentos dos benefícios, cumpre salientar que estes ocorreram por meio da empresa Alelo - Cia Bras de Soluções e Serviços, contratada para "serviços de emissão e gestão de cartão com tarja magnética, bem

como disponibilização de benefícios no cartão contemplando carga e recarga de valor” por meio dos contratos nº 003/2020²⁶ e nº 015/2021²⁷.

Em 2020, a contratação, sem custos para o município, ocorreu por dispensa de licitação, conforme inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, por conta do cenário de emergência em saúde. Para 2021, a contratação se deu por licitação na modalidade de pregão eletrônico, do tipo menor item, pelo critério de julgamento por maior taxa de desconto percentual (taxa administrativa negativa), de acordo com o inciso VI do artigo 43 da mesma lei. Neste contrato se obteve um desconto percentual, ou seja, uma taxa administrativa negativa de -2,30% (dois inteiros e trinta centésimos por cento negativo).

Após compreendermos a configuração principal do programa, no que diz respeito a seus beneficiários e suas fontes de recursos, definiremos, a seguir, o perfil dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa.

3.3 O Perfil dos entrevistados

Para este estudo, mostra-se relevante caracterizar o perfil dos respondentes quanto às informações pessoais e institucionais. No que se refere ao sexo, idade e tempo no cargo/função, tem-se que a maior parte das entrevistas foram realizadas com mulheres, o que ratifica o exposto por Lüchmann e Almeida:

A presença de maior número de mulheres [...] pode estar associada, em parte, assim, à concepção sobre sua suposta competência intrínseca para os temas enquadrados como sociais e sua ética pautada nos princípios da "solidariedade" e "sensibilidade" (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010, p.92).

Com relação a idade e tempo no cargo/função, identifica-se que apesar dos entrevistados possuírem mais de trinta e cinco anos, o período na ocupação atual não ultrapassa dois anos. Verleun (2008), ao fazer uma análise sobre o perfil do servidor público brasileiro, destaca que a rotatividade de público entre as diversas carreiras dos três poderes, principalmente municipal, é relativamente alta e sazonal.

²⁶ <https://www.educacaoniteroi.com.br/2021/04/24/termo-de-contrato/>

²⁷ <https://www.educacaoniteroi.com.br/2021/12/06/termo-de-contrato-2/>

Importante destacar que embora houvesse curto espaço de tempo nos respectivos setores, apenas um gestor entrevistado não compunha os quadros da prefeitura e não acompanhou a implementação desde o início do programa. Outro fator importante acerca das atribuições administrativas dos gestores é o tempo dedicado ao programa, já que nenhum dos gestores dedicava o seu tempo integralmente e essa função. Sobre esta questão, foi perguntado se o gestor realizava outras atividades além das vinculadas ao programa e se o mesmo já tinha sido gestor de outros programas semelhantes.

“Entrei em abril de 2020, estou há 1 ano e 10 meses” (GESTOR 1).

“Entrei no cargo em abril de 2019”(GESTOR 2).

“Estou há 1 ano nesta função” (GESTOR 3).

“Entrei em fevereiro de 2021” (GESTOR 4).

“Estou há 2 anos assumindo o cargo” (GESTOR 5).

De acordo com Palazzo *et al.* (2012, p. 1070),

“A interferência de política externa, a descontinuidade da gestão e de projetos, a sobrecarga de trabalho e os privilégios que contornam normas formalmente instituídas predominam em muitas instituições públicas, o que gera pressões e estresse (PIRES e MACEDO, 2006). Quanto maior é a incongruência entre os valores, expectativas e objetivos do trabalhador e o seu trabalho, maior é a probabilidade de ocorrer síndrome de burnout” (MASLACH e LEITER, 2008) (PALAZZO *et al.*, 2012, p. 1070).

Acerca da escolaridade dos gestores, os dados mostram que apenas um servidor possui grau de escolaridade médio, e os demais possuem pós-graduação ou mestrado ou doutorado.

Caracterizados os entrevistados, passaremos a detalhar o processo de implementação do referido programa.

3.4 A implementação da RBT-Educação

Com a ocorrência da pandemia do coronavírus, a economia brasileira foi atingida de maneira significativa, uma vez que houve aumento das disparidades socioeconômicas. Um estudo da Fundação Getúlio Vargas - FGV apontou que no segundo trimestre de 2020 a desigualdade de renda bateu recorde no Brasil, pois o Índice de Gini atingiu 0,6257.

A pandemia evidenciou as precariedades sociais e econômicas já existentes. Como mencionado por Estrela *et al.* (2020), a exposição ao vírus e as vulnerabilidades sociais relacionadas às más condições de trabalho e baixa renda familiar foram mais deletérias em pessoas com maior desvantagem socioeconômica.

Em uma análise dos impactos da pandemia, Carvalho (2020) destaca que o trabalhador brasileiro por conta própria recebeu 60% do que recebia habitualmente antes da pandemia; do setor privado sem carteira assinada também teve a redução para 76%; e os do setor privado, porém com carteira assinada ou funcionários públicos, receberam cerca de 90% do habitual. Pode-se concluir que ocorreram impactos na renda familiar de considerável parte da população brasileira.

O Programa RBT– Educação surgiu como forma de assegurar a segurança alimentar e nutricional às famílias dos alunos da rede municipal de Niterói por conta da situação de vulnerabilidade, do afastamento da escola e como consequência a interrupção na alimentação via merenda escolar. Conforme Gurgel *et al* (2020):

“O fechamento das escolas a partir de março/2020 devido à pandemia deixou um imenso contingente de estudantes sem acesso às refeições diárias fornecidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). E, contribuindo para a Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) de muitos dos escolares e suas famílias” (GURGEL *et al.*, 2020 p.114).

Destaca-se entre as falas dos entrevistados que ocorreram divergências de opiniões, mas a maioria acredita que o programa contribuiu para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população. Conforme aponta o trecho abaixo:

“Com os filhos sem aula e sem merenda, as finanças em casa estavam sobrecarregadas, e o RBT educação veio para garantir a segurança alimentar das crianças enquanto não tivesse merenda. A ideia foi oferecer o cartão para todas as famílias da rede que não haviam recebido nenhum outro auxílio da prefeitura” (GESTOR 1).

“A ação surgiu no contexto de emergência em saúde pública. Com as escolas fechadas, perdeu-se a possibilidade de garantir a segurança alimentar das famílias e o governo precisou propor soluções” (GESTOR 5).

Recuperando a ideia exposta no subcapítulo 3.1, a ocorrência de eventos focalizadores tem potencial de alterar a agenda governamental, requerendo dos

formuladores e gestores a rápida concepção e implementação de programas e projetos que atendam às novas demandas. A partir da ideia de organização do Estado exposta por Bovens e Zourids (2002), identificou-se no programa as características da “burocracia de nível de sistema”, pois o componente humano era motivado por uma contestação do cidadão. O mesmo fenômeno foi observado por Cardoso (2020) no Programa Auxílio Emergencial, mas neste não havia “estrutura para recepção e julgamento de recurso administrativo”. A política municipal foi implementada com caráter emergencial, e destacou-se por sua agilidade.

“O decreto da pandemia foi instituído em março, em abril foram distribuídos os cartões da assistência e em maio os da educação. Quase 40 mil famílias atendidas em 3 meses de programa. Na época, Maricá e o Governo Federal ainda estavam cadastrando possíveis beneficiários para os seus programas e nós já estávamos distribuindo os cartões” (GESTOR 1).

Diante do contexto emergencial, fez-se necessário implementar uma apuração com intuito de cumprir o exigido em lei e conferir se a família possuía ao menos um integrante com matrícula ativa na rede pública municipal de Niterói e não constava na listagem do CadÚnico. Ao primeiro olhar, essa verificação parecia trivial, pois o público-alvo estava delimitado em uma população que estava sendo atendida pelo poder público. A fala abaixo expressa a importância que se deu a essa questão:

“A gestão escolar elaborou a lista dos responsáveis elegíveis para receber o benefício, a lista foi enviada para o Grupo de trabalho (GT) de Apuração que fazia a conferência com outros programas visando a exclusão de responsáveis que eram beneficiários de outro programa do município, bem como os funcionários público efetivos, celetistas, comissionados, terceirizados e contratados” (GESTOR 1).

Embora a rapidez do processo tenha trazido o benefício da agilidade na implementação, é possível observar através da fala do gestor 1 que também teve seu detrimento: “Por conta da velocidade na implementação, foi utilizado um CADÚnico sem atualização, portanto factível de erros e distorções. Não ter um cadastro confiável de gestão escolar também dificultou muito o trabalho” (Gestor 1).

Abordaremos no subcapítulo posterior as questões referentes à gestão e ao cadastro a partir dos indicadores de sistema gerencial e decisório, bem como de processos de divulgação e informação.

3.5 Aspectos sobre gestão e cadastro do programa

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Niterói foi alterada pela Lei Municipal nº 3.575, de 29 de janeiro de 2021 que dispõe sobre a “alteração na estrutura organizacional do município, reestruturação administrativa e criação de cargos no âmbito das novas secretarias e órgãos”.

Conforme artigo 1º inciso I, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos passa a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária. De acordo com artigo 1º inciso II, a Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia – SEMECT torna-se Secretária Municipal de Educação - SME. Importa destacar que essas mudanças ocorreram durante a existência do Programa Renda Básica Temporária e no início da gestão municipal eleita no ano de 2020. Acerca da continuidade e descontinuidade temos que:

A expressão, continuidade e descontinuidade administrativa, refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes” (SPINK, 1987, p. 57).

No que se refere ao órgão em que está situada a gestão da RBT- Educação, importante ressaltar que o programa está sediado no âmbito da Fundação Municipal de Educação (FME), uma entidade vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Niterói. Para o acompanhamento e gestão do programa no contexto da FME, estabeleceram-se duas comissões constituídas para gestão do programa. “Tivemos uma comissão inicial da gestão escolar para elaboração das listagens e posteriormente outra para gestão e fiscalização do contrato com a empresa” (GESTOR 1).

As atribuições nessas comissões locais foram definidas pelo Presidente Municipal da Fundação de Educação. Importa destacar que o desenho do programa e suas normas gerais não foram compartilhados pelos formuladores, que atuaram no nível do governo central, com os gestores, atuantes na implementação do programa. É possível observar através da fala: “Não teve compartilhamento, recebi as tarefas e fui executar as atividades necessárias” (GESTOR 1). Ainda corroborando: “Não tive acesso às normas, o que soube fui buscar” (GESTOR 3). Com relação à prática de formação e treinamento, Marras (2001) afirma:

“É um processo de assimilação cultural a curto prazo, que objetiva repassar ou reciclar conhecimento, habilidades ou atitudes relacionadas diretamente à execução de tarefas ou à sua otimização no trabalho” (MARRAS, 2001, p. 145)

Carvalho e Nascimento (1997), ainda apontam que o treinamento é um processo que auxilia a adquirir eficiência no seu trabalho presente ou futuro, através de apropriados hábitos de pensamento, ação, habilidades, conhecimentos e atitudes. Na presente análise, identificou-se a falta desse exercício nas alegações. Através das falas a seguir, pode-se observar as consequências que seu não envolvimento proporcionou:

“Não tivemos, fez muita falta e o início foi muito complicado” (GESTOR 1).

“Não teve formação específica, foram produzidos roteiros que foram distribuídos conforme as atribuições” (GESTOR 2).

“Se teve, não tive acesso. Confesso que fez falta, porque no início foi muito difícil a assimilação de todo o processo com a velocidade que as demandas chegavam” (GESTOR 5).

Apesar disso, quando indagados sobre a acessibilidade e disponibilidade das informações necessárias para o atendimento das suas atribuições, foram enfáticos: “Acesso direto e total às informações e aos gestores envolvidos no projeto” (GESTOR 1). De acordo com o Gestor 2: “As pessoas mostravam-se abertas a todas as informações compartilhadas”.

No âmbito do cadastro, este é destacado como uma das primeiras etapas para a implementação de uma política. É através dele que se obtêm as informações necessárias para que o benefício chegue à população. Ao primeiro olhar essa verificação parecia trivial, pois o público-alvo estava delimitado em uma população que estava sendo atendida pelo poder público nas escolas municipais.

Há a necessidade de ser criterioso nas suas variáveis e a precariedade das listagens e os dados cadastrais, mesmo os mais simples, foram problemas unânimes.

“Muita inconsistência nos cadastros como informações dos alunos (filiação e CPF responsável) e muitos alunos que saíram, mas o responsável não saiu da listagem. Outros casos em que o RBT estava atrelado a um filho que saiu da rede, mas existia um outro matriculado e o responsável foi excluído da lista, tendo que retornar posteriormente a partir de um formulário no google” (GESTOR 1).

“A maior dificuldade foi a fragilidade e até inexistência dos registros administrativos e cadastros dos segmentos. A base do CadÚnico foi tranquila [...], os outros segmentos como os da educação que foram mais problemáticos,

porque os dados foram muito inconsistentes [...]. As creches conveniadas não tinham os dados dos alunos. Basicamente, em dois dias, as diretoras das creches precisaram pegar os dados completos das crianças para organizar e enviar para o GT de apuração. O maior problema foi a prefeitura não ter uma estrutura de cadastros adequada, tudo na correria e acabou gerando muitas inconsistências. Só analisava se o CPF era válido, mas não havia como identificar se ele pertencia ao beneficiário ou não, pois demandaria uma estrutura robusta de verificação com a base da receita, o que não existe e não havia tempo para tal” (GESTOR 2).

“Aconteceram casos de famílias que constavam no CadÚnico, mas que não retiraram os cartões pela assistência e queriam da educação. Foi muito difícil. Tivemos que fazer uma outra análise para bater se mesmo estando elegível pelo cadunico ela não pegou ou ativou, para aí ter o cartão rbt educação. Isso foi muito problemático por não ter uma plataforma integrada dos programas sociais com informações confiáveis” (GESTOR 3).

“Não existe um banco de dados único na prefeitura, tivemos que fazer muita coisa manualmente, muitas das vezes tínhamos que consolidar informações de diferentes origens e isso dava muito trabalho e aumentava a chance de erros” (GESTOR 4).

“Os sistemas tiveram muitas inconsistências, no caso da educação existiram funcionários que viraram noites para atualizar as listagens dos cadastros. A prefeitura deveria priorizar a base de cadastro dos programas sociais” (GESTOR 5).

Importa ressaltar que a celeridade identificada na implementação do programa foi possível pela existência do CadÚnico e dos dados referentes às matrículas dos alunos. Mesmo com o primeiro desatualizado e com problemas nas informações provenientes da gestão escolar, estes foram elementos que diminuíram significativamente o tempo de identificação, delimitação e verificação dos elegíveis ao benefício. Os beneficiários aptos foram automaticamente contemplados, sem a necessidade de revisão cadastral. Conforme Lima e D’ascenzi (2013), interpreta-se o novo a partir do conhecido.

As rotinas de atualização cadastral consistiram em verificar se as famílias que recebem o benefício se mantinham sob a condição necessária para permanecer no programa ou que as famílias que solicitaram revisão atendem os requisitos para concessão do benefício. Como identificado nas entrevistas, o requerimento de revisão foi feito inicialmente de forma presencial na FME e posteriormente tanto presencial quanto a partir de um formulário no *Google Forms*. Sendo assim, torna-se um mecanismo adotado para que se mantenha a focalização ao longo do tempo. Vale observar as falar acerca das revisões:

“Não tinha periodicidade definida, mas praticamente foi revista a cada mês por conta do ingresso e saída de alunos, bem como uma grande revisão com a mudança do ano letivo de 2020 para 2021” (GESTOR 1).

“Não tinha prazo definido, os ajustes ocorreram por demanda. O foco era total, então as revisões não atrapalharam as demais tarefas. Como era tudo manual, os processamentos eram feitos por três pessoas utilizando ferramentas diferentes para evitar inconsistências”. (GESTOR 2).

Além do relato da inconsistência cadastral, é possível observar a disparidade de opiniões dos gestores acerca dos critérios estabelecidos para a concessão do benefício.

“Seria melhor se tivesse tido outras condicionalidades como controle de frequência de aulas na plataforma e critério de renda para concessão do benefício. Muitas famílias não precisavam, algumas famílias com bons carros pegando os cartões e causou um sentimento de injustiça social.” (GESTOR 1)”.

“A ausência de participação no desempenho escolar trouxe problemas para a rede municipal como um todo, há suspeita e relatos de casos de crianças que foram matriculadas apenas por conta do benefício. Como não havia exigência de participação, agravou o problema.” (GESTOR 3)

“Não ter condicionalidade referente a presença e participação nas atividades escolares e não ter data de corte para a entrada de novos beneficiários foi um problema, inclusive aumentou a demanda por vagas na rede municipal e foi expressivo os alunos que vieram da rede privada.” (GESTOR 5)

Porém a fala de um outro gestor contrapõe-se: “Não teria por que ter condicionalidade por conta da emergência em um período difícil. Não se cogitou condicionalidade” (GESTOR 2).

Ao se tratar da circulação de informação, o sucesso da implementação decorre também da capacidade que a mensagem tem de chegar a todos os atores envolvidos de forma clara. É possível observar na fala do gestor 2 os meios pelos quais buscou-se a comunicação com as famílias elegíveis: “A prefeitura utilizou as redes sociais, materiais gráficos, mobiliários urbanos, mídia jornalística, lideranças comunitárias e movimentos sociais.” Quando questionado sobre a qualidade da informação, o gestor 1 foi enfático: “As famílias entenderam e pediram muita informação e valorizavam muito o programa. Agora, com o fim da RBT e o reinício das aulas 100% presenciais, muita gente cobrou, chegando até a achar que existia um auxílio alimentação”. Além disso, alguns gestores relataram dificuldade na transmissão da mensagem:

“O programa não foi acompanhado de ações educacionais, então as famílias achavam que estavam recebendo um auxílio por conta da pandemia. A intenção era que o recurso fosse direcionado para alimentação e saúde e isso

foi exposto na comunicação do programa, mas não ocorreram ações educativas que auxiliassem a massificação desse entendimento” (GESTOR 3).

“Até pelo contexto da pandemia a informação só chegava por canais digitais e a escola teve muita dificuldade para entendimento do programa e dos critérios no que tange ao cadastramento e entrega dos cartões. Essa relação escola-programa-família foi recheada de problemas, muitas questões de recarga e ativações dos cartões e gerou uma sobrecarga no trabalho da escola. Muitas famílias diziam que tinham sido enviadas à escola e ela não tinha as informações” (GESTOR 4).

“O programa foi muito bem divulgado, mas acho que a mensagem não foi tão clara, até mesmo entre os próprios profissionais técnicos envolvidos. No início tivemos muita dificuldade de fluir na operacionalização do programa” (GESTOR 5).

Até este ponto, apresentamos o processo de implementação do programa a partir do ponto de vista dos gestores entrevistados, no tangente ao acesso às informações iniciais e formação específica para desempenho das funções gestoras; elaboração e tratamento do cadastro inicial dos beneficiários; e circulação das informações relevantes do programa. No próximo item, buscaremos abordar de que modo as concepções dos agentes implementadores também impactaram o processo de implantação do RBT-Educação.

3.6 Concepção dos agentes implementadores

Para entender como a discricionariedade dos agentes impactam positivamente ou negativamente na implementação do programa, necessita-se analisar a figura 5. Na imagem é possível observar quatro cenários que sugerem possíveis desdobramentos a partir de duas dimensões. Entende-se que os atores em questão podem identificar o marco regulatório como adequado ou não adequado, e para isso algumas questões são levadas em consideração:

1. O público-alvo é bem delimitado?
2. Há vazamentos?
3. Os objetivos estão claramente definidos?
4. Os processos estão desenhados adequadamente? (OLIVEIRA, 2014).

Em paralelo a isto, encontra-se a dicotomia entre apoio ou rejeição ao programa.

FIGURA 5: MATRIZ E ATITUDES

	Marco regulatório adequado	Marco regulatório inadequado
Agentes Públicos reforçam a política.	IA	IB
Agentes Públicos rejeitam a política.	IIA	IIB

FONTE: OLIVEIRA, 2014.

Ainda que entre os extremos ocorra uma larga possibilidade, pode-se identificar no gráfico quatro posições:

- **IA**

O quadrante IA possui política adequada e os atores cooperam. Num primeiro momento, é possível identificá-lo como quadrante ideal, porém, mesmo com o fato de os indivíduos concordarem, aprovarem e cooperarem com a política não há garantia de que seus limites serão respeitados ou que não haverá incorporação de novos elementos (OLIVEIRA, 2014).

Em nossas entrevistas, identificamos um dos gestores com atitudes que se enquadram nessa descrição. Segundo esse agente,

“Foi um programa de sucesso por todo esse planejamento, com atuação integrada, liderança forte do primeiro escalão participando de todos os processos. Com todas as dificuldades por conta da pandemia, foi excelente.” (GESTOR 2).

- **IIA**

O quadrante IIA, por sua vez, indica que, apesar do programa politicamente apresentar problemas, os agentes a reforçam. Pelo fato de a política ter um marco regulatório inadequado, espera-se que os atores não a aceitem, entretanto, os sujeitos podem agir no sentido de corrigir a ação no cotidiano. Os agentes percebem que a política é importante em relação ao trabalho que desempenham (OLIVEIRA, 2014).

A maior parte dos gestores entrevistados encontravam-se nesse quadrante, conforme pode ser percebido através das seguintes falas:

“Foi um programa muito necessário em 2020, porém se estendeu demais. Deveria ter sido substituído por uma cesta básica ou alguma outra ação que não atraísse tanta matrícula de alunos que na verdade não frequentariam a escola pública com o retorno das aulas presenciais. Tinham cerca de 12 mil beneficiários ao final de 2020 e esse número cresceu para cerca 14 mil em dezembro de 2021, 2 mil beneficiários a mais. A queda da renda afetou a decisão das famílias, mas o benefício foi muito significativo na atração de alunos.” (GESTOR 1).

“Apesar de toda a questão envolvendo a inconsistência cadastral e caso de famílias fazendo um mau uso do recurso, acredito que tenha sido um programa muito necessário e que contribuiu significativamente na manutenção da segurança alimentar das crianças (GESTOR 4).

“Presenciamos algumas dificuldades, mas de uma forma geral, o programa contemplou seu objetivo. Foi realizado com muita responsabilidade e seriedade” (GESTOR 5).

- **IB**

O terceiro quadrante é marcado pela identificação de uma política boa, porém os agentes sabotam o programa, muitas vezes não implementando a política como foi pensada. Pode ser utilizada para reforçar algum elemento na agenda governamental, para, por exemplo, pressionar o governo em relação a uma questão específica. Sacrificar a política poderia ser, nesse caso, positivo para o grupo (OLIVEIRA, 2014). Não se encontrou, nos entrevistados, agentes com esta identificação. Não percebemos tal atitude entre os gestores a partir dos resultados das entrevistas.

- **IIB**

O quarto quadrante expressa a visão de uma política com um arranjo inadequado. Não há como assegurar que isso seja bom ou ruim, uma vez que a política pode ser boa, mas ter algumas fragilidades. Nesse caso, apresenta a possibilidade de uma nova reorganização, entretanto, pode também pressionar a agenda do governo, forçando-o a redefinir a política (OLIVEIRA, 2014). A fala de um dos gestores caracterizou-se nessa categoria.

“Não garantiu a segurança alimentar, por não haver ações educativas para o uso do recurso pelas famílias. Há relatos de famílias que utilizavam o benefício para comprar alimentos que não são adequados para a saúde das crianças [...]. Um programa extremamente caro, segurança alimentar é muito importante, mas pelo investimento deveria ter a condicionalidade de aspectos educacionais.” (GESTOR 3)

Dos cinco gestores entrevistados, um expressou total apoio ao programa, considerando todos os seus marcos regulatórios. Ainda, foi possível identificar que três gestores expressaram certa insatisfação ao afirmarem que o programa apresentava, politicamente, alguns problemas, porém, afirmaram acreditar que a política é importante frente às condicionalidades que o trabalho é desempenhado. E por último, foi identificado um gestor que expressou a visão de uma política com arranjo inadequado e rejeitou o programa. Expressa-se que dos cinco entrevistados, não se identificou nenhum gestor que tenha se enquadrado no perfil de agente que qualifica a política como positiva, porém sabota o programa.

3.7 Observações sobre os resultados

Conforme argumentado anteriormente, a avaliação de processo tem por objetivo detectar possíveis falhas nos procedimentos, bem como identificar entraves e gargalos à sua implementação. Nesta pesquisa, buscamos detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitaram ou impediram que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001).

A partir das propostas de Mazmanian & Sabatier (1989), ao analisarmos a implementação do programa RBT-Educação, evidenciamos fatores que influenciariam

o processo, a saber: características do processo de implementação; aspectos sobre gestão e cadastro do programa; e concepções dos agentes implementadores.

No que tange ao processo de implementação do programa, observou-se que os gestores identificaram a velocidade na implementação como um fator importante para o atendimento dos objetivos. Outros elementos identificados foram a dificuldade de se obter dados cadastrais confiáveis e de trabalhar utilizando informações provenientes de bases e setores diferentes. Identificou-se que a construção e gestão do cadastro do programa foi caótica em seu início por conta da inexistência de um banco de dados unificado na Prefeitura de Niterói e das inúmeras inconsistências nas listagens dos elegíveis ao programa. Importa destacar que os relatos sobre a dedicação dos servidores públicos na construção de um cadastro confiável e seguro foi recorrente.

Quanto aos aspectos de gestão e cadastro no programa, salientamos que, apesar de a lei prever uma comissão para gestão do programa com os dirigentes das secretarias afins, identificou-se a existência de outras comissões existentes para cadastro, apuração e gestão do contrato com a empresa. As atribuições dessas “subcomissões” foram definidas pelo gestor responsável pela referida atribuição. Identificou-se nesse ponto que a ausência de formação específica e na orientação aos profissionais dificultou o cumprimento das funções relacionadas ao programa, tornando o início das atividades complexo e repleto de complicações.

Depreendemos também que as discussões acerca das condicionalidades suscitaram opiniões divergentes, pois alguns entrevistados alegaram que apenas o fato de o aluno estar matriculado na rede municipal gerou uma pressão por vagas na escola pública e não assegurou a presença e participação nas atividades pedagógicas. Foram relatados casos de famílias que receberam e faziam uso frequente da renda, mas não participaram ou garantiram que os alunos mantivessem o vínculo com a escola. Por outro lado, foi também relatado que por conta do difícil momento da emergência em saúde não teriam motivos para esta exigência.

Sobre os processos de divulgação e informação, identificou-se que, apesar das dificuldades na comunicação do desenho do programa, entre os gestores o acesso era total, facilitado e frequente conforme os relatos coletados. A interação da prefeitura com os beneficiários elegíveis ao programa se deu por meio das redes sociais,

materiais gráficos, mídia alternativa e tradicional, bem como a articulação com lideranças políticas e movimentos sociais.

A respeito da concepção dos agentes, conforme proposto por Almeida (2014), é possível observar o impacto da discricionariedade dos agentes na implementação do programa. Conforme pode ser visto, a maior parte dos gestores entrevistados, apesar de terem percepções nem sempre positivas sobre a política em questão, em função de diferentes aspectos, destacando-se aqui as dificuldades com cadastro, todos se esforçaram, no curso do programa, para superar as dificuldades percebidas e contribuir, assim, com a efetividade da política proposta. Nas Considerações Finais, retomamos os pontos aqui elencados e aprofundamos nossa análise à luz dos aspectos teóricos abordados ao longo do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rápida e brutal disseminação da COVID-19 gerou significativas mudanças na vida das pessoas, promovendo sérias consequências no cotidiano da nossa sociedade, especialmente, a redução da atividade econômica e seus efeitos como a queda da renda das famílias, o desemprego em massa, e a falta de acesso a recursos mínimos de sobrevivência.

Conforme Crespo e Gurovitz (2002), estuda-se a pobreza tanto por aspectos econômicos como não-econômicos, sendo contextualizada ou não de forma independente da estrutura sociopolítica. Pode-se conceituar a pobreza como algo complexo que considera o “juízo de valor”, em termos absolutos ou relativos. Sen (2000) afirma que reduzir a pobreza a partir de aspectos econômicos não deve ser o único objetivo das políticas públicas.

Embora muitas vezes relacionados, pobreza e desigualdade são conceitos distintos, com pobreza referindo-se aos indivíduos e desigualdade sendo comparada coletivamente. Para Milton Santos, a desigualdade social também é econômica, social e espacial, “seu acesso efetivo aos bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e do seu lugar geográfico” (SANTOS, 2011, p. 75).

A percepção das diferentes desigualdades existentes faz parte do processo de alienação desde o início da formação do indivíduo. Cabe destacar as discussões acerca dos incentivos e das condições fundamentais de permanência nas escolas. Segundo Pires (2003), os filhos das famílias pobres “por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu Capital Humano” e assim poderiam “gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos”.

A partir de Reimers, Silva e Trevino, pode-se argumentar que a frequência e a formação escolar são os únicos elementos que contribuem com o dito capital humano (PIRES, 2003). Bourdieu (2010), em outro olhar, assinala que o sistema escolar reforça as desigualdades ao tratar os iguais como desiguais, onde esta deveria contribuir com uma ruptura social que oferecesse acesso ao capital cultural.

Para Suplicy (2006), a instituição de uma renda básica incondicional seria mais eficiente e a histórica desigualdade educacional no país poderia ser revertida, parcial ou totalmente, pois as famílias poderiam buscar uma educação de mais qualidade. Antes distante da realidade dos brasileiros, a ocorrência da pandemia colocou a temática na agenda do país.

A renda básica temporária, federal e municipal, foram medidas que buscaram ajudar as famílias mais afetadas pela crise a sobreviverem ao desemprego e à queda na renda. É possível identificar que a renda, ainda que de forma temporária, contribuiu para a redução do índice de pobreza da população e para manutenção, mesmo que parcial, da atividade econômica. Conforme a PNAD Contínua (2020), a pandemia excluiu os mais pobres do mercado de trabalho, mas a concessão do auxílio emergencial evitou um cenário ainda pior, pois o benefício contribuiu com a elevação do rendimento médio dos que se encontravam em uma situação de maior vulnerabilidade.

Como apontado, a renda básica emergencial permitiu que o rendimento médio das famílias e dos trabalhadores informais não fosse tão impactado. Apesar disso, existe um grande desafio para o amplo debate de renda básica e justiça social por parte da concepção de Estado que hoje é difundida e aplicada pelos governos. Esta pesquisa mostra-se relevante em função da pobreza ter caráter estrutural no Brasil. Neste sentido, o processo avaliativo ganha extrema evidência, visto que ele proporciona uma apuração do processo de implementação do programa. Porém, no Brasil existe uma reduzida cultura de avaliação dos programas sociais.

Sobre a reduzida cultura de avaliação das políticas sociais no Brasil, faz-se necessário pontuar que a melhoria na gestão pública e a produção técnica costumam estar mais relacionadas com a formulação de programas do que à sua avaliação. Conforme Lustoza da Costa e Castanhar (2003), uma administração norteadada pelo desempenho depende da avaliação do Estado como um todo, ou dos seus programas e políticas públicas, individualmente.

O estudo sobre a implementação do programa RBT-Educação exigiu reflexões acerca dos elementos conceituais e históricos sobre pobreza e desigualdade social, bem como da renda básica, uma das formas identificadas que buscam superar essa situação estrutural brasileira e melhorar as condições de vida da população. O

desenvolvimento dessa abordagem mostrou-se importante para a construção de um percurso em busca da identificação da problemática: como a Renda Básica Temporária – Educação foi implementada em Niterói? Para tal, buscou-se investigar o processo referente à implementação da Renda Básica Temporária–Educação, em decorrência da pandemia da Covid-19, no município de Niterói.

Sendo assim, considerou-se como objetivos específicos: a medição da cobertura da RBT-Educação; o mapeamento das características do processo de implementação do programa; e a identificação de possíveis gargalos e falhas na implementação do programa.

O município de Niterói figura em diversos estudos como uma das cidades mais ricas do país e com maior renda per capita da população como discutido anteriormente, mas ressalta-se também que essa não é a situação da maior parte da sua população. A desigualdade de renda entre bairros com uma pequena distância territorial é alarmante, em Icaraí a renda média mensal alcança R\$ 5.146,21 com IDH de 0,962 e o Bairro de Fátima apresenta um montante mensal de apenas R\$ 427,35 com IDH de 0,661 (PNUD/IPEA, 2014).

Ainda sobre a desigualdade em Niterói, verifica-se que os brancos recebem 19% a mais do que os negros no trabalho formal (RAIS-tem 2018), bem como representam 43,29% dos que concluíram o ensino superior contra apenas 15,13% dos negros que alcançaram o mesmo nível de escolaridade. Acerca das vítimas em decorrência da atividade policial, os negros representam 88% das mortes por agentes do Estado (ISP, 2009). Observa-se em Niterói uma elevada concentração de renda e riqueza. De acordo com Castro (1968), os efeitos das desigualdades sociais são sofridos de forma negativa pelas famílias em situação de vulnerabilidade social. Os CRAS são equipamentos da Assistência Social que buscam atuar em rede a partir de um trabalho multidisciplinar “com as famílias e indivíduos em seu contexto comunitário” (BRASIL, 2005, p.10). Na Tabela 3 busca-se identificar a distribuição destes equipamentos pelos territórios da cidade.

Pires (2003), defende que a educação e a assistência social são muito relevantes para o rompimento do “ciclo intergeracional da pobreza”. Portanto, mostrou-se importante identificar na Tabela 4 a distribuição das unidades escolares no município. A proximidade territorial entre o CRAS e a unidade escolar possibilita

uma melhor integração das ações, por isso buscou-se relacionar na Tabela 5 a distribuição dos CRASs e das UEs nos territórios.

A Renda Básica Temporária-Educação foi criada para as famílias com ao menos um filho matriculado nas escolas da rede pública municipal não inscritas no CadÚnico e instituída por lei municipal em abril de 2020. Inicialmente foi prevista para três meses, mas prorrogada até dezembro de 2021, alcançando vinte e um meses de duração. Conforme a Tabela 7, todas as UEs tiveram seus alunos beneficiados pelo programa que alcançou o montante de R\$ 127.710.500,00 creditados aos beneficiários em 254.581 parcelas pagas, sendo R\$ 47.356.000,00 em 93.181 parcelas no ano de 2020 e R\$ 80.354.500,00 em 161.400 parcelas em 2021. Os recursos necessários para atender o programa foram provenientes das fontes de recursos relacionadas à exploração de petróleo.

Acerca das características do processo de implementação do programa, observou-se que os gestores identificaram a velocidade na implementação como um fator importante para o atendimento dos objetivos do programa, mas estes divergiram quanto à garantia da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários do programa, pois, para alguns, esse fator estaria garantido a partir da capacidade de aquisição de alimentos, mas encontrou-se uma opinião divergente, alegando que a mera aquisição não garante a qualidade da alimentação. Outros elementos identificados foram a dificuldade de se obter dados cadastrais confiáveis e de trabalhar utilizando informações provenientes de bases e setores diferentes. Identificou-se que a construção e gestão do cadastro do programa foi caótica em seu início por conta da inexistência de um banco de dados unificado na Prefeitura de Niterói e das inúmeras inconsistências nas listagens dos elegíveis ao programa.

Importa destacar que os relatos sobre a dedicação dos servidores públicos na construção de um cadastro confiável e seguro foi recorrente, pois os entrevistados alegaram que os profissionais envolvidos praticamente tiveram que construir o cadastro do zero, fato que exigiu longas jornadas de trabalho, inclusive nos finais de semana e demandando, em alguns casos, que os servidores virassem a noite para assegurem a celeridade e a confiabilidade do cadastro. Apesar da lei prever uma comissão para gestão do programa com os dirigentes das secretarias afins, identificou-se a existência de outras comissões existentes para cadastro, apuração e

gestão do contrato com a empresa. As atribuições dessas “subcomissões” foram definidas pelo gestor responsável pela referida atribuição. Identificou-se nesse ponto que a ausência de formação específica e na orientação aos profissionais dificultou o cumprimento das funções relacionadas ao programa, tornando o início das atividades complexo e repleto de complicações.

Conforme exposto acima, verificou-se a dificuldade de constituir um cadastro confiável, mas que os profissionais empregaram seu máximo esforço nesse sentido. Acerca da atualização cadastral vale ressaltar que se identificou a não existência de um período pré-definido para atualização. A mesma ocorria conforme o surgimento da demanda.

As discussões acerca das condicionalidades suscitam opiniões divergentes, não foi diferente nessa observação, pois alguns entrevistados alegaram que apenas o fato do aluno estar matriculado na rede municipal gerou uma pressão por vagas na escola pública e não assegurou a presença e participação nas atividades pedagógicas. Foram relatados casos de famílias que receberam e faziam uso frequente da renda, mas não participaram ou garantiram que os alunos mantivessem o vínculo com a escola. Por outro lado, foi também relatado que por conta do difícil momento da emergência em saúde não teriam motivos para esta exigência.

Sobre os processos de divulgação e informação, identificou-se que apesar das dificuldades na comunicação do desenho do programa, entre os gestores o acesso era total, facilitado e frequente conforme os relatos coletados. A interação da prefeitura com os beneficiários elegíveis ao programa se deu por meio das redes sociais, materiais gráficos, mídia alternativa e tradicional, bem como a articulação com lideranças políticas e movimentos sociais.

A respeito da concepção dos agentes, proposto por Almeida (2014), é possível observar o impacto da discricionariedade dos agentes na implementação do programa. Quando questionados sobre aspectos relacionados à formulação do programa, dos cinco gestores entrevistados, um expressou total apoio ao programa, considerando todos os seus marcos regulatórios. Ainda, foi possível identificar que três gestores expressaram certa insatisfação ao afirmarem que o programa apresentava, politicamente, alguns problemas, porém, afirmaram acreditar que a política é importante frente às condicionalidades que o trabalho é desempenhado. E

por último, foi identificado um gestor que expressou a visão de uma política com arranjo inadequado e rejeitou o programa. Expressa-se que dos cinco entrevistados, não se identificou nenhum gestor que tenha se enquadrado no perfil de agente que qualifica a política como positiva, porém sabota o programa.

Por fim, buscou-se contribuir com os debates acerca das avaliações de políticas públicas, com as abordagens conceituais e históricas acerca da pobreza, desigualdade e renda básica, bem como com a análise do processo de implementação da Renda Básica Temporária-Educação no município de Niterói. As argumentações constantes neste trabalho buscam colaborar com as investigações acerca do objeto deste estudo, sem qualquer pretensão de esgotar as discussões, pois existem outras abordagens e levantamentos sobre o processo analisado que podem contribuir com a identificação de alternativas que contribuam para a superação da pobreza e das desigualdades sociais a partir de uma renda básica.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, P. SILVA, T. F. ARRUDA, P. L. **Lições e legados do Auxílio Emergencial para o fortalecimento da proteção social brasileira.** Folha de São Paulo, 2022.

ALVES, J.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

ARRETCHE, M. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas.** In: GERSCHMAN, Silvia; VIANA, Maria L. W. (Orgs.). *A miragem da pós-modernidade.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

AZEREDO, T. B.; BAPTISTA, T. W. de F. **Políticas públicas e avaliação de implementação.** BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais), São Paulo, nº 74, 2º semestre de 2012, jul. 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa, Portugal: Edições 70. 1977.

BARR, N. **Economics of the welfare state.** Oxford: Oxford University Press, 1998.

BARROS, R. P., CARVALHO, M., FRANCO, S. **Pobreza Multidimensional no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

BIRKLAND, T. **After Disaster: agenda-setting, public policy and focusing events.** Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

BIRKLAND, T. "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting". **Journal of Public Policy**, 18, 53-74. 1998.

BOGDAN, R. S.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** 12.ed. Porto: Porto, 2003.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação.** Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

BOVENS, M. ZOURIDIS, S. **From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control.** *Public Administration Review*. 62(2), 174-184. 2002.

BRASIL, F. G., CAPELLA, A. C. N. e FERREIRA, L. T. "Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira." **Revista de Administração Pública** [online]. 2021, v. 55, n. 3

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado: 03/09/2021 Diário Oficial da União. 1988.

BRASIL. Decreto Federal nº. 6.135, de 26 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14. Acessado: 03/09/2021. Diário Oficial da União. 2007.

BRASIL. Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acessado: 03/09/2021. Diário Oficial da União. 1993.

BRASIL. Lei Federal nº. 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2002-2006/2004/Lei/L10.835. Acessado: 03/09/2021. Diário Oficial da União. 2004.

BRASIL. Lei Federal nº. 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958. Acessado: 03/09/2021 Diário Oficial da União. 2004.

BRASIL. F. G. Estudos em Políticas Públicas e a COVID-19: Indicativos de uma agenda de pesquisa. **Revista de Estudos Interdisciplinares**. Dezembro de 2020. v22. n3.

BURLANDY, L. **Transferência Condicionada de Renda e Segurança Alimentar e Nutricional**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, p. 1441-1452, 2007.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

CAPELLA, A. C. N. (2007). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.

CARDOSO, B. B. **A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54(4):1052-1063, jul. - ago. 2020.

CARVALHO, S. S. **Mercado de trabalho: os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD Covid-19**. Carta de Conjuntura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, São Paulo, v. 48, p. 1-18, 3º trimestre de 2020.

CASTRO, J. **Ensaio de Biologia Social** São Paulo: Brasiliense; 1968.

CAVALCANTE, P. **A Questão da Desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. 2020.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COBB, R., & ELDER, C. (1971). "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". **Journal of Politics**, 33(4), 892-915.

COHEN, M. D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. & (1972), "A garbage can model of organizational choice". **Administrative Science Quarterly**, 17: 1-25.

COSTA, R. D. **Avaliação de políticas públicas: uma avaliação da percepção do Projeto de Irrigação de Ponto Novo-BA.** – 2012.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. Administração pública – a pobreza como fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, 1, n. 2, jul./dez. pp. 11. 2002.

DOWNS, A. (1972, Summer). "Up and Down with Ecology – The Issue Attention Cycle". **Public Interest**, 28, 38-50.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ESTRELA, F. M. et al. **Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades à luz do gênero, raça e classe.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3.431-3.436, 2020.

FERES, J.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina.** Santiago de Chile: Cepal, 2001.

FGV. **Onde estão os ricos no Brasil?** Agosto/2020.

FREITAS, F. J. G. **Renda Básica de Cidadania:** análise comparada da literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

GARGARELLA, R. **El ingreso ciudadano como política igualitaria.** In: LO VUOLO, R. (Comp.). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores, 1995, p. 323-342.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILROY, P. **O Atlântico Negro.** São Paulo, Editora 34. 2001.

GODINHO I. C. **Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais.** IPEA, 2011.

- GOMES, M. A.; PEREIRA M. L. D. “**Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas.**” *Ciência & Saúde Coletiva*, 2005: 357-363.
- GURGEL, A. M. et al. **Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil.** *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. v. 25, n. 12. 2020.
- HAIR Jr., J.F. et al. **Análise Multivariada de Dados.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HALL, A., MIDGLEY, J. **Social Policy for development.** London: Sage Publications, 2004.
- HARTLEY, J. F. **Case studies in organizational research.** In: CASSELL, Catherine & SYMON, Gillian (Ed.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide.* London: Sage, 1994.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the real world.** Oxford University Press, 1984.
- IBGE. **Atlas do Censo Demográfico.** 2010.
- IBGE. **Contagem da População.** Ministério do Planejamento e Orçamento 1997.
- IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde.** 2019.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).** 2020.
- IPEA. **O que é? – Índice de Gini. 2004. Ano 1 . Edição 4 - 1/11/2004.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 28/03/2021.
- IPEA. Comunicados do IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil.** 2010.
- ISP. **Dossiê Mulher.** Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro, 2018.
- ISP. **Letalidade Violenta.** Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro, 2009.
- JUSTO, C. R. D. M. **Renda Mínima e Cidadania em Campinas.** Editora Annablume. 2009.
- KINGDON, John. (2003 [1984]), **Agendas, alternatives, and public policies.** 3 ed. Nova York, Harper Collins.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. **Renda mínima: integrar e universalizar**. Novos Estudos Cebrap, v. 47, p. 213-229, 1997.

LIMA, L.L. D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, 21(48), 101-110. 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LÜCHMANN, L. H. H. e ALMEIDA, C. C. R. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Revista Katálysis [online] v. 13, n.1. 2010.

LUSTOZA DA COSTA, F., CASTANHAR, J.C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 31, n.5, p. 969-992, set/out. 2003.

MARTINS, I.; COSTA, S.; FREITAS, A. & PINTO, C. **Aborto induzido em mulheres de baixa renda: Dimensão de um problema**. *Cadernos de Saúde Pública*, 7. 1991.

MASLACH, C, LEITER M.P. **Early predictors of job burnout and engagement**. J Appl Psychol. 93(3):498-512. DOI:10.1037/0021-9010.93.3.498. 2008.

MAZMANIAN, D & SABATIER, P. A.. **Implementation and public policy**. New York. 1989.

MENDONÇA, M. G. **Josué de Castro e o combate ao neomalthusianismo**. História econômica & história de empresas, 2014.

MINAYO, M. C. **Ciência, Técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, M. C. (org) *Pesquisa Social: Teoria, Método e criatividade*. Ed. Vozes, Petrópolis, 2002.

MIOTO, R. C. T. **Família e Serviço Social: contribuições para o debate**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, ano XVIII, n. 55, nov. / fev.1997.

MITNICK, B. M. & BACKOFF, R. W. **"The Incentive Relation in Implementation"**, in: EDWARDS III, George C. *Public Policy Implementation*. Greenwich, Jai Press. P. 59-122. 1984.

NARAYAN, D.; PETESCH, P. (Ed.). **Salir de la pobreza: perspectivas interdisciplinarias sobre la movilidad social**. The World Bank, 2010.

NARAYAN, D. **Voices of the poor - Can anyone hear us?** Washington, D.C.: The World Bank, Oxford University Press, 2000.

NEVES, J. L.; **Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades.** Caderno de Pesquisas em Administração, FEA-USP, v.1, nº3, 2º sem. São Paulo, 1996.

NITERÓI. Decreto Municipal nº. 13.541, de 06 de abril de 2020. Diário Oficial do Município de Niterói. 2020.

NITERÓI. Decreto Municipal nº. 13.575, de 29 de abril de 2020. Diário Oficial do Município de Niterói. 2020.

NITERÓI. Decreto Municipal nº. 13.598, de 14 de maio de 2020. Diário Oficial do Município de Niterói. 2020.

NITERÓI. Lei Municipal nº. 3.263, de 16 de janeiro de 2017. Diário Oficial do Município de Niterói. 2017.

NITERÓI. Lei Municipal nº. 3.480, de 31 de março de 2020. Diário Oficial do Município de Niterói. 2020.

NITERÓI. Lei Municipal nº. 3.488, de 23 de abril de 2020. Diário Oficial do Município de Niterói. 2020.

NITERÓI. Lei Municipal nº .575, de 29 de janeiro de 2021. Diário Oficial do Município de Niterói. 2021.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. "Efeito preguiça" em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

PEÑA, C. R.; PINHEIRO D. S., Albuquerque P. H. M., e FERNANDES L. M. **“A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família.”** *Rev. Adm. Pública*, 2015.

PIRES, A. **Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]. 2013, v. 21, n. 80 Epub 07 Out 2013.

PIRES, J.C.S, MACEDO, K.B. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 81 – 105, jan/fev. 2006.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro** - Brasília:, Ipea, FJP, 2014.

POTVIN, L. **Should we worry about the enthusiasm toward evidence-based health promotion practices?** *Promotion & Education*. 2006.

POTVIN, L. et al. **Integrating social theory into public health practice**. American Journal of Public Health, Nova York, v. 95, n. 4, p. 591-595, 2005.

QUADROS, W. J.; et al. **Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000**. In: Dawid Danilo Bartelt. (Org.). A "Nova Classe Média" no Brasil como Conceito e Projeto Político. 1ed.Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

QUADROS, W. J.; et al. **Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000**. In: Dawid Danilo Bartelt. (Org.). A "Nova Classe Média" no Brasil como Conceito e Projeto Político. 1ed.Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

RAMOS, C. A. **Programa de renda mínima garantida**. In: LOBATO, A. L. M. (Org.). Garantia de renda: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.

RAMOS, M. P. e SCHABBACH, L. M. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Revista de Administração Pública [online]. 2012, v. 46, n. 5 Epub 23 Out 2012.

RAVENTÓS, D. **La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas**. In: VAN DER VEEN, R.; GROU, L.; LO VUOLO, R. La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano. 2008.

RAWLS, J. A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

RICHARD, N. Globalización académica, estudios culturales y crítica latinoamericana. In. **Cultura, política y sociedad**; compilado por Daniel Mato. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

SANTOS, M. **O espaço da cidadania e outras reflexões** / Milton Santos; organizado por Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Record, Rio de Janeiro, 2001.

SCARPIN, J. E. & SLOMSKI, V. **Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental**. Revista de Administração Pública, 41(5), 909-933. 2007.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILBER, S **A fragilidade econômica e financeira na pandemia do Sars-Covid-19**. Estudos Avançados [online]. 2020, v. 34, n. 100.

SILVA, O. M. P. & PANHOCA, L. **A contribuição da vulnerabilidade na determinação do índice de desenvolvimento humano: estudando o estado de Santa Catarina**. Ciência & Saúde Coletiva, 12(5), 1209-1219. 2007.

SILVEIRA, A. M. **Redistribuição de renda**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-15, 1975.

SPINK, P. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**". Cadernos Fundap, São Paulo: ano 7, nº 13, 1987.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: . Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, Brasília: MDS/Unesco, 2009.

SUPLICY, E. M.; BUARQUE, C. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. In: Estudos Avançados. vol. 11, no 30, 1997, p. 79-93.

SUPLICY, E.M. **Renda Básica de Cidadania: A resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

SUPLICY, E.M. **Renda de Cidadania: A saída é pela porta**. 1o ed. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo. 2002.

TENÓRIO, C. F. **Avaliação de projetos comunitários – uma abordagem prática**. São Paulo, Edições Loyola/CEDAC, 1995.

VAN PARIJS, P. **Real Freedom for All: What (if anything) Can justify Capitalism?** Oxford: Oxford University Press, 1995.

VAN PARIJS, P. VANDERBORGHT, Y. **Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy**. Cambridge MA: Harvard University Press, 2017.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2e. São Paulo: Atlas. 1998.

VERLEUN, J. A. G. **A teoria do consumidor e a teoria dos incentivos aplicadas a um plano de carreiras do serviço público brasileiro: uma abordagem sucinta**. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008.

VOGT, W. **O Caminho da Sobrevivência**. São Paulo. Editora Companhia Nacional, 1951.

VUOLO, R. La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano. 2008.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade** [online]. 2012, n. 110 [Acessado 19 Fevereiro 2022] , pp. 288-322. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200005>>

YAZBEK, M. C. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Gestor da RBT - Educação

Controle da Entrevista

- Data da entrevista:
- Local da entrevista:

I – Perfil do respondente

- Nome do Entrevistado:
- E-mail do entrevistado:
- Sexo:
 - Masculino Feminino
- Idade:
- Qual a sua escolaridade:
- Área de formação:
- Órgão/secretaria em que está lotado:
- Cargo ou função:
- Quanto tempo no cargo?
- Realiza outras atividades no órgão/secretaria além das relacionadas ao RBT-Educação?
- O (A) Sr. (a) já foi gestor de programas semelhantes?

II – Aspectos sobre o programa

- Qual foi o desenvolvimento do RBT-Educação?
- Ocorreram dificuldades?
- Como foi organizada a gestão do RBT-Educação no município?
- Existiu alguma comissão constituída para gestão do programa?
- Quais as atribuições?
- Quem definiu estas atribuições?

- O desenho do programa e suas normas foram compartilhados com os gestores?
- Foram realizadas formações para os gestores do programa?
- Quais suas atribuições como gestor do programa?
- As informações necessárias para o atendimento das suas atribuições estavam disponíveis?
- Como ocorreu o cadastramento dos beneficiários?
- Qual periodicidade de revisão cadastral?
- Existiram dificuldades nesse processo?
- Foram realizadas ações de busca ativa?
- Quais os casos de exclusão do programa?

III – Concepção dos Agentes

- Qual sua análise crítica sobre a implementação do programa?
- Qual sua avaliação sobre a condicionalidade do RBT-Educação?
- Quais aspectos destacaria como mecanismos de aprimoramento do programa?

ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto: Análise da implementação da Renda Básica Temporária - Educação em Niterói/RJ.

Pesquisador Responsável: Thiago Soares Risso Possas / André Brandão

Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável: Universidade Federal Fluminense / Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social – Mestrado.

O(A) Sr. (ª) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “Avaliação da implementação da Renda Básica Temporária - Educação em Niterói/RJ”, de responsabilidade do pesquisador Thiago Soares Risso Possas. A presente pesquisa tem por objetivo ampliar o campo de discussões acerca da implementação da Renda Básica Temporária – Educação em Niterói/ RJ. Para tal objetivo serão realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que estiveram na gestão da Renda Básica Temporária – Educação em Niterói/ RJ. As entrevistas serão gravadas com o objetivo de melhor transcrição e fidedignidade das informações obtidas. Ressalta-se que os materiais gravados não serão disponibilizados a qualquer tempo para nenhuma outra pessoa ou pesquisa de campo que venha a ser realizada sobre a temática em questão. Qualquer dúvida sobre a metodologia da pesquisa ou utilização dos dados pode ser obtido através do e-mail thiagorriso@id.uff.br. A sua participação nessa pesquisa é voluntária, sendo de sua livre escolha a adesão ao estudo, assim, a qualquer tempo sua contribuição pode ser retirada. Eu, _____, RG n° _____ declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

_____, de _____ de _____.