

UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
o impacto da Bolsa-Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e
Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, no município de São José
do Rio Preto/SP.

Patricia Soraya Mustafa*

RESUMO

Este trabalho propõe uma reflexão acerca dos Programas de Transferência de Renda: Bolsa Escola, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Buscamos compreender o alcance destes programas nas famílias incluídas na época do governo Fernando Henrique Cardoso, no município de São José do Rio Preto/SP. Demonstram-se neste trabalho os principais resultados alcançados em relação ao impacto destes programas na vida das famílias incluídas. Elucidam-se seus limites, provenientes do caráter focalista que possuem. Contribui na discussão dos mínimos sociais, apresentando a teoria das necessidades humanas. Posiciona-se favorável a proposta de Renda Básica universal.

Palavras Chave: Programa de Transferência de Renda, Necessidades Humanas, Renda Básica.

ABSTRACT

This work considers a reflection concerning the Programs of Transference of Income: Stock market School, Young Agent of Social and Human Development and Program of Eradication of Child Labour (PETI). At the time we try to understand the reach of these programs in the enclosed families of the government Fernando Henrique Cardoso, in the city São José do Rio Preto/SP. We demonstrate in this work the main results achieved in relation to the impact of these programs on the life of the enclosed families. Another one elucidates its limits, proceeding from the restrictive character that they possess. It contributes in the quarrel of the social minimums, presenting the theory of the necessities human beings. Finally, this article takes a favourable point of view on the subject of Universal Basic Income

Keywords: Program of Transference of Income, Necessities Human beings, Basic Income.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a apresentar reflexões acerca de um estudo de alguns Programas de Transferência de Renda: Bolsa-Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social. Buscamos compreender até que ponto estes programas trouxeram mudanças na vida das famílias

* Docente. Doutorado
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

incluídas, se alteraram a situação de vida destas pessoas, se produziram algum impacto e em que aspecto.

No intuito de lograr este objetivo realizamos uma pesquisa no município de São José do Rio Preto/SP. Pesquisamos famílias incluídas na época do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002), recorte temporal deste estudo. Utilizamos da pesquisa quanti-qualitativa, a vertente quantitativa nos possibilitou traçar o perfil das famílias incluídas nos três programas em estudo, no período que destacamos; já os dados qualitativos, coletados via entrevistas, nos permitiram visualizar o tipo de impacto que estes programas proporcionam. A escolha deste objeto de pesquisa não foi aleatória; há quase 10 anos atuamos como assistente social no município de São José do Rio Preto/SP, especialmente com famílias, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, observamos a precariedade das condições de vida da população, o processo de exclusão social em que vivem ou tentam viver. Pois bem, o processo de exclusão nos remete a sua antítese: a inclusão. E a indagação: como incluir os excluídos? É possível fazer esta passagem? De que maneira? Quais são os instrumentos que podem desencadear este processo?

Entendemos que o Programa de Transferência de Renda é um dos instrumentos que busca a inclusão social, econômica, escolar (das crianças e adolescentes), ainda que, deixaremos claro, nas linhas subseqüentes, os seus limites.

Apresentaremos neste artigo de maneira concisa os resultados que conseguimos obter e convidamos os leitores a uma reflexão conjunta sobre esta temática.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O debate dos mínimos sociais

A Política de Assistência Social a partir da Constituição de 1988 integra o sistema de seguridade social brasileiro, como política de caráter não contributivo, regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que introduz no seu artigo 1º a Assistência Social como política de Seguridade Social não contributiva, definindo mínimos sociais como parâmetros desta política.

Os mínimos sociais orientam o debate e as propostas de Renda Mínima para o país e devem garantir padrões básicos de inclusão. O que se deve considerar como padrões básicos de inclusão?

Muitos esforços foram realizados para se entender e definir o que seriam estes padrões básicos de inclusão.

Entendemos que há necessidades humanas básicas que devem ser asseguradas a todos. Doyal e Gough (1994) apontam como necessidades humanas básicas a saúde e autonomia com tudo o que isto implica. Explicam que ter garantida autonomia e saúde, pressupõe ter acesso a uma série de bens e serviços: alimentação adequada e água potável; moradias que proporcionem proteção adequada em relação ao clima, ao risco de epidemias; ambiente de trabalho seguro, fator fundamental para a integridade física e psicológica das pessoas; entorno físico seguro, fundamental para a saúde física das pessoas; atenção sanitária apropriada; infância segura; relações primárias significativas; seguridade física, ameaçada pela violência, pelas guerras, atentados; ensino adequado; segurança econômica, fator fundamental na garantia da autonomia e saúde das pessoas, muito ameaçada nos dias de hoje, marcados pela incerteza do mundo do trabalho. Sem o mínimo de segurança econômica, como é possível garantir a saúde e a autonomia?

Atender as necessidades básicas das pessoas significa transpô-las de uma condição de pobreza para uma condição cidadã, em que saúde e autonomia (com toda complexidade que isto implica) são respeitadas.

2.2 Os programas de transferência de renda

Na década de 1990, os Programas de Transferência de Renda, segundo Silva e Silva et al (2004), passam a fazer parte do Sistema Brasileiro de Proteção Social e mais, passam a constituir-se no principal eixo da Política de Assistência Social no Brasil.

Elenise Scherer (1997) defende que os Programas de Renda Mínima são mais uma estratégia de política social, acrescentados as de outros programas do Estado de Bem Estar Social e Sposati (1997) acrescenta que os Programas de Renda Mínima podem ser incluídos como estratégias de inclusão social.

“Sem dúvida, é preciso desenvolver políticas que enfrentem a desigualdade e o desemprego e, que ao mesmo tempo, sejam capazes de garantir condições básicas de dignidade e cidadania [...]” (SPOSATI, 1997, p.110). Os Programas de Renda Mínima para Sposati são da área da Política de Assistência Social “enquanto afiançadores de mínimos de seguridade a todos,” independente da prévia contribuição à Previdência Social.

Como vemos Silva e Silva, Sposati e Scherer concordam que os Programas de Renda Mínima façam parte da Política de Assistência Social, com uma proposta de inclusão social.

No entanto, estes programas assumem um caráter focalista, marca das políticas sociais no período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que obedece a cartilha do Banco Mundial, o que significa direcionar o gasto social a programas e a públicos

específicos, segundo o seu grau de necessidade. Isto contraria o princípio da universalidade dos direitos sociais e não garante o enfrentamento das inúmeras manifestações da questão social do nosso país.

Como nos recorda Potyara Pereira (2003), as políticas sociais focalizadas acionam antigos mecanismos de controle como os constrangedores e vexatórios *testes de meio* (comprovação da pobreza), a *fraudemania* (mania de fraude em relação aos pobres), *condicionalidades* ou *contrapartidas* (exige-se condições e contrapartidas dos pobres para que sejam incluídos nos programas sociais) e o *estigma* rebaixador do *status* de cidadania.

Este tipo de concepção da política social exige sempre uma contrapartida dos pobres. Pereira (2003) diz: “Os pobres que são credores de uma dívida acumulada têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas dessa dívida”.

Além disso, com o princípio da focalização os serviços destinados aos pobres são de qualidade inferior, pois as necessidades humanas são rebaixadas ao nível da sobrevivência. Este princípio encontra um terreno fértil na sociedade brasileira, uma vez que existe uma concepção difundida de que “para pobre qualquer coisa serve”.

Em detrimento do princípio da focalização, a universalização não estigmatiza nem discrimina os cidadãos, pois entende que os programas sociais devem estar à disposição de todos. Concordamos com Potyara Pereira de que é preciso caminhar rumo à universalização e que de fato as políticas focalistas estigmatizam o pobre e não possibilitam a passagem para a cidadania.

Neste sentido, tivemos um avanço no Brasil, ao menos em termos de proposição, quando o Presidente Luis Inácio Lula da Silva sanciona a Lei nº10.835 de janeiro de 2004 que institui a Renda Básica de Cidadania¹, sendo coerente com o seu Programa de Governo, que anunciava uma proposta de renda mínima como um primeiro passo na direção à política de renda básica na medida em que houver condições fiscais para tanto.

Em mais um dos inúmeros paradoxos que parecem acoitar nossa identidade política, o Brasil afirma sua excepcionalidade ao dar corpo de lei ao princípio da renda básica universal para todos os seus cidadãos, independentemente da origem social, nível de renda, sexo, idade, crença, ou qualquer outro critério distintivo de um grupo social. (Lavinias, 2004, p.2)

Este passo nos transporta da lógica da focalização para a lógica da universalização, claro que agora cabe ver como o Governo caminhará no sentido da

¹ A Política de Renda Básica preconizada por Philip Van Parij, defendida no Brasil pelo Senador Eduardo Suplicy (propositor da Lei), Maria Ozanira Silva e Silva dentre outros, preconiza uma renda básica a todos os cidadãos de um país. Configura-se com um caráter de universalidade e incondicionalidade.

efetivação da lei sancionada. Mas, sem dúvida, isto significa um grande avanço no compromisso com a justiça social.

Num país onde a universalização está hoje sob custódia por imperativos macroeconômicos, onde a sobrefofocalização do gasto social é tida como o único meio de reduzir a desigualdade e ampliar a cidadania, onde 80% das transferências diretas de renda são de cunho contributivo (aposentadorias e pensões), e alvo de propaladas críticas por espelharem uma estrutura regressiva, e somente 2,2% delas são de natureza compensatória, sujeita a diversas condicionalidades, destinada a um percentual pequeno das dezenas de milhões de pobres que conta o país, não deixa de surpreender que a partir de 2005 estejamos adotando a renda básica de cidadania como direito universal e incondicional de todos aqueles, brasileiros ou não, que vivem legalmente no país. (Lavinias, 2004, p.2-3).

2.3 O impacto possível

Considerando as reflexões apontadas acima, demonstraremos de maneira breve, o impacto dos três programas estudados.

O Programa Bolsa-Escola, hoje unificado no Bolsa-Família, tinha como objetivo a permanência das crianças e adolescentes na escola, evitando assim a reprodução da pobreza. Poderiam ter acesso a esta política as crianças e adolescentes de 07 a 15 anos de idade, cuja renda per capita da família não ultrapasse $\frac{1}{2}$ salário mínimo e com a condicionalidade de permanecerem e freqüentarem a escola. A renda recebida era de R\$15,00 por mês para cada criança e/ou adolescente, não podendo ultrapassar 3 por família.

De acordo com estudo que realizamos verificamos que o Bolsa-Escola alcança dois resultados: o primeiro é que de fato possibilita que as crianças/adolescentes estejam na escola, 100% dos nossos sujeitos estão estudando. O segundo é que contribui na renda da família. Não podemos dizer a partir dos dados aqui apresentados e da observação de campo, no momento da pesquisa, que o Bolsa-Escola elimina a pobreza ou a reduz, podemos dizer que auxilia as famílias a sobreviverem, no consumo de bens essenciais para a produção e reprodução da vida.

O PETI, outro programa de transferência de renda que se inicia no Gov. FHC tem como objetivo a erradicação das piores formas do trabalho infantil. Atende a crs/adolesc de 07 a 15 anos trabalhadoras. A prioridade é para famílias com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O valor recebido pelas crs/adoles da área urbana é de R\$ 40,00 mensais e da área rural R\$25,00. Cada família pode receber para até 3 crs/adolesc. E, para tanto precisam observar as condicionalidades impostas: frequência escolar e na jornada ampliada (75%), afastamento das crs/adolesc menores de 16 anos do trabalho, participação das famílias em atividades educativas e de geração de renda.

A partir das entrevistas que realizamos podemos inferir que o PETI representou para estas famílias a possibilidade de melhoria na renda familiar e conseqüentemente no acesso a bens básicos para a sobrevivência. Em relação ao seu objetivo principal, a erradicação do trabalho infantil, no caso de S.J. do Rio Preto não se pode mencionar um impacto neste sentido, pois segundo apontou a pesquisa, somente quatro das quinze crianças/adolescentes pesquisadas trabalhavam na época e, mesmo estas como nos diz a mãe, não pararam de trabalhar, apenas reduziram o trabalho. No que se refere ao estudo observamos que mais de 50% destes jovens não continuam estudando, ainda que na época em que estavam incluídos no PETI freqüentassem a escola. Também podemos dizer que o fato de terem sido incluídos no PETI durante um tempo, de maneira geral, não contribuiu para o aumento das possibilidades e oportunidades futuras. Isto nos indica que para propiciarem um maior impacto os Programas de Transferência de Renda precisam ser contínuos, abrangentes e mais generosos na renda que garantem.

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano instituído pelo governo federal em 2001, objetiva a inserção dos adolescentes no sistema de educação formal e informal. Se propõe a atender preferencialmente os jovens (de 15 a 18 anos incompletos) que já tenham participado de outros Programas, cuja renda familiar per capita seja de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. A renda dispensada a estes jovens é de R\$65,00 mensais, contanto que tenham 75% de presença na escola e jornada ampliada.

As famílias pesquisadas dizem que o Programa Agente Jovem contribui em vários aspectos: na renda da família, no acesso à Educação, uma vez que quando estavam incluídos no projeto todos freqüentavam a escola; na socialização, na prevenção a riscos que poderiam estar expostos caso não estivessem no Projeto; na aprendizagem de temas e habilidades para a vida. A questão é que na falta de continuidade de uma política social para jovens, como eles mesmos relatam, fica difícil superarem algumas barreiras impostas pela sociedade: a dificuldade do primeiro emprego e a continuidade dos estudos. Portanto, podemos dizer que enquanto estes jovens estavam incluídos no programa o mesmo produziu um impacto em suas vidas nas questões que acabamos de delinear, mas este impacto tem um alcance limitado, porque depois que foram excluídos (pelo critério da idade) do programa, muitos não conseguiram continuar os estudos, nem mesmo um trabalho. E, quando o conseguem, são trabalhos de baixa qualificação e remuneração. Muitos, na impossibilidade de realizarem outros sonhos, acabam por casar e ter filhos, o sonho que lhes é possível.

Infelizmente, pelo que vimos a maioria destes jovens não conseguirá romper o ciclo da pobreza, não por suas incapacidades individuais, como parte da sociedade crê, mas pela falta de oportunidades que lhes foram dadas. A sociedade continua a ter uma dívida com estes jovens demandatários de direitos.

3 CONCLUSÃO

Pudemos notar através dos Programas de Renda Mínima estudados, impactos nas seguintes direções: a complementação da renda familiar, o acesso ao ensino, à proteção à infância: crianças que estavam nas ruas expostas a vários riscos estão um pouco mais protegidas; adolescentes que estão tendo a possibilidade de uma outra referência na vida, que através da jornada ampliada conseguiram socializarem-se mais, aumentar a auto-estima, enfim, famílias que antes estavam totalmente abandonadas ou dependendo da caridade alheia estão sendo um pouco mais cuidadas, um pouco mais. Claro que são impactos limitados, que não atingem a todas as famílias, que não garantem o atendimento das necessidades humanas básicas das famílias, que não lhes proporciona uma condição de cidadania. É o impacto possível às características destes programas!

Entendemos que precisamos produzir cada vez mais pesquisas dos Programas de Renda Mínima existentes, apontando seus avanços e limites, a fim de adensar o conhecimento acerca destas propostas e delinear possibilidades de avanços rumo a uma política de Renda Básica, incondicional e garantida a todos os cidadãos de uma comunidade política, assegurando desta forma a garantia das necessidades básicas e a “liberdade real para todos”, como nos diz Van Parijs (1996).

Neste sentido é fundamental conhecermos com profundidade as necessidades de cada território, suas peculiaridades, bem como os recursos existentes, as forças políticas presentes, a fim de se chegar a uma proposta possível. É necessário enfrentar o argumento neoliberal de que um programa de transferência de renda generoso desincentiva o indivíduo a trabalhar, argumento forte na sociedade em que vivemos. Aceita-se que o rico, o grande empresário, o grande produtor rural viva de renda, mas não aceita-se que o pobre não trabalhe. Ao pobre é negado este direito, como é negado o direito a outros bens e serviços. É como se sua única incumbência social seja a de trabalhar. Ora, desde a Idade Média se vê os pobres que não têm trabalho como vagabundos e lhes dão esmolas para que não perturbem a ordem social. Será que já não é tempo de contrapor esta ideologia?

Uma Renda Básica garantida propiciaria uma nova identidade aos pobres: pessoas com mais auto-estima, autônomas para escolher o seu trabalho, para estudar, para viver. Pessoas capazes de sonhar, de terem o direito a construir um projeto de vida. Esta é a realidade que sonhamos e, como diz o poeta brasileiro Thiago de Mello, “vivo a vida do meu sonho, meu sonho de sonho vive”.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

BRASIL. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. In: Coletânea de Leis. Porto Alegre: CRESS/SER (gestão 1996/99b).

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências. Red Renta Básica. Disponível em: <<http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=340>>. Acesso em 30 mar. 2004.

DOYAL, Len e GOUGH, Ian. **Teoría de las necesidades humanas**. Barcelona: Icaria: Fuhem, 1994.

LAVINAS, Lena. Renda Mínima: práticas e viabilidade. **Novos estudos** [S.l.] n.53, mar. 1999.

_____. Exceptionality and Paradox in Brazil: From Minimum Income Programs to Basic Income. In: CONGRESSO DA REDE EUROPÉIA DE RENDA BÁSICA (BIEN), 10., 2004, Barcelona. 1 CD ROM.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social na perspectiva do direito:** crítica aos padrões dominantes de proteção ao pobre no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais. Brasília, 2003. No prelo.

SCHERER, Elenise (1997): Renda Mínima de Inserção: Inclusão e Exclusão. In: SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial:** saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.

SEN, Amartya. **Nuevo Examen de la Desigualdad**. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira; YASBEK, Maria Carmelita. **A Política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez Editora, 1997b.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. 2.ed. São Paulo: Cortez/ Fundação Perseu Abramo, 2002.

VAN PARIJS, Philippe. **Libertad real para todos:** Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo). Barcelona: Paidós, 1996.

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.