

MARA ROSANGE ACOSTA DE MEDEIROS

**CONDICIONALIDADES NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
TENSÃO ENTRE DIREITOS E CONTROLE DOS POBRES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como pré-requisito para obtenção do título de Dr. em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dr. Berenice Rojas Couto

Porto Alegre

2008

RESUMO

A presente tese tem como objetivo contribuir para uma reflexão sobre o significado contraditório das Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda - PTRs, desenvolvidos no marco do capitalismo neoliberal, alertando, particularmente aos profissionais de Serviço Social, para os riscos dessas condicionalidades reforçarem a subalternização e a negação de direitos. A partir dessas considerações, a proposta desta tese foi estruturada tendo como problema: **Quais são as condicionalidades nos PTRs e como incidem na viabilização de direitos sociais, através dos Programas ou benefícios concedidos?** O trabalho foi desenvolvido através de estudo documental que incluiu Leis, Decretos presidenciais, medidas provisórias, resoluções e documentos técnicos oficiais disponíveis no Ministério de Desenvolvimento Social. Também foi realizada pesquisa bibliográfica buscando identificar o que já foi escrito sobre os Programas de Transferência de Renda e sobre as Condicionalidades existentes. O resultado do estudo permite afirmar que a maioria dos PTRs se encontram focalizados na pobreza extrema e apresentam Condicionalidades, as quais favorecem a visão dos pobres como responsáveis pela situação de pobreza em que se encontram, gerando com isso um retrocesso histórico, no qual era necessário o “policiamento” das famílias pobres.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda, Condicionalidades, pobreza.

ABSTRACT

This thesis analyzes the contradictory nature of Conditionalities found in Income Transfer Programs, developed under neoliberal capitalism. In particular, it is a warning to Social Service workers of the risk that these conditionalities reinforce subalternization and a denial of rights. Based on these considerations, the proposal of the thesis is presented as a problem: What are the conditionalities in the Income Transfer Programs and how do they affect social rights through the programs or benefits conceded? The research involved the study of laws, presidential decrees, provisional measures, resolutions and official technical documents available from the Ministry of Social Development. Bibliographic research was also conducted to identify other studies of Income Transfer Programs and related Conditionalities. The study allows affirming that most of these programs focus on extreme poverty and have Conditionalities, which tend to view the poor as responsible for the situation of poverty in which they are found. This is a historic setback, because these Conditionalities call for a "policing" of poor families.

Key words: Income Transfer Programs, Conditionalities, poverty.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Programas de Transferência de Renda nos países latino americanos	24
Gráfico 1 - Evolução do BPC	33
Gráfico 2 - Evolução do PETI	35
Quadro 2 - Renda Mensal Vitalícia	41
Quadro 3 - Benefício de Prestação Continuada	42
Quadro 4 - Bolsa Escola	42
Quadro 5 - Programa Bolsa Alimentação.....	43
Quadro 6 - PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	44
Quadro 7 - Programa Auxílio Gás	44
Quadro 8 - Programa Bolsa Renda	45
Quadro 9 - Cartão Alimentação.....	45
Quadro 10 - Programa Renda Básica de Cidadania	45
Quadro 11 - Programa Bolsa Família.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Acompanhamento do PBF	48
Tabela 2 - Redução da Pobreza – período 2001 a 2005.....	57

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIEN	Rede Européia de Renda Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAA	Programa Nacional de Acesso alimentação
PTRs	Programas de Transferência de Renda
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SENARC	Secretaria de Renda e Cidadania
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA.....	18
2.1 GÊNESE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	18
2.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	26
2.2.1 Primeiras discussões sobre os Programas de Transferência de Renda ..	27
2.2.2 Principais programas implantados.....	30
2.2.3 Unificação dos Programas de Transferência de Renda.....	36
3 CONDICIONALIDADES NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: CARACTERIZAÇÃO E JUSTIFICATIVAS	39
3.1 ESTUDO DOCUMENTAL SOBRE CONDICIONALIDADES.....	39
3.2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE CONDICIONALIDADES	49
3.3 CONDICIONALIDADES E ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL: UMA QUESTÃO POLÊMICA	52
4 CONDICIONALIDADES E DIREITOS SOCIAIS: POSSIBILIDADES E LIMITES.	61
4.1 DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: UMA BREVE REFLEXÃO.....	61
4.2 CONDICIONALIDADES DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: CAMINHO PARA DIREITOS SOCIAIS OU MEIO PARA “POLICIAMENTO”?.....	64
4.3 DESAFIOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA OS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL: AFIRMAÇÃO OU NEGAÇÃO DE DIREITOS	68
5 CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

1 INTRODUÇÃO

A presente tese tem como objetivo contribuir para uma reflexão sobre o significado contraditório das Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda - PTRs, desenvolvidos no marco do capitalismo neoliberal, alertando, particularmente aos profissionais de Serviço Social, para os riscos dessas condicionalidades reforçarem a subalternização e a negação de direitos.

O envolvimento com esta questão deriva da minha experiência profissional, enquanto assistente social, coordenadora da Cáritas Diocesana de Pelotas entidade que, através de convênio com o poder público municipal, participou do desenvolvimento do Programa de Transferência de Renda Condicionada “Família Cidadã”, de responsabilidade do governo do Estado do RS.

Criado através da Lei nº 11.620 de 14 de maio de 2001 e, regulamentado através do Decreto 40.846 de 25 de junho de 2001, o Programa Família Cidadã tinha como objetivo garantir o desenvolvimento da cidadania e a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social, por meio da transferência de benefício monetário para a complementação mensal dos seus rendimentos e do acesso a programas e serviços de assistência social, educação, saúde, formação profissional e geração de trabalho e renda. Como Condicionalidades para permanência era exigido: a) comprovar a matrícula e frequência em no mínimo, 75% das aulas de todos os seus dependentes entre 7 e 16 anos, na escola ou em programas de educação especial; acompanhar o crescimento e desenvolvimento das crianças através do sistema público de saúde; participar do Serviço de Orientação e Apoio Sócio-Familiar e se inserir, sempre que possível, nos programas de geração de trabalho e renda desenvolvidos no município.

Este programa foi desenvolvido no município de Pelotas durante o período de setembro de 2001 a dezembro de 2002. Ao acompanhar o trabalho realizado pelos técnicos um permanente questionamento: Se o Programa possuía um *status* de direito, porque impunha condições, tanto para o acesso como para a permanência, apresentando, inclusive, formas de punição para aqueles que não cumprissem as contrapartidas? Não seria isso uma evidência da negação de direitos?

Algumas situações acirravam ainda mais esses questionamentos sobre a forma de controle exercido, como em uma ocasião, em que foi pedido o desligamento de uma beneficiária, porque a mesma havia, com o recurso recebido, adquirido um celular (e que lhe útil, pois a mesma trabalhava com faxina e necessitava de um telefone para contato, já que o telefone público, existente perto de sua casa, estava constantemente estragado).

Outro fato que, inclusive, foi relatado pela própria técnica durante um evento público, se refere ao controle exercido sobre a vida privada das famílias beneficiárias, ao dizer que costumava “abrir os armários e destampar panelas” durante a visita domiciliar semanal, para comprovar o bom uso do dinheiro recebido. Qual a justificativa para tais procedimentos? A resposta dos técnicos era sempre “o *Programa exige*”.

Um outro exemplo, do controle e da exposição demasiada dos usuários dos PTRs ocorreu através do Programa Cheque Cidadão, desenvolvido pelo governo do estado do Rio de Janeiro¹, no qual os beneficiários recebiam uma listagem de produtos que poderiam ser adquiridos como dinheiro. Nesta listagem estava escrito que na Páscoa não podiam utilizar o recurso para compra de chocolates e, nem no Natal, podiam comprar produtos para a ceia. O controle era bastante rígido, sendo necessário, inclusive, a prestação de contas, através da cópia de notas fiscais, o que

¹Ver: RIBEIRO, Lílian. Tensão entre direito e filantropia na política de assistência social: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão (dissertação de Mestrado).

já se tornava demasiado complicado, porque as pessoas costumavam comprar em mini-mercados ou bares, próximos de suas casas, porém estes não forneciam comprovantes fiscais, o que dificultava bastante à vida dos beneficiários.

A partir de estudos realizados posteriormente foi possível identificar que a maioria dos PTRs tem como exigência o cumprimento de contrapartidas também denominadas de Condicionalidades. O Ministério de Desenvolvimento Social – MDS (2004) define condicionalidades como ações que as famílias devem cumprir para que possam permanecer no Programa, as quais implicam, em alguns casos, no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos membros da família, na frequência escolar de crianças e adolescentes e na participação dos responsáveis em cursos/oficinas de geração de renda, entre outros.

Em nível internacional o debate sobre a renda mínima é ainda recente, mas vem se ampliando a partir da década de 1980 devido as grandes transformações que ocorreram na economia, marcadas pela revolução tecnológica, pelo desemprego crescente, pela precariedade das condições de trabalho e pela ampliação do trabalho informal.

No Brasil, o precursor do debate sobre Renda Mínima foi o economista Antônio Maria da Silveira, que no ano de 1975, escreveu na Revista Brasileira de Economia, que a questão da redistribuição de renda está na ineficácia das formas de enfrentamento do problema. Segundo ele, se o objetivo era reduzir a pobreza, deveriam ser repassados recursos financeiros diretamente ao pobre, para que ele pudesse gastar naquilo que considerasse necessário, sem precisar prestar contas para ninguém. Para ele, era preciso fazer uma seleção dos idosos pobres, para que estes fossem atendidos em primeiro lugar e, que, de forma progressiva, o atendimento pudesse ser estendido aos mais novos (SILVEIRA, 1975).

Vários projetos de complementação da Renda Familiar tramitaram na Câmara, merecendo destaque o Projeto de nº 80/91 de autoria do Senador Eduardo

Suplicy, o qual previa uma transferência de renda incondicional, denominada de Renda de Cidadania. Segundo ele é direito de cada cidadão ter o mínimo para garantir o atendimento de suas necessidades básicas (SUPLICY, 2002). Após várias mudanças no projeto original, houve a aprovação, através da Lei 10.835 de 08 de janeiro de 2004, da chamada Renda Básica de Cidadania, a qual garante para todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros aqui residentes há pelo menos cinco anos o direito de receberem um benefício monetário, sem exigência de contrapartidas.

A Lei 10.835/2004 garante a universalidade de acesso através do repasse de parcelas mensais que permitam o atendimento das despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Entretanto, no dia seguinte da publicação dessa Lei, foi criado o Programa Bolsa Família – PBF, o qual unificou os PTRs existentes. A direção dada à família e não ao indivíduo, expressa de forma clara na Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, rompeu com o caráter universal e incondicional presente na proposta original do senador Suplicy, porque centrou sua atenção na família, sendo o recurso repassado para o atendimento das necessidades do núcleo familiar, em detrimento ao que propunha a Lei 10.835/2004 que previa o repasse de recursos financeiros diretamente para cada pessoa para atendimento de suas necessidades.

A partir dessas considerações, a proposta desta tese foi estruturada tendo como problema de pesquisa a seguinte questão: **Quais são as condicionalidades nos PTRs e como incidem na viabilização de direitos sociais, através dos Programas ou benefícios concedidos?** Para responder a este problema formulamos os objetivos a seguir apresentados:

Objetivo geral: contribuir para uma reflexão sobre o significado contraditório das Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda - PTRs, desenvolvidos no marco do capitalismo neoliberal, alertando, particularmente aos profissionais de Serviço Social, para os riscos dessas condicionalidades reforçarem a subalternização e a negação de direitos. Como objetivos específicos, destacamos: 1. Verificar quais são os PTRs que apresentam no seu formato a exigência de

condicionalidades; 2. Identificar quais são as condicionalidades estabelecidas nos PTRs no Brasil e quais as justificativas norteadoras desse estabelecimento; 3. Analisar a natureza das condicionalidades dos PTRs na perspectiva da viabilização dos direitos sociais.

A partir desses objetivos, as questões norteadoras foram assim sistematizadas: Quais são os PTRs implantados em nível federal que apresentam condicionalidades para acesso e condicionalidades de comportamento? Quais são as condicionalidades exigidas pelos PTRs e quais as justificativas apresentadas na normatização dos referidos programas? Estas condicionalidades e suas justificativas sinalizam para uma perspectiva de viabilização de direitos sociais ou apontam para um “policiamento” das famílias beneficiadas?

A pesquisa realizada teve um caráter qualitativo, embora tenham sido também utilizados dados quantitativos para melhor “dar visibilidade ao invisível” permitindo encontrar respostas para as questões formuladas.

Ao iniciar o trabalho de aproximação com o tema foi realizada uma pesquisa documental, - ou de fontes primárias (MARCONI & LAKATOS, 2006) que incluiu documentos oficiais: Leis, Decretos presidenciais, medidas provisórias, resoluções e documentos técnicos oficiais disponíveis no Ministério de Desenvolvimento Social/MDS, na Secretaria de Renda e Cidadania/ SENARC e dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional/SISVAN do Ministério da Saúde; bem como relatórios de pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros.

Paralelamente, foi realizada pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) procurando identificar o que já foi escrito sobre os Programas de Transferência de Renda e sobre as Condicionalidades. É importante perceber que a pesquisa bibliográfica, não se constitui em mera repetição de um determinado tema, mas sua compreensão sob diferentes enfoques (MARCONI; LAKATOS, 2006).

O processo de articulação entre a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica foi importante, tendo em vista que a primeira utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 1999), enquanto que a segunda utiliza-se das contribuições de diversos autores sobre o tema em estudo, permitindo, assim debruçar-se sob diferentes olhares.

A medida que este processo foi ocorrendo, percebemos que havia uma produção bibliográfica significativa sobre os PTRs, especialmente sobre o PBF, destacando-se autores brasileiros como Maria Ozanira Silva da Silva, Maria Carmelita Yazbek, Aldaíza Sposati, Rosa Stein, Potyara Pereira, Ana Maria Fonseca, Eduardo Suplicy, Lena Lavinias, entre outros. Porém, em relação as Condicionalidades, haviam poucos escritos, o que tornou maior o desafio em relação ao objeto de estudo. Apesar desse fato e dos limites decorrentes do processo de construção do trabalho, o mesmo foi estruturado em três capítulos.

O capítulo que segue a esta introdução, **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA**, analisa o surgimento dos PTRs, apresentando seus principais defensores e demonstrando que foi a partir dos anos 1980, que a idéia de uma transferência de renda passou a fazer parte do cenário internacional. Posteriormente, apresenta as primeiras discussões realizadas em âmbito brasileiro, identificando os principais programas implantados e a posterior unificação dos mesmos, dando origem ao Programa Bolsa Família -PBF, criado no ano de 2003.

Na seqüência o capítulo **CONDICIONALIDADES DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: CARACTERIZAÇÃO E JUSTIFICATIVAS** apresenta o estudo documental realizado referente as condicionalidades nos PTRs brasileiros, bem como a revisão bibliográfica sobre esta temática. Aborda, também, as formas de enfrentamento da pobreza no Brasil.

O último capítulo, **CONDICIONALIDADES E DIREITOS SOCIAIS: possibilidades e limites** inicia com uma breve reflexão sobre os direitos sociais. Questiona se as condicionalidades nos PTRs podem ser um caminho de acesso aos direitos sociais ou um meio de “policiamento”. Finalmente destaca os desafios postos pelos PTRs aos profissionais de Serviço Social para garantir direitos.

A **CONCLUSÃO**, por sua vez, sinaliza para, retomando a questão inicial, alertar para o fato de que ao se exigir o cumprimento das Condicionalidades, está sendo negado a efetivação dos direitos sociais da população e, também, está sendo exercido um controle sobre a vida privada das famílias beneficiadas pelos PTRs.

5 CONCLUSÃO

A emergência do debate e implementação PTRs em âmbito internacional teve seu período de maior ênfase a partir da década de 1980, em decorrência da crise gerada pelo avanço do neoliberalismo, entretanto a idéia de transferência de uma renda para as pessoas que se encontrassem incapazes de suprir suas necessidades de subsistência remonta ao ano de 1526, tendo como idealizador Thomas Moore.

No caso do Brasil, os critérios de elegibilidade estão baseados na pobreza extrema e que seus efeitos positivos, se concentram mais na garantia da sobrevivência e menos no enfrentamento da pobreza, ou seja, os PTRs possuem um caráter de minimização da miséria e não de sua prevenção, embora em sua normatização a justificativa para a existência das condicionalidades estejam baseadas na proposta de rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Em relação à pobreza é possível concluir que em nível de América Latina, a mesma tem se configurado em um problema estrutural, que vai além da insuficiência e distribuição da renda, pois envolve uma parcela grande da população que se encontra fora do mercado de trabalho ou em situação de trabalho precário.

A pobreza no Brasil tem sido trabalhada através da utilização da política de assistência social, fundamentada na focalização da pobreza extrema e no cumprimento de condicionalidades, através da implementação de programas de transferência de renda.

Outro fator importante de ser destacado é que os PTRs repassam para a famílias a responsabilidade da situação de pobreza em que se encontram. Este fenômeno denominado de “familização” culpabiliza a família pelo seu “fracasso” e retoma a visão de que os pobres são pobres porque não se esforçam, tanto ênfase para a necessidade de um processo de fiscalização ou de “vigilantismo” para definir quem merece e quem não merece receber o benefício. Isso, na verdade, se

configura num retrocesso histórico, no qual a família é a responsável pelo bem-estar social .

A análise documental revela que a maioria dos programas são focalizados na pobreza absoluta, sendo incapazes de ir além das necessidades básicas configurando-se assim numa política compensatória e residual, que ao impor condicionalidades retrocede no tempo, negando direitos sociais, duramente conquistados.

Finalmente, um aspecto também importância está relacionado a atuação do Serviço Social junto aos PTRS, no acompanhamento das Condicionais, onde, negando o processo histórico da categoria e o projeto ético político assumido que preconiza a defesa dos direitos humanos, da ampliação da cidadania, se submetem, muitas vezes ao exercício do “policiamento” dos beneficiários dos programas. É urgente a retomada da discussão acerca do papel do Assistente Social nos PTRs, a medida que a intervenção dos assistentes sociais nessa conjuntura, enquanto profissionais inseridos nos processos de implementação e gestão desses programas, deve, necessariamente estar pautada na luta por direitos e pela construção da cidadania dos grupos sociais com os quais se trabalha.