



A PREVALÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: tendências à personificação governamental no Rio de Janeiro.

Taiane Queithe da Silva Faustino¹
Anália da Silva Barbosa²
Denise T. Vianna³
Mossicléia Mendes da Silva⁴
Leda Regina de Barros Silva⁵

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo apresentar os moldes de transferência de renda implementados no Brasil e como estes, a partir da experiência do Programa Bolsa Família, tem sido desdobrados em nível estadual e municipal como estratégia de enfrentamento à pobreza, assim como o seu uso de cunho político-eleitoral. Considera-se expressiva a presença da tendência à personificação governamental, seja na esfera estadual como municipal, compondo assim, a base ideopolítica do tripé da gestão da política da Assistência Social nas três esferas – federal, estadual e municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social, Assistência Social, Transferência de Renda.

ABSTRACT:

This article aims to present the molds implementados cash transfers in Brazil and as such, from the experience of the Bolsa Família, have been deployed at state and municipal levels as a strategy to fight poverty, as well as its use a political-electoral. It is considered significant the presence of the tendency to personification government, whether at the state and local levels, thus composing the base of the tripod ideopolítica policy management Social Welfare at the three levels - federal, state and municipal.

KEYWORDS: Social Policy, Social Work, Income Transfer.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro/ Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF/UERJ).E-mail: taiane.queithe@gmail.com

² Mestre. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: analia.socialrj@gmail.com

³ Mestre. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

⁴ Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: mossi_c@yahoo.com.br

⁵ Mestre. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



1. DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: um breve resumo.

O debate teórico em torno dos Programas de Transferência de Renda (PTR) no Brasil data da década de 1990 e se situa na conjuntura marcada pela reestruturação produtiva do mundo do trabalho. Na década de 1970 vários países da Europa adotaram a transferência de renda como um programa social para enfrentamento da crise salarial e da fragilidade dos sistemas de proteção social, isto é, para responder as “novas” questões sociais decorrente deste processo (CASTEL *apud* YAZBEK, 2004)

No Brasil as possibilidades de implantação dos PTR entram em discussão na agenda pública a partir 1991 quando o projeto de Lei, número 80/91, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP) foi aprovado no Senado Federal, o Programa Garantia de Renda Mínima (PGRM). O projeto propunha que todos indivíduos com mais de 25 anos de idade com renda igual ou inferior a 2,5 salário mínimo tivessem direito a uma renda mínima incondicional.

Na época da apresentação da proposta no Senado todos os partidos foram favoráveis, no entanto, o projeto não chegou a ser aprovado na Câmara federal permanecendo durante muitos anos (MONNERAT, s/d).

O PRGM foi, portanto, a primeira proposta brasileira para criação de um programa nacional de transferência de renda. Sendo assim, desde a década de 1990 o debate em torno dos PTR foi iniciado no país, o que desencadeou diferentes experiências municipais desde então, porém, todas as experiências de transferência de renda brasileira até hoje se apresentam em programas compensatórios, focalistas e paliativos, seguindo a lógica neoliberal (BEHRING, 2006)

O município de Campinas, no estado de São Paulo foi o primeiro município a criar um programa nos moldes de transferência de renda, tendo sua experiência inicial em 1994 e a implementação efetiva no ano de 1995. Neste mesmo período, Brasília/DF inicia a execução do Programa Bolsa Escola. Este programa transferia um salário mínimo para famílias que tivessem renda mensal de até meio salário mínimo



per capita, com crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos e que residissem no município a mais de cinco anos.

Ao longo dos anos seguintes outros programas foram sendo implantados em diversos municípios (Programa Nacional de Garantia de Renda Familiar Mínima - 1995; Programa Nossa Família – 1995; Programa Vale Cidadania – 1996; Benefício de Prestação Continuada – 1996; Programa Bolsa Alimentação – 2001, Programa Cartão Alimentação- 2003, entre outros diversos) todos tendo como foco romper com círculo da pobreza transgeracional.

No ano de 2003, foi instituído pela medida provisória nº 132, de outubro, transformada em lei nº 10.836 (09/04/2004) e regulamentado pelo decreto nº 5.209 (17/09/2004) o Programa Bolsa Família que unifica os programas de transferência de renda nacionais.

O Programa Bolsa Família (PBF), carro-chefe dos programas de transferência de renda, é um programa de transferência de renda condicionado, implementado no ano de 2003 pelo governo federal com o objetivo de combater a fome e a miséria no Brasil. O PBF unificou programas preexistentes: Bolsa Escola; Cartão Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho; Vale-gás; Bolsa Alimentação; Cheque-Cidadão entre outros.

O PBF incorpora um conceito de família mais amplo rompendo a idéia tradicional de família. Distinto dos programas de transferência de renda anteriores, o PBF incorpora famílias sem filhos, gestantes e nutrízes. Embora às famílias sem filhos seja apenas permitido à inclusão no programa se estiverem enquadradas no perfil *extremamente pobre*⁶ de seleção do PBF.

O PBF prioriza as famílias como foco de intervenção e é destinado às famílias classificadas em *perfil pobre* com renda per capita de R\$ 70,01 até 140,00 e perfil *extremamente pobre* famílias com renda per capita de R\$00,00 à R\$70,00 reais mensais, e, para se manterem no programa, as famílias devem cumprir as chamadas condicionalidades da educação, saúde e assistência social.

As condicionalidades definidas pelo PBF, segundo Ministério do Desenvolvimento Social e combate a Fome (MDS), são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social que são de responsabilidade das famílias

⁶ Perfil extremamente pobre, renda per capita baixo de R\$70,00



e do Poder Público e que precisam ser cumpridos para que as famílias continuem a receber o benefício. O descumprimento das condicionalidades, de acordo com o regulamento do programa, pode levar até ao desligamento da família do Programa. As condicionalidades/contrapartidas do programa são:

- Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos;
- Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

O Programa Bolsa Família é, sem dúvida, a principal estratégia de combate à pobreza e à desigualdade no País, consolidando uma tendência que se alastra pelo mundo desde os anos 1980 e no Brasil, desde 1990. É a expressão da opção político-governamental de enfrentamento a esta expressão da questão social que é a pobreza. Longe de contemplar uma perspectiva de ampliação e universalização dos direitos sociais relativos à assistência social, o PBF é efetivado sob os aspectos de focalização e seletividade. Ainda que reconheçamos sua validade como mecanismo emergencial de sobrevivência da população pobre, seu aspecto restritivo é evidente, e seu limite de alcance muito claros: o PBF não pode se constituir como uma política de integração em substituição ao trabalho protegido, nem tampouco dá conta de erradicar a pobreza, já que esta é inerente ao capitalismo. Também não se pode imputar ao referido programa a “função social” de ampliar o acesso às políticas de proteção social, quando estas passam por um processo de retração, privatização e precarização.

Ainda assim, a estratégia de enfrentamento à pobreza via Programas de Transferência de Renda é marca consolidada do governo, sendo legitimada como forma mais eficaz de reduzir os níveis de miséria e combater a fome. Parecem se configurar como a face humanizada do Estado para “combater” as mazelas de um capitalismo bárbaro, que relega milhões de seres humanos às degradantes condições de vida.



Neste sentido, ressaltamos que o PBF foi carro-chefe dos programas de transferência de renda, assim como, carro-chefe político durante o governo Lula, em seus dois mandatos e ainda o é no governo atual Dilma Russef. E é nessa história de sucesso político do programa que “nascem” outros programas de transferência de renda atrelados a este.

O que queremos colocar em debate é que os PTR na atualidade, a partir do PBF, vem tendo uma perspectiva de personificação em cada esfera de governo: para cada realidade, uma rotulação variada. É a tendência (sentido ideopolítico) de cada esfera de governo trazer para si a transferência de renda como um item de política de governo, o que pode (re) configurar laços clientelistas e/ou marketing para campanhas eleitorais.

Nesta direção, tal tendência espraia-se para além da esfera federal, constituindo-se em pautas de programas estaduais e municipais, como no caso do Estado e do Município do Rio de Janeiro. Na tentativa de elucidar, introdutoriamente, estes processos, procuraremos expor os Programas: Família Carioca (âmbito municipal) e Renda Melhor (âmbito estadual)

2. PERSPECTIVA DE PERSONIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: as estratégias Família Carioca e Renda Melhor.

2.1 Cartão Família Carioca: transferência de renda complementar ao PBF no âmbito municipal.

O Programa Família Carioca foi criado em dezembro do ano de 2010, pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, a partir da interação da Casa Civil, do Instituto Pereira Passos, do Instituto de Planejamento, da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Educação. O Cartão Família Carioca (CFC) é um programa de transferência de renda complementar ao Programa Bolsa Família (PBF). As famílias cariocas, beneficiárias do PBF com renda *per capita* inferior a R\$108,00 reais, são integradas ao Cartão Família Carioca. A seleção das famílias é realizada através do cadastro único do governo federal.



A transferência de renda complementar varia de acordo com a composição familiar não ultrapassando a transferência de R\$ 108,00 reais *per capita*. Se uma família recebe R\$70,00 por membro, o benefício complementar será de R\$38,00 reais por pessoa.

Neste Programa, a quantidade máxima de beneficiários é de 3 crianças e/ou crianças e adolescente entre 0 a 17 anos de idade e mais um adulto responsável.

Assim como o PBF, o Cartão Família Carioca também requisita dos usuários, em contrapartida à transferência de renda, que os mesmos cumpram as condicionalidades:

- crianças da família em idade escolar tem que manter a frequência mínima de 90% nas aulas;
- um responsável pela criança tem que comparecer em reuniões escolares que são realizadas bimestralmente

Um dos objetivos do programa é que crianças em idade escolar que frequentam o 2º ao 9º ano da rede pública municipal melhorem o desempenho escolar, para isto é oferecido um bônus (bimestral) no valor de R\$50,00 se alcançarem as notas estabelecidas como meta pela Secretaria de Educação.

2.2. Programa Renda Melhor: transferência de renda complementar ao PBF no âmbito estadual.

O Decreto Nº 42.949 de 10 de Maio de 2011 institui, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Renda Melhor, que atualmente é executado em 59 municípios do Estado do Rio de Janeiro, contemplando 209 mil famílias.

O Programa considera os seguintes fatores, segundo o decreto: apesar dos avanços na promoção do desenvolvimento econômico e social, os índices de desigualdade no Estado do Rio de Janeiro permanecem inalterados nas últimas décadas; o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, e a promoção da integração social dos setores desfavorecidos são competências comuns às três esferas de Governo, conforme disposto no Art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil; o dinamismo econômico do Estado do Rio de Janeiro, impulsionado pelos grandes projetos de investimentos e pelos eventos esportivos



internacionais a serem realizados no âmbito do Estado, representa uma oportunidade singular para um desenvolvimento econômico-social sustentável e inclusivo; o Programa Bolsa Família, implantado pelo Governo Federal desde 2003, vem apresentando resultados importantes para a diminuição da pobreza e da desigualdade no Brasil, sem, contudo garantir a retirada de todas as famílias beneficiárias da situação de pobreza extrema;

Neste viés, o Programa Renda Melhor consiste em um programa de transferência de renda às famílias que vivem em situação de extrema pobreza com o objetivo de proporcionar as condições básicas para uma vida digna. Serão beneficiários do Programa Renda Melhor as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família que se encontrem em situação de pobreza extrema. O valor mínimo do benefício é R\$ 30,00 (trinta reais) e o valor máximo R\$ 300,00 (trezentos reais) por família.

O Programa adota as seguintes definições:

- I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio;
- II - domicílio: o local que serve de moradia à família;
- III - renda familiar mensal *per capita*: renda estimada a partir da aplicação de algoritmo preditor de renda considerando informações do CADÚNICO e benefícios recebidos por meio do Programa Bolsa Família;
- IV - pobreza extrema: renda familiar mensal *per capita* estimada abaixo de R\$100,00 (cem reais),
- V - Hiato de Pobreza Extrema: Diferença entre a linha de pobreza extrema e a renda familiar *per capita* estimada.

Pontua-se que o Programa Renda Melhor seguirá as mesmas condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família. As famílias beneficiárias do Programa Renda Melhor serão priorizadas no acompanhamento familiar desenvolvido no âmbito da política de assistência social e nas ações de gestão de oportunidades econômicas e sociais a serem coordenadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caráter compensatório e residual dos Programas de Transferência de Renda no Brasil expressa, assim, a conjuntura política e econômica do governo brasileiro ao assumir os preceitos neoliberais para o desenvolvimento de suas políticas. Entretanto, os programas de transferência de renda assumem como objetivo atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade com intuito de dar autonomia às famílias.

Estes programas de transferência de renda imprimem, desta forma, à Assistência Social o caráter salvacionista de enfrentamento da pobreza, o que Mota (2010) denomina como “mito da assistência social”. Vale ressaltar que o público-alvo destes programas é constituído por pessoas que estão em situação de extrema pobreza, envolvendo assim políticas sociais de focalização.

Por estar inserido em um contexto neoliberal já exposto, o Programa Bolsa Família e os demais programas advindos deste, vão apresentar limitações quanto a suas ações, seja através do baixo valor repassado as famílias, o qual não atende mais do que apenas algumas necessidades básicas das mesmas, ou ainda, do investimento em recursos materiais e humanos (públicos) para que seja viabilizado condignamente o acompanhamento das famílias que estão no programa, a fim de que estas possam de fato superar a necessidade do rendimento provindo deste.

Outra questão importante a ser problematizada é a atual condição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que acaba sendo secundarizado, recebendo recursos insuficientes para implementação de uma rede de serviços, conforme preconizado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Dessa forma, o que parece é que os programas de transferência de renda acabam tendo maior eficácia quanto ao seu cunho político, eleitoreiro, haja vista a reeleição do presidente Lula e na seqüência de Dilma Russef. Em outros termos, o Programa Bolsa Família parece ter conferido legitimidade aos referidos governos, impactando mais rapidamente no cotidiano das classes populares, do que os demais programas, projetos e serviços do SUAS, por exemplo.



É nesta direção que estados, como Rio de Janeiro, passam a propor e executar programas de transferência de renda estaduais, complementares ao PBF como os citados neste trabalho: programa Cartão Família Carioca (município) e o programa Renda Melhor (estado). Tais programas estão diretamente atrelados ao PBF, visto que, segundo a concepção que os embasa, seria um retrocesso criar novos programas separados deste primeiro, uma vez que o PBF foi criado exatamente com o objetivo de unificar os diversos programas existentes, extinguindo a pulverização que marcava as ações até então.

Dessa forma, a expansão destes programas de transferência de renda, com viés de personificação governamental, acabam tencionando a Política de Assistência Social, entre política pública de direito e política de governo, o que nos reforça a compreensão e veracidade sobre o aumento das fronteiras da perspectiva do direito – no limite a possibilidade de sua ampliação –, com o formato e a perspectiva de política de governo, esta, pontual, focada no emergencial e descomprometida de projeções futuras

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. Brasília: Letras Livres Editora UNB, 2003.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Título VII. Da ordem social, Capítulo II, Seguridade Social. (1998)

BRASIL, LEI DO SUAS. Lei 12.435 de 6 de junho de 2011 que altera a Lei 8.742 de 1993.

BRASIL, LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Lei nº 8.722 de 7 de setembro de 1993.



BRASIL, NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NOB SUAS, 2005.

BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PNAS, 2004.

MONNERAT, Giselle. L., SOUZA, Rosimary. G., FAUSTINO, Taiane. Q. S., Silva, LOPES, J. X., ALMADO, M. BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: demandas sociais e perspectivas de futuro In: XIII CBAS CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 2010, BRASÍLIA.

_____, Giselle et alli. DO DIREITO INCONDICIONAL À CONDICIONALIDADE DO DIREITO: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *IN: Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol.12, número 6, ABRASCO/FIOCRUZ, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. E. Redução da pobreza e o aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social. In: *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social (ORG.)* MOTA, A. E.. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010, p. 13-34.

_____. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *IN: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.* MOTA, Ana Elizabete (org). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Ana E., Maranhão, César H., SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da Política e Assistência Social, SUAS e a Formação Profissional. In: *O Mito da Assistência social.* 2009.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social.* São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão.* 2. Ed. São Paulo; Nobel, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. *Os Direitos (dos desassistidos) sociais.* São Paulo: Cortez, 1989, p. 6-30).



SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *In*: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. p. 96-122.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. São Paulo, 1996.