

## TRANSFERÊNCIA DE RENDA: DO DEBATE À CONCRETIZAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Yaggo Leite Agra<sup>1</sup>; Edna Tania Ferreira da Silva<sup>2</sup>; Celyane Souza dos Santos<sup>3</sup>; Junia Winner Higino Pereira<sup>4</sup>; Maria de Fátima Leite Gomes<sup>5</sup>.

*Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – yaggo.l.agra@gmail.com*

**Resumo:** O presente artigo é uma reflexão crítica sobre o tema Transferência de Renda: do debate à concretização no contexto brasileiro a partir de uma revisão bibliográfica, sobre o tema em foco. O interesse deve-se às grandes transformações na economia, com profundos rebatimentos sobre o mundo do trabalho e nas condições de vida das populações, especialmente, as mais pobres. Com o desdobramento das transformações econômicas, houve o agravamento do desemprego e o incremento da pobreza estrutural. A presente realidade inspirou governos e intelectuais a indicarem os programas de transferência de renda como alternativas ao enfrentamento da pobreza e do desemprego no cenário brasileiro. Desta forma, o artigo em tela tem por objetivo principal, analisar as condições e implicações da transferência de renda no âmbito nacional. Com o propósito de analisar a temática, recorreu-se à pesquisa bibliográfica no intuito de compreender o papel que compete à transferência de renda, no enfrentamento da pobreza. Assim, diante das leituras obtidas através de autores especializados no tema, sinaliza-se que a transferência de renda proporciona o acesso à bens e serviços, anteriormente de difícil alcance, aos segmentos mais fragilizados da sociedade.

**Palavras-chave:** Transferência de Renda, Programas Sociais, Programa Bolsa Família.

### 1. INTRODUÇÃO

Comparando-se com a experiência brasileira, os programas internacionais, especialmente na Europa e Estados Unidos, destinam-se a todos aqueles que se encontram abaixo de certo patamar de renda ou passam por insuficiência de renda. Essa constatação afirma a enorme distância entre essas posições e as experiências em andamento na América Latina, particularmente, no Brasil. Para tal compreensão, é necessário remeter a análise à década de 1940, quando se fixou o salário mínimo no Brasil.

Segundo Sposati (1997), desde 1940, com o salário mínimo, foi estabelecida uma renda mínima para o trabalhador a qual passou a determinar o padrão básico do seu ganho mensal, servindo de referência para todo cidadão, embora o poder aquisitivo desse salário mínimo não tenha sido mantido, agravando-se, posteriormente, após a instauração do regime militar.

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: yaggo.l.agra@gmail.com;

<sup>2</sup> Professora Doutora do Departamento de Serviço Social (UFPB). E-mail: silva\_edna@uol.com.br;

<sup>3</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: celyanesouza1@hotmail.com;

<sup>4</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: junia.winner@gmail.com;

<sup>5</sup> Professora Doutora do Departamento de Serviço Social (UFPB). E-mail: fatima.l.gomes2016@gmail.com.

Ainda conforme Sposati (1997):

A regulação salarial promovida pelo Estado na relação capital/trabalho é uma primeira forma universal de estabelecer a renda mínima na forma de salário mínimo. Todavia, a ausência de um princípio universal sobre quais necessidades devem ser cobertas pelo salário mínimo, ou a quantas pessoas ele deve responder (por exemplo, só ao cidadão ou inclusive sua família, ou ainda cobrir necessidades até certo número de filhos), e sobre qual padrão de qualidade deve ser afiançado para cobertura de cada uma dessas necessidades, terminou por desvincular o salário mínimo de sua efetiva finalidade [...] (SPOSATI, 1997, p. 111).

Deve-se considerar, conforme Sposati (1997) que a primeira forma de renda mínima universal é o “salário mínimo justo”. Para que isso ocorra, deve-se promover a cobertura das necessidades do cidadão, inclusive de sua família; no entanto, esta regulação depende da oferta do emprego e da relação com o salário, o qual, no Brasil, foi (é) uma realidade contraditória, em constante ebulição entre trabalho formal, aumento do desemprego e expansão da economia informal. Isto representa a distância entre a defesa de um princípio e as condições objetivas de sobrevivência da população.

Para a referida autora, no Brasil, outra forma de distribuição de renda passou a ocorrer com a regulação salarial (o salário mínimo substituto), tratando-se da concessão de um salário àqueles que estão impossibilitados de trabalhar. Enquadram-se aqui o salário-desemprego, o auxílio-doença, o salário do portador de necessidades especiais, o salário do idoso. Não obstante, algumas destas formas de renda mínima têm sido associadas à Previdência Social e vinculadas ao trabalhador contribuinte do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ao mesmo tempo em que são formas transitórias de renda mínima.

Quanto ao salário do idoso e do portador de necessidades especiais, estes são considerados como rendas de sobrevivência; todavia, o modelo em que o Governo Federal regulamentou este acesso criou profunda seletividade, já que os benefícios só atingiam (atingem) famílias com renda, *per capita*, inferior a ¼ do salário mínimo.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada no presente artigo baseia-se na Pesquisa Social, de caráter bibliográfica, em que se procura fundamentar a compreensão do tema objeto do referido estudo, a fim de se analisar criticamente os desdobramentos de transferência de renda no contexto brasileiro. Para isso, utilizam-se autores renomados, que conhecem profundamente o assunto em pauta, à luz do processo ação-reflexão-ação.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A primeira discussão, no Brasil, sobre programas de transferência de renda ocorreu em 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou o artigo intitulado “Redistribuição de Renda”. Na proposta apresentada, o entendimento do autor era que a economia brasileira, da forma como estava estruturada, não correspondia satisfatoriamente às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo às dos inseridos no mercado de trabalho. Para o autor em destaque, uma gradativa e efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental. Para tanto, ele apresentou uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo (IRN), de autoria de Friedmann (1962), que objetivava a redução da pobreza, mediante uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência e por referência para fixação do nível de isenção. Nesta perspectiva, a transferência monetária deveria ocorrer quando a isenção chegasse ao seguinte nível mínimo:

[...] igual a 400 por mês e o nível de subsistência mensal igual a 200, o cidadão sem rendimentos ganha 200 e todo aquele que ganhar menos de 400 fará jus a uma transferência proporcional à diferença entre esse valor e o seu nível de renda. Considerando que a transferência equivale a 50% da diferença entre a renda do indivíduo e o valor máximo (400), aquele que ganhe 50, receberá 175 de imposto de renda negativo ( $400 - 50 = 350$  e 50% da diferença é igual a 175) e sua renda passa para 225). (SILVEIRA, 1975, p. 8).

Desse modo, tratava-se de uma proposta (ocupacional, salarial, etária, sindical ou industrial), direcionada para o indivíduo pobre e não para grupos específicos com implantação progressiva, iniciando-se pelas pessoas mais idosas até atingir os mais novos. As razões apresentadas por Silveira (1975) para essa escolha referiam-se ao fato de ser ela mais atrativa, em termos humanitários; por isso, teria grande aceitação popular, por não haver efeitos diretos no mercado de trabalho. Além disso, segundo o autor, a implantação gradativa permitiria avaliações e eventuais mudanças em seu modelo. Silveira, portanto, introduziu o debate de uma renda mínima garantida de, pelo menos, um piso de renda. Conforme essa proposta, esse direito independeria do vínculo empregatício, da renda do trabalho, do estado civil ou da descendência do cidadão.

Posteriormente, outra proposta foi apresentada, dessa vez por Bacha e Unger (1978), que defenderam a redistribuição de renda mediante uma complementação monetária, destacando a importância dessa redistribuição como necessária à democracia política que requeria um limite entre desigualdade e miséria. Por isso, os autores apresentaram uma

proposta de complementação de renda, também baseada no Imposto de Renda Negativo (IRN), que deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população. Essa complementação consideraria um nível mínimo de renda, tendo por base o tamanho da família, e seria paga pelo Governo Federal a diferença entre a renda auferida e um nível mínimo estabelecido, contemplando os que se situassem abaixo desse mínimo.

No âmbito desse cenário, o debate brasileiro sobre transferência de renda começou a ganhar novo impulso, a partir do momento em que se propunha a articulação da renda familiar com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar, sugerindo-se a adoção de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda a família, independente da sua renda, com filhos ou dependentes de 5 a 16 anos (1991) e, posteriormente, a famílias com filhos ou dependentes entre 07 e 14 anos (1993), matriculados em escola pública. A centralização na escola era o termo necessário à focalização nos estratos de menor renda, tratando-se de uma proposta que, para o referido economista, amenizaria a pobreza a curto prazo e, a longo, reduziria sua reprodução.

De acordo com Fonseca (2001) e Silva e Silva et al (2004), a grande inovação desse debate foi a articulação da educação com a transferência monetária, que na concepção dos autores abordados possibilitaria às famílias pobres o ingresso de seus filhos à escola, ao tempo em que seria o elemento de rompimento desse ciclo de pobreza.

Diante de tais perspectivas, na década de 1990, o debate sobre transferência de renda assumiu duas prerrogativas: a introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário e a vinculação da transferência monetária à educação. Desse modo, conforme as propostas, à época, objetivavam-se romper com o caráter assistencialista pela incorporação de um componente estrutural; assim, os programas institucionalizados a partir de 1995 passariam a ter a família como unidade beneficiária e a obrigatoriedade de ingresso e frequência de crianças em idade escolar.

Neste sentido, em decorrência do modelo econômico adotado e de suas consequências, essa prática ante as políticas públicas começou a ser colocada a partir de 1991, através do Projeto de Lei Nº 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), que propôs a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto regressivo de abrangência nacional, que previa atingir 38 milhões de pessoas, naquela época. De acordo com o projeto do senador Eduardo Suplicy, toda pessoa com mais de 25 anos, cuja renda mensal fosse inferior a certo patamar, teria direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda. Esse projeto foi aprovado por unanimidade pelo Senado, em dezembro de 1991, contando com os elementos clássicos do

imposto de renda negativo: definição de um nível de renda, abaixo do qual, o indivíduo teria direito a um complemento; manutenção do estímulo ao trabalho pela aplicação de uma alíquota (30%) sobre a diferença entre a renda do indivíduo e o nível de renda, estabelecida.

O Projeto do senador Eduardo Suplicy, entretanto, permaneceu na Câmara dos Deputados, especialmente, na Comissão de Finanças e Tributação, com parecer favorável de autoria do deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), mas foi entravado no Congresso Nacional pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares, dentre eles, destaca-se o do deputado Néelson Marchezan.

Contudo, depois de seis anos e muita manobra para obstruir a tramitação do Projeto do senador Eduardo Suplicy no Congresso, o Governo finalmente aderiu à proposta, apoiando, porém, outro projeto diferente e de abrangência mais limitada. Assim, em 3 de dezembro de 1996, a Câmara dos Deputados aprovou, com algumas restrições, o Projeto de Renda Mínima de autoria do deputado Néelson Marchezan. Esse Projeto de Lei foi encaminhado ao Senado, aprovado em novembro de 1997, e sancionado pelo Presidente da República, em 10 de dezembro de 1997. O projeto autorizou a União a apoiar os municípios que instituíssem programas de renda mínima, associados a ações sócio educacionais, financiando 50% de seus custos, mas beneficiaria somente aqueles cuja renda e arrecadação *per capita* fossem menores do que a média do Estado. Em 1997, quando o projeto foi aprovado, o Programa de Renda Mínima já estava implantando em seis capitais (Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa Vista e Belo Horizonte), e nos municípios de Santo André, Jundiaí, Ribeirão Preto e Santos, no Estado de São Paulo, e em Londrina, Paraná. De acordo com Lavinias (1997):

O Projeto de Lei (Nº 86, de 1996) de autoria do deputado Néelson Marchezan foi aprovado na Câmara dos Deputados, e previa a concessão de apoio financeiro por parte do governo federal a municípios e ao Distrito Federal sob a condição de estarem implementando programas de renda mínima ligados a ações socioeducativas. Os beneficiários potenciais seriam famílias com crianças de até 14 anos, com frequência escolar comprovada. O apoio financeiro proposto, além de ser de pequeno valor, não se estenderia à população carente de todo e qualquer município, mas apenas daqueles com receita tributária *per capita* e renda familiar *per capita* inferiores à média estadual. Os demais municípios seriam responsáveis não apenas pela implementação e execução, como também pelo financiamento do PGRM que se dispôs a implantar. (LAVINAS, 1997, p. 10).

Diante de tais circunstâncias, o Projeto do senador Suplicy, que estava engavetado, sofreu algumas emendas, que incorporaram as experiências concretas em curso em 1995, e exigiam dos programas de renda mínima comprovação de matrículas de crianças e adolescentes, inclusive com o estabelecimento de sistemas de acompanhamento. Esses programas, se comparados ao do senador Suplicy, têm similitude na focalização de famílias

pobres, com crianças e adolescentes, e a obrigatoriedade da vinculação da população em idade escolar à rede pública de ensino.

Assim, foi através das experiências de transferência de renda em Campinas, Ribeirão Preto (SP) e em Brasília (DF), concomitante à aprovação de programas de renda pelo Congresso Nacional, que surgiram outras propostas em vários municípios e Estados, além da permutação de propostas nacionais decorrentes da orientação internacional e da pressão da sociedade civil brasileira, na constituição de “alternativas de enfrentamento à pobreza”, em consequência do modelo econômico adotado, cuja expressão representou o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado, a diminuição da renda do trabalho e a consequente expansão da pobreza.

Por isso, 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 de benefícios monetários do tipo renda mínima ou bolsa escola. Foram projetos dos deputados Pedro Wilson (PT-GO), Néelson Marchezan (PSDB-RS), Chico Vigilante (PT-DF), Fernando Ferro (PT-PE) e dos senadores Ney Suassuna (PMDB-PB), Renan Calheiros (PMDB-AL) e José Roberto Arruda (PSDB-DF). Desse modo, no mês de dezembro de 1996, o Projeto de Lei Nº 667/95, que autorizava o Governo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações sócioeducativas, foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado. Observa-se que, entre o primeiro Projeto de Lei, no sentido da instituição de um programa de garantia de renda mínima de abrangência nacional, e a aprovação e regulamentação de um programa, ao nível dos municípios, transcorreram sete anos. Vale dizer que não se tratava propriamente de um programa. A legislação autorizou o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de renda associados a ações sócioeducativas instituídos por municípios que não dispunham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação.

A legislação estabeleceu ainda que, a partir de 1998, a União deveria apoiar 20% dos municípios que apresentassem dentro de cada Estado, rendas familiares *per capita* mais baixas. O apoio da União seria gradativo e no prazo de cinco anos (1998-2002). Para tanto, os municípios deveriam observar os seguintes critérios de seleção estipulados pela União: o primeiro referia-se às condições de elegibilidade dos municípios; o segundo, aos critérios básicos de seleção das famílias, respectivamente: a) receita tributária por habitante inferior à média estadual e com renda familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do Estado; b) renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; c) filhos ou

dependentes menores de 14 anos; d) comprovação de matrícula dos dependentes entre os 7 e os 14 anos em escola pública ou programas de educação especial.

Assim, foram criados por Estados e municípios vários Programas de Transferência de Renda, objetivando transferência monetária às famílias ou indivíduos pobres, associada à contrapartida no campo da Educação, Saúde e Trabalho, delineados num contexto da crise salarial, provocado quer pelo desemprego e a nova forma de trabalho quer pela redução salarial, resultante do processo neoliberal de acumulação.

Neste sentido, tem-se que:

Os programas de transferência de renda implantados em alguns municípios brasileiros vincularam a concessão do benefício à frequência das crianças à escola, objetivando retirá-las das ruas e ou do trabalho precoce [...]. Esta é uma característica dos PGRMs nacionais que difere fundamentalmente do espírito dos programas de renda mínima europeus onde o eixo central da proposta é resgatar vínculos com a atividade econômica via inserção produtiva no mercado de trabalho. [...] A implantação de um PGRM no contexto brasileiro pode trazer adicionalmente: a) ampliação da atividade econômica via expansão do consumo; e b) promoção de uma [...] institucionalidade para as políticas sociais que estimule formas de controle social. (LAVINAS, 1997, p. 10).

Para Silva (2004):

[...] no seu primeiro mandato iniciado em 1995, a prioridade absoluta de dar continuidade à estabilização da economia, cuja preocupação central era inserir o Brasil na economia globalizada. Para isso, esse governo assumiu definitivamente uma política neoliberal, imprimindo novos rumos para o trato da questão social, especificamente da pobreza. O Plano de Combate à Pobreza e a Miséria, de Itamar Franco, em articulação com a sociedade, é substituído pelo programa Comunidade Solidária, cuja marca era a focalização conservadora que se orientava pela concentração do combate à pobreza apenas em alguns municípios brasileiros, considerados os mais miseráveis, e pelo alijamento do movimento social, embora seja conclamada a participação da sociedade civil na luta contra à pobreza. (SILVA; SILVA et al., 2004, p. 91).

Sob esse aspecto, a condução da política assistencial foi alterada, transferida ao mercado e/ou alocada à sociedade civil e suas fontes naturais passaram a ser a família, a comunidade e os serviços privados, que foram dirigidas, exclusivamente, a situações pontuais. Isto redundou em políticas sociais estatais sem garantia de direito e com imagem de doação, criando um sistema diferenciado de atendimento às necessidades individuais.

O debate, portanto, e as práticas dos programas de transferência de renda, no Brasil, representados pelos programas de Renda Mínima e Bolsa Escola, se desenvolveram numa conjuntura de caráter curativo-reparador da assistência aos mais pobres, substituindo o caráter universal da política social pela focalização e imediatismo assistencial. Neste sentido, processou-se uma substantiva alteração na responsabilidade do Estado ante o conjunto da

sociedade, de modo que, no início dos anos 2000, houve uma imensa desativação e redução de programas sociais, gerando um movimento contrário à universalização e ampliação dos direitos sociais, que marcaram as lutas políticas dos anos 1980. Essa nova modalidade das políticas sociais veio permitir que a intervenção do Estado na área social centralizasse seu foco na extrema pobreza, passando a se orientar pelos princípios da focalização, da descentralização e da parceria, assentados no ideário neoliberal, movidos pela ideologia da solidariedade, da reedição da filantropia, da caridade e no âmbito empresarial.

A partir daí, no discurso do Governo Federal, esses programas sem precedentes passaram a ser considerados eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social”. Não obstante, foram implementados de modo descentralizado em alguns municípios brasileiros, o que implicou apenas uma descentralização executiva, ficando com o Governo Federal a centralização normativa e política. Assim, a descentralização social do Estado, realizada pela via da municipalização, se deu ao nível do gerenciamento e não de sua gestão, implicando, desse modo, apenas a administração da execução, já que não foram transferidos à esfera local-municipal os processos políticos e decisórios.

A partir de 2001, o país foi marcado pela proliferação de programas de transferência de renda, ao nível do Governo Federal, com a implementação “descentralizada” nos municípios. Dentre os programas, destaca-se o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), destinado a toda criança na escola, o qual foi transformado em “Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação, o Bolsa Escola; o Bolsa Alimentação; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa Agente Jovem e o Auxílio Gás. O resultado dessas medidas culminou na criação do programa Bolsa Família, instituído desde 2003.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante deste contexto, sob a justificativa de redução de custos e maior controle das concessões, foi criado mediante o Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, tendo por objetivo o de cadastrar, através de formulário único, as famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, fundamentados na lógica da focalização das políticas públicas. Sob o argumento de unificação no atendimento da população-alvo da denominada Rede de Proteção Social, o Governo Federal também instituiu o Cartão-Cidadão, criado para substituir os diversos

cartões magnéticos utilizados em cada programa, para permitir às famílias retirar diretamente do banco o valor monetário correspondente ao benefício que lhe seria devido.

No entanto, ressalta-se que o modelo adotado até então nas estratégias de combate à pobreza representou a clara precarização das respostas estatais às demandas sociais, tratando-se também de uma focalização de programas nas regiões mais pobres do país, aonde os serviços e a assistência não chegavam ou eram (são) precários. Caracterizou-se com isto, um processo destrutivo das políticas sociais universais, delegando-se, concomitante, aos municípios, competências administrativas, geralmente sem os recursos devidos, na efetivação de serviços sociais, os quais foram reduzidos em quantidade e qualidade. A lógica do Estado passou a ser: intervir apenas nas demandas pontuais da população pobre para a diminuição dos gastos sociais públicos, transformando serviços sociais em atenção seletiva e focalizada, privilegiando a retração da participação do Estado, com ênfase na responsabilidade individual.

## 5. REFERÊNCIAS

BACHA, Edmar Lisboa e UNGER, Roberto Mangabeira. **Participação Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0534.pdf>>. Acessado em: 04 de ago. 2011.

SILVEIRA, Antônio Maria da. **Redistribuição de renda**. Revista Brasileira de Economia, v. 29, 1975.

SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Renda Mínima e Crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.



\_\_\_\_\_. A Teoria Quantitativa da Moeda: reestabelecimento. In Carneiro, Ricardo. **Clássicos da Economia**. São Paulo: Ática. 1997.