

## PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, FOCALIZAÇÃO E O PROGRAMA RENDA CIDADÃ DO ESTADO DE SÃO PAULO: questões para o debate.

Fernanda de Jesus Carriel<sup>1</sup>

### RESUMO

Os programas de transferência de renda no Brasil se situam no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, onde tem prevalecido a focalização que estabelece mecanismos e critérios para delimitar quem tem direito de acesso. O presente artigo traz algumas considerações sobre o programa do governo estadual de São Paulo denominado Renda Cidadã.

**Palavras-Chave:** Programas de transferência de renda, focalização e o Programa Renda Cidadã.

### ABSTRACT

The cash transfer programs in Brazil are located in the context of neoliberal hegemony of project, which has prevailed to focus on establishing mechanisms and criteria for defining who has right of access. This article brings some considerations about the program of the State Government of São Paulo called Citizen Income.

**Keywords:** Income transfer programs, focusing and the Citizen Income Program.

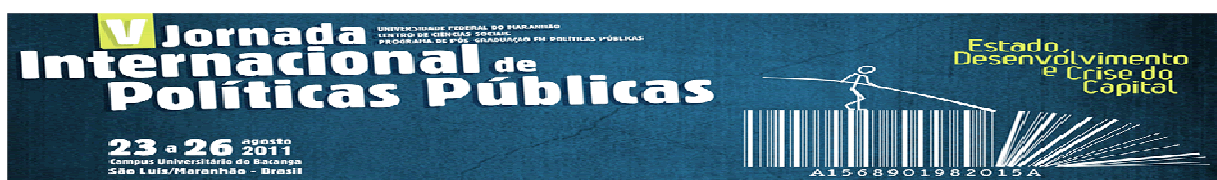
## I - INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a trazer algumas considerações sobre o programa de transferência de renda (PTR) do governo do estado de São Paulo denominado Renda Cidadã.

Num primeiro momento pontuaremos alguns referenciais teóricos sobre a política social, neoliberalismo, os programas de transferência de renda e o seu processo de focalização. Em seguida abordaremos o programa Renda Cidadã. Para isto, destacamos a condição de assistente social, pesquisadora e trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), num Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em Campinas-SP, onde trabalhamos cotidianamente com este programa.

Para encerrar apresentamos considerações sobre a temática, mas sem a intenção de esgotar os debates que rondam esse terreno.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)/ Prefeitura Municipal de Campinas. [fercarriel@yahoo.com.br](mailto:fercarriel@yahoo.com.br)



## II – POSSÍVEIS NEXOS ENTRE POLÍTICA SOCIAL, NEOLIBERALISMO E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

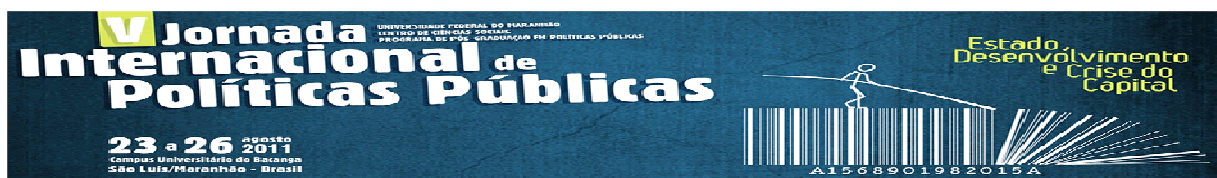
Observamos que Behring (2006) ao abordar política social, diz que é um tema complexo e muito discutido no campo das ciências sociais e também no serviço social. Mas de modo geral, há um reconhecimento das políticas sociais enquanto fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, logo ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se.

Ao longo da trajetória das políticas sociais, notam-se debates em torno do assunto, como coloca Potyara (2009) sobre a controvertida identificação da política com o Welfare State, onde alguns defendem que seriam a mesma coisa, outros afirmam a sua diferenciação, mas a autora defende “[...]que a política social e o Estado de Bem-Estar não são a mesma coisa, apesar de os dois terem se encontrado e imbricado num momento histórico específico (1945-1975) e de ter sido esse o melhor momento da política social”. Segundo a avaliação da autora a política social precede e sucede a experiência do Welfare State.

Behring (2006) nos indica que existe certo consenso em torno do final do século XIX como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social.

Nota-se que a política social sob a égide do neoliberalismo, predominantemente após a década de 1970, retoma as orientações liberais num novo contexto socioeconômico. Para Chauí (2006) o que se conhece com o nome de neoliberalismo é a economia política proposta por um grupo de economistas, cientistas, políticos e filósofos, que, em 1947 reuniu-se na Suíça. Este grupo opunha-se ao surgimento do Estado de Bem Estar e para isso no decorrer das décadas de 1950 e 1960 elaborou um detalhado projeto econômico e político para atacá-lo. Defendia a ideia de que este tipo de Estado destruía a liberdade dos cidadãos e a competição. As concepções do grupo criaram vida com a crise capitalista dos anos 1970 com a famosa estagflação (baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação), pois ofereciam a suposta explicação para a referida crise. A origem da crise para esse grupo era oriunda do poder excessivo dos sindicatos e movimentos operários, os quais haviam pressionado por aumentos salariais e exigido maiores encargos sociais do Estado, logo teriam comprometido os níveis de lucro das empresas e propiciado processos inflacionários.

Assim, surge o receituário neoliberal pautado nos seguintes preceitos: um Estado forte para romper com o poder dos sindicatos e dos movimentos operários, para controlar o dinheiro público e cortar os encargos sociais; um Estado com o foco na estabilidade monetária, através da contenção dos gastos sociais e restauração da taxa de desemprego, através da formação de exército industrial de reserva para quebrar o poderio dos sindicatos; uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos e aumentando os impostos sobre a renda individual



e, portanto sobre o trabalho, o consumo e o comércio; um Estado afastado da regulação da economia, deixando que o próprio mercado operasse a desregulação.

Para Behring (2006) na América Latina, identificou-se uma virada continental para o neoliberalismo no final dos anos 1980, o modelo foi aplicado primeiramente no Chile de Pinochet. No Brasil, a chegada do neoliberalismo foi tardia, o que tem haver com a força do processo de redemocratização e questões político-econômicas internas.

Em 1988, no Brasil, consegue-se inscrever o conceito de seguridade social na constituição, como um guarda-chuva que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social. Para Ivo (2004) houve uma reversão da perspectiva constitucional, onde se transitou de um projeto constitucional com dimensão de política de inclusão social universalizada e de proteção para uma assistência mitigadora, setorializada e focalizada na pobreza.

O ideário de programas de transferência de renda passa a integrar a agenda pública brasileira a partir de 1991, a partir da aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei do Programa de Garantia de Renda Mínima. Desde então vemos uma trajetória marcada por uma série de especificidades de programas municipais, estaduais e federais, até a implementação do programa Bolsa Família<sup>2</sup> em 2003 e a aprovação da lei 10.835<sup>3</sup>, de 08 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania.

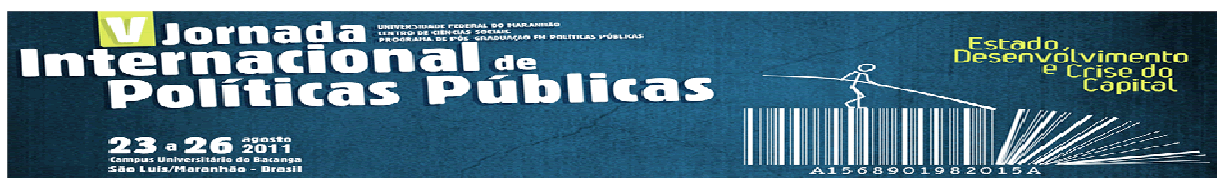
Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004), o debate sobre os programas de transferência de renda se assenta em duas vias. Numa primeira, a transferência de renda mínima se caracteriza como programa compensatório e residual, baseado em pressupostos neoliberais. Nessa configuração, os objetivos de tais programas seriam:

[...] garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho (Silva, Yazbek e Giovanni: 2004).

Sob outro prisma, estes programas se colocariam enquanto programas de redistribuição de renda, num viés universalista de acesso. Algo distante da realidade brasileira, onde o que prevalece é a focalização, onde “escolhem” os mais pobres.

<sup>2</sup> Programa do governo federal de transferência direta de renda com condicionalidades, que atende famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04.

<sup>3</sup> A lei estabelece que todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de raça, cor, geração, gênero, incluindo estrangeiros que residem há mais de 5 anos no Brasil, teriam direito ao recebimento de um benefício monetário num valor estipulado igualmente para todos. Esse valor deve ser suficiente para cobrir as despesas mínimas com alimentação, educação e saúde de cada cidadão. Possui o caráter incondicional de acesso a esse benefício, não existem as condicionalidades. Sua efetivação está atrelada ao grau de desenvolvimento do país e suas possibilidades orçamentárias, cabendo ao poder executivo definir o valor do benefício com estrita observância a Lei de Responsabilidade Fiscal.



A perspectiva da focalização da política social abandona a dimensão da universalidade e faz opção pela “gestão estratégica da pobreza”, desloca-se o centro da política social de uma possível dimensão da redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório dos seus efeitos. Nessa lógica desvincula-se a pobreza dos seus determinantes estruturais, como a divisão da sociedade em classes antagônicas, onde uma minoria é detentora dos meios sociais de produção e explora o trabalho assalariado, em contraposição a uma imensa maioria que não possui os meios próprios de produção e depende da venda da sua força de trabalho para sobreviver.

A reorientação neoliberal da política social, determinada pelas agências internacionais como o FMI e Banco Mundial, centra-se no combate à pobreza, mas a margem do campo da proteção social, pois enaltece a focalização, que, por sua vez estabelece mecanismos e critérios para delimitar quem tem direito aos serviços básicos.

Para Ivo (2004) o modelo de políticas sociais focalizadas se orienta por três paradigmas:

- de natureza institucional-estratégica, que envolve o desenvolvimento de novas “tecnologias” de medição da “população alvo” dos programas;
- da racionalidade econômica, sob a hegemonia do mercado, e implica a transferência monetária direta aos beneficiários, estimulando as condições de sua integração ao mercado, como consumidores ou pequenos empreendedores;
- de caráter societal, onde as responsabilidades são partilhadas entre Estado e sociedade civil (parcerias) e a descentralização das ações no âmbito local.

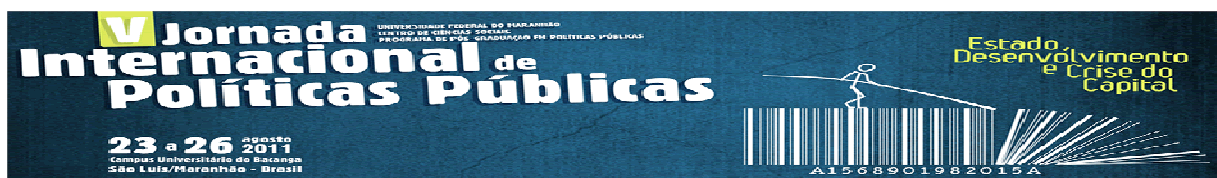
No caso da política de assistência social vemos através dos PTR's uma tendência ao processo de monetarização, como bem nos aponta Ivo (2004):

Na base da monetarização da assistência localiza-se um diagnóstico da crise social como crise de consumo, resultante de políticas em favor da rentabilidade do capital. Desta perspectiva, a defesa dos programas de transferência de renda tem como pressuposto de base a idéia implícita da incapacidade de suprir as necessidades mínimas da inserção via mercado de trabalho. Assim, se o tratamento das políticas voltadas para transferência de renda, por um lado, possibilita algum acesso ao consumo e, portanto, alguma condição de reprodução e inserção social, por outro, reconverte do ponto de vista político “o assistido” em cidadãos-consumidores tutelados dos sistemas de assistência social, levando o ato da compra a ato cívico.

### III – RENDA CIDADÃ: UMA EXPRESSÃO DA FOCALIZAÇÃO?

Colocadas as questões anteriores como pressupostos, trataremos para discussão o Programa Renda Cidadã, do governo estadual<sup>4</sup> de São Paulo, mais uma vez sinalizamos que não temos a intencionalidade de exauri-lo, apenas realizaremos breves apreciações em torno de alguns assuntos.

<sup>4</sup> Há que se destacar que o governo do estado de São Paulo está sob o comando do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB desde 1995.



O Programa Renda Cidadã é regulamentado por meio de uma Norma Operacional Básica (NOB) que foi instituída por meio de resolução da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) – 010, de 29 de junho de 2010.

O programa, conforme artigo 1º, *“tem como objetivo atender famílias em situação de pobreza, com renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo nacional mediante ações complementares e transferência direta de renda, como apoio financeiro temporário do Estado”*.

Destacamos que o programa existe desde setembro de 2001. Verifica-se que em sua trajetória há uma tendência à tecnificação da política, onde prevalece a escolha pública eficiente onde os recursos governamentais precisam ser bem focalizados ou administrados.

O desempenho e a cobertura dos programas focalizados são constantemente redefinidos, levando muitas vezes à redução da cobertura e gerando uma focalização da focalização, à medida que se restringem as áreas de aplicação do programa aos beneficiários mais pobres entre os previamente identificados, criando discriminações involuntárias no atendimento em populações igualmente ou até mais carentes e acirrando o conflito redistributivo na base da pobreza entre os que acedem e os que não acedem aos benefícios dos programas (Ivo 2004).

Partindo desta concepção de Ivo, a NOB do referido programa em seu artigo 6º prevê quatro critérios de elegibilidade<sup>5</sup> e sete critérios de seleção<sup>6</sup>, o que acarreta a situação onde muitos são elegíveis, mas não necessariamente incluídos. Reforça-se um sistema para atender aos comprovadamente pobres, os quais devem ser obrigatoriamente cadastrados, identificados enquanto pobres e acompanhados para se “livrarem” da situação de pobreza.

Quanto ao valor do benefício, o artigo 5º define-o em R\$ 80,00 mensais e como apoio financeiro temporário. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

<sup>5</sup> Critérios de elegibilidade:

- Comprovar ou declarar renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo nacional;
- Apresentar comprovante ou declaração de endereço onde possa ser localizada;
- Quando houver presença de criança e adolescente com idade entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos, deverá ser comprovada a matrícula e frequência no ensino fundamental, mediante documentação emitida por órgãos municipais, estaduais ou privados de educação;
- Quando houver presença de criança de até 6 (seis) anos, apresentar carteira de vacinação atualizada.

<sup>6</sup> Critérios de seleção:

- Família com o Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) mais alto;
- Família com a menor renda per capita;
- Família chefiada por mulher;
- Maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 (dezoito) anos;
- Membro da família cumprindo medida socioeducativa;
- Família integrada por pessoa portadora de deficiência e/ ou incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou idoso com mais de 60 (sessenta) anos;
- Família composta por pessoa egressa do sistema penitenciário ou em situação de privação de liberdade.



(DIEESE) utiliza a Cesta Básica Nacional, ou Ração Essencial Mínima, composta de treze gêneros alimentícios com a finalidade de monitorar a evolução do preço deles através de pesquisas mensais em algumas capitais dos estados brasileiros. A Cesta Básica Nacional calcula o sustento e o bem-estar de uma pessoa em idade adulta. Em São Paulo, no mês de março de 2011 este valor seria de R\$ 253,74<sup>7</sup>. Fica clarividente que o valor do programa é insuficiente para ofertar o mínimo necessário para sua alimentação.

Ainda sobre as condicionalidades constatamos que o artigo 8º trata, especificamente, das ações complementares, que são:

- a) Serviço Socioeducativo: este serviço deve estimular o diálogo, a reflexão, a troca de experiências, a emancipação e a participação social da família;
- b) Apoio à Formação e Capacitação: esta ação tem por objetivo promover a formação e/ou educação socioprofissional para o trabalho coletivo ou individual, realizando ações que desenvolvam habilidades voltadas ao comércio, serviços, à produção, comercialização, dentre outras modalidades que promovam a geração de trabalho e de renda;
- c) Complementando Renda Cidadã: esta ação objetiva promover aos membros da família do Programa Renda Cidadã, condições para sua emancipação por meio de atividades que promovam sustentabilidade, possibilitando a família uma oportunidade para viver com seus próprios recursos.

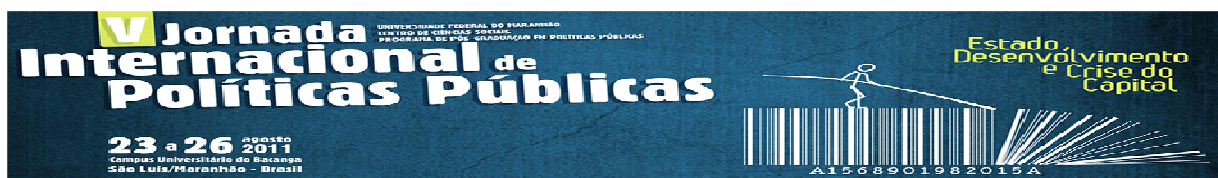
O princípio da condicionalidade confronta diretamente a universalidade, para esta a condição de pessoa é o requisito único para o acesso aos direitos. Sob a ótica dos direitos humanos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, como podemos notar no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>8</sup>:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Sabemos que os programas de transferência de renda são vistos por parte do senso comum, das elites e da mídia brasileira como responsável por acomodação, dependência, ou falta de iniciativa. As condicionalidades, de certa forma, operam para fortalecer estas ideias, pois reforçam a necessidade dos beneficiários serem produtores para justificarem o acesso ao suposto “direito”. Ressaltamos as contribuições de Behring (2006) ao estudar o liberalismo, que foi, também, influenciado pela Ética do Trabalho - predominante no século XIX, mas que perdura até hoje - onde o trabalho é tido como uma atividade edificante e benéfica, sendo o seu fruto o progresso, sem considerar a exploração imposta pelo capitalismo. Logo, este programa se propõe a desenvolver as chamadas ações complementares para propiciar a dita emancipação das

<sup>7</sup> Informações retiradas do site <http://www.dieese.org.br/rel/rac/traabr11.xml#SAMPA> em 27/03/2011.

<sup>8</sup> Entendemos que esta Declaração foi criada sob a égide burguesa, uma vez que preconiza a propriedade privada, mas na discussão que ora realizamos, a tomamos como uma possibilidade de referência positiva, mesmo dentro de suas limitações.



famílias, para que vivam com seus próprios recursos. Evidencia-se um processo de culpabilização do indivíduo, pois não considera os determinantes estruturais do capitalismo, o qual gera o desemprego em massa, o trabalho precarizado e o exército de reserva, pilares essenciais à reprodução da atual ordem societária.

### III – ALGUMAS IDEIAS CONCLUSIVAS

Destacamos que a política social é um processo contraditório, produto da conflituosa relação Estado e sociedade, assim sempre lidará com interesses opostos, já que resulta da pressão simultânea de atores distintos. Não podemos acreditar que a política social seja somente criação do capital ou que seja sempre conquista da classe que vive do trabalho. Assim retomamos as palavras de Pereira (2009):

[...] tendo a política social natureza contraditória, ela exige redefinição teórica de quem a percebe de forma linear e funcionalista. Tanto os seus aspectos positivos quanto os negativos devem ser, dialeticamente, analisados para que se possa ter a compreensão certa do que se deve defender e atacar, tendo como perspectiva a satisfação das necessidades sociais.

Neste processo de análise dialética com o foco nas necessidades humanas, vemos que o Programa Renda Cidadã se coloca muito aquém de atendê-las, como abordado anteriormente com os dados da Cesta Básica Nacional. Mesmo diante do parco auxílio financeiro, também, sabemos que o recurso, por vezes, tem um significado real na vida destas famílias, mas não podemos tomar isto como único parâmetro de análise do programa.

Referente às condicionalidades entendemos como uma possível reedição de mecanismos de contenção das classes subalternas, quando estas acessam um bem público precisam “bater continência” ao Estado, prestar contas de forma sistemática para que seja justificado o dinheiro público.

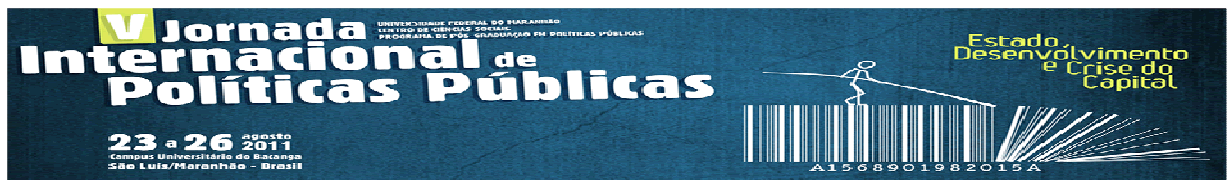
Por fim, dentro da perspectiva dos direitos sociais e de um sistema de proteção social não contributivo, acreditamos ser imprescindível a rediscussão dos seguintes pontos do Programa Renda Cidadã: extinção dos critérios de elegibilidade e de seleção, aumento do valor e a supressão de toda e qualquer condicionalidade.

### IV - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine R. Fundamentos de Políticas Sociais. *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. Julho de 2006. Disponível em [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/inicio.htm](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm). Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 10.835*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, 8 de janeiro de 2004.

CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 11ª ed. rev. e ampl., São Paulo: Cortez, 2006.



IVO, Anete B. L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *Revista São Paulo em Perspectiva*. V. 18, n. 2, p. 57-67. Abr./jun. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Dezembro de 1948.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: tema & questões*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. *Norma Operacional Básica para o Programa Renda Cidadã*. São Paulo, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.