

Rumos da Política Social Brasileira no Século XXI: Focalização e seletividade

*Headings of Brazilian Social Politic on the 21st Century:
Focus and Selectivity*

Rúbia dos Santos*

Resumo: Este artigo aborda de forma sucinta o processo histórico das políticas sociais brasileiras e caracteriza o redirecionamento destes rumo aos programas de transferência de renda no século XXI. Dá-se ênfase ao debate internacional e as primeiras iniciativas no Brasil através do programa de Renda Mínima, considerado o precursor, que possibilitou a implantação de outros programas desta envergadura. Destacam-se as propostas dos anos de 1970 e 1990 em torno dos programas de transferência de renda, como instrumento de combate à pobreza com caráter universal e a posterior mudança no debate quando há a introdução da família como público alvo destes. Posteriormente, discute-se a focalização dos programas sociais e as conseqüentes exclusões oriundas de processos seletivos que vão desde o acesso dos municípios aos recursos do Governo Federal até a seleção das famílias a serem beneficiadas. Conclui-se com a análise do alcance, possibilidades e limites destas políticas.

Palavras-chave: Política social; transferências de renda; focalização; seletividade.

Introdução

Este estudo é parte da discussão teórica realizada na dissertação de mestrado intitulada “a caracterização das famílias beneficiárias do programa de transferência de benefícios monetários: PETI/São José”, defendida na Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2003. Tem como objetivo realizar uma discussão acerca da implantação dos programas de transferência de renda no Brasil, apontando as possibilidades e limites de programas deste cunho. Para o levantamento dos dados realizou-se um exaustivo levantamento bibliográfico das produções na área e os autores que foram referência para análise são: Silva (2001), Boschetti (2001), Martino Bermúdez (1999) e Fonseca (1997; 2001). A partir dos autores estudados encontram-se três características gerais: a privatização, a focalização atrelada à seletividade e a descentralização.

Partindo desta análise busca-se mapear os programas de transferência de renda como forma de materializar esta nova tendência. Analisa-se também, o modo como estes vem sendo implementados no

* Assistente Social – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Especialista em metodologias de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Mestre em Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Professora e chefe do Departamento de Serviço Social da Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB.

Brasil, apontando os critérios de elegibilidade utilizados para seleção das famílias beneficiárias. Busca-se deixar uma contribuição analisando o alcance, as possibilidades e os limites encontrados em políticas desta envergadura.

Breve contextualização das Políticas Sociais Brasileiras

As marcas iniciais do processo constitutivo do que se poderia denominar de um Sistema de Proteção Social no Brasil teve suas primeiras iniciativas no período situado entre 1930 a 1943. Essa foi uma conjuntura sócio-econômico-política de diversas transformações, marcada pela passagem de um modelo de desenvolvimento econômico agro-exportador para um modelo econômico urbano-industrial. A partir de então, o Estado Nacional passa a assumir responsabilidades no campo da educação, saúde, previdência social, programas de alimentação entre outros. (SILVA, 2001)

Entretanto, apesar do crescimento da rede pública de assistência social, nas décadas de 40 a 60, o Estado retardou a concretização da política social destinada a enfrentar questões oriundas das desigualdades sociais. Boschetti destaca que sem um aparato legal que a concebesse como direito social e dever estatal, a assistência era facilmente considerada como ajuda provisória para suprir as dificuldades individuais das populações pobres. (BOSCHETTI, 2001)

Mesmo com tais características, o Sistema Brasileiro de Proteção Social prossegue rumo à sua consolidação e expansão durante o autoritarismo da ditadura militar dos anos de 1970. Nesse período “o país se desenvolveu economicamente com a expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado”. A ditadura caracterizou-se por forte censura, ausência de eleições e repressão aos opositores da política em vigência. (FALEIROS, 2000)

Destaca-se o fato de que, nesse período, a expansão dos programas sociais, assume claramente, “a função de mitigar a profunda repressão desenvolvida sobre setores populares da população brasileira.” Pode-se afirmar que as políticas sociais funcionavam como uma espécie de “substituto da liberdade política controlada e negada.” (SILVA, 2001, p. 01)

A ampliação progressiva dos programas sociais é resultado da ampliação do campo das necessidades culturalmente construídas, bem como, em decorrência do desenvolvimento industrial e sua expansão, que ocasionaram mudanças massivas na sociedade exigindo repostas às questões sociais que emergiam. (TITINUSS, 1963; WILENSK e LEBEAUX, 1965 apud ARRETCHE, 1995).

A ruptura com o regime militar foi lenta e gradual, principalmente com a anistia de 1979. A década de 1980 foi marcada por forte movimento social e autêntico sindicalismo, pois a sociedade

emergiu de forma mais organizada, desencadeando ampla luta contra a repressão política e clamando por direitos sociais.

Neste aspecto Silva (2001, p. 02) destaca que, “Nessa conjuntura, novos partidos políticos emergem, como o Partido dos Trabalhadores, e novas demandas são colocadas no campo social. O conceito de cidadania foi ampliado e incluído na Constituição Cidadã de 1988.”

A Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 1988, constituiu um marco na organização do Estado brasileiro, “pois institui o Estado democrático, responsável pela garantia dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais.” (BOSCHETTI, 2001, p. 01). A Seguridade passou a ser concebida como um direito social, incluído na referida constituição, tendo como políticas integrantes a Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Na década de 1990, uma importante conquista foi concretizada com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº. 8.742, de 07/12/1993, que regulamenta a Constituição Federal e torna, efetivamente, a Assistência Social um direito de todo cidadão e dever do Estado.

Segundo Ferreira (2000), uma das maiores inovações da Constituição Federal de 1988 materializada na LOAS, foram os princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da política de Assistência Social. Isto implica em dois eixos de sustentação: 1) a redefinição da relação entre o poder público central e os poderes públicos locais; 2) a recomposição da relação entre Estado e Sociedade que envolve o papel das entidades não-governamentais prestadoras de Assistência Social e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns.

Sposati (1997) discute a política de Assistência Social e destaca que neste campo, o que está em questão é o debate sobre o modelo político da Assistência Social. Para autora, não há uma Assistência Social, mas diversas políticas e princípios políticos para essa área de atenção às necessidades sociais. A autora diferencia a Assistência Social das diversas políticas sociais, pelo fato de que a primeira possui um caráter ético de base que deve operar a vigilância da condição humana e prover os mínimos sociais; deve ter como população-alvo os excluídos caracterizados no processo histórico.

Após um percurso de avanços legais e políticos, chega-se à última década do século XX com um novo direcionamento para as políticas sociais. Encontra-se em vigência um Sistema de Proteção Social “marcado por objetivos, competências, clientelas alvos, agências sociais e mecanismos operadores superpostos; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais”. (SILVA, 2001, p. 01). Enfim, percebe-se a impossibilidade, enquanto um país subdesenvolvido, de concretizar, ou melhor, construir o que se convencionou denominar de *Welfare State*, que foi marcante nas sociedades desenvolvidas.

Martino Bermúdez (1999, p. 106) destaca que as políticas sociais no atual contexto neoliberal possuem três características principais: a primeira localiza-se na privatização que é “fundamentada en la necesidad

de paliar la crisis fiscal, incrementar la eficiencia de los servicios y evitar las distorsiones de la gratuidad.” (Ibid, 1999, p. 106) Desta forma, em algumas situações, o Estado passa de prestador de serviços a financiador de serviços contratados e privados.

Quanto a esta característica Draibe (1998, p. 38) considera que o princípio da privatização traduz-se no princípio do auto-financiamento: “os usuários devem pagar pelo que recebem. No limite, essa regra desemboca na privatização dos serviços sociais, que têm diferentes aspectos”. Dentre os aspectos mencionados, a autora destaca a abertura de espaço para a penetração dos interesses privados no aparelho do Estado. Outro aspecto é a divisão de trabalho estabelecida entre o Estado e o setor privado “O Estado estabelece regras e transfere recursos; o setor privado encarrega-se da produção de bens e/ou da distribuição de serviços”. O último aspecto a ser considerado por Draibe é o fato da diminuição da participação relativa do Estado nos setores da “educação e de saúde e o correlato crescimento da participação do setor privado na oferta desses serviços”.

Esping-andersen (1995, p. 73) ressalta que “os neoliberais defendem a privatização do bem-estar, como um retorno aos benefícios seletivos, ao invés de universais e a aceitação de uma maior diferenciação dos ganhos”. Destaca ainda que os críticos da perspectiva neoliberal sustentam que o custo social da dependência em relação ao mercado é muito alto, acarretando a bipolarização da sociedade entre vencedores e perdedores. Para enfrentar as desigualdades, os neoliberais propõem uma estratégia de “investimento social”.

Estas estratégias, de acordo com o autor, sugerem que ao invés de uma redução de bem estar se faça um “redirecionamento das políticas sociais que favoreça programas ativos para o mercado de trabalho, treinamentos e educação permanentes, ‘trazendo se possível as pessoas de volta ao trabalho’, combinados, se possível, a uma garantia de renda mínima.”

A segunda característica é a da focalização das políticas sociais. Segundo Martino Bermúdez, esta é “fundamentada em la necesidad de que los fondos asignados – escasos - sean aplicados necesariamente a los objetivos definidos”. Porém, existe, ainda, outro problema, pois além de serem focalizadas as políticas também passam a ser seletivas. Desta forma, outro fundamento de focalização “puede ser la necesidad de enfrentar con fondos sociales recortados la tendencia a la masificación de los problemas sociales”. (Martino Bermúdez, 1999, p. 106) Neste modelo, existe a necessidade de adequar a ação social do Estado aos critérios de eficiência e racionalidade econômica que imperam na nova fase modernizadora.

Para Faleiros (1999, p. 161) a lógica de muitas políticas focalizadas é a da “parcialidade, da fragmentação, da redução do direito. A focalização sem universalização discrimina e corrói a relação com o direito, passando a considerar o benefício como ato pessoal destituído de cidadania.”

A última característica mencionada por Martino Bermúdez é da descentralização, mais operativa do que política, ou seja, mais vinculada na execução do que na definição de programas e serviços. As dificuldades de implementação integral da descentralização são referentes às instituições que contam com uma larga tradição centralizadora. Além disso, outro aspecto a ser considerado é que a descentralização acaba sendo um repasse de responsabilidades e não de recursos necessários e compatíveis para sua execução.

Percebe-se que se desenvolveu no Brasil, ao longo do processo histórico das políticas sociais foi um Sistema de Proteção Social centrado na atenção e privilégio de determinados segmentos sociais ou grupos sociais, mais do que em direitos socialmente adquiridos.

Atualmente, os benefícios e serviços têm sido utilizados para corrigir distorções decorrentes de modelos econômicos concentradores de renda, “gerando e aprofundando a desigualdade social e impedindo a expansão horizontal dos direitos sociais, com histórica submissão das políticas sociais às políticas econômicas”. (SILVA, 2001, p. 03)

Portanto, é no bojo de um Sistema de Proteção Social em declínio que vem se ampliando um espaço de debate e de implementação de programas de transferência de renda centrados nas famílias de baixa renda. Estes programas representados pelo Programa Bolsa Família, Renda Mínima, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros, emergem a partir da década de 1990, apresentando expansão nos últimos anos a nível nacional.

A política de transferência de renda: do debate internacional à realidade brasileira

O debate internacional sobre programas de transferência de benefícios monetários, em suas diversas concepções, vem se intensificando nas duas últimas décadas. Sua expansão deve-se fundamentalmente à busca de alternativas para o enfrentamento de questões sociais emergentes, procedentes das transformações ocorridas no mundo do trabalho como o crescimento maciço do desemprego, que não se apresenta de forma cíclica, mas configurando-se por longa duração e a conseqüente elevação do número de pessoas dependendo da seguridade social. Souza e Fonseca (1997, p. 22) destacam que “os sistemas de proteção social, em decorrência daquelas mesmas grandes transformações, enfrentam dificuldades financeiras oriundas da queda das contribuições dos trabalhadores”.

As expressões da questão social estão cada vez mais abrangentes, atingindo um número expressivo de indivíduos e famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social. Neste sentido o Estado de Bem Estar Social deveria assumir sua missão, que para Souza e Fonseca (1997 apud Offe, 1992, p. 61-77), é de “garantir a seguridade social através de transferências monetárias. Serviços, infra-estrutura física e políticas reguladoras nas áreas de saúde, educação, habitação, seguro social,

assistência social, proteção laboral e assistência às famílias”. Mas o impasse situa-se no desafio de cumprir tal missão já que o *Welfare State* depende da garantia de altos níveis de emprego e da contribuição dos que estão inseridos no mercado de trabalho.

Todas as alterações mencionadas em relação ao mundo do trabalho aumentam o desemprego e, conseqüentemente, diminuem o número de contribuintes, fragilizando, desta forma, o Sistema de Proteção Social com o respectivo aumento dos dependentes das transferências sociais.

Até então, foram mencionados dificuldades que se referem apenas a uma das questões que estão em evidência na sociedade contemporânea: o desemprego estrutural. No entanto, levando em consideração outras mudanças que vêm ocorrendo, como a ampliação da pobreza, as mudanças nos arranjos familiares, a ampliação do trabalho temporário, a degradação dos níveis de vida, a violência, a estratificação social, entre outros, percebe-se uma demanda que exige a elaboração de novos mecanismos de proteção social.

Dentre esses mecanismos, programas de transferências monetárias diretas às famílias e indivíduos têm sido propostos e implementados. Souza e Fonseca (1997, p. 23) destacam que estas ações não são novidade para alguns países como os Estados Unidos, que possui o Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFCD), criado em 1935 pelo *Social Security Act* que se destinava originalmente às viúvas com crianças. Posteriormente, na década de 1950, o programa foi ampliado com a incorporação de benefícios adicionais aos responsáveis pelas crianças.

Outros países também aderiram como a Grã-Bretanha, o *Income Support* implantado no ano de 1948, destinado a ajudar as famílias na criação de seus filhos, não se limitando apenas a estas situações, como também a casais sem filhos e pessoas sós. Na Alemanha, destaca-se o *Sozialhilfe* e na Holanda o *Sociale Bijstand*, que são da década de 1960, respectivamente 1961 e 1963.

Durante os anos 1980, na Europa, “foram pródigas as recomendações de luta contra a pobreza” que ressaltavam a importância de um rendimento mínimo da população. Já na década de 1990, Fonseca (2001) destaca com base no Relatório da Comissão Européia, observa-se, numa comparação entre países, uma enorme variedade de programas de renda mínima garantida. Segundo esta fonte, o número de beneficiários em todos os estados membros aumentou e esse crescimento deve-se a dois fatores: “o primeiro consiste na taxa de desemprego mais elevada e persistente” e o segundo diz respeito ao “número crescente de pessoas que sofrem rupturas em sua vida social”. (FONSECA, 2001, p. 150)

O que diferencia estes programas dos recentemente propostos é que os atuais possuem uma perspectiva de não mais assegurar uma proteção para o enfrentamento de situações de maior vulnerabilidade. Souza e Fonseca afirmam que,

Nos debates internacionais sobre programas de garantia de renda, reavalia-se o lugar do trabalho assalariado (emprego) como meio de acesso à renda, dada a incapacidade de absorção pelo mercado de trabalho de todos os que estão em condições de trabalhar. Ou seja, aponta-se para uma ruptura dos vínculos entre emprego, renda, esquemas contributivos e benefícios. (FONSECA, 1997, p. 151)

As discussões internacionais estão fundamentadas em Gorz (1996) que desenvolve uma linha de pensamento para justificar a iniciativa da criação de programas de transferência de renda. Segundo Gorz (1996), a proposta da renda social está articulada com um projeto alternativo de sociedade, baseado no suposto de que o emprego permanente para todos deixará de existir, pois, a sociedade capitalista exclui uma grande parcela da população dos postos de trabalho. Por isso, o trabalho-emprego não pode ser o fundamento exclusivo da inclusão para caracterizar coesão social.

Para Gorz, a questão é saber como a economia de tempo de trabalho propiciada pelas inovações tecnológicas pode se transformar em recurso e como a sociedade pode redistribuir esse recurso de maneira que todos tenham acesso e possam se tornar mestres de seu tempo e mestres de suas vidas. A maneira de solucionar tal impasse, segundo o autor, é encontrar respostas, buscando um projeto político de transformação social.

É com base nestes pressupostos que Gorz defende a verdadeira necessidade de criação de uma política de renda mínima, que denominou de renda social. Outros argumentos sustentam o debate sobre renda mínima, diversificados com distintas filiações teóricas e ideológicas. Mas é importante registrar, no entanto, que, “no cenário internacional, as discussões giram em torno dos programas de distribuição de benefícios monetários - segundo cheque, renda básica, renda de existência, renda social – como alternativas para o combate à pobreza, velha e nova, e ao desemprego de longa duração”. (SOUZA, 1997, p. 24)

Para afirmar que a sociedade não possui suporte de empregos para todos os potencialmente aptos a trabalhar, Gorz utiliza dados estatísticos. “Entre os desempregados alemães encontram-se, atualmente, quase um milhão de operários qualificados e 75.000 engenheiros, economistas de empresa, na sua maioria com menos de 35 anos de idade”. Conclui que o desemprego de pessoas consideradas qualificadas para o mercado de trabalho aumentou mais que o desemprego total. O autor analisa a situação do desemprego na França, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, onde é possível perceber que a situação não difere do resto do mundo. (SOUZA, 1997, p. 23)

Neste contexto, Draibe (1998, p. 46) reflete sobre a tendência que vem se manifestando, “a de garantir a todos os cidadãos uma renda mínima, um salário social”. Segundo a autora, a idéia de mínimos sociais sob a justificativa de igualdade de resultados não é nova, “antes constitui a marca de alguns Welfare States, seja sob a forma de imposto negativo

de renda, naqueles de corte residual seletivo, seja como renda em dinheiro, em padrões tipo institucional redistributivo.”

A autora destaca, ainda, que a tese da garantia de uma renda independente do trabalho tem, teoricamente, encontrado adeptos à direita, no centro e à esquerda. Parece mesmo haver um consenso de que o direito à renda não pode mais ser confundido com o direito ao emprego e, portanto, ao salário.

A partir de diferentes concepções, a política de distribuição de recursos monetários, vem sendo utilizada em todos os países, aparecendo muitas vezes associada a outros serviços e benefícios. No que concerne às características mais gerais, os programas são universais, destinando-se a todos os que se encontram abaixo de um certo patamar de renda, ou enfrentam dificuldades decorrentes de sua privação.

Após um breve estudo sobre o debate internacional dos programas de renda mínima, verifica-se uma grande diversidade de experiências em desenvolvimento. Essa constatação, no entanto, não suprime a diferença e o distanciamento entre as proposições e as experiências no Brasil, onde esta política passa a ter uma perspectiva seletiva e focalizada - nas famílias pobres que possuam filhos em faixa etária estabelecida - estando contra o princípio da universalidade, mencionado no debate internacional.

No Brasil, as primeiras discussões sobre a instituição de programas de transferência de renda, ainda que de forma restrita, remontam à década de 1970. Em se tratando das primeiras iniciativas, Fonseca destaca que, “em 1975, um artigo do professor Antônio Maria da Silveira, ‘Redistribuição de Renda’, publicado na Revista Brasileira de Economia, introduz uma proposta política de distribuição de renda por meio de imposto negativo [...]”.¹ Após três anos, Edmar Bacha e Mangabeira Unger, no livro *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*, retornam ao tema. (FONSECA, 1997, p. 93)

No artigo publicado em 1975, Silveira argumenta que a forma de distribuição de renda não atende a necessidade de todos, e que não é possível esperar que esta situação se agrave ainda mais, “[...] porque não há medida de suficiência de seu crescimento, e não se verifica uma relação entre crescimento e bem-estar”. (FONSECA, 2001, p. 94)

Essa discussão começa a se ampliar e ganhar maior força no debate nacional, com a apresentação do projeto de Lei n° 80, de 1991, defendido pelo Senador Eduardo Suplicy, objetivando instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM - que beneficiaria, sob forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que recebessem rendimentos brutos mensais inferiores a um valor que correspondesse a 2,5 vezes o salário efetivo na época, isto é, 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa

¹ O imposto negativo é uma espécie de extensão lógica de imposto de renda progressivo. Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção, paga imposto de renda, o cidadão com renda líquida inferior ao nível mínimo de isenção recebe o imposto de renda negativo (FONSECA, Ana Maria Medeiros, 2001, p. 95)

ativa e 30% no caso de possuir rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada. (SUPLICY, 2002).

No projeto aprovado pelo Senado, o indivíduo é portador de direitos e a política social o reconhece como tal, independente de seu estado civil, de sua descendência, da natureza de seus vínculos com crianças e adolescentes e do tempo que resida em um município do país. Nesta concepção, o indivíduo é cidadão e, como tal, tem direito à uma renda mínima, utilizável a maneira que lhe for conveniente, aumentando, desta forma, seu nível de bem-estar.

A primeira versão do projeto que foi aprovado possui um caráter universal, ou seja, não tem um público alvo definido. Mas, foi modificado por nove emendas constitucionais, havendo uma mudança de debate, ou melhor, uma nova proposta de renda mínima que será analisada. Para Silva e Silva (2001, p. 3) esta primeira discussão, no Brasil, que data do ano de 1991 é denominada de “o primeiro momento da dinâmica histórica desses programas no Brasil”. Isto se deve ao fato de que o processo histórico e evolutivo destes programas são considerados, pela referida autora, como momentos históricos processuais, que serão mencionados posteriormente.

A mudança no debate: uma nova proposta

O projeto original do Senador Eduardo Suplicy recebeu nove emendas constitucionais e o parecer favorável do relator, deputado Germano Rigotto. As emendas constitucionais foram fruto da experiência vivida na implantação de alguns programas. Algumas emendas, já refletiam uma avaliação dos programas em execução em alguns municípios, como Campinas, por exemplo. Outras emendas condicionam o recebimento da renda mínima a famílias que tenham crianças e adolescentes, vinculando-os à rede escolar, e estendendo-se também na garantia de acesso aos cidadãos pobres e sem filhos ou dependentes.

A emenda nº 2 determina a exigência de documentos para habilitação ao programa: o pai, a mãe/responsável legal deverá apresentar a certidão de nascimento e/ou documento de guarda/tutela dos filhos/dependentes de até 14 anos, juntamente com o correspondente comprovante de matrícula em escola pública, não se aplicando esta exigência a quem não tenha filho/dependente nessa faixa etária. (FONSECA, 2001, p. 110)

Esta emenda vincula renda mínima à educação, exigindo a comprovação de matrícula das crianças e adolescentes e prevendo, ainda, um sistema de acompanhamento que reforça o vínculo com a rede escolar.

Outra experiência incorporada às emendas realiza a combinação do critério de renda individual com a renda familiar que deve ser inferior a R\$ 720,00. Desta forma, “estão excluídos do Programa de Garantia de Renda Mínima os indivíduos que, mesmo tendo uma renda individual inferior ao mínimo estabelecido, R\$ 240,00 na ocasião, sejam membros

de famílias com renda total superior a R\$ 720,00”. (FONSECA, 2001, p. 111)

Fonseca (2001), afirma que apesar de todas as modificações introduzidas no projeto original, o projeto de lei do PGRM, ainda não havia sido votado em 1995. Fonseca destaca que o Programa de Garantia de Renda Mínima ainda não havia se convertido em um Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Segundo a autora um pobre sem descendência ou dependente menor de 14 anos ainda teria acesso ao programa.

No âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado, em 1995 e 1996, foram apresentados diversos projetos de lei no sentido de instituir programas de transferência e benefícios monetários, do tipo Renda Mínima, Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que refletem o impacto dos programas já em execução.

Após tramitar por várias comissões do Senado, “em 10 de dezembro de 1997, a lei nº. 9.533, foi sancionada pelo Presidente da República” e institui o Programa de Renda Mínima Nacional. Destaca-se o fato de que não se trata da instituição de um Programa de Renda Mínima, mas sim, o estabelecimento de que o Governo deverá apoiar os municípios financeiramente para que possam executar o referido programa. (FONSECA, 2001, p. 113)

Para Silva e Silva (2001, p. 07) “este passa a ser o segundo momento que amplia o debate, incluindo a idéia inovadora de articulação de uma transferência monetária para compensar famílias pobres”. Segundo a autora passa a vigorar a proposta de articular uma política compensatória, representada pela transferência monetária à educação, enquanto uma política estruturante, como única forma de deter o ciclo vicioso da pobreza.

A passagem do que antes era apenas um debate na agenda pública, para se concretizar na forma de programas de transferência de renda, dá início às experiências no Brasil. Este passa a ser denominado de terceiro momento do processo constitutivo, com a implantação dos programas.

A partir de 2002 a tramitação, poderia se caracterizar como o quarto momento, quando ocorre a introdução de um debate sobre a possibilidade de “criação de um programa de transferência de renda destinados a todos os brasileiros, sem qualquer restrição, denominado por Suplicy (2002), responsável pela introdução desse debate na agenda pública nacional, de Renda Cidadania”. Seria, desta forma, a proposição de uma renda básica para todos, independentemente de exercício do trabalho ou qualquer outra exigência (SILVA, 2001, p. 09). Desta forma, Suplicy retoma sua idéia original e dá sustentação ao discurso. No entanto, sabe-se que esta proposta ainda está longe de ser efetivamente implantada, pois, a característica fundamental dos programas em execução é a seletividade e não a universalização dos direitos.

Percebe-se nitidamente que desde a idéia original de Suplicy, até os dias atuais, houve uma mudança não só de objetivos, mas

principalmente de paradigma, pois a política predominante é a da seletividade e da residualidade e não a da priorização, visto que não se observa um planejamento que objetive reverter o quadro de buscar a universalidade de atendimentos para os segmentos populacionais que possuem os direitos reconhecidos. Estas transformações decorrem de fatores determinantes da política neoliberal predominante e vigente atualmente em vários países. É a utilização de políticas sociais como estratégia política de investimento no mercado priorizando o econômico em detrimento ao social.

Apesar destes fatores, no âmbito dos novos paradigmas de assistência social e nos projetos de enfrentamento à pobreza, verifica-se uma inovação e ampliação na inclusão de novos programas, sobretudo para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Para o processo de implantação e implementação de tais programas, como por exemplo, os Programas de Renda Mínima, existe a seleção dos municípios a serem beneficiados mediante a utilização de alguns critérios de elegibilidade estipulados pela legislação. Dentre estes critérios, o já estabelecido é o de seleção das famílias a serem atendidas, ou seja, a focalização e seletividade do público-alvo.

Os critérios de elegibilidade

A legislação autoriza o Poder Executivo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que implantarem programas de renda mínima associados a ações sócio-educativas e, ao mesmo tempo, estipula diversos critérios de seleção para famílias beneficiárias.

O primeiro critério de seleção refere-se às condições de elegibilidade dos municípios: “aqueles com receita tributária por habitante, incluídas as transferências constitucionais correntes, inferior à respectiva média estadual e com renda familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do Estado”. (FONSECA, 2001, p.116)

O segundo critério fundamental no que concerne ao acesso à população alvo refere-se às normas básicas de seleção das famílias que devem ter: a) renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo; b) filhos ou dependentes menores de 14 anos; c) comprovação, pelos responsáveis, da matrícula e frequência de todos os seus dependentes entre 07 a 14 anos, em escola pública ou em programas de educação especial. (FONSECA, 2001, p. 117)

Segundo a autora, o valor da renda mínima por família, é calculado da seguinte maneira: R\$ 15,00 multiplicado pelo número de dependentes entre zero e 14 anos, menos a metade da renda per capita.

Já que o programa quantifica os valores referentes à família, vale ressaltar que este define o que é uma família, a partir de uma caracterização que a lei nº. 9.533 estabelece.

Para os efeitos da lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada para outros indivíduos que com ela

possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros. (FONSECA, 2001, p. 117)

O que se define é que as famílias são unidade de renda e consumo e que os recursos individuais beneficiam a todos. A renda familiar comum, mensurada pelo número de membros da família, indica um nível abaixo do qual a família tem direito à renda, ou seja, meio salário mínimo.

Desta forma, existe uma série de mecanismos seletivos, começando pelos municípios a serem beneficiados, pois o apoio financeiro da União corresponde a 50%, tendo o município que aportar com os outros 50%, excluindo municípios que não possuam fundos financeiros suficientes, bem como existe uma segunda seleção, no que concerne aos critérios de inserção das famílias pobres. Em síntese, o Programa do Governo Federal possui três critérios que selecionam alguns segmentos sociais. “a) que residam em certos municípios; b) que sejam pobres com filhos menores de 14 anos; c) que o município responsabilize-se por 50% dos custos do programa”.

Percebe-se que existe uma exclusão em massa de famílias também pobres, que efetivamente necessitam de uma renda mínima, mas que não são contempladas por diversos fatores que vão além do fato de ser pobre. O fator pobreza não foi o critério primordial para a seleção das famílias a serem atendidas.

Durante o processo de formulação, implantação e implementação de programas de transferência de renda no Brasil, destaca-se que a mudança, no debate inicialmente proposto, acarretou numa nova proposta para estes programas, com características de seletividade, focalização e principalmente exclusão, como afirma Fonseca “Quero enfatizar que entre nós prevaleceu a lógica da focalização mais restrita: famílias pobres com crianças e adolescentes residentes nos municípios que aderiram ao programa”. (FONSECA, 2001, p. 167)

A autora destaca ainda que, no embate político, esta foi a tese vencedora. No entanto se for comparada com as propostas da década de 70 e início dos anos 90 representa um retrocesso e pode, no limite, acabar consagrando as desigualdades regionais.

Uma das primeiras iniciativas relativas aos programas de transferência de benefícios monetários no Brasil situa-se no município de Campos dos Goytacazes (BA) que em 1991, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho - OIT² implantou programas específicos para a assistência às crianças e adolescentes absorvidos pelo

² A Organização Internacional do Trabalho – OIT – criada em 1919 pelo tratado de Versalhes, possui como fundamentos principais os fatores de índole humanitária e social, política e econômica. Seu objetivo central é promover a paz e a justiça social no mundo, reunindo em torno de uma mesma mesa, em condições igualitárias, seus parceiros, atores sociais, governos, empregadores e trabalhadores, por isso possui caráter tripartite. (SANTOS, 1994)

mercado de trabalho, principalmente da cultura da cana-de-açúcar e aquelas que se encontravam em situação de rua. O objetivo era incorporá-los ao “sistema escolar, mobilização fundamentada na concessão de uma bolsa no valor de 40 dólares pela OIT e na oferta de jornada ampliada, voltada para o reforço escolar e para a orientação profissionalizante” (NEVES, 1999, p. 187). O programa atendia 350 crianças, mas teve vida efêmera, em face do pouco tempo de financiamento da OIT.

As iniciativas não governamentais foram de extrema importância para a implantação dos “programas de Belo Horizonte (MG) e Franca (SP), e as parcerias entre entidades governamentais e não governamentais tem viabilizado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”. (FONSECA, 2001, p. 168)

A partir de 1996, outros programas passaram a ser implantados também destinados à transferência de recursos monetários às famílias pobres. Neste mesmo ano dois programas foram complementados em parceria estabelecida entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e as entidades não-governamentais “A Associação Municipal de Assistência Social – AMAS - de Belo Horizonte e o Sindicato dos Sapateiros de Franca”. (FONSECA, 2001, p. 169)

A AMAS implantou o Programa Criança que tinha como objetivo “contribuir com a Erradicação do Trabalho Infantil, por meio de medidas que viabilizassem o retorno ou ingresso das crianças e adolescentes de 07 a 14 anos à rede escolar”. Este programa era destinado às famílias de Belo Horizonte, com renda per capita familiar inferior a R\$ 50,00 e cujas crianças e adolescentes estivessem em situação de trabalho. (FONSECA, 2001, p. 170)

Já o Sindicato dos Sapateiros de Franca (SP) lançou o Programa Bolsa Educação, com objetivos similares ao citado anteriormente, que também enfatizava o combate ao trabalho infantil. Este era destinado às famílias pertencentes a quatro bairros da cidade, com filhos de faixa etária de 07 a 14 anos e com renda familiar per capita inferior a R\$ 50,00. O benefício tinha um valor fixo, R\$ 100,00. O programa foi implementado com recursos do UNICEF, mediante a concessão de bolsas.

Ainda no ano de 1996, em parceria com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Secretarias estaduais, Conselhos de Assistência Social, entidades não-governamentais e a Agência Internacional (UNICEF), foi lançado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, na ocasião, denominado de Bolsa Criança Cidadã; teve início nas carvoarias de Mato Grosso do Sul e, no ano subsequente estendeu-se a alguns municípios de Pernambuco e Bahia. Segundo Santos (2000, p. 70) o programa é destinado prioritariamente às famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, com crianças e adolescentes de sete a 15 anos de idade que estejam em situação de trabalho. O programa visa eliminar o trabalho infantil nas atividades consideradas perigosas, penosas, insalubres e degradantes.

Em 1997 e 1998, cresceram as iniciativas municipais no sentido da implantação de programas de transferência de benefícios monetários para as famílias pobres com crianças e adolescentes. Em diversos municípios do Estado de São Paulo foram implantados programas de renda mínima.

Desde então, estes programas de transferência de renda vêm sendo propostos, implantados e implementados por todo o Brasil. Políticos e governantes representantes de diferentes partidos políticos, agências internacionais, entidades prestadoras de serviços sócio-assistenciais, e organizações não governamentais vêm propondo debates que alcançam um espaço nos meios de comunicação e nas pesquisas realizadas. Programas que, embora possuam diferentes denominações e diretrizes, têm sido apresentados como grandes inovações às políticas públicas e principalmente ao combate à pobreza.

O alcance, limites e possibilidades dos programas de transferência de renda

De acordo com Silva e Silva (2001) o debate internacional tem apontado os programas de transferência de renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por estudiosos de diferentes matrizes teóricas, entre estas, destaque tem sido atribuído às seguintes perspectivas:

- a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os programas de transferência direta de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto política substitutiva de programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social;
- b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os programas de transferência de renda enquanto redistribuição de riqueza socialmente produzida e como política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) e uma perspectiva que percebe os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego. (SILVA, 2001, p. 8)

Sobre este aspecto Sposati (2001, p. 78) destaca que a proposta de Renda Mínima tanto pode ser uma proposta liberal/neoliberal como uma proposta progressista no campo da inclusão social e da afirmação da cidadania, “dependendo do programa adotado e de seu horizonte, das relações de interface que estabelece com outras políticas sociais”. A autora considera que a proposta de Renda Mínima como meio de inclusão contrapõe-se ao entendimento de renda mínima apenas como um programa de transferência de recursos financeiros. “Esta perspectiva é a de um programa restrito, com ênfase no mercado e que não interage com os aspectos múltiplos da inclusão”.

A intensificação dos programas se dá principalmente a partir da década de 1990, reflexo da reforma do Estado e da nova forma de pensar as políticas sociais no Brasil. As agências internacionais, tais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), formulam propostas de políticas sociais no bojo das propostas de ajuste estrutural. Assim, na área social, têm sido priorizadas medidas compensatórias direcionadas aos segmentos pobres da população já estruturalmente vulneráveis aos efeitos perversos das políticas de ajuste econômico. (SILVA, 2000) Tem-se um padrão de Proteção Social pautado predominantemente num modelo assistencial, cujo objetivo é estabelecer uma relação de benesses entre o Estado e as classes populares – usuário, que assume condição de assistido e não de usuário.

Na visão de Simionatto (2000, p. 150), os objetivos da reestruturação econômica das agências internacionais, para o crescimento econômico e o combate à pobreza, materializam-se em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social. E neste sentido a focalização é utilizada como forma de selecionar o público alvo destes programas.

De acordo com Fonseca (2001, p. 178) a focalização se sustenta em outros argumentos: o das estratégias familiares, por exemplo. “Nessa perspectiva, as famílias pobres são aquelas destituídas de meios materiais, e seus atos, estruturados pela razão prática, visam maximizar seus recursos materiais”. Desta forma, o complemento na renda familiar pela maximização dos recursos melhoraria o bem estar de todos os membros. A autora ressalta, ainda, que a justificativa para a focalização em famílias com crianças e adolescentes estabelece uma relação entre educação e renda: a educação é a variável que melhor explica o nível de renda. Ou seja, é também uma maneira de restringir a população alvo e, correlatamente, reduzir a aplicação de recursos.

Boschetti (2001, p. 3) defende a idéia de uma distinção entre seletividade e focalização. Segundo sua visão, a seletividade “rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela joeira ou pelo crivo”. Destaca ainda que os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher e averiguar criteriosamente quem vai ser eleito para ser incluído. Segue, afirmando que “a seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos”.

A focalização significa, portanto, por em foco, fazer voltar a atenção a algo, salientar, destacar, evidenciar. Segundo Boschetti, a focalização, neste sentido, pode ser compatível com universalização; para exemplificar esta diferenciação a autora utiliza-se do universo de crianças atendidas em creches, onde, é preciso focalizar as desnutridas desenvolvendo ações para combater a desnutrição. “Focalizar, nessa direção não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir

desigualdades”. (SILVA, 2001, p. 16). Neste sentido a autora enfatiza que a focalização passa a ser negativa, quando associada à seletividade, colocando em evidência ações que restringem a população em nome da priorização.

A partir de um exame dos programas de transferência de renda implantados no Brasil, pode-se enfatizar que, apesar dos resultados e impactos identificados em relação à sua implementação parecerem bastante limitados, subjetivos e de caráter mais imediato, eles oferecem possibilidades de melhoria. (SILVA, 2001)

Com relação aos limites dos programas Silva (2001), destaca alguns aspectos significativos: A proliferação desordenada desses programas permite verificar sua grande disseminação em todo o Brasil de forma desarticulada e paralela. Nesse âmbito, Silva destaca que os programas estaduais e, principalmente os municipais apresentam duas características básicas que os distinguem dos programas federais: “abrangência mais restrita em relação à quantidade de público atendido; valor monetário do benefício de transferência monetária, via de regra significativamente superior aos dos programas federais”. Em qualquer das hipóteses é importante mencionar que o valor dos benefícios é considerado extremamente baixo, portanto, “insuficiente para atender as necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias”. De acordo com Silva, isto representa a influência da perspectiva liberal que marca esses programas, “expressa pela necessidade de a transferência monetária não desestimular as pessoas para o trabalho transferindo valores superiores àqueles que só podem ser obtidos com o trabalho”.

O exposto permite considerar que o limite central de programas deste cunho situa-se no baixo montante de transferências monetárias a famílias vivendo em extrema pobreza, a fragmentação dos programas acrescidos à deficiência de uma rede de proteção social, ou seja, de serviços sociais básicos e, sobretudo, “a desarticulação dos programas de transferência monetária de uma política macro-econômica de distribuição de riqueza socialmente produzida e de geração de emprego e renda”. A falta destes elementos faz com que estes programas cumpram uma função meramente compensatória. (SILVA, 2001)

Neste contexto, utiliza-se novamente a análise realizada por Silva (2001) que enfatiza dois aspectos importantes: primeiro situa-se o significado real, de caráter imediato, que esses programas representam para as famílias beneficiárias ao permitir a aquisição ou ampliação de uma renda proveniente do trabalho inexistente, até mesmo porque o mercado de trabalho no Brasil é altamente excludente. Outro fator importante é que esses programas podem propiciar mesmo que a longo prazo, condições progressivas de inclusão de futura geração formada por crianças mais do que por adolescentes que são obrigados a frequentar a escola.

Além disso, a autora pondera que estes programas podem vir a contribuir para um novo aprendizado institucional, principalmente pela

indicação ou tentativa de superação de duas tradições que marcaram os programas sociais no Brasil: “isolamento e desarticulação dos programas entre si, bem como o descuido com práticas que permitissem identificar resultados” (SILVA, 2001, p. 09).

Para encerrar sua análise Silva (2001, p. 09) avalia,

O viés liberal que tem marcado os programas de transferência de renda no Brasil, limitando-os à perspectiva meramente compensatória, só será superado para dar lugar a uma perspectiva distributivista quando essa grande quantidade de programas de iniciativa municipal, estadual e federal e os volumosos recursos já aplicados dêem lugar a uma política nacional articuladora desses programas e recursos, de modo que todos os municípios brasileiros recebam apoio do Governo Federal conforme as necessidades locais, e tenham a liberdade de implementar esses programas em conformidade com as necessidades da população e que a sociedade desenvolva um real controle social desses programas, além da exigência de expansão e democratização dos serviços sociais básicos para todos.

Conclui-se que o grande desafio situa-se em superar o caráter focalizado, residual, seletivista e imediatista que programas deste cunho possuem, em decorrência de sua formulação e execução a partir de uma perspectiva liberal predominante no atual contexto. Para tal efetivação torna-se imperativa a elaboração de uma política macro-econômica superadora do modelo de concentração de renda. O Estado por sua vez, precisa criar formas de impostos progressivos para faixas salariais maiores, definir percentuais do orçamento para as políticas públicas que sejam condizentes com realidade sócio-econômica do país, maximizar suas ações ampliando a proteção social para todos os cidadãos investindo na qualificação dos serviços, programas e projetos públicos. Ou seja, necessita-se de uma nova Reforma Estatal, buscando consolidar um Estado que amplie suas ações de forma democrática visando à justiça social.

(Recebido em maio de 2007)

(Aceito para publicação em outubro de 2007)

Abstract: This article tackles succinctly the Brazilian social politics' historic process characterizes its new ways with heads for the Income Transfer Programs in the 21st Century. It emphasizes the international debate and first initiatives from Brazil, through the Minimum Income Program, considering its forerunner that made possible to introduce other programs of the same scale. The 1970's and 1990's proposals about the Income Transfer Programs stand out, with make these as a instrument to fight against the poverty on a world wide character and the subsequent change when the target public is a family. Subsequently, the focus of the social programs is issued and the consequent exclusion from selection processes, that cover the town access to federal

government resources. The article concludes itself by analyzing the reach, possibilities and limits of these politics.

Key words: Social politic; income transfer; focus; selectivity.

Referências

ARRETHCE, Marta T.S. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas*. Rio de Janeiro, n.º 39, 1.º semestre, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e Residualidade na Política de Assistência Social. In: *Novos paradigmas da Política Social*. Brasília: UNB, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6. São Paulo, ANPOCS, 1998, p. 53-78.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem Mundial. *Revista Lua Nova*, n.º 35, São Paulo, CEDEC, 1995, p. 73-112.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *Cadernos de capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

_____.Desafios do Serviço Social na era da Globalização. *Serviço Social e Sociedade*, n.º 61. São Paulo, Cortez, nov./1999. p. 152-186

FERREIRA, Ivanete Boschetti. As políticas brasileiras de seguridade social: Assistência Socail. *Cadernos de capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e Política de renda mínima*. São Paulo:Cortez, 2001

GORZ, André. Direito ao trabalho versus renda mínima. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 52, v.17. São Paulo: Cortez, 1996.

MARTINO BERMÚDEZ, Mônica Solange de. Políticas sociales y família . Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista. In: CASTELLI S. & MARTINO M. *Demandas y oportunidades para el trabajo Social*. Montevideo: Peal, 1999.

NEVES, Delma Pessanha. *A perversão do Trabalho Infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção*. Niterói: intertexto, 1999. 241 p.

SANTOS, Rúbia dos. *O trabalho Infantil: uma realidade que não pode ser analisada fora do contexto familiar*. UFSC, 2000. (Trabalho de Conclusão de Curso.)

SANTOS, W.V. *Os sindicatos e a OIT: manual de educação ao trabalhador*. Trad. De Edílson A. Cunha. São Paulo: Ltr, 1994.

SPOSATI, Aldaíza. Inclusão Social e Programa de Renda Mínima. *Serviço Social e Sociedade*, n.º 66, São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, n.º 55, São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. *Novos paradigmas da Política social*, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. *Mercosul e reforma do Estado*: implicações nas políticas públicas. Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros. O debate sobre renda mínima: experiência de Campinas. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Imesp, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda e Cidadania*: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

