

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE DIREITO

RENAN PORCARO DE BRETAS

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE
FORA/MG: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO A UMA RENDA
BÁSICA DE CIDADANIA.**

Juiz de Fora

2016

RENAN PORCARO DE BRETAS

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE
FORA/MG: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO A UMA RENDA
BÁSICA DE CIDADANIA.**

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, pelo acadêmico RENAN PORCARO DE BRETAS, sob a orientação do Professor FREDERICO AUGUSTO D'AVILA RIANI, nas áreas de concentração de Direito Administrativo e Econômico.

Juiz de Fora

2016

RENAN PORCARO DE BRETAS

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE
FORA/MG: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO A UMA RENDA
BÁSICA DE CIDADANIA.**

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, nas áreas de concentração de Direito Administrativo e Econômico.

Submetida à Banca Examinadora
composta pelos membros:

Prof. Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Eduardo Salomão Condé

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^a. Dr^a. Ana Livia Coimbra

Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho a todos os brasileiros que passaram ou que ainda passam fome neste país, no qual “em se plantando, tudo dá”. Peço-lhes desculpas, pois sei que tudo que eu puder fazer para lutar por direitos a seu lado será pouco, mas nunca abrirei mão de fazê-lo.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Doutor Frederico Augusto d'Avila Riani, por seu tempo, paciência, gentileza, e, principalmente, por seus ensinamentos. Quaisquer falhas que este trabalho possa apresentar jamais poderão ser atribuídas à sua orientação, papel que desempenhou com maestria e primor.

Aos meus pais, irmãos, sobrinho, tios, tias, avôs e avós. A família não é apenas nossa origem, mas também nosso primeiro contato com a coletividade, com o afeto, com a tolerância (ou a falta dela), com o perdão e com a compaixão. Nas palavras de Liev Tolstoi, “se queres ser universal, começa por pintar a sua aldeia”.

Sem prejuízo aos agradecimentos familiares, agradeço especialmente a meu padrasto Edgard, pelo exemplo de engajamento e preocupação com a justiça social e a democracia. Além de me ensinar a fazer a barba e dirigir na estrada, ele me ensinou a pensar criticamente e a acreditar e lutar por um futuro melhor para mim e para a sociedade em que vivemos.

Aos meus amigos (antigos, recentes ou futuros), pelas risadas, pelas confidências, pelo companheirismo, pelo apoio. Os amigos são o tesouro da alma, é a família que escolhemos, são os anjos que nos guiam de um momento feliz a outro.

Enfim, a meus mestres, todos, desde os do Colégio de Aplicação João XXIII até os da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Obrigado.

*“Out of the night that covers me,
Black as the pit from pole to pole,
I thank whatever gods may be
For my unconquerable soul.*

*In the fell clutch of circumstance
I have not winced nor cried aloud.
Under the bludgeonings of chance
My head is bloody, but unbowed.*

*Beyond this place of wrath and tears
Looms but the Horror of the shade,
And yet the menace of the years
Finds, and shall find me, unafraid.*

*It matters not how strait the gate,
How charged with punishments the scroll,
I am the master of my fate:
I am the captain of my soul.”*

- William Ernest Henley

RESUMO

A pobreza e a má distribuição de renda, bem como todas as injustiças delas decorrentes, configuram um grave problema para as nações de todo o mundo. Mas e se todas as pessoas, independentemente de sua origem, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, condição socioeconômica ou antecedentes criminais tivesse o direito a uma renda básica, que atendesse as suas necessidades vitais, buscando garantir-lhes cidadania? Quantas injustiças e mazelas abomináveis tal cenário não evitaria? A partir do estudo da teoria da Renda Básica de Cidadania, analisando as políticas públicas, seus ciclos, projetos e programas, o presente trabalho intenta avaliar e ponderar acerca de aspectos do programa Bolsa Família (principal programa de distribuição de renda do Brasil), a partir da exposição e estudo de alguns dos impactos sociais demonstráveis do programa na cidade de Juiz de Fora/MG.

Palavras-chave: Renda Básica; Bolsa Família; Políticas Públicas.

ABSTRACT

Poverty and income inequality, as well as all the injustices arising therefrom, constitute a serious problem for nations around the world. But what if all people had a right to a basic income that would meet their vital needs, regardless of their origin, ethnicity, sexual orientation, gender identity, socioeconomic status or criminal record, making sure that they would be real citizens? How many abominable injustices and evils such a scenario would not avoid? From the study of the theory of Basic Income, analyzing public policies, its cycles, projects and programs, this study intends to evaluate and reflect on aspects of the "Bolsa Família" program (main income distribution program in Brazil), from the exhibition and analysis of some data of the social impacts of the program in the Brazilian city of Juiz de Fora, in the state of Minas Gerais.

Keywords: Basic Income; Bolsa Família; Public Policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

1.1 DEFINIÇÃO

1.2 A HISTÓRIA DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

1.3 A IMPORTÂNCIA DE UMA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 DEFINIÇÃO

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS CICLOS

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS, PROJETOS E PROGRAMAS

2.4 O CASO DO BOLSA FAMÍLIA

3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 DEFINIÇÃO

3.2 A HISTÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.3 LEGISLAÇÃO RELACIONADA

3.4 CRÍTICAS DE QUE É ALVO

3.5 CONDICIONALIDADES LIGADAS AO BOLSA FAMÍLIA

3.6 O BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

3.6.1 O BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO: UM RETRATO DO PROGRAMA EM JUIZ DE FORA/MG

3.7 O BOLSA FAMÍLIA E O ACESSO AO EMPREGO: A “PORTA DE SAÍDA”

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

O presente estudo se presta a analisar, levando em conta as noções de política pública, projeto, programa, e da própria Renda Básica de Cidadania, se o Bolsa Família, enquanto parte de uma política pública, vem sendo instrumento eficiente na busca desta renda mínima, tendo como recorte a cidade de Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais, além de fazer uma reflexão acerca dos principais argumentos contrários ao programa.

O trabalho pretende descrever os parâmetros teóricos da Renda Básica e dissecar as características e ciclos das políticas públicas, mas ganha um caráter mais focado quando propõe o debate acerca do real impacto do programa Bolsa Família na cidade mineira de Juiz de Fora, como etapa da implantação da Renda Básica de Cidadania. Ou seja, divide-se em três eixos: A Renda Básica de Cidadania, o estudo das políticas públicas e o programa Bolsa Família em Juiz de Fora.

É cediço que a fome consiste em uma realidade que assola ou já assolou países de todos os continentes, no mundo inteiro. Estudos de várias áreas da ciência, inclusive da saúde humana, mostram as diferentes, porém nefastas, consequências que a privação de alimento tem sobre os seres humanos.

Além disso, é notório que vivemos em uma sociedade essencialmente de consumo, que mostra a todos os momentos a nossos jovens que produtos devem adquirir para serem ou não aceitos nos grupos sociais. A escassez da riqueza, somada a constantes necessidades e demandas, é o que gera, em grande parte das vezes, mazelas sociais como a criminalidade, a exploração sexual, o trabalho infantil, e as demais formas pelas quais as pessoas agredem a própria dignidade para poder sobreviver.

O trabalho se faz importante pela discussão que propõe: a de igualar as condições mínimas de vida, de garantir a dignidade para cada pessoa, garantindo-lhes segurança alimentar e um ponto de partida para fazer suas próprias escolhas. A

principal vantagem da eventual existência de uma Renda Básica de Cidadania é o fim de todas as “últimas alternativas”, ou seja, que nunca mais uma pessoa deva ser obrigada a optar entre fazer algo que agride seus direitos mais básicos ou alimentar-se. Daqui também se depreende que da Renda Mínima se conquista importante fração de liberdade de escolha.

Segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realizado no ano de 2010, a parcela dos 10% mais pobres da população brasileira tem acesso a 1,1% da renda nacional, ao passo que os 10% mais ricos vivem com mais de 44,5%.

A motivação pessoal que influenciou de forma significativa na escolha deste tema foi a inquietude que sempre me causaram as críticas que ouvi a respeito do Programa Bolsa Família. As pessoas criticavam com base no senso comum, em experiências pessoais de pessoas conhecidas, em “achismos”, em simpatia com governo A ou B... O que me levava a questionar: Como um programa de distribuição de renda de abrangência nacional, do qual participam milhões de pessoas, pode ser analisado e julgado tão superficialmente entre as pessoas? Como conhecemos tão pouco de um programa social que adquiriu tanta expressividade no debate político e social, bem como expressão internacional? Daqui, surgiu a vontade de investigar.

O Marco Teórico inicial da pesquisa será composto por variadas noções, de diferentes autores, de políticas públicas, bem como a análise de obras que tratam da Renda Básica de Cidadania, a exemplo da obra do filósofo e economista político belga, Philippe Van Parijs e do ex-senador brasileiro Eduardo Matarazzo Suplicy.

Paralelamente, buscar-se-á delinear o *modus* da atuação do Estado para a resolução da questão da distribuição de renda, tendo como base importante literatura de conceituados estudiosos das políticas públicas.

A princípio, objetiva-se responder a determinadas críticas e questionamentos ao programa Bolsa Família, quais sejam alguns exemplos: A) O Bolsa Família é instrumento de incentivo à ociosidade, estimulando a chamada “vagabundagem”? B)

O Bolsa Família é problemático por não exigir nenhuma contrapartida de quem é beneficiário? C) O Bolsa Família é limitado por não haver uma “porta de saída” para seus beneficiários? D) O Bolsa Família é ineficiente porque não há fiscalização sobre o programa e seus beneficiários, levando a irregularidades?

A primeira parte da pesquisa é predominantemente bibliográfica, a ser desenvolvida a partir de material publicado em livros, artigos, dissertação, teses, entre outros. Além disso, assistir a reportagens jornalísticas, documentários e entrevistas a respeito do assunto foi muito importante para a contextualização do que é abordado neste trabalho.

A segunda parte é a pesquisa descritiva, com o escopo de investigar as estatísticas do programa Bolsa Família no município de Juiz de Fora, elegendo aspectos que se impuserem interessantes do decorrer do trabalho e que estejam disponíveis no banco de dados da Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Juiz de Fora, os quais são levantados com base no Cadastro Único¹ das famílias que participam das políticas sociais do governo federal.

O presente estudo busca expor e analisar o programa Bolsa Família enquanto política pública, e também dedica-se à prazerosa tarefa de apresentar e defender a Renda Básica de Cidadania, não somente para o município mineiro de Juiz de Fora, mas também para mostrar um caminho para o futuro, para legitimar a intensificação das políticas públicas de distribuição de renda e a definitiva transição do Bolsa Família para uma universal e ampla Renda Básica de Cidadania.

¹ Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, o Cadastro Único reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa).

1. A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

A Renda Básica de Cidadania visa, pelo menos na esfera econômica, propiciar, a todas as pessoas, a garantia da satisfação de suas necessidades mais básicas e se relaciona com a ideia da distribuição de renda por ativos (como se fosse o Estado uma grande empresa de capital aberto) que, por sua vez, se engloba na discussão das “Subvenções de capital providas à época da maturidade”, em *Agrarian Justice*, de 1795, de Thomas Paine. A mais relevante vantagem (que será apresentada e discutida no presente trabalho) de uma eventual implementação completa da Renda Básica de Cidadania, ou seja, de sua efetivação em caráter universal (e não por etapas), é a eliminação de toda a burocracia de o Estado ter de auferir quanto de renda o beneficiário acessa através do mercado formal ou informal de trabalho, além, é claro, da supressão do preconceito e do sentimento de vergonha que muitas vezes atingem os beneficiários do programa, por sua situação de hipossuficiência.

1.1 DEFINIÇÃO

A renda básica de cidadania constitui um valor pago por uma comunidade política² a todos os seus membros, individualmente, sem a necessidade de comprovação de renda e nem contrapartida por parte do beneficiário. Relaciona-se o termo Renda Básica a carências básicas, o que é uma “desvantagem” para compreender-se uma definição de RBC (Renda Básica de Cidadania). Ainda assim, há bastante pertinência quando é sugerida, pelo nome “Renda Básica de Cidadania”, a ideia de um patamar de renda equânime para todos.

² Comunidade Política é definida, em Aristóteles, como a cidade. Para o filósofo, é o espaço em que todas as ações das pessoas que ali habitam convergem para o bem da coletividade, para um objetivo comum. (Política, 1252a).

É o direito de todas as pessoas, não obstante a sua origem, etnia, orientação sexual ou identidade de gênero, idade, estado civil ou situação socioeconômica, de receber uma quantia suficiente para garantir-lhes cidadania, como um direito de todas participarem da riqueza da localidade em que vivem.

Amarrando então a definição ampla e primária, para Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 65), “a ‘renda básica de cidadania’ é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida.”.

Como se pagaria uma renda é uma questão relevante. Dinheiro, alimentos, água, terras ou imóveis... Tudo isso pode, teoricamente, consistir em uma renda básica voltada para a cidadania. Contudo, atualmente, tais repasses costumam ser feitos em dinheiro, como uma forma simplificada de proporcionar às pessoas exatamente o que lhes seria mais adequado, respeitada sua individualidade.

Para Suplicy (2002, p. 189), “... a própria família deve escolher no que gastar. Pois, assim, abrem-se mais oportunidades para estimular o comércio e a atividade econômica local, que, de outro modo, poderia estar deprimida em função da seca ou de qualquer outro fenômeno.”.

A noção de renda denota uma prestação recorrente, contínua, periódica, cujo intervalo poderá ser mais ou menos extenso. Vemos em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 67) que “paga a intervalos regulares, quer trimestralmente, como em Charlier [1848], semanalmente, como em Milner [1918], anualmente, como no Alasca desde 1982, ou mensalmente, como na maioria das propostas atuais.”.

Não há, todavia, na definição da Renda Básica de Cidadania, qualquer apontamento no sentido de que o valor deva ser suficiente para cobrir as necessidades fundamentais do beneficiário, nem que deva se limitar a isso. A chamada “linha de pobreza” serve de referência para algumas das propostas, bem como de objetivo a ser superada, para outras.

Segundo Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 69):

Quando se trata de avaliar os méritos de uma proposta de renda de cidadania, é importante, portanto, não se deixar enganar pelo seu valor. É preciso levar em conta a dimensão temporal – medida imediata ou objetivo de longo prazo – e o nível de vida da população envolvida. É preciso também examinar atentamente os ajustes do sistema fiscal e dos benefícios existentes que a proposta considerada inclui.

Uma RBC é paga, como vimos, por uma comunidade política e, por consequência, com dinheiro público. Nada obsta que seja paga por uma comunidade subnacional, como um estado membro de uma federação, uma região ou um município. Um clássico e valoroso exemplo é o estado do Alasca, nos Estados Unidos da América.

Mas na maioria das propostas, como sugerem as expressões “*state bonus*”, “*renda de cidadania*”, “*salário cidadão*”, “*dividendo nacional*”, entre outras, a RBC é provida por Estados-nações, ou seja, comunidades políticas nacionais. No caso do Brasil, trata-se de um benefício monetário que será pago a todos, incondicionalmente, sendo instituído por etapas, a critério do Poder Executivo, a começar pelos mais necessitados, a exemplo do Bolsa Família.

De acordo com Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 70 e 71):

Pode-se também imaginar uma renda de cidadania paga por uma entidade política supranacional. Assim, Jean-Marc Ferry [1995,2000] fez dela um ingrediente central da cidadania da União Europeia, enquanto Genet e Van Parijs [1992] e Van Parijs e Vanderborght [2001] examinam diversas fórmulas de implantação de uma renda de cidadania nesse nível (cf. §IV. 4). Mais audacioso, o artista holandês Peter Kooistra [1994] criou uma fundação que patrocina o projeto de uma renda de cidadania financiada pelas Nações Unidas. Esta ideia de um abono mundial foi retomada pelo jornalista alteromundista belga Dirk Barrez [1999] e pelo economista canadense Myron Frankman [1999,2004].

A maioria das propostas de RBC prevê que ela seja financiada pelo poder público, mas não há um consenso em como acomodar tal despesa ou em uma maneira de garantir que o poder público disporá de tal volume de dinheiro. Por óbvio, como as demais despesas do Estado, a RBC pode ser financiada pelo orçamento geral do Estado, alimentada por variadas receitas (impostos diretos, indiretos, lucros de empresas estatais, etc.).

Contudo, afirmam Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 70,71) que “...diversas propostas atribuem o financiamento da renda de cidadania a um imposto específico. Assim, o ‘modelo de Ulm’ promovido por Helmut Pelzer [1996] reserva para esse fim o produto integral de um imposto proporcional cobrado sobre uma base de renda sensivelmente maior que o imposto de renda das pessoas físicas.”.

Costurando o que já foi elucidado até aqui, temos em Suplicy (2002, p. 139) que:

A renda básica é uma renda paga por uma comunidade política – pode ser uma vila, um município, um estado, um país, um conjunto de países, um continente ou o planeta Terra – a todos os seus membros individualmente, não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Portanto, o direito não está condicionado à situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho.

A renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens ou serviços, nem de cupons ou selos que só podem ser gastos em certo tipo de bens, como alimentos. Não envolve qualquer restrição ao que a pessoa vá fazer com os recursos, quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. Ela complementa, e não substitui, transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde públicas.

A renda básica é paga de maneira regular, em intervalos que podem ser de um mês ou, como ocorre no Alasca, de um ano. Pode ser paga em cheque ou por meio de cartão de crédito com validade de um ano, com direito a uma retirada mensal, como começa a ser pago no Brasil, pela Caixa Econômica Federal, com o programa de garantia de renda mínima associado à educação, ou Bolsa Escola. Pode ser também complementada com um capital básico, uma quantia que seria paga a todos uma vez em sua vida, a exemplo do proposto por Thomas Paine, em 1795, como visto acima, e mais recentemente por Bruce Ackerman e Anne Alstott, em *The Stakeholder Society* (Uma sociedade em que todos participam, 1999).

Para Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 74 e 75), o nome “renda básica de cidadania” leva os defensores desta política a considerar que a qualidade de “membro” da comunidade que dá acesso ao abono universal só se aplicaria aos cidadãos, no sentido de pessoas que possuam efetiva cidadania naquela comunidade, preenchendo os requisitos formais que esta lhes impuser para gozarem de tal condição. Outros, ainda de acordo com os autores, que veem na RBC um instrumento de luta contra a pobreza e o desemprego, interpretam a classificação de “membro” mais amplamente, ou seja, incluem o conjunto de

moradores permanentes daquele local, definindo-os assim, por exemplo, baseando-se em sua residência fiscal.

Ainda discutindo as características dos destinatários da RBC, Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 76), explicam que na maioria das propostas existentes de renda de cidadania, esta é destinada apenas a maiores de idade, de modo que seria encarada como complemento natural de um mecanismo de prestações familiares universais de menor valor a favor dos menores de idade, seja qual for a posição da criança na família, a renda ou a situação de seus pais ou responsáveis.

Muitas propostas de Renda de Cidadania, entre as quais se inclui o Bolsa Família (da qual trataremos em um capítulo futuro), exigem uma comprovação de renda por parte dos beneficiários. Em muitos desses casos, há um patamar de renda prescrito em lei para ser atingido com a ajuda do abono. É aqui que reside uma fundamental diferença da universal e irrestrita Renda Básica de Cidadania. Vejamos pois em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 78):

A renda básica de cidadania, pelo contrário, constitui uma transferência *a priori*. É paga aos ricos e aos pobres, sem considerar o nível de suas outras rendas, muito menos o seu patrimônio ou recursos das pessoas próximas. É concedida integralmente àqueles cuja renda ultrapassa o nível de renda mínima que ela assegura a todos, assim como àqueles cuja renda é inferior a este mínimo.

Não se diferencia, portanto, de forma alguma, aqueles que dependem fundamentalmente da renda dos demais. Não há necessidade de comprovação da renda e, conseqüentemente, não há a possibilidade de uma pessoa sentir-se envergonhada ou culpada de receber o benefício.

Ainda segundo Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 83):

Ao contrário dos mecanismos convencionais de renda mínima garantida, a renda de cidadania não depende de comprovação de insuficiência de renda e é paga a todos. Essa característica costuma ser associada à ideia de que a renda básica, ao contrário desses mecanismos, é plenamente cumulativa com qualquer outra renda, o que, assim, contribui necessariamente para melhorar a situação líquida da pessoa beneficiária.

A Renda Básica de Cidadania, universal e ampla, pretende então não exercer sobre o beneficiário nenhum controle sobre sua vontade de inserção no

mercado de trabalho ou em atividades não remuneradas que não sejam de seu desejo. Para Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 92), “a renda básica é estritamente individual, paga sem relação com a renda dos beneficiários e sem estar ligada a nenhuma exigência de contrapartida.”.

1.2 A HISTÓRIA DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

O surgimento do ideal de garantir a todos uma renda para satisfazer-lhes as necessidades humanas vitais partiu de Thomas More, conselheiro do rei inglês Henrique VIII, fundador da igreja anglicana. Um dos fundadores do pensamento humanista europeu, More defendia a importância de assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna, procurando regular as controvérsias sociais com um sutil senso de igualdade.

Segundo Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 36):

Até o século XVI, a assistência aos mais desvalidos foi, na Europa, obra da caridade local privada, às vezes coordenada por congregações religiosas. A subsistência nunca foi garantida e a própria noção de renda mínima era desconhecida. É na *Utopia* de Thomas More (1478-1535), publicada em Louvain em 1516, que podemos encontrar a sugestão mais antiga de uma garantia de renda: o viajante Rafael a recomenda com eloquência ao arcebispo de Cantuária como instrumento bem mais eficaz que a pena capital para combater a criminalidade.

Mas é a um amigo de More, Johannes Ludovics Vives (1492-1540), humanista de origem judia catalã e professor em Louvain, que devemos o primeiro plano detalhado e cuidadosamente argumentado de uma renda mínima garantida.

O pensamento de Thomas More, que influenciou Vives e tantos outros que viriam nas décadas seguintes, serviram de base para o socialismo econômico, chegando a ter grande prestígio na União Soviética, onde ergueram uma estátua em sua homenagem. (Suplicy, 2002, p. 107).

Temos então, em Suplicy (2002, p. 108 e 109), sobre o autor da *Agrarian Justice*, Thomas Paine:

Em *Justiça agrária*, um ensaio que enviou em 1795 ao Diretório e ao Parlamento da França, Paine notou que a pobreza era relacionada com a civilização e com a instituição da propriedade privada. Pois entre os índios da América, à época, ele via menos miseráveis do que nas vilas e cidades europeias. Observou que “é uma posição não controvertida que a terra, em seu estado natural, não cultivado, era e sempre continuaria a ser propriedade comum da raça humana”. Considerava justo que uma pessoa que cultivasse a terra, e tivesse nela feito alguma benfeitoria, pudesse ter o direito de receber o resultado daquele cultivo. Argumentou, todavia, que “todo o proprietário que cultiva a terra deve à comunidade um aluguel pela mesma”. Assim, desse aluguel pago por cada proprietário se constituiria um fundo nacional, o qual produziria rendimentos que seriam pagos na forma de dividendos iguais para todos, a fim de compensar a perda daquela herança natural. Cada pessoa, ao completar 21 anos, receberia 15 libras esterlinas; e a pessoa que completasse 50 anos, daí para frente, a cada ano teria o direito a receber 10 libras esterlinas, pois “todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou seu equivalente”. Paine advogou que esse pagamento deveria ser visto como um direito, não como uma caridade.

Os relatos seguintes, em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 37), vêm do município inglês de Speen, no sul da Inglaterra, onde se instituiu o direito a um abono a todos os necessitados que ali viviam: “... os magistrados locais aprovam uma resolução na qual obrigam as paróquias a pagar um abono que complete o salário dos trabalhadores pobres de modo a atingir um patamar que leve em conta a composição da família, indexado pelo preço da farinha.”. Este sistema viria a ser revogado após 39 anos, em 1834, mas foi sucedido por vários exemplos similares através da Europa, sempre localmente, de maneira descoordenada.

Charles Fourier, em suas obras *Lettreau Grand-Juge* (1803) e *La Fausse industrie* (1836), traz a ideia de que a cada necessitado é devido um “mínimo de subsistência abundante”, por lhes terem sido abduzidos os direitos fundamentais da liberdade de caça, pesca, colheita e pastagem. Vemos em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 45) que: “No espírito de Fourier, no entanto, se é evidente que a compensação é devida aos pobres sem contrapartida da sua parte, é igualmente claro que ela só é devida aos pobres e que deve assumir a forma de pagamento em gêneros.”.

Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 46), continuam:

Seu discípulo Victor Consideránt (1808-1893) parece dar um passo rumo a um verdadeiro abono universal quando fala em ‘adiantar o mínimo ao povo’

[Considerant, 1845]. Mas é na pena de Joseph Charlier (1816-1896), pensador belga de inspiração fourierista, que podemos encontrar a primeira proposta elaborada de abono universal no continente europeu.

Sobre Joseph Charlier, vemos em Suplicy (2002, p. 109) que:

Em 1848, o mesmo ano em que Marx e Engels estavam concluindo o *Manifesto Comunista*, a apenas alguns quarteirões, em Bruxelas, o advogado Joseph Charlier (1816-1896) formulou com clareza, pela primeira vez, a proposição de se conceder a todas as pessoas, incondicionalmente, o direito a uma renda básica. Apresentou-se no livro *Solução do problema social ou constitucional humanitária*, baseado na lei natural, e precedido de uma exposição de motivos. Desenvolveu mais tarde o tema em *A questão social resolvida, precedida de um testamento filosófico de um pensador*. Inspirado na tradição de Fourier, ele viu na igualdade de direito à propriedade da terra o fundamento de um direito incondicional a uma certa renda.

Conta Suplicy (2002, p. 110) que, anos mais tarde: “Ao escrever sobre as fundações e os sistemas de livre mercado, John Stuart Mill, em 1848, afirmou em *Princípios de economia política* ser ‘altamente desejável que a certeza da subsistência seja garantida por lei aos destituídos’.”.

Veio com a Revolução Industrial, no século XIX, a desintegração instantânea da solidariedade tradicional, dando espaço à necessidade da criação de uma rede de proteção social que fosse além do auxílio aos indigentes e aos miseráveis. O chanceler da Prússia, Otto Von Bismarck, implanta então, em 1883, para conter o crescimento de um discurso utilizado por seus opositores, o primeiro sistema generalizado de seguridade compulsória para todos os trabalhadores, seguindo a concepção da obra *Esquisse d’un tableau historique des progrès de l’esprit humain*, escrita pelo filósofo francês Marie Jean Antoine de Caritat, o Marquês de Condorcet, em 1795.

Vemos em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 39 e 40):

A partir de Bismarck, a proteção social assim metamorfoseada deixa de ser uma atividade marginal para tornar-se, pouco a pouco, uma das tarefas essenciais da autoridade pública. É o nascimento do Estado social, no qual a seguridade relega à margem a assistência, sem, nem por isso, torná-la totalmente inútil.

O fortalecimento de um sistema de seguridade social anula do processo aqueles que não têm acesso à condição de trabalhadores (restringindo a

solidariedade aos que auferem renda pelo trabalho) e, portanto, não resta descartada a questão da necessidade de uma renda mínima. Tal questão retorna ao foco, no escopo do relatório *Social insurance and allied services*, em 1942, sucedido, em 1948, pelo *National Assistance Act*, regulação que dá à Grã-Bretanha um instrumento genuíno de renda mínima em dinheiro, assegurada sem limite de tempo a todas as famílias que preenchessem determinados requisitos, que demonstravam a necessidade do abono, delineados à época.

Vemos em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 40), a primeira convergência e evolução de mecanismos de seguridade social em uma política de renda mínima garantida:

Os países nórdicos são os primeiros a integrar as diversas formas de auxílio social em programas nacionais de garantia de renda. Os Países Baixos vêm logo após, em 1963, e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de assistência social (1961) determina as regras gerais, embora sua aplicação seja deixada a critério das autoridades locais.

De acordo com Suplicy (2002, p. 123), “Desde os anos 30, diversos países introduziram maneiras de garantir uma renda mínima, seja na forma de benefícios às crianças, de auxílio às famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social.”. Entre estes países, Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 41) citam Canadá, Estados Unidos da América e Austrália.

Do século XIX até então, fortaleceu-se a criação das supramencionadas redes de proteção aos materialmente desafortunados. No entanto, todas estas propostas de seguridade social tinham em comum o princípio fundamental de assistir àqueles que se adequavam, em geral, a três condicionalidades: comprovação de renda, situação familiar e ânimo de trabalhar.

Retomam o pensamento de Thomas Paine, então, Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 43):

Nenhuma dessas três condicionalidades está presente na proposta que Thomas Paine (1737-1809), figura de proa das revoluções americana e

francesa, apresenta ao Diretório num opúsculo intitulado *La justice agraire*. Radicalmente irredutível quer à ideia de seguridade social, quer de assistência social, a proposta de Paine é conceder incondicionalmente uma dotação modesta e prefixada a todo homem ou mulher que chegue à idade adulta, assim como uma pensão modesta de aposentadoria. A seus olhos, não se trata aqui de caridade, nem mesmo de solidariedade, mas sim de justiça: para Paine, a distribuição igual entre todos do valor da terra concretiza de forma adequada a ideia mais abstrata, que data de *De jure belli ac pacis* (1625), do humanista holandês Hugo Grotius (1583-1645), segundo a qual a terra é propriedade comum da espécie humana.

O que importa frisar, com a menção às ideias de Thomas Paine, neste momento, é a diferença entre o desenvolvimento de um pensamento de seguridade social relacionado à condição de trabalhar e a ideia inicial de renda básica de cidadania, universal e, sobretudo, incondicional. É esta segunda que recobramos a partir de agora, em Suplicy (2002, p. 111 e 112), quando destaca o pensamento de Bertrand Russel e Bernard Shaw, entre os vários filósofos, economistas e estudiosos de todas as ciências sociais que defenderam a renda mínima durante o século XX:

Russel argumentou que não deveríamos nos preocupar tanto com o pequeno número de pessoas que não desejam trabalhar e que se tornariam preguiçosas caso tivessem direito a uma renda mínima garantida. Perceberíamos que muitas delas, mesmo possuindo um certo nível de renda suficiente para todas as suas necessidades, ainda assim prefeririam trabalhar para construir uma vida melhor.

Bernard Shaw, ao escrever sobre a peça de teatro *Major Barbara*, no texto publicado em *O teatro das ideias*, comentou que, melhor do que a instituição do salário-mínimo e a pensão para os aposentados, era o plano apresentado no Parlamento inglês por seu colega socialista Cobden-Sanderson: pensões universais para a vida inteira: “[...] dar a cada pessoa o suficiente para viver bem, de modo a garantir a comunidade contra a possibilidade de casos de doença maligna da pobreza, e então (necessariamente) cuidar de que ele mereça o que ganha”.

Mais tarde, uma série de outros economistas e filósofos (do chamado círculo de Cambridge), prosseguiu à defesa da proposta da renda mínima garantida, como Bertrand Pickard, Dennis Miller, Joan Robinson e outros. Um exemplo dessa evolução ideológica do Círculo de Cambridge vem com o Nobel de economia, James Edward Meade, como mostra Suplicy (2002, p. 114):

James E. Meade defendeu a instituição de uma renda de cidadania ou de um dividendo social já em 1935, em *Diretriz de política econômica para um governo trabalhista*, pois considerava que esse instrumento seria muito importante para o objetivo de se alcançar maior nível de emprego na economia.

Mais tarde, nos Estados Unidos da América, outro Nobel de economia, James Tobin, também se posicionava claramente em favor de uma renda garantida a todos como um direito à cidadania. De acordo com Suplicy (2002, p. 116): “Ele formulou claramente sua posição favorável a um imposto de renda negativo, apresentando como uma das alternativas o formato de um *demogrant*³, equivalente ao de uma renda básica, inclusive como uma maneira de se buscar maior equidade para os negros.”. Outro importante defensor da renda mínima garantida, através do imposto de renda negativo, nos Estados Unidos foi Milton Friedman, em sua obra *Capitalismo e liberdade*.

De acordo com Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 55), “No final da década de 1970, quando o debate sobre o *demogrant* está quase esquecido nos Estados Unidos, surge no norte da Europa uma discussão sobre o abono universal, em geral com total ignorância dos avanços anteriores.”. Vemos em Suplicy (2002, p. 123 e 124) que:

Serge Paugam registra que sistemas de renda mínima garantida, em geral sob condições, foram instituídos na Dinamarca, em 1933; no Reino Unido, em 1948; na Alemanha Federal, em 1961; nos Países Baixos, em 1963; na Bélgica, em 1974; na Irlanda, em 1977; em Luxemburgo, em 1986; na França, em 1988; e em diversas províncias da Espanha, como Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco, em 1990; e em Portugal, em 1996.

No começo do século XXI, a União Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem junto a seus países membros a adoção de programas de renda mínima, reconhecendo todavia que se trata de assunto interno de cada país. Em 1988, numa resolução que versava sobre a erradicação da pobreza na comunidade europeia, o Parlamento Europeu declarou ser favorável à adoção de programas dessa natureza.

Os principais estudiosos da RBC avaliam que a França foi tardia nesse processo, em decorrência do longo tempo em que o debate foi travado no país. Em 1988, contudo, surge um ambicioso mecanismo nacional de renda garantida, denominado “*revenu minimum d’insertion*” (renda mínima de inserção), o RMI, revelam Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 41).

³*Demogrant* é o termo designado na obra de Tobin para definir uma garantia (um benefício) que se basearia em critérios demográficos, como idade e gênero.

Chegando a nosso continente, Suplicy (2002, p. 130 e 131) nos mostra que:

Na América Latina também houve inúmeras iniciativas. Uruguai, Chile e Argentina instituíram há algumas décadas a *Assignación Familiar*, programa que prevê uma complementação de renda aos trabalhadores do mercado formal que tenham crianças frequentando escolas. O programa é financiado com taxas cobradas sobre a folha de pagamento. Na Argentina, até recentemente, o benefício mensal por família padrão (marido, cônjuge, e dois filhos) correspondia a aproximadamente 10% do salário médio. Os economistas Rubén LoVuolo e Alberto Barberito, em *Contra La Exclusión: La propuesta del Ingreso Ciudadano* (1995), defenderam que se universalize o direito a uma renda de cidadania para todas as crianças a partir desse mecanismo.

A Venezuela instituiu, em 1989, o programa Bolsa Escolar para as crianças de famílias carentes que estivessem frequentando escola, até o limite de três crianças por família. Em 1991, adicionou-se o bônus cereal e o bônus leite, que correspondiam a dois quilos de arroz, dois quilos de farinha de milho e um litro de leite para cada família. Em 1996 o governo implementou o Programa de Subsídio Familiar, substituindo a Bolsa Escolar e os bônus mencionados, transformando-os em pagamentos equivalentes em dinheiro para as famílias que possuíssem crianças matriculadas em escolas.

Não é imaginável, todavia, que os programas colocados em prática se desdobrariam com perfeição absoluta. Ao contrário, foram identificados inúmeros problemas nas realidades locais que poderiam e deveriam, para que fossem superados, ter sido estudados. Surge então, no ano de 1986, a Rede Europeia da Renda Básica (Basic Income European Network – BIEN), que reuniu as principais mentes defensoras do tema para advogar pela instauração de uma renda básica universal. Vejamos, pois, em Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 59 e 60):

Com o pseudônimo de “Coletivo Charles Fourier”, um grupo de pesquisadores e sindicalistas ligados à Universidade de Louvain apresenta, em março de 1984, uma sinopse intitulada “A renda básica de cidadania” num concurso sobre o futuro do trabalho organizado na Bélgica pela Fundação Rei Balduíno. A sinopse é premiada em outubro de 1984, e o prêmio permite ao Coletivo Charles Fourier organizar, em setembro de 1986, um colóquio que reúne em Louvain-la-Neuve alguns dos que tiveram participação mais ativa nas rodadas de discussão sobre a renda de cidadania em seus respectivos países. Espantados ao se verem tão numerosos em torno de uma ideia que acreditavam ser os únicos a defender, os participantes decidem criar a Basic Income European Network (Bien, Rede Europeia da Renda Básica), que dá início à publicação de um boletim informativo regular e organiza um congresso a cada dois anos.

Embora longe desse contexto, o caso do Alasca é emblemático e, mesmo sob o risco de alongar este capítulo e tornar enfadonha a leitura do presente trabalho, é necessário que seja detalhado para expor como, na prática, desenrolou-

se um dos únicos sistemas de abono universal existentes. De acordo com Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 61):

No entanto, é longe de todos esses debates que se põe em prática e se desenvolve o único sistema verdadeiro de abono universal existente hoje em dia. Em meados dos anos 1970, o governador republicano do estado do Alasca (Estados Unidos), Jay Hammond, se assusta com a possibilidade de que a enorme riqueza gerada pela exploração do petróleo na baía de Prudhoe, a jazida mais importante da América do Norte, beneficie exclusivamente a população atual do estado. Propõe, então, a criação de um fundo destinado a garantir, com o investimento de parte da receita do petróleo, a perenidade dessa riqueza. Em 1976, o Alaska Permanent Fund foi criado por uma emenda à Constituição do estado. Para que a população do Alasca se interesse pela sua sustentabilidade e crescimento, o governador Hammond formula o pagamento anual de um dividendo a todos os habitantes, proporcional aos anos de residência no estado. Levado diante da Suprema Corte dos Estados Unidos devido à discriminação contra os imigrantes vindos de outros estados, a proposta foi declarada em desacordo com a “cláusula da proteção igual”, décima quarta emenda da Constituição Federal. Modificada para superar tal obstáculo, transforma-se, então, num verdadeiro abono universal [Alaska Permanent Fund Corporation, 1988].

À época da obra de Van Parijs e Vanderborght, ano de 2006, o estado do Alasca era, de fato, a única experiência real do abono universal, a única lâmina para a qual poderíamos olhar e realizar estudos sobre os resultados sociais de uma Renda Básica de Cidadania. Contudo, desde o ano de 2008, a vila de Otjivero, na miserável Namíbia, vem experimentando a Renda Básica de Cidadania.

A Namíbia está localizada entre Angola e a África do Sul, tem população de aproximadamente 2,2 milhões de habitantes e renda per capita de cerca de US\$ 4.000 anuais. O potencial de crescimento da sua economia se baseia nas riquezas minerais – urânio, cobre, zinco, dentre outros – e da agropecuária e pesca. Contudo, um de seus maiores problemas é a grande concentração de riqueza e renda. A 100 quilômetros da capital Windhoek, situa-se a vila rural de Otjivero, com seus mil habitantes.

Com a contribuição de Sindicatos de Trabalhadores, de Igrejas alemãs e de outras fontes voluntárias de doações, como membros da Coalizão da Namíbia por uma Renda Básica, desde janeiro de 2008, paga-se cem dólares da Namíbia – equivalentes a 10 euros ou 12 dólares norte-americanos – a todos os seus

habitantes. Antes da implantação da medida, a situação da vila era de fome absoluta.

Passados dois anos da instituição da Renda Básica no local, mais precisamente no ano de 2010, a pobreza em Otjivero diminuiu de 76% para 16%. A proporção de pessoas em atividades econômicas aumentou de 44% para 55%. Muitas pessoas iniciaram empreendimentos pequenos para produzir tijolos, pães, alimentos e vestidos. O nível de nutrição e da presença das crianças nas escolas melhorou significativamente. A taxa de evasão escolar caiu de 40% em 2007 para 0%, ainda em novembro de 2008. A taxa de criminalidade diminuiu 42%. (Krahe, 2009).

Eduardo Matarazzo Suplicy, então Senador da República, apresenta, em 1991, o projeto de lei que institui a garantia de uma renda mínima para todos os brasileiros. Em 16 de dezembro de 1991, o projeto foi aprovado por consenso no Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados. Contudo, em 1995, no município paulista de Campinas e no Distrito Federal, praticamente de forma simultânea, iniciavam-se programas de garantia de uma renda mínima. As experiências locais se espalharam por inúmeros municípios, até os dias de hoje, com bons resultados.

Entre 1997 e 2001, surgiram os programas sociais de abrangência nacional, chamados Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Tais programas deram origem ao Programa Bolsa Família, que, hoje, está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros.

Em 2003, o Senado Federal aprovou o projeto de lei que foi sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004, tornando-se a Lei 10.835, que institui a Renda Básica de Cidadania (RBC).

1.3A IMPORTÂNCIA DE UMA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

É importante ressaltar, sem prejuízo de todo o histórico já traçado acima, que a origem da proposição da garantia de uma renda que permita a sobrevivência de todas as pessoas, para alguns, acompanha a história da humanidade, os fundamentos, assim, estariam presentes no Antigo e no Novo Testamento, nas parábolas de Jesus, nos ensinamentos do islamismo, no budismo e nas reflexões dos mais destacados filósofos, cientistas sociais, economistas e defensores dos direitos humanos contemporâneos.

De acordo com Van Parijs e Vanderborght (2006, p. 30):

Para alguns, a renda básica de cidadania constitui uma solução decisiva para numerosos flagelos, começando pela pobreza e pelo desemprego. Para outros, não passa de uma quimera absurda, economicamente impraticável e eticamente repugnante. Mas quer tendamos a defendê-la, quer a derrubá-la, a necessidade de refletir a respeito se impõe a partir de agora a quem pretenda repensar em profundidade as funções do Estado social diante da “crise” multiforme que enfrenta, a quem busque um modo de reconfigurar a segurança econômica de maneira a responder aos desafios da globalização, a quem alimente a ambição de oferecer uma alternativa nova e radical ao neoliberalismo.

Nosso primeiro pensamento, quase que intuitivamente, por termos sido doutrinados, domesticados e treinados para sempre estarmos disponíveis e dispostos a oferecer nosso tempo e saúde ao trabalho, é o de estranheza e descrença em relação à proposta. Como vemos em Suplicy (2002, p. 192 e 193):

Há uma certa dificuldade em se aceitar que alguém possa obter uma renda que não seja a proveniente do trabalho. Ora, eis um aspecto-chave que precisa ser compreendido. O direito das pessoas a uma renda mínima deve ser visto como independente de a pessoa estar ou não trabalhando.

Em nossa Constituição aceitamos que a pessoa que detém um capital, ou um patrimônio – uma fazenda, uma fábrica, uma loja, um banco, um imóvel qualquer ou uma quantia em dinheiro – tenha a possibilidade de receber os rendimentos decorrentes desse bem, na forma de aluguéis, juros ou lucros, sem a necessidade de estar trabalhando. Ou seja, nós asseguramos aos ricos o direito de receber rendimentos sem que necessariamente eles trabalhem. Entretanto, normalmente eles trabalham. E por quê? Porque é

próprio do ser humano querer progredir. Pois bem, se asseguramos aos mais ricos o direito de receber rendimentos sem obrigatoriamente estarem trabalhando, por que não poderíamos assegurar também aos mais pobres o direito de receber uma renda? Não é todo o povo brasileiro o dono desse imenso e rico patrimônio que é nosso país?

Apenas para que usemos de exemplo, uma vez que, a este ponto do trabalho, já abordamos o assunto, é preciso falar brevemente do Alasca. Entender o que aconteceu no Alasca, principal exemplo empírico da RBC, pode ser útil para projetar um cenário em que seja finalmente realidade a renda básica. Vejamos em Suplicy (2002, p. 137):

O Alasca tem hoje 626.932 habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*⁴ superior a US\$ 30.000 anuais. Os cerca de 170 milhões de brasileiros produzem um PIB *per capita* cerca de um sétimo menor. Se um dividendo proporcional ao nosso PIB *per capita* fosse distribuído a cada brasileiro, seria possível pagar algo em torno de R\$ 47 por mês para cada um. Numa família de seis pessoas isso significaria R\$ 282 mensais, que poderiam fazer enorme diferença na vida de muitos brasileiros.

Além disso, a renda básica universal é defendida como mecanismo de maior eficácia na luta contra a pobreza e, também como tradução imediata do princípio da justiça, o que nos permite concluir que, para erradicarmos de vez a pobreza absoluta e construirmos uma sociedade civilizada e justa, uma alternativa de bom senso será garantir a implantação da Renda Básica de Cidadania.

A implementação de uma RBC pode ser significativa para o fim do constrangimento do preconceito que sofrem os beneficiários de programas sociais, uma vez que, se todos receberem um dado valor do Estado, ninguém mais estará estigmatizado como dependente do abono em decorrência de sua situação socioeconômica. Além do mais, a RBC plena e para todos também eliminaria o fenômeno da dependência, ou seja, a possibilidade de que uma pessoa cogite abrir mão de conseguir um emprego pelo medo de perder o benefício a que faz jus. Se todas as pessoas receberem, independentemente do que já possuem, uma Renda Básica, a pessoa que mais precisa vai sempre progredir em qualquer atividade

⁴Renda *per capita* é o nome de um indicador que auxilia o conhecimento sobre o grau de desenvolvimento de um país e consiste na divisão do coeficiente da renda nacional pela sua população, segundo definição do sítio www.infoescola.com.br, acessado no dia 26 de Janeiro de 2016, às 18:00.

econômica que realizar, evitando as armadilhas do desemprego ou da pobreza. (SUPLICY, 2002, p. 24).

O aspecto mais importante da Renda Básica de Cidadania é que ela proporciona uma parcela (ainda que pequena) de liberdade real, em suas dimensões de renda e o poder de não precisar atentar contra a própria vontade em nome da sobrevivência. A RBC traz um mundo em que o ser humano não precise mais escolher, como única solução para alimentar sua família, fazer algo que seja ilegal, degradante, insalubre ou apenas que não seja sua vocação. A Renda Básica de Cidadania universal não estigmatiza, não controla os recursos recebidos ou investidos pela pessoa, não controla de maneira nenhuma sua vida privada. É, enfim, um passo significativo, audacioso e, sem dúvida o mais humano, para o direito à liberdade.

Torna-se expressiva a importância da busca pela RBC, e que a tendência natural é que o Estado tome para si a tarefa de organizar esforços para chegarmos a tal objetivo. Mas de que maneira o Estado age? De que forma o Estado forma o entendimento sobre o que é importante ou não fazer e de como se deve fazer? Quais são os processos pelos quais, respeitando-se o Estado Democrático de Direito, o poder público define e implementa os assuntos e questões que devem ser foco de sua atenção e seus esforços? Como estudaremos a seguir, o Estado opera para mudar a realidade através de políticas públicas.

Obviamente, devemos ter a crítica de que nem sempre as políticas públicas implementadas pelos detentores do Poder têm a intencionalidade de refletir de forma transformadora na sociedade. Na quase totalidade dos exemplos históricos que conhecemos, as políticas públicas são instrumentalizadas para conformar o estado de coisas de um lugar, para suprir de forma sutil alguma demanda, para satisfazer os anseios populares de maneira superficial e manter o *status quo*. Contudo, buscase, no próximo capítulo, explanar sobre a maneira como as políticas públicas funcionam, enquanto método, mas, ainda assim, há a consciência de que nem sempre tal recurso é empregado na efetiva transformação da realidade.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Como poderia o Estado então empreender um esforço para “tirar do papel”, por exemplo, a proposta de uma Renda Básica de Cidadania? Como interagir com a sociedade e seus diferentes atores? Como definir quais são os problemas que precisam ser enfrentados, avaliar alternativas, planejar métodos de ação e implementá-los? Qual o mecanismo de que dispõe o poder público para interferir nos problemas da coletividade?

Tal processo de eleger prioridades e traçar planos de ação para solucionar questões de interesse público se traduz nas chamadas políticas públicas.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6 e 7), trazem uma síntese de um relevante pensador do tema:

Naquela que é provavelmente a definição mais conhecida, Thomas Dye nos oferece uma formulação particularmente sucinta, em que descreve a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (Dye, 1972, p.2). Naturalmente, para muitos fins analíticos, esta formulação é simples demais, pois confere o mesmo tratamento de política pública a todo e qualquer comportamento governamental, desde comprar ou não clipes de papel até travar ou não uma guerra nuclear, e não oferece os meios para diferenciar os aspectos triviais daqueles que são mais importantes nas atividades do governo. Não obstante, esta definição tem seus méritos.

Para Thomas Dye, o agente principal da chamada *policy-making* é um governo. O papel dos governos nesse processo se dá por sua competência para tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos, decisões legitimadas pelo poder e que possam gerar sanções para quem as desrespeitar. Quando uma decisão é tomada por grupos de interesses, entidades filantrópicas, movimentos sociais e os demais atores não governamentais afins, mesmo que afete toda uma coletividade, não se tratará de políticas públicas.

As políticas públicas são, em sua essência, iniciativas tomadas por governos. Para o autor, a *policy-making* envolve a realização de uma escolha por

parte do governo, de fazer ou não fazer alguma coisa para tratar um determinado problema coletivo, ou seja, “empreender um determinado curso de ação”.

Por fim, a concepção de Dye de políticas públicas pressupõe a escolha consciente do governo. A ação ou omissão governamental tem um fim desejado, um objetivo a ser alcançado e, portanto, são dramaticamente intencionais, somente assim podem ser consideradas políticas públicas. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p. 7).

Como veremos a seguir, são demasiadas as concepções de políticas públicas, tornando intensa a tarefa de chegar a uma definição.

2.1 DEFINIÇÃO

A política pública pode ser vista como o esforço do Estado em resolver as questões relevantes na esfera social. De acordo com Riani (2013, p. 148), para se alcançar uma compreensão do que sejam as políticas públicas, é preciso frisar que elas são públicas e não privadas porque pretendem resolver problemas da coletividade, e não questões individuais. Tais problemas coletivos podem ser das mais variadas naturezas, como estruturais, econômicos e ambientais.

Ora, mas de que outra maneira poderia não ser difícil e ingrata missão de analisar um assunto tão caro e, ao mesmo tempo, tão basilar para a vida em sociedade? Como poderíamos conceber que o enfrentamento dos problemas da coletividade se dariam sem o inevitável choque de interesses, visões de mundo, ideologias políticas e histórias de vida?

Para Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 71), “Debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas.”.

Trata-se do processo, ao mesmo tempo técnico e político, de construção de soluções para problemas da coletividade, através da proposição de meios, advindos do Estado, de resolução destes problemas. Vejamos em Rodrigues (2010, p. 53):

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (*ações*), “aonde chegar” (*metas* ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (*estratégias de ação*).

Referem-se ao que o Governo está ou não está fazendo nas diversas áreas (econômica, política e de bem-estar social). Exemplos de políticas públicas são: política econômica (monetária, fiscal, tributária), política externa, política agrária (para enfrentar os conflitos de terras), emenda de reeleição/ampliação da duração de mandatos, estatuto dos sindicatos, estatutos do idoso, da criança e do adolescente, política de proteção ao desemprego, medidas de combate à pobreza e às desigualdades socioeconômicas, ampliação de direitos de cidadania. Quando o foco está na *ação de Governo*, parte-se do pressuposto de que o curso dessa ação envolve comportamentos que são orientados por metas, num ambiente com grau variado de previsibilidade ou acaso.

Novamente Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 8 e 9), complementam, com a definição de outro importantíssimo pensador da área:

Jenkins também aperfeiçoa a definição de Dye, acrescentando a ideia de que a *capacidade* do governo para implementar suas decisões também é um importante componente da política pública e um fator-chave, que afeta os tipos de ação que o governo levará em conta. A definição de Jenkins reconhece que as limitações na capacidade de agir restringem a gama de opções consideradas em circunstâncias específicas de tomada de decisão ou podem contribuir para o sucesso ou insucesso dos esforços da *policy-making*. A opção governamental por uma política pode ser limitada, por exemplo, pela falta de recursos financeiros, de pessoal ou de informação, por obrigações decorrentes de tratados internacionais, ou pela resistência doméstica a determinadas opções.

Vemos em Condé (2012, p. 82 e 83), a noção de *dimensões* das políticas públicas:

Uma vez realizada a visão geral sobre a questão, cabe refletir um pouco sobre algumas de suas dimensões. Serão considerados cinco pontos principais:

- 1) Dimensão “temporal”: associada a cada parte do ciclo de políticas (agenda, formulação, decisão, implementação, avaliação);
- 2) Dimensão de conteúdo: o que são as políticas e como elas são desenhadas. É a etapa após o reconhecimento do problema público e coletivo que elas pretendem sanar;
- 3) Dimensão do “quem faz”: quem são os atores envolvidos, quem “ganha” ou “perde”;

- 4) Dimensão “onde”, “espacial”: quais são e como funcionam as instituições envolvidas;
- 5) Dimensão “como”: o processo de decisão e suas características, que guarda relação direta com o que foi apontado nos tópicos 3 e 4.

Contudo, como vamos percebendo no decorrer desse estudo, uma política pública não se restringe apenas à elaboração de uma ação estatal que vise conciliar objetivo e maneiras de enfrentar questões de caráter público.

Riani (2013, p. 145), defende que:

Vasto é este campo. Como ação (ou inação) estatal para enfrentar os problemas que lhe são postos, as políticas públicas podem ser da mais variada ordem: políticas econômicas, política de subsídio a determinados setores da economia, políticas regulatórias, política ambiental, política urbana e políticas sociais, tais como as educacionais, de saúde, e de redistribuição de renda, como a assistência social e, de certa forma, a previdenciária.

Já dá para perceber que a *política* aqui mencionada refere-se à atividade ou às atividades (processo) que expressam relações de poder e visam à resolução de problemas ou conflitos relacionados ao interesse público e, portanto, da coletividade. Assim, a política como ação dirigida a uma finalidade (*policy*) diferencia-se de política como jogo político, a relação de interesses entre os vários atores sociais.

É inegável, assim, que o estudo das políticas públicas é demasiadamente complexo, controvertido e desgastante. Variadas e, por muitas vezes, contraditórias são as definições de política pública. Isso ocorre, como virá à tona adiante, devido ao seu caráter multidisciplinar e à pluralidade de fatores que influenciam tal conceituação.

De acordo com Condé (2012, p. 81), é justamente a política e suas potencialidades o caminho para dirimir conflitos que surgem em torno dos problemas coletivos e dos bens públicos de forma pacífica. Bens públicos são aqueles possuídos por muitos, pela coletividade. Quem ordena e decide como utilizar desses bens? Como definir o jeito adotado para a solução de problemas públicos? A política, enquanto linguagem influencia na formação de algo específico: as políticas públicas, enquanto atuação.

Eis que identificamos, também em Condé (2012, p. 83), a existência dos chamados *atores* que integram o processo:

...A atuação sobre as políticas exige **atores públicos**, com funções públicas e mobilizadoras dos recursos dessas funções. Nesse campo, a burocracia governamental e os políticos são elementos indispensáveis de análise. Estes são fortemente influenciados pelo ciclo eleitoral e seus cálculos o envolvem, na maioria das vezes; aquela é especializada e seus recursos chave envolvem autoridade e informação.

Mas também existem **atores privados**, que podem influenciar políticas públicas. Aqui se destacam empresários e trabalhadores e suas organizações de interesse (sindicatos e associações).

No âmbito teórico das políticas públicas, podemos identificar três elementos essenciais para sua compreensão e interpretação: Em primeiro lugar, as políticas públicas são pautadas, formuladas, desenhadas, e implementadas por *atores*, políticos ou não, que tomam as decisões fundamentais da *policy-making* e, geralmente, o fazem sob influência de interesses (próprios ou não); em segundo lugar, os chamados *insights* políticos dependem completamente de valores e visões existentes a respeito das ideias que moldam as deliberações políticas (estes podem tanto representar interesses particulares de quem propõe a política como crenças socialmente sustentadas que perdurem através dos tempos naquela comunidade); e em terceiro lugar, toda política pública proposta está inserida em um contexto de estruturas sociais e políticas de um lugar, e isto afeta em grande parte as deliberações sobre o que deve ou não ser feito. Tais estruturas podem ser consideradas como *arenas* nas quais o debate será travado, por iniciativa política. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p. 55).

É necessário aprofundar o entendimento sobre quais problemas são passíveis de se confrontar mediante o esforço do Estado, quais são os agentes públicos especificamente capazes e legítimos para fazer tal enfrentamento, entre várias outras nuances acerca do surgimento e escopo das políticas públicas. É nesse sentido que Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 68) nos ensinam que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e

que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Destacando os caracteres diferenciadores das políticas públicas dos demais atos do Estado, para Riani (2013, p. 152):

...não se confundem com política as intervenções internas dos poderes constituídos, com características de gestão ou governança, que determinam ou não mudanças estruturais nos organismos estatais, ainda que, indiretamente, haja repercussão social.

Ainda que se alargasse ao máximo o conceito de política pública, não se poderia crer que se trataria da gestão ou das atividades regulares ou pontuais do Estado. Se não for assim, tudo o que o Estado fizer, rigorosamente tudo, será política pública.

Este trabalho, enquanto exercício de questionamento e proposição, ainda assim, se sustenta sob a convicção de que toda limitação cria uma ou mais possibilidades e que a cada obstáculo, emerge a chance do aperfeiçoamento. Elaborar políticas públicas, bem como estudá-las, ou a qualquer outro assunto, pode e deve ser visto como a correção das rotas no presente para se alcançar um futuro melhor.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS CICLOS

Em Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 69), temos que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Aprofundando o estudo das políticas públicas enquanto processo, podemos perceber em Riani que política pública não é qualquer ação ou omissão do governo. Para ser política pública, a ação do Estado precisa ser intencional, racional, ter objetivos claros, ser produtora de efeitos de longo prazo, apesar de também buscarem interferir de forma imediata, estar envolvida por uma gama de atores, ser um processo complexo e multifacetado, não um ato isolado e, portanto, fruto de sucessivas etapas e níveis. (2013, p. 152)

O modelo de *ciclos* (ou *fases*) das políticas públicas não tem necessariamente relação com algum fato real da *policy-making*, ou seja, não correspondem a etapas que oficialmente existam e são assim denominadas pelos atores que delas participam. O modelo serve como uma ferramenta de estudo da política, para compreendê-la de forma simples, em sua natureza e formação.

Segundo tal modelo, as políticas públicas constituem um *processo*, composto por uma série de estágios, que sustentem o objetivo de atender às demandas e interesses da sociedade. Tais estágios são complexos sistemas de decisões e ações (ou omissões), que somente podem ser tomadas por parte das instituições governamentais legitimadas por lei. São os ciclos: *Agenda; formulação; implementação; monitoramento e avaliação*. (RODRIGUES, 2010, p. 46 e 47).

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 13) apontam que:

Em seu próprio trabalho, Laswell (1971) dividiu o processo da política pública em sete estágios, os quais em sua visão descreviam não só como as políticas eram de fato criadas, mas como deveriam ser geradas, ou produzidas: (1) informação (*intelligence*), (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação. Em seu constructo, tal processo começa com a reunião de informações, ou seja, a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos *policy-makers*. Em seguida, ele avança para a promoção de 3 opções particulares pelos envolvidos na tomada de decisão política. No terceiro estágio, os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação. No quarto, o curso de ação prescrito é invocado juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições. A política é então aplicada pelas cortes e pela burocracia e corre seu curso até chegar a seu término ou ser encerrada. Finalmente, os resultados políticos (*policy results*) são apreciados ou avaliados contra seus alvos e objetivos originais.

Contrapondo, é também em Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 16 e 17) que sabemos que:

A principal desvantagem desse modelo é que ele pode ser mal interpretado, sugerindo que os *policy-makers* passem a resolver problemas públicos de um modo sistemático e mais ou menos linear (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; Howard, 2005). Na realidade, esta não é o caso, naturalmente, porquanto a identificação dos problemas e o desenvolvimento e a implementação das soluções são, muitas vezes, processos *ad hoc*⁵ e idiossincráticos. Com frequência, os tomadores de decisão meramente reagem a circunstâncias, e o fazem em favor de seus interesses e predisposições ideológicas (Stone, 1988; Tribe, 1972). De maneira semelhante, enquanto a lógica da resolução sistemática de problemas pode ser elegante em princípio, na prática os estágios são, muitas vezes, comprimidos ou evitados, ou são seguidos numa ordem diferente da especificada pelo modelo (Timmermans e Bleiklie, 1999). O ciclo pode não ser um único elo iterativo, por exemplo, mas antes uma série de elos menores em que, para citar apenas uma possibilidade, os resultados das decisões passadas de implementação podem ter impacto significativo na futura formulação da política, independentemente das especificidades do processo de montagem da agenda no caso em questão. Ou, como observaram alguns analistas, a formulação da política pode às vezes preceder a montagem da agenda, na medida em que 'soluções procuram problemas' aos quais possam ser aplicadas (Kingdon, 1984; Salamon e Lund, 1989a). Em síntese, muitas vezes a *policy-making* não segue uma progressão linear, conforme implica o modelo.

Em segundo lugar, não está claro em que nível e para qual unidade do governo, precisamente, deve ser usado o modelo do ciclo da política pública. Ele deve ser aplicado a todos os tipos de atividade governamental, do legislativo ao judiciário? Ou ele é aplicável somente a tipos específicos de decisões tomadas por certas organizações, como as burocratas (Schlager, 1999a)? Em terceiro lugar, e talvez o mais importante, o modelo em si não tem qualquer noção de causalidade. Não oferece sinalizações sobre quem ou o que conduz a política de um estágio a outro, e parece pressupor que o desenvolvimento dessa política tem que seguir inevitavelmente um estágio após o outro, em vez de parar ou terminar em um dado ponto no ciclo, sem dar explicações sobre as razões pelas quais este deveria ser o caso (Sabatier, 1992). Em quarto lugar, não diz o que quer que seja a respeito do conteúdo de uma política (Everett, 2003).

O problema torna-se uma questão política, adquirindo status de 'problema público' – e as decisões sobre ele definirão o desenho de políticas ou programas que serão implementados. Devemos refletir sobre, afinal, por que alguns problemas ganham espaço na agenda política do Governo e outros não? (RODRIGUES, 2010, p. 48).

⁵ Um processo *ad hoc* é um processo especialmente desenvolvido para explicar um fenômeno desejado. Ele é formulado com o único objetivo de legitimar ou defender uma teoria. Segundo o sítio www.significados.com.br, consultado no dia 29 de Janeiro de 2016, às 14:40.

Buscando a resposta do questionamento acima, em Riani (2013, p. 149) temos que:

É a política, por meio de seus atores visíveis (mídia e academia, por exemplo), que define a agenda que coloca em evidência o problema a ser enfrentado. Além disso, define a alocação de recursos públicos para a realização das políticas públicas. O processo orçamentário público aloca recursos financeiros do Estado para a satisfação das necessidades públicas; ou seja, a atividade financeira do Estado é instrumental, mas também primordial para a realização de políticas públicas. Como essa atividade financeira é definida politicamente, a implementação de políticas públicas, em especial as sociais, fica na dependência das relações políticas que definem as prioridades orçamentárias.

Já Condé (2012, p. 85) aponta que a agenda é como uma lista de questões importantes a serem conduzidas pelo poder constituído, não podendo abarcar todas as questões que deveria. Para adquirir relevância, o problema a ser enfrentado, teoricamente, deve atender a algumas condições.

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 103), a montagem da agenda, que talvez o mais crítico dos degraus que uma política pública deve subir, se refere à forma como os problemas são levantados e viram centro da atenção do governo.

Além disso, Condé afirma que, uma vez que o problema a ser enfrentado tenha ingressado na agenda, as políticas são quase sempre debatidas no terreno das instituições. É importante recordar que as instituições atuam por pontos dos demais ciclos (formulação, implementação e avaliação). (2012, p. 83)

Passando para o ciclo da *formulação*, para Riani (2013, p. 150), "... no processo de formação das políticas públicas numa sociedade plural em que todos possam formular preferências, todos os setores da sociedade transformam-se, pelo menos potencialmente, em atores político-sociais."

Segundo Condé (2012, p. 87):

Uma vez que a questão consagrou-se como problema público, agora trata-se de considerar alternativas e formular soluções. Evidentemente, existem

diferentes arenas de formulação. Apenas para ilustrar, a burocracia estatal (pelas agências, secretarias, ministérios) é um ator importantíssimo nessa fase, não apenas porque tem interesses que lhe são característicos, mas também porque representa um filtro importante para as propostas externas. Nesse momento, o próprio governo pode recorrer a **estudos externos** contratados (como universidades, centros de pesquisa e consultoria privadas), o que representa uma interação às vezes cooperativa, às vezes conflituosa com a própria burocracia. Eles representam uma influência externa que pode ser relevante. Contudo, não é possível ignorar a repercussão política das ações, os próprios **atores políticos** podem ser consultados ou mesmo alterar uma formulação original ao longo do processo decisório.

A fase da formulação das políticas públicas traz para o centro do debate a discussão sobre a melhor maneira (mais aceitável, mais efetiva, mais legítima) de lidar com determinado problema público. É nesse momento que o Governo converte a questão que entrou na agenda pública em uma política de fato, ou seja, traça o desenho da política e define seus objetivos e marcos jurídicos (administrativo e financeiro, por exemplo). (RODRIGUES, 2010, p. 50).

Na fase da formulação é quando aparecem um pouco mais nitidamente as preferências dos chamados atores (sua solução 'ótima' para o problema) e seus interesses. Aqui também costumam surgir os conflitos decorrentes desses interesses. Trata-se de conhecer o processo e o conteúdo da 'futura' ação a ser tirada do papel. Todo ator opera com algum recurso de poder: influência, persuasão, votos e organização.

Em linhas gerais, a formulação é a transformação de um problema em alternativas de solução, levando em conta o processo decisório sobre as alternativas apresentadas. (CONDÉ, 2012, p. 87).

Temos em Riani (2013, p. 153) que "Após a formulação, ou desenho, de políticas públicas, é preciso institucionalizá-las ou formalizá-las juridicamente, seja por meio de decreto do Executivo, quando se trata de política de governo, seja por meio de lei, quando se tem uma política mais perene, como as políticas de Estado."

Temos em Rodrigues (2010, p. 51), partindo para o próximo ciclo, aponta que este diz respeito à implementação da política pública, que quer dizer, em linhas gerais, a aplicação da política pelo Governo. Essa etapa refere-se também à fase de planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político. É o momento oportuno para avaliar se existem tempo e recursos (materiais e humanos) suficientes para colocar essas ações em prática. Também se questiona aqui se a relação causa-efeito/meios-fins é adequada e merece o foco estatal.

Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 303 e 304) nos mostram que:

...dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há uma relação direta entre o conteúdo das decisões que configuram uma determinada política pública e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político daqueles por ela afetados. Além de ser um processo de adaptação em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas.

A implementação é o teste da realidade, o lugar da ação. Ela depende de muitas variáveis, de um gestor adequado ao desenho, dos atores, seus objetivos e metas. Este ciclo consiste no momento de verificar o quanto a política é viável, como ela vai se tornar rotina quando testada por seus usuários finais. (CONDÉ, 2012, p. 91).

Howlett, Ramesh e Perl firmam entendimento no sentido de que, ao entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolver o problema público e depois que o governo delineou seus objetivos políticos e decidiu por um plano de ação, ainda falta colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para converter as decisões políticas em realidade constituem o estágio da implementação. As escolhas a partir daí têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione como se pretende, toda a logística de recursos financeiros e humanos deve ser empregada. (2013, p. 179).

Concomitantemente à parte de implementação, é preciso que haja fiscalização sobre ela. Por isso, temos em Rodrigues que o monitoramento é a inauguração da possibilidade de correção dos rumos da implementação, não somente para que o desempenho das ações seja otimizado, mas também para que estas levem em conta se a relação entre meios adotados e fins almejados estão se adequando. (2010, p. 52).

Ciclos tão próximos que em alguns autores se confundem, *monitoramento* e *avaliação* também são objeto de análise de Condé (2012, p. 95 e 96):

Por que monitorar? A resposta mais simples e verdadeira é: porque se deve acompanhar a implementação para verificar o cumprimento das ordenações e corrigir erros. Por que avaliar? Novamente, a resposta mais direta é: porque o investimento público realizado em uma política deve ser verificado quanto ao atendimento de suas metas, objetivos, alcance, eficiência, eficácia e efetividade.

Em ambos os casos, o mais efetivo é que monitoramento e avaliação, inclusive com seus instrumentos, estejam previstos e considerados no desenho da política (ou programa ou projeto). Como indicação, seria desejável que a avaliação não seja conduzida pela gestão encarregada de implementação ou por um corpo técnico 'interno' ao processo. Seria muito mais interessante tê-la conduzida 'por fora', por organismos ou agência que não implementa. Claro, sem ingenuidade, é preciso considerar que as equipes de avaliação também operam com preferências e interesses. Por isso, é muito importante que o desenho da avaliação não seja produzido no momento e entregue aos próprios avaliadores *ex post*, mas já contenha indicadores claros a conferir e caminhos a considerar. Isso limita, mas não garante, claro, a independência pura do avaliador, que de resto é inexistente.

Riani (2013, p. 154) entende que “Quanto à etapa de avaliação de uma política pública, ela é exercida em decorrência da função administrativa, seja quando realizada pela própria burocracia do Executivo, ou pelos órgãos de controle dos Tribunais de Contas (que exercem função administrativa)...”.

É ao longo do monitoramento que se abre a possibilidade de correção dos rumos da implementação, não apenas para que o desempenho das ações seja potencializado, mas também para saber se a relação meios-fins vem sendo harmoniosa.

O ciclo de avaliação de resultados da política/programa concentra-se nos efeitos gerados, e busca dar elementos para a reflexão sobre a efetividade da política e a projeção de seu futuro. A avaliação consiste, pois, na análise a posteriori dos efeitos das políticas públicas. (RODRIGUES, 2010, p. 52).

Mas como se estruturam as políticas públicas em ações? Quais os desdobramentos ou ações estatais que são usadas para se construir de fato uma política pública?

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS, PROJETOS E PROGRAMAS

Para Riani, além dos ciclos acima descritos, uma política pública passa por desmembramentos internos e se concretiza por meio da elaboração de programas e projetos a ela vinculados. A política pública é construída de forma hierarquizada: num nível superior, são definidas as linhas gerais de ação, os princípios e regras para a formação de programas e projetos. Os programas, definidos em função das linhas gerais da política pública e com o escopo de dar a ela maior viabilidade, cercam o campo para a criação de projetos que, por sua vez, são unidades específicas de ação em função de um programa. (2013, p. 146).

As definições de *projeto* e *programa* abaixo são do PMBOK (Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos, publicado pelo *Project Management Institute*) de 2008, considerada uma importante base teórica sobre gerenciamento de projetos.

De acordo com o PMBOK (2008), o termo *projeto* sugere um grupo de atividades empreendidas para atingir um objetivo específico, sempre temporário e, geralmente, único e exclusivo. Quando o objetivo do projeto é alcançado, ele se extingue. Por ser temporário o projeto, normalmente, após seu objetivo ser atingido, a equipe de trabalho também deixa de existir. Um projeto tem a especificidade de

ser temporário, devendo ter um início e um fim definidos, o que não implica na durabilidade dos objetivos atingidos. Encerra-se o projeto com o sucesso dos objetivos ou com a conclusão de que estes não podem ser alcançados.

Já *programa*, segundo o mesmo PMBOK (2008), consiste em um conjunto de projetos, ou de ações e projetos, administrados de forma integrada, de maneira que gerem benefícios que não existiriam se tais projetos ou ações fossem geridos separadamente. Mais pertinente ao presente trabalho, o exemplo da redução da pobreza: Esta não se dá somente com um único projeto. Ações como mapear as condições sociais de um local, mapear as competências e a cultura do lugar, definir um programa de inclusão social, delinear um sistema de apoio e fomento a cooperativas, realizar campanhas publicitárias, etc. O que se percebe é que todas essas iniciativas só tendem a funcionar se forem administradas de forma conjunta. Isoladas, ou realizadas em diferentes locais, em diferentes períodos de tempo, com diferentes públicos, jamais gerarão os benefícios idealizados no programa. Os programas podem possuir elementos de trabalho relacionado fora do escopo de projetos definidos neles. Um projeto pode ou não fazer parte de um programa, mas um programa sempre será composto por projetos.

Não obstante, temos que programa é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis (Ala-Harja e Helgason, 2000, p.8); enquanto que o projeto é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. (Garcia, 2001, p. 6).

De acordo com Riani (2013, p. 147), “Nesse processo, desempenha papel relevante o Executivo. É ele, através de sua burocracia e interação política, o grande agente desencadeador dos projetos de políticas públicas.”.

2.4 O CASO DO BOLSA FAMÍLIA

É importante que se contextualize as políticas públicas para analisar quais interesses e demandas motivaram a sua criação. O contexto do tipo de políticas públicas que este trabalho pretende abordar. Segundo Rodrigues (2010, p. 63 e 64):

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) é um sistema de proteção social que emergiu nos países de capitalismo desenvolvido no período do pós-Segunda Guerra Mundial. Configura-se como um campo de escolhas e de solução de conflitos para decidir sobre a distribuição dos frutos do trabalho social e o acesso de camadas expressivas da população à proteção contra os riscos inerentes à vida em sociedade (como invalidez, exclusão, doença, desemprego involuntário). A provisão dos serviços e de medidas de política social e econômica que propiciam, entre outras coisas, *segurança no mercado de trabalho* (garantia de salários, de postos e condições de trabalho e representação dos interesses do trabalho), *garantia de renda* (seguro-desemprego, auxílio-família, e auxílio-doença), *proteção contra riscos da vida social* (saúde, habitação e educação) e *pleno emprego* tornam-se, nesse contexto, *direitos sociais* assegurados pelo Estado aos indivíduos que vivem num determinado território. Portanto, o Estado de Bem-Estar Social é uma expressão da proteção concebida pelo Estado como direito à cidadania.

Na fase da formulação de uma política pública, são tomadas decisões técnicas e políticas, mas, ainda assim, podemos dizer que elas já são permeadas pelo direito. O marco jurídico para o desenho de uma política pública é a Constituição. Os objetivos, os limites e os meios precisam ser compatíveis com os princípios e normas constitucionais. Destarte, nesse processo, estamos diante de função política. (RIANI, 2013, p. 153)

Segundo Riani (2013, p. 138), “... o fundamento de validade de uma constituição não é qualquer norma que a precede, mas um fundamento material existente nas efetivas relações de poder de uma comunidade, as quais preexistem à Constituição Jurídica.”.

A Constituição Jurídica pode se estabelecer como ferramenta de transformação social, mantendo uma unidade política na qual se justificaria juridicamente o Estado. Além disso, é preciso que a Constituição tenha uma perspectiva projetada para o futuro, possibilitando, juridicamente, que sejam operadas as transformações sociais necessárias. O caráter transformador que a Constituição deve possuir se apresenta nas chamadas normas programáticas de

conteúdo social, entendidas como elementos que asseguram os direitos das minorias e impõe a conduta do Estado pela busca de tais direitos. Por sua vez, o Poder Público se utiliza da implantação de políticas públicas. (RIANI, 2013, p. 139 e 140).

Podemos exemplificar uma das normas dessa natureza, dentre as várias presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Trata-se do artigo 3º da Carta Magna brasileira, com especial atenção, pela abordagem de nosso estudo, ao inciso III:

Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade **livre, justa e solidária**;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 98):

O contexto da política pública forma o cenário em que se desenrola o drama de dar respostas aos problemas públicos. Embora este estágio da *policy-making* se possa entender para dar cobertura a problemas que vão do local ao global, ele não é um quadro de fundo uniforme. O universo da política pública está cheio de constelações distintivas de atores, ideias e instituições que formam o espaço em que os problemas reais são enfrentados e constroem-se as respostas.

Riani (2013, p. 156) defende que “Uma característica da Constituição brasileira de 1988 é a determinação de transformações sociais ao Estado.”.

E é nesse contexto, no escopo de políticas públicas elaboradas para cumprir determinações programáticas da Constituição, buscando reduzir as desigualdades sociais e combater a miséria, que abordamos o *Programa Bolsa Família*.

Mas onde o Bolsa Família estaria inserido? O programa Bolsa Família é hoje, como veremos no próximo capítulo, considerado como parte do Plano Brasil Sem Miséria do governo federal, embora tenha sido criado bem antes deste. O programa Bolsa Família é um programa, somente por assim ser chamado? A seguir, avaliaremos do que ele é composto, a que ele está relacionado, e quais características ele tem que podem defini-lo como política, programa, projeto ou qualquer coisa que o valha.

Qual a real importância de rotular o Bolsa Família em uma dessas opções? Qual seria o efeito jurídico dessa definição?

O que se percebe é que, apesar de criado como programa de transferência de renda, o Bolsa Família adquiriu, com o passar dos anos, uma importância tão grande no cenário sociopolítico nacional que foi passando a apresentar aspectos de política pública. Seriam suas condicionalidades, portanto, programas relacionados? Seriam os mecanismos de gestão descentralizada e cadastro de beneficiários, por exemplo, projetos criados exclusivamente para que possibilitem sua existência?

Apesar de ter adquirido, em seus mais de dez anos de existência, a expressão e a importância características de uma política pública, o PBF não pode ser assim classificado, pois, como vimos anteriormente, o conceito de *programa* pressupõe orçamento específico disponível para a implementação de políticas. A partir da consulta das previsões orçamentárias que constam do projeto de lei orçamentária do último ano (em especial seu “Volume II – Consolidação dos Programas de Governo”), vemos que o Bolsa Família tem para si um orçamento anual previsto, o que, por si só, já o caracteriza, para fins jurídicos, como programa.

Também retomando raciocínio explanado no presente capítulo, podemos afirmar que as políticas públicas têm maior caráter regulatório, valorativo, orientador. Os programas, como é o caso do PBF, têm em si (a exemplo de possuírem orçamento definido) um viés mais prático e concretizador das políticas definidas pelo governo.

As consequências de definir uma ação estatal como *política pública* ou *programa*, então, restam claras: Se é *política*, tem caráter de direcionamento, de norte; se é *programa*, tem caráter prático, de execução, de efetivação, o que exige previsão orçamentária.

Não há, a partir da análise da proposta de lei orçamentária, nenhuma referência às condicionalidades do PBF. Isto nos indica que estas são apenas peculiaridades, partes integrantes do programa. Contudo, vemos que “Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único”; “Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família”; “Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único”; e “Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)” são ações governamentais ligadas ao PBF e que têm previsão orçamentária, podendo ser classificados como *projetos* que integram o PBF. Para confirmar, basta lembrarmos que há *programas* podem ou não ser compostos por projetos, mas que os *projetos* sempre farão parte dos *programas*. Para que existissem os projetos supramencionados sem o Programa Bolsa Família? Obviamente que, sem ele, não existiriam. Portanto, tratam-se de projetos executados para viabilizar o programa. (BRASIL, 2014).

Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, através da Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Juiz de Fora/MG, o PBF (Programa Bolsa Família) criado pela Lei Federal nº 10836/2004, é um programa de transferência de renda desenvolvido pelo governo federal em parceria com os estados, Distrito Federal e municípios. Tem como objetivos centrais em relação a seus beneficiários, a promoção do acesso à rede de serviços públicos, o combate à pobreza, o trabalho intersetorial e complementar junto às políticas sociais.

O PBF tem como público-alvo as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizados a partir da renda mensal *per capita* de até

R\$140,00 e R\$70,00, respectivamente. O programa possui três eixos principais: A transferência de renda, que busca promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades (que estudaremos no próximo capítulo), que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações sociais e programas complementares (que também veremos no próximo capítulo), que objetivam o desenvolvimento das famílias, para que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Vemos em Britto e Soares (2010, p. 10) que “... ao contrário da perspectiva universalista da renda básica, o Bolsa Família é um programa focalizado.”.

Trataremos melhor do programa no próximo capítulo, bem como ele vem sendo desenvolvido e sua repercussão no cenário do município mineiro de Juiz de Fora.

3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os PTRCs (Programas de Transferência de Renda Condicionada) surgiram com a ideia central de articular a transferência monetária direta a indivíduos ou famílias pobres, ou extremamente pobres, com políticas educacionais, de saúde e de acesso ao trabalho.

A pobreza, entendida como fenômeno complexo, pluridimensional e de natureza estrutural, é bem mais que a insuficiência de renda. É o não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho, à participação política e social, etc.

Uma reflexão importante a ser feita antes da apresentação deste capítulo, acerca da pobreza, vem dos ensinamentos de Pinzani e Rêgo (2013, p. 359), quando definem a relação das pessoas beneficiárias do PBF, antes completamente excluídas, com o Estado:

A tradicional ausência do Estado para lhes conceder e garantir direitos as colocou por muito tempo na situação de pessoas sem direito a ter direitos. Com isto, o próprio Estado brasileiro decretou por muitos anos sua 'morte civil'. Elas foram emudecidas porque seu direito de voz pública não existe, pois não possuem condições e canais institucionais de expressão. São milhões de brasileiros com praticamente nenhuma escolaridade, destituídos de qualificações e habilitações para qualquer tipo de emprego que exija, por exemplo, escrita e leitura e capacidade de obedecer a certos comandos mais qualificados. Isto, *per se*, coloca em questão a natureza do crescimento econômico desprovido de projeto democrático substantivo. Neste caso, a permanência da pobreza em níveis tão altos evidencia, ou melhor, aponta sua insuficiência profunda como modo de inclusão dos habitantes de um país no mundo dos direitos e da herança civilizatória da sociedade.

A transferência de renda permite, entre outras coisas, a complementação da renda das famílias mais pobres, o que possibilita o combate ao trabalho infantil, à exploração sexual, e a várias outras mazelas.

São marcadas por crescente extensão e popularidade, ao mesmo tempo em que buscam o desenvolvimento humano, por exemplo, no campo da saúde e da educação, através de suas condicionalidades.

Os programas de transferência de renda, então, a exemplo do Bolsa Família, necessitam intensificar exponencialmente seus esforços para contribuírem, juntamente com outras reformas estruturais, na tarefa de substituir o caráter de alívio à pobreza (importantíssimo, louvável, fundamental) por uma face mais ousada: A de superar definitivamente a pobreza e a desigualdade social.

3.1 DEFINIÇÃO

A partir dos estudos organizados por Camargo, Currello, Lício e Mostafa (2013, p. 157), em uma obra especialmente montada, com a contribuição de vários importantes estudiosos, em decorrência da celebração dos dez anos do PBF, tem-se uma definição mais objetiva:

Lançado em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) é o resultado da unificação das ações de transferência de renda para a população vulnerável em nível federal, conjugando esforços dos três níveis de governo por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável pela sua implementação. Tal rede estrutura a coordenação articulada do Programa com diferentes políticas sociais, sobretudo saúde, educação e assistência social.

O PBF prioriza famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$140,00, para o recebimento da transferência monetária por meio da sua inclusão na base de dados do Cadastro Único. O valor do benefício é definido de acordo com a composição familiar e respectiva renda *per capita*.

Vemos em Britto e Soares (2010, p. 27) que, embora o Congresso tenha aprovado a renda básica de cidadania à mesma época da criação do programa Bolsa Família, isto não significou uma aproximação da ideia de uma RBC para o desenvolvimento futuro do programa. Segundo os autores:

As origens de ambas as iniciativas, ainda que tenham pontos de contato no passado, especialmente na ideia da garantia de uma renda mínima para os mais pobres, levaram a trajetórias históricas diferentes, que não apontam para uma passagem automática e legitimada pela opinião pública de um modelo a outro.

Da mesma forma o contraste entre as principais características de desenho e implementação do Bolsa Família e a concepção apresentada na lei de renda básica de cidadania joga luz sobre importantes distinções, relacionadas à cobertura, ao público-alvo, à exigência de condicionalidades e às próprias concepções de fundo e paradigmas de proteção social que os orientam.

Silva (2007, p. 1435) destaca uma das principais faces do programa, qual seja sua **focalização**, a qual difere as PTCRs, por exemplo, do ideal de uma Renda Básica de Cidadania:

A concepção de focalização que fundamenta a reflexão aqui desenvolvida compreende, em sentido geral, focalização como o 'direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. Há que se considerar que a concepção de focalização no contexto das reformas dos programas sociais na América Latina tem sido orientada pelo ideário neoliberal, significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações vulneráveis. Marcou, assim, a interrupção de uma luta em prol da construção da universalização de direitos sociais com ações universais.

Vale destacar que o valor recebido, a título de Bolsa Família, pelas famílias beneficiárias cresce à medida que aumenta o número de crianças e adolescente na família. Existem cinco tipos de benefícios: o *básico* (no valor de R\$70,00, concedidos a famílias com renda per capita igual ou inferior a R\$70,00); o *variável* (no valor de R\$32,00, concedidos pela existência, na família, de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família). Destarte, uma família extremamente pobre que tenha cinco ou mais membros com até quinze anos receberá $70,00 + 5 \times 32,00 = R\$230,00$. Outro tipo é o benefício *variável vinculado a adolescente* (BVJ) (no valor de R\$38,00, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos). Podem ser pagos, no máximo, dois benefícios dessa espécie por família, o que elevaria o valor da bolsa a $R\$230,00 + 2 \times 38,00 = R\$306,00$. Ainda há o benefício *para superação da extrema pobreza na primeira*

infância (BSP), com valor correspondente necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF superem os R\$70,00 de renda mensal por pessoa.

O programa tem mais de treze milhões de famílias atendidas, sendo que nos estados do Maranhão e Piauí são mais de 40,0% dos domicílios cobertos pelo programa. Na média do Nordeste há mais de 30,0% dos domicílios com famílias beneficiadas e menos de 15,0% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. (ALVES E CAVENAGHI, 2013, p. 234).

Outro aspecto que se destaca da definição do público alvo do programa é a preponderância da solidariedade decorrente de ciclos familiares na garantia da subsistência, e não o direito individual à renda como pressuposto de cidadania. A lei da renda básica fala de “indivíduos”, enquanto o PBF indica o termo “famílias”. Tal mudança de enfoque já havia se verificado nos programas de transferência de renda que antecederam o Bolsa Família, em âmbito federal e local. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 11).

Corroborando com a ideia da natureza mista e mesclada que o programa Bolsa Família conquistou nos últimos anos, Britto e Soares (2010, p. 28) afirmam que:

Em certa medida, o Bolsa Família tem se equilibrado em uma concepção híbrida, em que convivem objetivos distintos – e, às vezes conflitantes. Ainda que essa perspectiva possa contribuir para angariar apoio de diferentes grupos políticos e segmentos sociais, ela abriga nuances e espaços de dissenso que resultam em diferenças simbólicas e reais entre o formato da transferência de renda condicionada e a renda de cidadania. Trata-se, no fundo de dois modelos distintos, que convivem no arcabouço jurídico do país, sem que se construam mecanismos efetivos de transição que resultam na plena materialização fática da lei da renda básica de cidadania.

Temos, por fim, em Aquino, Barreto, Paes-Sousa, Rasella e Santos (2013, p. 247), que:

Programas de transferência condicional de renda (PTCR) são intervenções que transferem dinheiro para famílias pobres, com a exigência de que os pais cumpram condicionalidades específicas, geralmente focadas na saúde e educação dos filhos (WB, 2009). A transferência de renda visa aliviar a pobreza em curto prazo, enquanto as condicionalidades encorajam a utilização dos serviços de saúde e educação existentes. Os primeiros PTCR foram implementados na década de 1990 e rapidamente se espalharam

para vários países ao redor do mundo, tornando-se uma importante estratégia para redução da pobreza e redução da desigualdade de renda nos países de baixa e média renda (WB, 2009; Handa e Davis, 2006).

Depois de estudarmos o capítulo anterior, acerca das políticas públicas, é impossível não pensar que o sucesso do programa Bolsa Família no Brasil (demonstrado, por exemplo, por sua comprovada importância em debates eleitorais) faz com que adquira um *status* ligeiramente superior ao de um programa de transferência de renda. Isso ficará ainda mais claro no decorrer do presente estudo.

3.2 A HISTÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os passos iniciais do nascimento de um Sistema de Proteção Social no Brasil data dos anos 1930, quando o país, em pleno processo de desenvolvimento econômico, transita de um modelo agroexportador para o urbano-industrial, o que criou a demanda do atendimento de necessidades de uma classe operária emergente. Com a década de 70, em meio ao autoritarismo da ditadura militar, houve uma preocupação do regime no sentido de que os programas e serviços sociais minimizassem a repercussão da forte repressão sobre a classe trabalhadora e sobre os setores populares em geral. A década de 1980 é caracterizada pela eclosão dos movimentos sociais emergidos das articulações de igrejas e instituições contrárias ao regime autoritário, apresentando-se um novo movimento social, através do sindicalismo e da luta por direitos. A instituição da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 representou uma grande conquista no campo da proteção social. Tal conquista permitiu que a Assistência Social passasse a ser vista como uma política de direito, rompendo com a cultura do favor. É nesse contexto que, de 1991 em diante, emergem na agenda pública brasileira os debates sobre Programas de Transferência de Renda. (Silva, 2007, p. 1430 e 1431).

É ainda em Silva (2010, p. 1431) que seguimos uma espécie de linha histórica:

...foi apresentado e aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei n.80/1991 do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse programa destinava-se a beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com uma renda que correspondesse a 2,25 salários mínimos, em valores de 2005. Inaugura-se, então, um processo expresso por cinco momentos históricos específicos, partindo de proposições de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, chegando à recente proposta de unificação dos inúmeros programas criados por governos municipais, estaduais e pelo governo federal e aprovação de uma Renda de Cidadania, incondicional para todos os brasileiros, cuja previsão seria sua implantação a partir de 2005.

Vemos em Britto e Soares (2010, p. 4 e 5) que a ideia de atrelar a exigência de escolarização das crianças das famílias atendidas à proposta de renda mínima começou a ganhar força na academia e no meio político. O pensamento era justamente o de vincular o combate aos ciclos intergeracionais da pobreza, mediante políticas públicas estruturantes, à distribuição monetária que, já nessa época, era vista como instrumento de minimização imediata dos efeitos da pobreza. Tal modelo serviu para embasar as primeiras propostas de programas de transferência de renda, em alguns municípios e no Distrito Federal. Os autores ainda mostram que:

Embora as primeiras discussões no Brasil sobre renda mínima remontem à década de 1970, foi somente em 1991, já no contexto dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988, que o tema entrou na agenda do Parlamento, por meio de projeto de lei apresentado pelo então senador da oposição, Eduardo Suplicy, de São Paulo, primeiro representante eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para o Senado Federal (Fonseca, 2001). O projeto se estruturava na forma de imposto de renda negativo, propondo uma complementação de renda para todas as pessoas maiores de vinte e cinco anos, cujos rendimentos mensais brutos fossem inferiores a um determinado patamar, na época equivalente a cerca de 2,5 salários mínimos.

Silva (2007, p. 1430), destaca também este período:

Enquanto expressão atual do processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Esse processo foi iniciado, em nível municipal, em 1995, com a implantação das experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo e da experiência do Programa Bolsa Escola de Brasília. Prossegue com a implementação de programas em nível de estados e programas federais, culminando com a proposta de unificação desses programas mediante a criação do Programa Bolsa Família, em 2003.

No ano de 1996, tinha início a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que aplicava o modelo de transferência de renda com condicionalidades para combater o que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) chamava de as “piores formas de trabalho infantil”, atividades que geralmente envolviam, além da violação à própria infância, risco para a saúde das crianças. Direcionado a um público específico, do PETI ainda fazia parte, além do abono monetário e da condicionalidade de comparecimento à escola, atividades no contra turno, para que as crianças que participavam do programa fossem retiradas do trabalho. (Britto e Soares, 2010, p. 6).

Seguindo uma linha histórica, chegamos aos eventos de meados de 1997, quando a proposta da renda mínima se transformou efetivamente em programa governamental, surgindo o Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), fruto da proposta do deputado Nelson Marchezan (PSDB-SP), com algumas alterações feitas por substitutivo do senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE). O PGRM limitava-se a conceder subsídio financeiro de 50% do custeio de programas de renda mínima em municípios que possuíssem renda *per capita* inferior à média de seu estado. Na prática, os municípios eram tão pobres que tal apoio era insuficiente para que eles participassem do PGRM. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 13).

O elemento que qualifica esse momento histórico é o crescimento dos programas de iniciativa do governo federal, implantados de modo descentralizado e chegando à maioria dos 5.561 municípios brasileiros, e a criação de novos, em especial o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, adquirindo abrangência geográfica significativa e passando a ser considerados, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em discurso, como o eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social”. (SILVA, 2007, p. 1432).

De acordo com Britto e Soares (2010, p. 6 e 7):

Ainda em 1999 o Poder Legislativo instalou Comissão Mista Especial destinada a “estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Dessa comissão resultou a proposta de emenda à Constituição (PEC) que deu origem à Emenda Constitucional nº 31, de 2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

E continua, logo adiante:

Esse consenso e o aporte de recursos propiciado pelo Fundo redundaram, em 2001, na transformação do PGRM no Programa Nacional do Bolsa Escola (PNBE), no âmbito do Ministério da Educação (MEC), e na subsequente criação do programa Bolsa Alimentação, ligado ao Ministério da Saúde (MS), ambos por meio de medida provisória posteriormente convertida em lei.

O Bolsa Escola destinava-se a famílias com crianças de 6 a 15 anos, com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo à época. O valor do benefício repassado era R\$15,00 por criança em idade escolar e cada família poderia receber até R\$45,00. Ao contrário de seu antecessor, o PNBE não limitava sua abrangência em termos geográficos e experimentou uma expansão acelerada no período pré-eleitoral, chegando a cinco milhões de famílias beneficiárias no final de 2002. Com seu foco era o acesso e a permanência das crianças no sistema de ensino, impunha a condicionalidade de 85% de frequência à escola para o recebimento do benefício.

O Bolsa Alimentação, instituído como uma iniciativa complementar ao Bolsa Escola, em termos de cobertura da população materno-infantil, destinava-se a famílias com gestantes, nutrizes e crianças de até 6 anos de idade, com a mesma renda familiar do programa gerido pelo MEC. O valor dos benefícios também era o mesmo. As condicionalidades exigidas dos beneficiários referiam-se à realização de atividades de saúde preventiva, como o cumprimento do calendário de vacinação das crianças e o comparecimento a consultas pré-natais. Ao final do governo FHC, em dezembro de 2002, o Bolsa Alimentação havia atingido cerca de um milhão de famílias beneficiárias.

Adentrando os anos 2000, foi em 2003, no governo Lula, que se criou, por medida provisória convertida em lei, outro programa de transferência de renda, chamado Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação).

O cartão Alimentação diferenciava-se por compreender um período máximo de recebimento do benefício (seis meses, prorrogáveis por mais dois iguais

períodos) e estabelecia uma área de prioridade de atuação do programa, a região do semi-árido, com foco nas populações especialmente suscetíveis à insegurança alimentar (a exemplo de indígenas e quilombolas). (Britto e Soares, 2010, p. 8).

Segundo Silva (2007, p. 1432):

É criado em outubro de 2003 o Programa Bolsa Família com a missão de unificar os Programas Nacionais de Transferência de Renda. Nesse âmbito, registra-se também uma significativa elevação dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda. O projeto de autoria do Senador Eduardo Suplicy foi sancionado pelo Presidente da República em 8 de janeiro de 2004, instituindo uma Renda Básica de Cidadania, com previsão para implantação gradual, iniciando pelos mais pobres, a partir de 2005, sendo o Bolsa Família considerado o marco inicial que poderá conduzir à implantação de uma Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros, embora essa possibilidade receba críticas e restrições no interior do governo e no âmbito da sociedade.

Criou-se, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (no lugar dos extintos Ministério da Assistência Social e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome), com o objetivo de garantir unificação e expansão para os programas de distribuição de renda existentes à época. (Silva, 2007, p. 1432 e 1433).

Temos em Britto e Soares (2010, p. 9) que:

É apenas no final do primeiro ano de governo, frente à avalanche de críticas recebidas pelo Fome Zero e aos seus poucos resultados práticos, que se unificam as diversas iniciativas de transferência de renda existentes, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), mais uma vez por medida provisória, convertida em lei em janeiro de 2004, apenas um dia após a sanção da lei da renda básica de cidadania.

O período entre 2005 e 2006 foi marcado pela institucionalização da participação dos entes federados na gestão do programa Bolsa Família, com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e a assinatura de compromisso de adesão pelos municípios brasileiros ao programa. O IGD é um instrumento que mensura a gestão municipal e se relaciona com a transferência mensal de recursos financeiros de apoio à gestão de dados dos beneficiários, através do Cadastro Único, o CadÚnico. Além disso, foram editadas novas regras e aperfeiçoados os

mecanismos referentes às condicionalidades do programa e seu acompanhamento. Neste período, é expressiva a extensão do número de famílias atendidas pelo PBF, possibilitada pela existência de uma rede de pagamentos operada pela Caixa Econômica Federal e pela evolução na precisão dos dados do CadÚnico. Entre março de 2005 e outubro de 2006, saltou de 31% para 92% o percentual de cadastros válidos de famílias, chegando-se, em 2006, à meta inicial de atendimento, de cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias. (Bartholo, Falcão e Paiva, 2013, p. 28).

Britto e Soares descrevem o nascedouro do Bolsa Família, basicamente na forma que perdura até os dias de hoje:

O Bolsa Família, por sua vez, nos termos da lei que o criou, destina-se às 'ações de transferência de renda com condicionalidades' englobando um benefício básico, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição demográfica, e um benefício variável, destinado às famílias em situação de pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes.

Sem nenhuma referência legal direta à renda básica, o programa Bolsa Família teve uma expansão acelerada desde 2004 e transformou-se em peça-chave na agenda de combate à pobreza do governo federal. Em 2009, beneficiou 12,4 milhões de famílias e teve um orçamento da ordem de R\$11,2 bilhões, cerca de 0,35% do produto interno bruto e 0,9% do gasto público total.

Houve grande dificuldade para se chegar a um consenso quando do processo de regulamentação do acompanhamento do programa, pois diversos atores se opunham à instituição de um sistema de controle das condicionalidades. Defensores da renda básica de cidadania e atores vinculados ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) consideravam inadequado, do ponto de vista jurídico, a imposição de condições para a efetivação do direito à alimentação, condenando a diferenciação dos beneficiários do PBF. Considerava-se que as políticas de educação e saúde não poderiam ser fator de diferenciação, em decorrência do princípio constitucional da universalidade e que, por exemplo, a exigência de matrícula e frequência escolar aplicava-se a toda a população e não apenas aos beneficiários do Bolsa Família. Ademais, para os críticos, o problema

principal a ser enfrentado era a falta de qualidade do ensino, e não o acesso ou a frequência à escola. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 13).

De 2009 a 2010, houve um esforço significativo por parte dos gestores de revisar os cadastros, sem atualização, até então, há mais de dois anos. Também foi intensificado o trabalho de acompanhamento das condicionalidades e aconselhamento das famílias em situação de descumprimento destas. (Bartholo, Falcão e Paiva (2013, p. 29).

Ainda em Bartholo, Falcão e Paiva (2013, p. 29), vemos que:

Ao final de 2010, o Programa Bolsa Família já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias; tinha uma excelente focalização nos mais pobres, que não apenas permanecia melhorando ao longo do tempo (apesar da forte expansão do número de beneficiários), como era compatível com a alcançada por outros bons programas focalizados na transferência de renda ao redor do mundo; era custo-efetivo na redução da extrema pobreza e na desigualdade de rendimentos; confirmava seus impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes, por meio de uma série de estudos, baseados em diferentes metodologias e bases de dados; e havia afastado os maiores temores relacionados ao seu desenho (como o desincentivo à participação no mercado de trabalho ou o aumento da fecundidade entre as beneficiárias).

Desde 2011, o Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que aglutinou várias iniciativas para proporcionar às famílias a saída da extrema pobreza, através do efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de emprego e renda.

A gestão do Bolsa Família é propositalmente descentralizada, de forma que tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem atribuições em sua execução. Na esfera federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

3.3 LEGISLAÇÃO RELACIONADA

No Brasil, a Lei de nº 10.835, sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 8 de Janeiro de 2004, de autoria do então senador paulista Eduardo Matarazzo Suplicy, estabelece a implantação da Renda Básica de Cidadania no país. Em seu primeiro artigo, a lei define como beneficiário o cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no país por, no mínimo, cinco anos. A ideia de uma Renda Básica de Cidadania, também conhecida como Renda Mínima, consiste no pagamento de uma quantia a cada pessoa de uma determinada comunidade, a ser realizado pelo poder público, de forma igualitária, independentemente de gênero, idade, etnia, orientação sexual e até mesmo de condição social.

A lei preconiza, no primeiro parágrafo do artigo primeiro, contudo, que a Renda Mínima seja implantada “por etapas” e “a critério do Poder Executivo”, tendo como prioridade os cidadãos mais pobres, através da implementação e desenvolvimento de programas de distribuição de renda como, por exemplo, o Bolsa Família. Na defesa da instituição da Renda Básica, Suplicy afirma que, a partir do momento em que todos partissem de um mesmo patamar de renda, capaz de garantir-lhes a sobrevivência, o sucesso de cada um, seu maior conforto, seus bens materiais, seu lazer, etc., seriam conquistados com o esforço e o talento individual.

Contudo, como, lamentavelmente, constatamos diante das leituras deste trabalho que, apesar da incontestável importância conquistada pelo PBF, este não se transformou em Renda Básica de Cidadania da maneira que foi elaborada para ser: Universal e incondicionada.

Cumpramos aqui destacar a existência de direitos sociais na Constituição Federal:

Art. 6º. São direitos sociais a **educação**, a **saúde**, a **alimentação**, o **trabalho**, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência** aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Além disso, Britto e Soares (2010, p. 15) mostram que:

Levantamento realizado nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal identificou 34 projetos de lei apresentados por deputados ou senadores diretamente afetos ao Programa Bolsa Família, desde o momento em que o programa foi convertido em lei, no ano de 2004, até o mês de março de 2010(11). Oito desses projetos já foram arquivados, outros 26 continuam em tramitação em alguma das Casas do Congresso Nacional.

A maioria dos projetos, especialmente os que foram propostos por deputados, foi apresentada a partir de 2007, ano em que se iniciou o segundo mandato do governo Lula e a 53ª Legislatura (2007 a 2011). Apenas onze, dos 34 projetos, foram apresentados antes desse período.

De acordo com Craveiro e Ximenes (2013, p. 111):

A Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, é um marco no compromisso com a plena cidadania dos brasileiros e das brasileiras. Daí torna-se um dos principais objetivos da nação brasileira a preservação da dignidade da pessoa humana, para a conquista dos direitos sociais inalienáveis, tais como o trabalho, a educação, a alimentação, a saúde, a moradia digna. Neste sentido, na gestão pública, é extremamente relevante enfatizar o social, tendo-o como um dos eixos estruturantes das políticas públicas.

Por fim, segue também transcrita, o artigo primeiro da Lei 10.836/04, que institui o Programa Bolsa Família:

Art. 1º. Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

3.4 CRÍTICAS DE QUE É ALVO

O programa Bolsa Família, contudo, sofre uma série de críticas, sob a justificativa de que é um estímulo à ociosidade e que gera injustiça por fazer com que a população que produz riqueza arque com a sobrevivência daqueles que não auferem renda suficiente através de um trabalho, além de atribuir ao programa o caráter de "chantagem eleitoral" com a população de baixa renda.

No próprio Congresso Nacional, onde as propostas de renda básica e o Bolsa Família foram debatidos e aprovados, o programa parece não ser conhecido. Prova disso é que, desde 2004, data da criação do programa, vários projetos de lei de iniciativa parlamentar pretenderam alterar de alguma forma o programa. (Britto e Soares, 2010, p. 3).

Na esteira de Campello (2013, p. 16 e 17):

A polêmica foi grande, por exemplo, diante da opção de operar com repasse de benefícios monetários para as famílias sem controle quanto à destinação que elas dariam aos recursos. Levantaram-se visões tuteladoras, que afirmavam - em graus variados - que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos. A experiência mostrou, ao contrário, que elas não só compram "corretamente" como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades. Ficou claro que ninguém melhor que a própria família para definir melhor o uso do dinheiro, tendo em vista suas características e necessidades.

Também foi muito difundida a crença de que as famílias beneficiárias passariam a ter mais filhos, lançando mão de um comportamento oportunista para ter acesso a um maior volume de recursos. No entanto, as evidências empíricas vão em sentido contrário. De acordo com o capítulo de Alves e Cavenaghi, neste livro, o PBF não tem provocado aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias. A tendência de declínio da fecundidade da população brasileira continua em todas as faixas de renda, e a redução recente tem sido maior justamente entre os mais pobres. O ritmo de queda também foi maior nos estados menos desenvolvidos e naqueles com maior presença percentual de domicílio que recebem o Bolsa Família. Ainda, como descreve o capítulo de Jannuzi e Pinto, recuperando resultados da II Avaliação de Impacto do Programa, as mulheres beneficiárias ampliaram o uso de métodos contraceptivos. Esta é mais uma das contribuições do programa para o reforço da autonomia entre as mulheres e do exercício de seus direitos - neste caso, os direitos reprodutivos.

Um terceiro, e talvez o mais propagado mito, é que o Bolsa Família atuaria de modo a acomodar as famílias, gerando dependência e desincentivando o trabalho entre os beneficiários adultos. Tal tese não foi comprovada pelos

dados empíricos. Ao contrário, ela tem sido amplamente contestada. Como mostram Januzzi e Pinto, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho, os indicadores são muito próximos entre beneficiários e não-beneficiários do programa. O capítulo de Barbosa e Corseuil confirma tais conclusões, indicando a ausência de evidências tanto de desincentivo ao trabalho quanto de incentivo à informalidade.

O mito de que o Bolsa Família seria um programa de natureza populista também foi derrubado. O programa se consolidou como uma política de Estado e hoje figura como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras, em um patamar incontornável dentro da proteção social. O pagamento direto às famílias, via cartão magnético, dá transparência ao gasto público, reduz os custos operacionais e fortalece a autonomia do usuários. Trata-se, como afirmado em mais de um trabalho neste volume, de uma provisão institucionalizada e articulada de acesso a um amplo conjunto de direitos, que promove inclusão social e amplia a cidadania.

Esses mitos que cercavam o Bolsa Família e alimentavam um imaginário conservador eram também mitos contra o próprio avanço social e democrático do país. Felizmente, inclusive pela contribuição do próprio programa, todos eles estão sendo deixados para trás.

Segundo Britto e Soares (2010, p. 11):

Nesse sentido, apesar da ampliação do público-alvo e da maior garantia de permanência no programa, uma perspectiva universal e sem condicionalidades não parece estar na agenda do Bolsa Família. Pelo contrário, especialmente em seu período inicial, o programa experimentou uma grava crise, detonada por diversas denúncias de inclusão indevida que ganharam páginas dos jornais (Britto, 2008). A resposta dada a essas críticas foi o aperfeiçoamento dos mecanismos de focalização e cadastramento, a partir da instituição de rotinas de atualização e verificação da consistência cadastral, bem como do cruzamento de dados com outros registros, coma a Relação Anual de Informações Sociais.

Quando se teve notícia, em alguns jornais, da ausência de controle das condicionalidades em algumas localidades, críticos do programa acusaram o governo de estar fazendo com que um programa genuinamente inovador (o Bolsa Escola) se transformasse numa versão paternalista de assistência social. De acordo com as críticas, a falta de verificação das condicionalidades do Bolsa Família faria com que o programa se limitasse a “dar o peixe”, sem “ensinar a pescar”, por deixar de proporcionar incentivos para que os beneficiários investissem na educação e na saúde das crianças.

Isto acarretou uma mudança de enfoque do programa (inclusive com alterações na própria equipe dirigente), que levou à implantação de um sistema de monitoramento de condicionalidades articulado com as áreas de saúde e educação, em âmbito federal, e com os municípios, responsáveis por alimentá-lo. Desde então, também se definiu um procedimento detalhado de alertas e sanções a serem aplicadas às famílias, em caso de descumprimento das condicionalidades do programa. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 12).

É evidente, a partir do fato supracitado, a relação entre a reverberação social de aspectos do programa (a manifestação da opinião pública sobre ele) com a fase de *monitoramento e avaliação* das políticas públicas que, como vimos, serve justamente para alterar quaisquer aspectos que possam se apresentar problemáticos ou passíveis de aperfeiçoamento.

Outra crítica emblemática e injusta que o PBF sofre diz respeito ao mito de que as mães beneficiárias do programa planejavam engravidar única e exclusivamente para ter acesso ao benefício. Sobre isso, destacam Alves e Cavenaghi (2013, p. 235):

Contudo, estudos acadêmicos mostram que, na prática, o Programa Bolsa Família não tem provocado o aumento do número de filhos das famílias beneficiadas. Romero Rocha (2009) investigou os incentivos à fecundidade dos programas condicionais de transferência de renda, nos quais a quantidade de recursos transferidos depende do tamanho da família. Usando uma metodologia econométrica ele mostrou que o PBF não tem provocado o aumento da fecundidade da população pobre no Brasil.

Patrícia Simões e Ricardo Soares (2011) não encontram efeitos pró-natalistas no PBF. Bruno Signorini e Bernardo Queiroz (2011) utilizam dados das PNADs 2004 e 2006 para observar o efeito médio do programa nos beneficiários do PBF, utilizando a metodologia do escore de propensão para identificar os grupos de tratamento e controle. Os resultados encontrados pelos autores indicam que não há impacto significativo do recebimento do PBF na decisão de ter filhos.

Alves e Cavanaghi (2011), com base na pesquisa Impactos do Bolsa Família na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres, realizada na cidade do Recife em 2007-2008, mostram que não existe diferença significativa no comportamento reprodutivo entre as mulheres que vivem em famílias

cadastradas no Cadastro Único beneficiadas e não beneficiadas no PBF. Embora haja uma tendência de as famílias beneficiadas terem uma fecundidade ligeiramente maior, assim como uma proporção um pouco maior de mulheres com três ou mais filhos (22,7% contra 16,4% das não beneficiárias), o fato é que o maior número de crianças tende a reduzir a *renda per capita*, aumentando a probabilidade das famílias se tornarem elegíveis aos benefícios do programa. Dessa forma, a direção da causalidade entre o número de filhos e os beneficiados pelo PBF seria inversa. A mulher não tem mais filhos porque passou a receber o PBF, mas sim o contrário: por ter mais filhos e, com isso, reduzir a *renda per capita* familiar, a mulher se credencia a participar dos benefícios do PBF.

Foram 34, desde 2004, os projetos apresentados no Congresso com o intuito de fazer mudanças no Bolsa Família. Tais projetos inspiraram-se muito mais nas críticas veiculadas nos meios de comunicação, sem necessariamente a realização de pesquisas ou a análise de especialistas, sobre o programa do que em uma possível articulação com a renda básica de cidadania. Nenhum deles faz referência à RBC ou à possibilidade, antes ventilada, de que o Bolsa Família possa ser uma primeira etapa de sua concretização. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 27 e 28).

A crítica, porém, pertinente aos programas de distribuição de renda, com relação à maneira com que funcionam e ao potencial de gerarem efeitos reais a longo prazo no combate à pobreza, é o que se observa nas palavras de Barrientos (2013, p. 426 e 427):

A fraca institucionalização de programas de assistência social impõe limites importantes sobre a sua sustentabilidade e sua eficácia no curto prazo. Ela também reduz as chances de uma progressão bem-sucedida da redução da pobreza para a manutenção da pobreza zero no médio prazo. A parca institucionalização entre os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano pode ser observada, *inter alia*, quando o seu financiamento é regulamentado de forma diferente dos processos orçamentários normais; quando a base normativa não é incorporada na legislação, mas, ao contrário, é governada pela discricionariedade governamental; quando suas operações e os desembolsos não são acompanhados pelo parlamento; e quando as decisões sobre elegibilidade não estão sujeitas à possibilidade de apelação e aos processos de revisão.

Na maioria dos casos, a institucionalização surge através de um processo gradual. Com o tempo, as intervenções com prazos fixos são estendidas e

marcos legais são eventualmente desenvolvidos para explicá-las nos processos orçamentários. Mais tarde, a responsabilidade pela implementação do programa é atribuída a uma agência ou ministério dedicado consolidado, e os direitos são reconhecidos e protegidos por lei. As estruturas de governança tornam-se, eventualmente, permanentes. Este processo de institucionalização é essencial para a sustentabilidade e eficácia da assistência social.

A institucionalização adequada é um verdadeiro desafio, especialmente, porque existem importantes *trade-offs* envolvidos. O reconhecimento legal ou constitucional é essencial para estabelecer o acesso à assistência social como um direito, independentemente da discricionariedade dos funcionários do governo. No entanto, é importante que as instituições de assistência social sejam capazes de se adaptar às mudanças nas condições econômicas, sociais e demográficas. Por exemplo, uma lição importante vinda das reformas das pensões em países latino-americanos é que as mudanças no mercado de trabalho, na expectativa de vida e na estrutura das famílias pode transformar um regime eficaz em um albatroz ineficaz (Gill, Packard e Yermo, 2004).

3.5 CONDICIONALIDADES LIGADAS AO BOLSA FAMÍLIA

O contexto de articulação com outros programas sociais tem o objetivo de reduzir a pobreza (garantindo renda) e cessar o ciclo intergeracional da pobreza, por meio de suas condicionalidades.

Vemos em Silva (2010, p. 1434) que:

Além da transferência monetária, o Bolsa Família propõe o desenvolvimento de ações complementares no campo da educação, saúde e trabalho. Isso para possibilitar que crianças e jovens de seis a quinze anos tenham acesso a escolas e postos de saúde e os adultos da família, acesso à alfabetização capacitação profissional, pequeno crédito, além de serem oferecidas ações de saúde para mulheres grávidas, objetivando integrar esforços para permitir a autonomização das famílias.

Ademais, apesar de o programa apresentar o chamado ‘benefício básico’, de caráter incondicional, destinado a um subconjunto do público-alvo (as famílias extremamente pobres), ele inclui condicionalidades que devem, obrigatoriamente, ser cumpridas pela maior parte dos seus beneficiários, como o cumprimento do calendário de vacinação infantil, consultas pré-natais para as gestantes,

acompanhamento de saúde dos menores de cinco anos, e como a frequência à escola pelas crianças e adolescentes, assim. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 11).

Afirmam Craveiro e Ximenes (2013, p. 113):

O acompanhamento da frequência escolar do PBF é realizado bimestralmente, em parceria com os entes federados, representados pelas áreas de educação de estados, municípios e Distrito Federal, em cinco períodos ao longo do ano, quais sejam: fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro. Nestes períodos, os operadores municipais do programa, sob a orientação da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar do MEC e das coordenações estaduais do Programa Bolsa Família, consultam as escolas para levantar informações relativas ao cumprimento (ou não) da frequência escolar mínima exigida pelo PBF a seus beneficiários. No caso de descumprimento (não frequência ou baixa frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação destes motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social. Estes registros são efetivados diretamente pelas unidades escolares.

Expondo efeitos reais das condicionalidades do PBF sobre a saúde pública, mostram Jaime, Júnior e Lima (2013, p. 103) que:

Ainda em 2013, foi publicado *Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nation wide analysis of Brazilian municipalities* (Rasella *et al*, 2013). Trata-se de um estudo sobre o efeito do Programa Bolsa Família na mortalidade infantil, que se concentrou no período de 2004 a 2009 e teve como objetivo avaliar o efeito do programa sob as taxas de mortalidade em crianças menores de 5 anos nos municípios brasileiros. Centrou-se nas causas associadas à pobreza, como a desnutrição, diarreia e infecções respiratórias, além de alguns dos potenciais mecanismos intermediários, tais como vacinação, assistência pré-natal e internações hospitalares.

O estudo constatou que o PBF reduziu, nos municípios em que tinha alta cobertura, em 17% a mortalidade geral entre crianças, sendo que esta redução foi ainda maior quando se considerou a mortalidade específica por algumas causas como desnutrição (65%) e diarreia (53%). A explicação dos autores para o efeito PBF é que o aumento da renda permite o acesso das crianças a alimentos e outros bens relacionados com a saúde. E estes fatores ajudam na redução da pobreza das famílias, melhora as condições de vida, eliminam as dificuldades no acesso à saúde e, conseqüentemente, contribuem para a diminuição das mortes entre crianças. De forma geral, os autores reforçaram o quanto o programa de transferência de renda pode modificar as chances de sobrevivência das crianças; e espera-se que estes resultados contribuam para o debate sobre a relação entre as políticas sociais distributivas e as condições de saúde da população.

Concluindo, os estudos brevemente descritos neste capítulo possibilitam reconhecer ganhos importantes e potencializados das políticas de transferência de renda e saúde. Oportunizam a cooperação entre academia e serviço e no âmbito da gestão do SUS e contribuem sobremaneira para o fortalecimento e aumento da capacidade institucional das políticas e ações de saúde e de assistência social.

3.6 O BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO: UM RETRATO DO PROGRAMA EM JUIZ DE FORA/MG

Sobre o processo de acompanhamento do programa, com o objetivo de melhorar sua gestão e aperfeiçoá-lo, que pode e deve ser visto sob a ótica de ciclo de uma política pública, temos em Britto e Soares (2010, p. 13 e 14) que:

Não obstante, de maneira engenhosa, na regulamentação adotada em 2005 os gestores do programa lograram conciliar diversas posições em jogo e transformaram as exigências relativas às condicionalidades em um mecanismo de apoio à identificação das famílias mais vulneráveis e excluídas. Segundo Cunha (2008), a concepção de condicionalidades adotada pelo Bolsa Família, pode ser entendida como uma espécie de “contrato” entre as famílias e o Poder Público, pautado por três tipos de responsabilidades complementares. A primeira delas seria a responsabilidade da família na garantia da frequência escolar e no acompanhamento de saúde. A segunda seria o compromisso do Estado na provisão dos direitos universais de educação e saúde do acesso a eles. O terceiro ponto seria o acompanhamento das condicionalidades, propriamente dito, não de maneira punitiva, voltada à suspensão dos benefícios (última etapa de um longo processo de advertências e bloqueios temporários), mas de modo a identificar as causas do eventual descumprimento e, assim, priorizar o acompanhamento sócio-assistencial das famílias que nele incorrem.

Os dados apresentados advêm de um levantamento feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social, tendo como referência o mês de outubro de 2015, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora/MG. Essas informações permitem ao governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais.

A cidade mineira de Juiz de Fora, segundo o Censo do IBGE 2010, possui 517.872 habitantes. Segundo o relatório do Cadastro Único de Juiz de Fora, o total de famílias inscritas para pleitearem participação em programas sociais, em outubro de 2015 era de 50.356. Quando falamos em número de pessoas, temos que 139.084 cidadãos e cidadãs estão inscritos no CadÚnico, de forma que essas 50.356 famílias se inscreveram no CadÚnico para ter acesso a programas sociais do governo federal.

Tabela 1: Total de Famílias Cadastradas:

TOTAL DE FAMILIAS CADASTRADAS	50.356
Famílias com renda <i>per capita</i> de R\$00,00 a R\$77,00 por mês	9.719
Famílias com renda <i>per capita</i> de R\$77,01 a R\$154,00 por mês	8.161
Famílias com renda <i>per capita</i> de R\$154,01 a ½ salário mínimo por mês	15.365
Famílias com renda <i>per capita</i> acima de ½ salário mínimo por mês	17.111

Dados do Relatório "Bolsa Família e Cadastro Único", fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Gráfico 1: Total de Famílias Cadastradas:

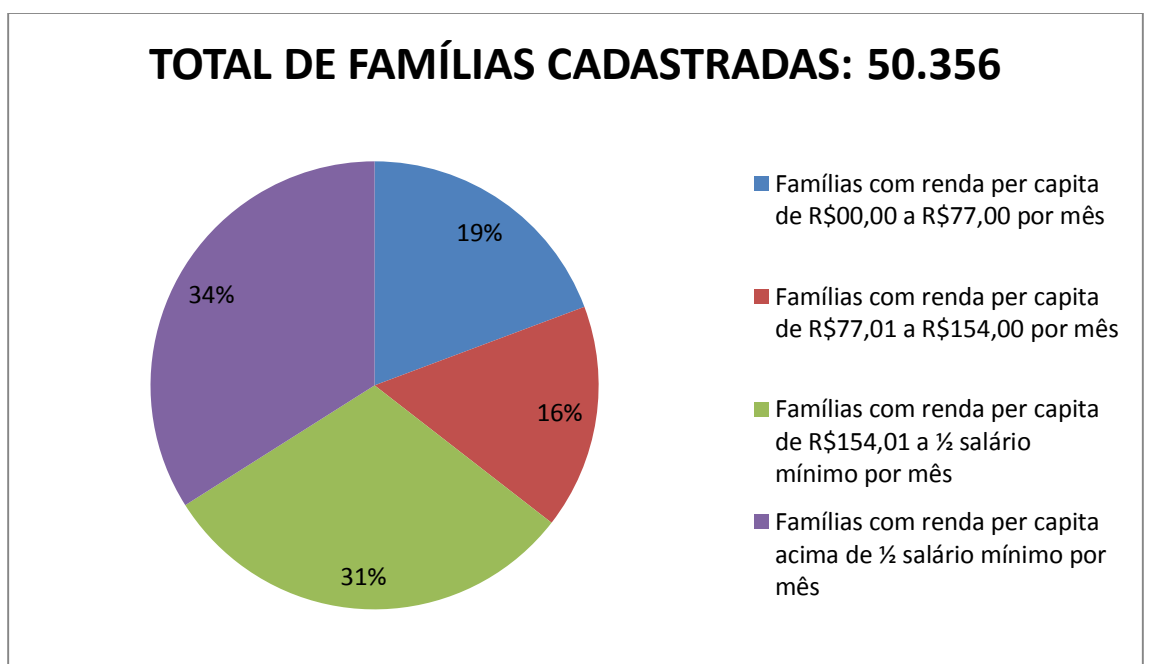


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

É necessário, a este ponto da análise, que se tenha extremo cuidado na leitura dos dados e, principalmente, na diferenciação de “famílias cadastradas” e “pessoas cadastradas”. Os dados referentes às *famílias* serão extremamente importante para a avaliação do acompanhamento das condicionalidades, enquanto os referentes às *pessoas*, mais à frente, para a avaliação de possíveis efeitos do PBF sobre o mercado de trabalho.

Tabela 2: Total de Pessoas Cadastradas:

TOTAL DE PESSOAS CADASTRADAS	139.084
Pessoas cadastradas em famílias com renda <i>per capita</i> de R\$00,00 a R\$77,00 por mês	31.037
Pessoas cadastradas em famílias com renda <i>per capita</i> de R\$77,01 a R\$154,00 por mês	29.428
Pessoas cadastradas em famílias com renda <i>per capita</i> de R\$154,01 a ½ salário mínimo por mês	48.683
Pessoas cadastradas em famílias com renda <i>per capita</i> acima de ½ salário mínimo por mês	29.936

Dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Gráfico 2: Total de Pessoas Cadastradas:

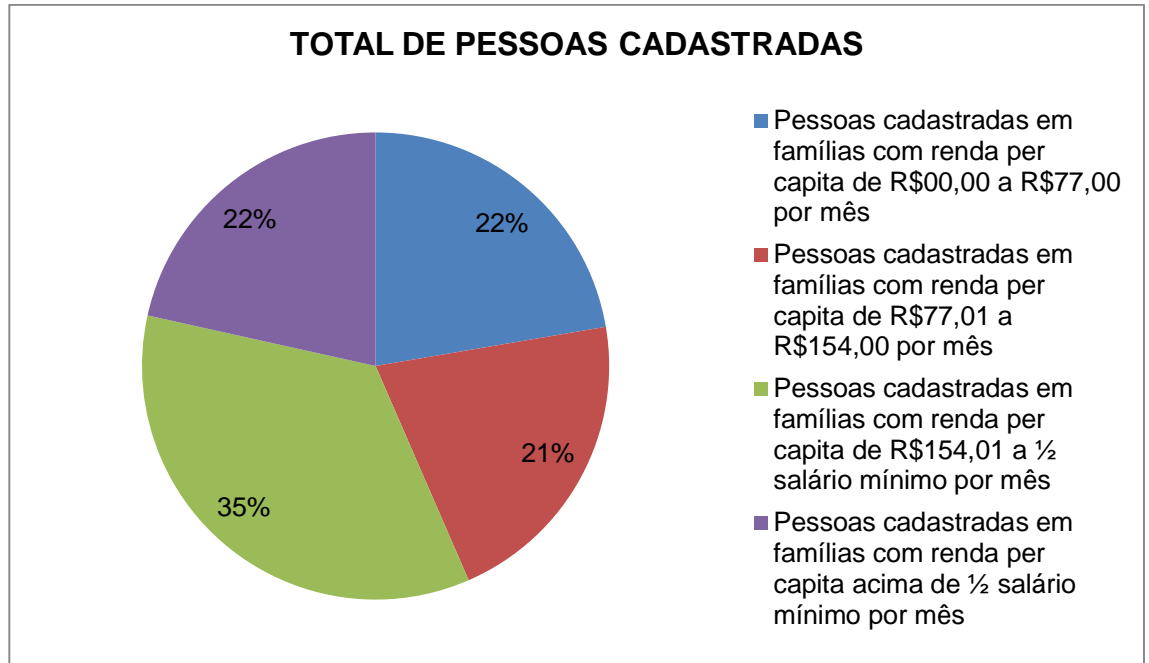


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Também é realizada pelo poder público local, com base em parâmetros estipulados pelo IBGE, uma estimativa de quantas destas famílias podem ser consideradas como “de baixa renda” e quantas podem ser consideradas “pobres”.

Destaca-se que as famílias de baixa renda têm o perfil para figurar no CadÚnico e as famílias pobres têm perfil para figurar no Programa Bolsa Família.

O relatório afirma ainda que as famílias recebem benefícios com valor médio de R\$145,14 por mês e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$2.283.205,00 no mês.

Tabela 3: Estimativa de Famílias com “perfil CadÚnico” e “perfil Bolsa Família”:

Estimativa de Famílias de baixa renda – perfil Cadastro Único (Censo 2010)	35.156
Estimativa de Famílias pobres – perfil Bolsa Família (Censo 2010)	19.572

Dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Gráfico 3:

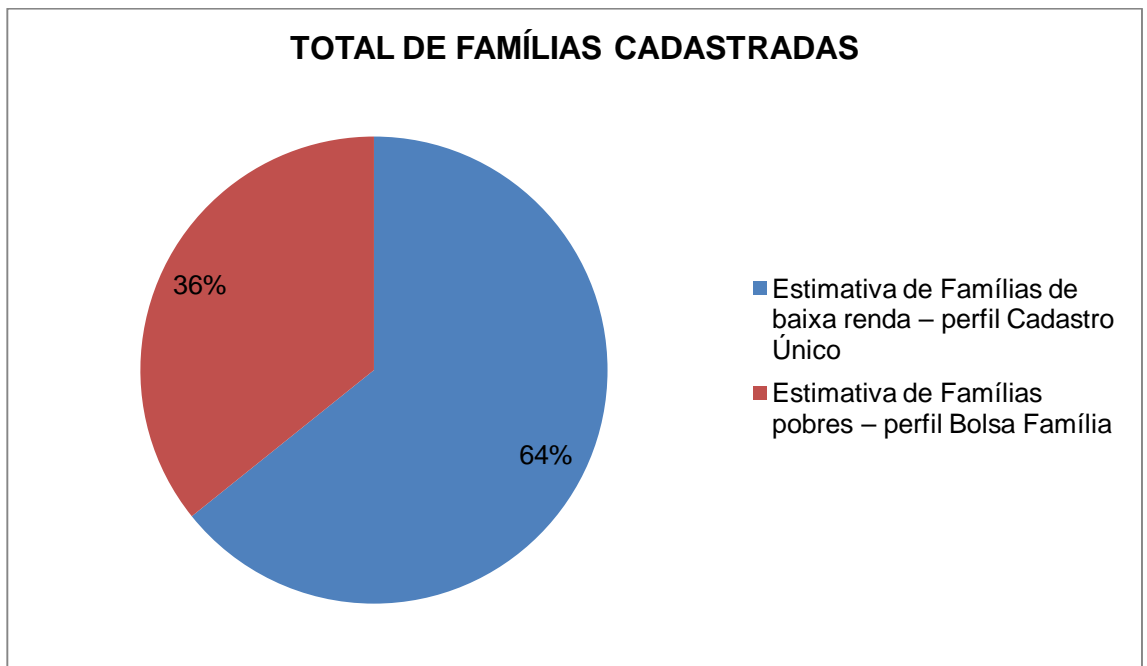


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

O relatório informa que, no último ano, o PBF atendeu 15.731 famílias do município, o que significa que 80,4% das famílias pobres (com perfil de beneficiários do Bolsa Família) foram cobertas pelo benefício. Mas também sinaliza a demanda de que o município busque recursos junto ao Governo Federal para que o restante de 3.841 famílias consideradas pobres possa receber o abono de que necessitam.

Ainda que seja uma cidade de médio porte, situada numa região menos pobre do país e com indicadores positivos quando comparados aos da maioria das cidades do Brasil, Juiz de Fora apresenta um elevado número de pessoas em situação de baixa renda ou pobres.

Em um cenário ideal, todas as famílias que são enquadradas, por critérios do IBGE, em um nível tal de pobreza que as caracteriza com o perfil de necessidade de ser beneficiário do PBF, devem ser contempladas pelo programa o que, infelizmente, nem sempre ocorre.

Gráfico 4: Total de Famílias com o “Perfil Bolsa Família”:

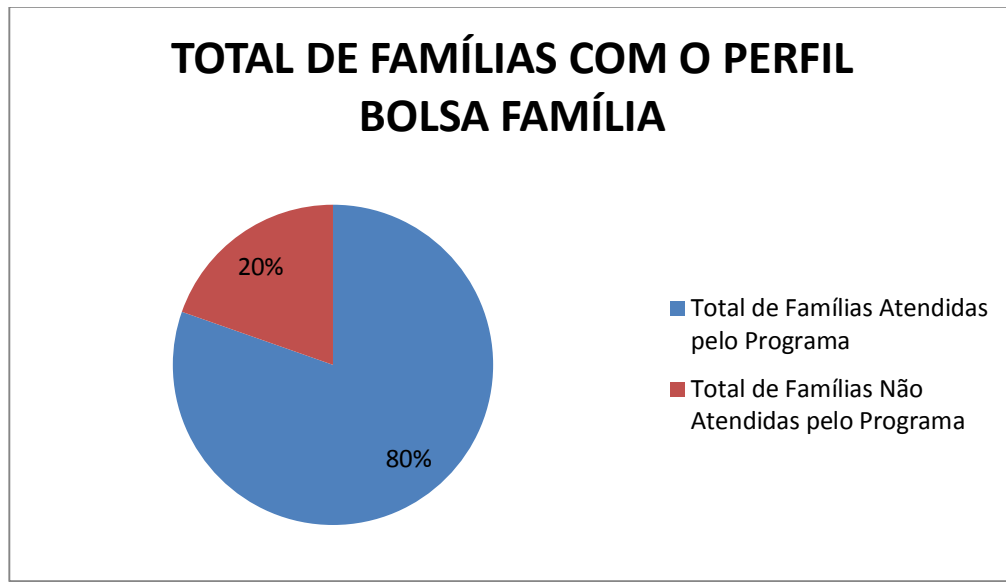


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Contudo, uma análise dos dados do Cadastro Único do Município, cedidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora, mostra uma contradição com o que afirma o relatório acima citado. Tais dados, segundo a Secretaria, são colhidos através do formulário do CadÚnico, e dizem respeito a diferentes regiões de Juiz de Fora, nos territórios dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social). O relatório afirma que são atendidas pelo Bolsa Família um total de 15.731 famílias quando, no entanto, ao somar-se os dados dos 9 CRAS de Juiz de Fora, ao final do mês de Dezembro de 2015, foram atendidas 15.026 famílias. Provavelmente, trata-se de mero erro formal. Porém, não é este o foco da

preocupação e sim que, com base na evolução dos dados de 2015, mês a mês, observa-se uma crescente diminuição no número de famílias atendidas pelo programa, o que, certamente, representa corte de recursos destinados pelo governo federal para a execução do PBF em Juiz de Fora. Vejamos:

Tabela 4: Número de Famílias Atendidas pelo PBF a cada mês no município de Juiz de Fora/MG:

Quantidade de Pessoas/Mês	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em Juiz de Fora	6.689	6.748	6.087	6.287	5.877	5.859	5.445	5.239	5.296	5.269	5.257	5.026

Dados do Cadastro Único do Município de Juiz de Fora, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora, em Dezembro de 2015.

Gráfico 5: Número de Famílias Atendidas pelo PBF a cada mês no município de Juiz de Fora/MG:

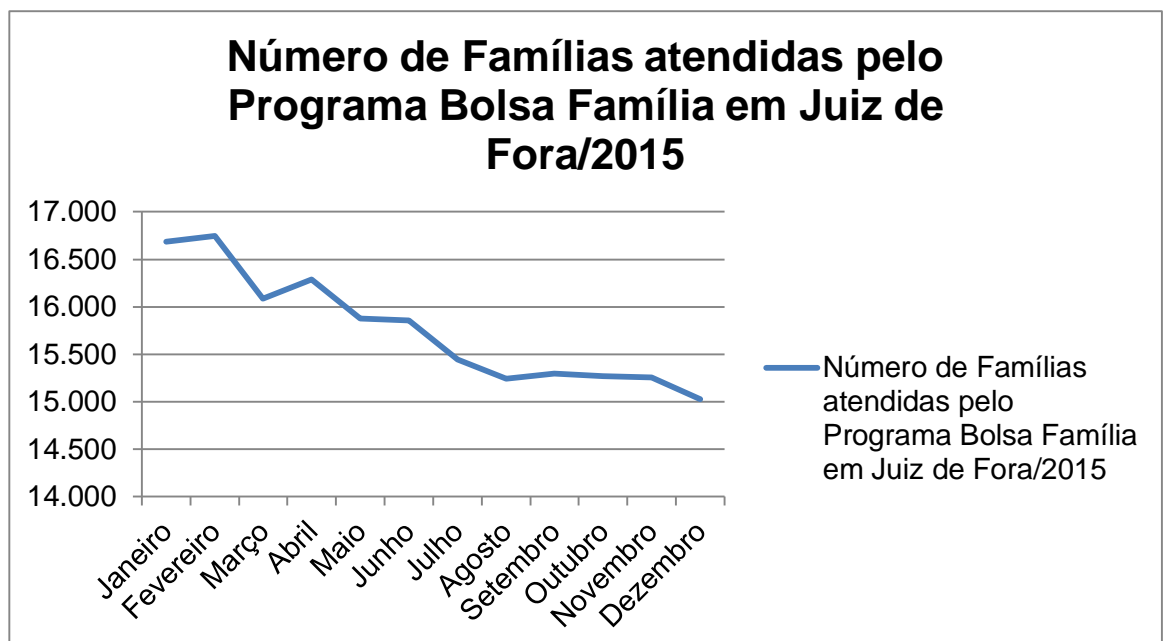


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Os números apreciados acima mostram que Juiz de Fora não consegue garantir a participação no PBF de todas as famílias que fazem jus ao programa. É preciso, em sede de estudo aprofundado e mais específico que o do presente trabalho, investigar e compreender as razões que levam a esta situação.

A título de acompanhamento das condicionalidades exigidas no programa, que podemos entender como um mecanismo de **monitoramento** de políticas públicas, suscitado em capítulo anterior, seguem os dados (estes referentes, em sua quase totalidade, ao mês de setembro de 2015):

Tabela 5: Número de Famílias e Beneficiários por Perfil de Condicionalidades:

Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	18.524
Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	4.125
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)*	12.969

Dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Tabela 6: Número de Beneficiários por perfil de acompanhamento de condicionalidades:

Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	16.841
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	2.987
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)*	14.418
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a	2.426

* Dados que têm, diferentemente dos demais, por referência, o mês de junho de 2015.

15 anos- 85%)	
Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	2.451
Total de Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	537
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	1.683
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	1.138
Total de famílias acompanhadas pela saúde*	7.432
Total de gestantes acompanhadas*	155
Total de gestantes com pré-natal em dia*	155
Total de crianças acompanhadas*	6.236
Total de crianças com vacinação em dia*	6.231
Total de crianças com dados nutricionais*	3.509
Total de famílias não acompanhadas pela saúde*	5.537

Dados do Relatório "Bolsa Família e Cadastro Único", fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Gráfico 6: Total de Beneficiários acompanhados com relação às condicionalidades referentes à Educação:

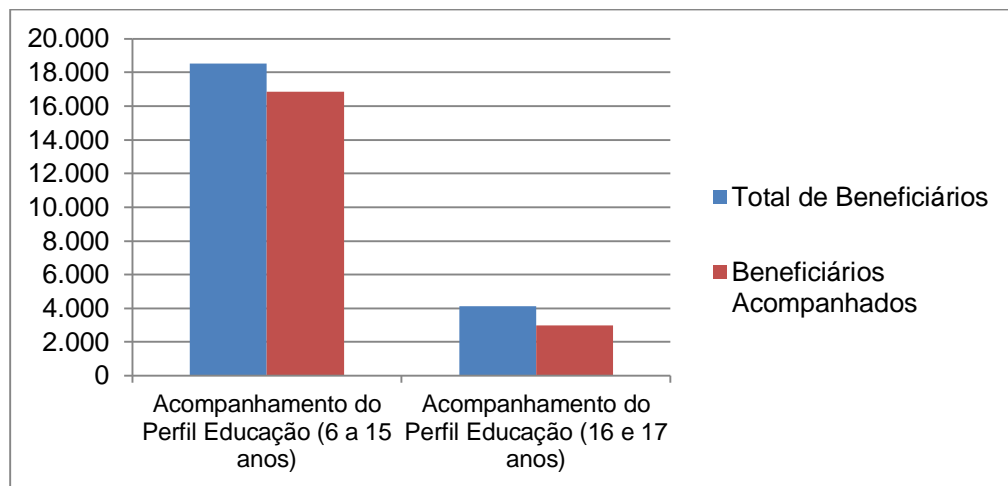


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório "Bolsa Família e Cadastro Único", fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar atingiu o percentual de 90,9%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 16.841 alunos acompanhados em relação ao público no perfil

equivalente a 18.524. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 72,4%, resultando em 2.987 jovens acompanhados de um total de 4.125.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2015, atingiu 57,3 %, percentual equivale a 7.432 famílias de um total de 12.969 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a média nacional é de 73,90% e, portanto, o município de Juiz de Fora precisa se preocupar em aprimorar o acompanhamento na área.

Gráfico 7: Total de Beneficiários acompanhados com relação às condicionalidades referentes à Saúde:

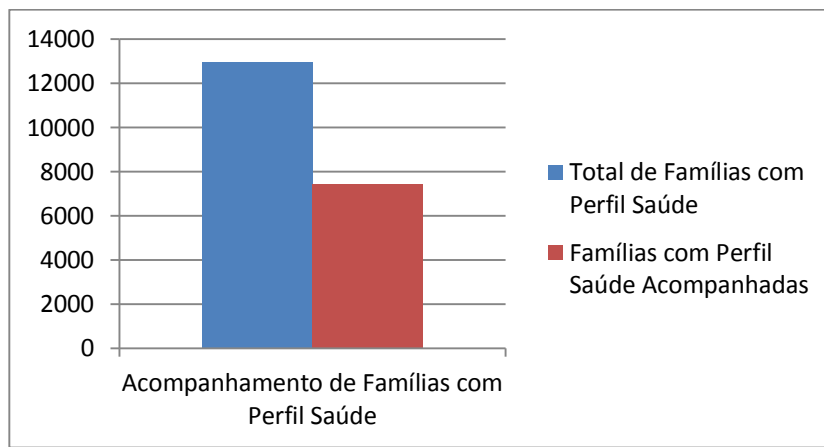


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Tais dados são importantíssimos não somente para o acompanhamento do PBF e seus efeitos nos campos da saúde e da educação. Os dados expostos acima podem mostrar aos gestores públicos do PBF como as condicionalidades vêm

funcionando e em quais é necessário haver mais investimento ou, eventualmente, uma reformulação.

Grande parte das crianças que, sem o programa, não teriam sequer segurança alimentar, têm, além da garantia de renda para melhorar as condições mais básicas de vida, a chance de ter uma educação fundamental (o que certamente seus pais e avós não tiveram). Aqui podemos observar na prática que o Programa Bolsa Família busca acompanhar com critério a frequência escolar das crianças e adolescentes, e de saúde das famílias.

Ainda com menos expressão numérica, mas não com menos importância, destaca-se os dados referentes ao acompanhamento da saúde das famílias, em especial das mulheres gestantes no acompanhamento pré-natal. Isto significa, além da garantia de saúde das mães, crianças nascendo mais saudáveis por terem passado por gestações mais seguras e propícias ao desenvolvimento.

3.7 O BOLSA FAMÍLIA E O ACESSO AO EMPREGO: A “PORTA DE SAÍDA”

Conforme explicitam Oliveira e Soares (2013, p. 356):

Se for possível extrair uma grande conclusão dos estudos aqui resenhados, esta seria de que os PTRCs⁶ possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos, são positivos. Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se afirmar, com muito entusiasmo, que não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de "efeito preguiça"), no caso destes programas.

⁶ Programas de Transferência de Renda Condicionada

O próprio debate sobre uma chamada “porta de saída” já afasta o Programa Bolsa Família da perspectiva de uma Renda Básica de Cidadania. Não obstante ser de extrema importância a inclusão produtiva dos beneficiários do programa, bem como oferecê-los o acesso à qualificação educacional e profissional, através da melhor articulação do PBF com programas educacionais e de inserção no mercado de trabalho, a lógica da Renda de Cidadania (da qual o programa nasceu, inclusive em lei) pressupunha muito mais a criação de “porta de entrada” do que a circulação de famílias atendidas, de acordo com metas fixas pré-estabelecidas. (BRITTO E SOARES, 2010, p. 14).

A partir de dados do CadÚnico de Juiz de Fora, referentes ao ano de 2015, cedidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município, é possível cruzar os indicadores da quantidade de pessoas cadastradas em idade de trabalhar com os indicadores da quantidade de pessoas que se declaram envolvidas em trabalho (exceto estágio e aprendizado) ou renda. A situação encontrada é a seguinte:

Tabela 7: Proporção entre beneficiários com idade estimada de trabalhar e os beneficiários que se declaram envolvidos em atividade produtiva:

Quantidade de Pessoas/Mês	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Cadastrados no CadÚnico que possuem trabalho ou renda	1.858	2.337	3.264	3.984	4.549	5.506	7.577	7.343	7.871	8.190	8.195	8.443
Cadastrados no CadÚnico em idade de trabalhar (Entre 18 e 59 anos)	1.839	0.409	1.939	9.700	8.907	0.357	2.713	1.924	2.046	1.850	1.353	1.400
Proporção entre Cadastrados em idade economicamente ativa e Cadastrados que	0,28	0,30	0,31	0,35	0,37	0,38	0,41	0,41	0,42	0,43	0,43	0,44

possuem trabalho ou renda																				
------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Dados do Cadastro Único do Município de Juiz de Fora, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora, em Dezembro de 2015.

Gráfico 8: Proporção entre beneficiários com idade estimada de trabalhar e os beneficiários que se declaram envolvidos em atividade produtiva:

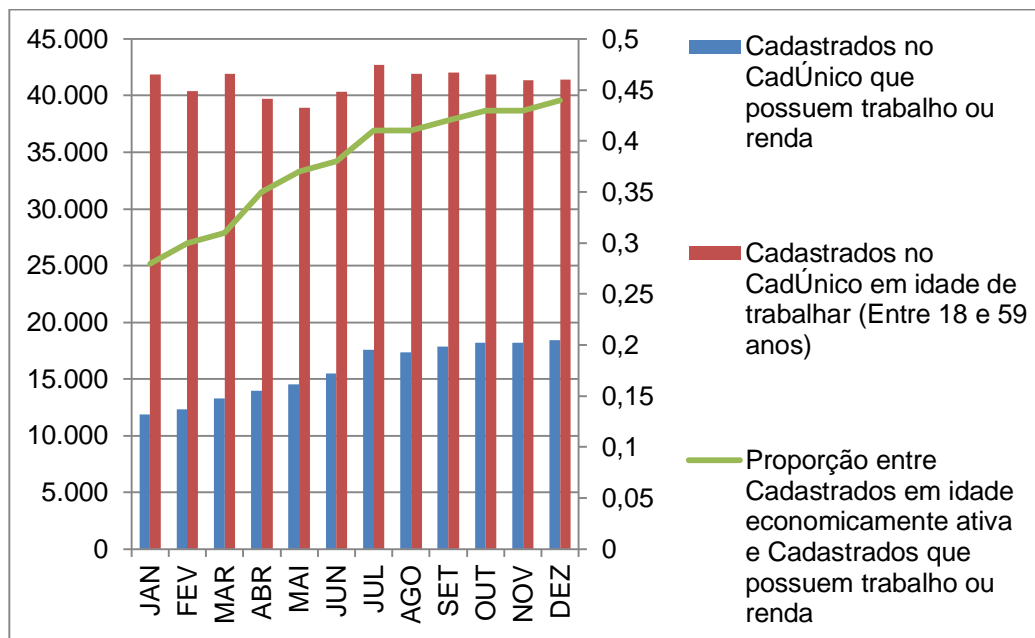


Gráfico próprio, elaborado com base em dados do Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG, em Dezembro de 2015.

Os dados acima expostos mostram a evolução do período de tempo de Janeiro a Dezembro de 2015, portanto, no intervalo de um ano. A não diminuição de tal proporção em nenhum dos meses, dentro do período de um ano é um indicativo muito forte (permite a interpretação) do que foi defendido no presente e último capítulo deste trabalho: A premissa de que o Programa Bolsa Família gera “preguiça”, “vagabundagem”, “vontade de ociosidade” em seus beneficiários é uma falácia, um mito. Evidencia-se aqui que, no mínimo, o PBF não tem relação alguma

com as taxas de emprego, ou seja, não é razoável afirmar que o beneficiário do Bolsa Família se aproveita do programa para não trabalhar.

Segundo dados do relatório referente ao Plano Brasil Sem Miséria, do Ministério do Desenvolvimento Social, são oferecidos gratuitamente cursos de qualificação profissional com duração mínima de 160 horas para pessoas com mais de 16 anos de idade, prioritariamente aqueles que estejam inscritos no Cadastro Único.

Custeados pelo MEC, os cursos são ministrados por instituições de reconhecida qualidade técnica, como as entidades do Sistema “S” (Senai, Senac, Senat e Senar), a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e as redes estaduais, distrital e municipais de educação profissional e tecnológica. Eis aqui, novamente, um exemplo de como o PBF busca (às vezes com sucesso, às vezes não) trabalhar de maneira multifacetada e intergovernamental. O aluno recebe todo o material escolar e didático, além da “assistência estudantil”, que consiste de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los.

São mais de 500 opções de cursos em áreas como construção civil, serviços, hotelaria, comércio, bares e restaurantes, acompanhamento de idosos, operador de computador, eletricista, auxiliar administrativo, entre outras. Há vagas para pessoas com diversos níveis de escolaridade, desde quem tem letramento inicial até alunos com ensino médio, a depender do curso.

Essa maior articulação surgiu a partir de 2011, com o Plano Brasil Sem Miséria do qual o Programa Bolsa Família faz parte. De janeiro de 2012 a dezembro de 2014, foram efetuadas 6.276 matrículas em cursos ofertados pelo Pronatec Brasil Sem Miséria no município. No ano de 2014, foram oferecidas 1.560 vagas do Pronatec Brasil Sem Miséria em Juiz de Fora.

Ademais, vem sendo implantado há pouco tempo o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), que transfere

recursos do Governo Federal aos municípios para que eles desenvolvam ações que promovam a inclusão produtiva do público-alvo da assistência social. As ações envolvem mobilização e encaminhamento ao Pronatec Brasil Sem Miséria (e a outras iniciativas de inclusão produtiva) e o acompanhamento da permanência dos alunos nos cursos, entre outras atividades.

É, contudo, muito preocupante a situação do número de famílias que participam dos projetos de Inclusão Produtiva em Juiz de Fora, ao final do mês de Dezembro de 2015. Vejamos os números:

Tabela 8: Número de Famílias que participam de programas de inclusão produtiva:

Número de Famílias com cadastro atualizado no CadÚnico	28208
Número de Famílias que participam de Programas de Inclusão Produtiva	32

Dados do Cadastro Único do Município de Juiz de Fora, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora, em Dezembro de 2015.

Do total de 28.208 famílias com o cadastro atualizado no CadÚnico, ao final de Dezembro de 2015, apenas 32 famílias encontram-se participando de programas de Inclusão Produtiva. Trata-se de uma proporção tão irrisória mediante uma questão tão importante quanto a da Inclusão Social pela qualificação profissional e do trabalho, que se dispensa aqui o uso de gráficos ou da exposição da evolução mês a mês durante o ano de 2015.

É bastante grave a situação e, em face dela, é fundamental que os gestores públicos da área revejam os aspectos de tais ações, para que de fato as pessoas tenham acesso e interesse por elas. É aqui que o poder público avalia, monitora e se depara com uma parte defeituosa da política pública. É esse o momento de “acender o sinal amarelo” e reestruturar as ações envolvidas para alcançar melhor o público-alvo delas.

CONCLUSÃO

Como foi proposto na Introdução deste trabalho, há questões a serem respondidas, quais sejam: A) O Bolsa Família é instrumento de incentivo à ociosidade, estimulando a chamada “vagabundagem”? B) O Bolsa Família é um programa ruim por não exigir nenhuma contrapartida de quem é beneficiário? C) O Bolsa Família é ruim por não haver uma “porta de saída” para seus beneficiários? D) O Bolsa Família é ruim porque não há fiscalização sobre o programa e seus beneficiários, levando a irregularidades?

O presente estudo demonstrou, teórica e empiricamente, que o Programa Bolsa Família busca estimular o acesso à educação e ao trabalho, enquanto eixos decisivos no combate à pobreza; mais do que comprovado neste trabalho, também ficou o fato de que, para receber o benefício do BF, a família deve cumprir condicionalidades referentes à saúde e educação, verdadeiros compromissos, como contrapartida para o acesso à renda; também mostrou-se que o PBF busca articular a transferência de renda com o acesso à educação, à qualificação profissional e, conseqüentemente, ao trabalho e, portanto, à chamada “porta de saída”; por fim, o próprio relatório cedido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Juiz de Fora, mostra a gama e a riqueza de detalhes com que é feito o acompanhamento das famílias, através do CadÚnico frequentemente atualizado, o que ajuda a evitar as irregularidades no programa.

No presente cenário econômico mundial, abalado por uma devastadora crise econômica iniciada em 2008, fruto da especulação do capital, e que gerou um desastroso impacto nas economias de todos os países do mundo, vemos crescer entre os países a filosofia de que é preciso impor austeridade e cortar gastos públicos. Tal pensamento, inevitavelmente, atinge as políticas sociais, visando diminuir os investimentos públicos nas políticas de distribuição de renda, motivo pelo qual se faz mais que necessária a defesa enfática e firme da Renda Básica de

Cidadania e das políticas de distribuição de renda, pois é possível que estas configurem uma alternativa interessante para um novo modelo civilizatório e de gestão dos recursos.

No Brasil, não é diferente. Avança a cada dia o entendimento de que o Estado deve “diminuir de tamanho” e conter os investimentos sociais, o que vem ameaçando direitos conquistados no escopo do Estado social, perquiridos nas últimas décadas.

O programa Bolsa Família contribui para a redução das desigualdades e pobreza no Brasil, mas ainda é insuficiente para tirar a maioria das famílias da pobreza em relação ao acesso a serviços e direitos. O fato de somente a renda ser critério para a definição daqueles que se beneficiarão com o programa é o que, em parte, limita a inclusão mais extensa e possibilidade de maiores impactos.

Além disso, a fragilidade da articulação entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal), bem como a falta de qualidade dos serviços acessados através das condicionalidades, são apontados como grandes obstáculos para que tais programas tenham ainda mais êxito.

Diante das oscilações internas entre os variados objetivos do programa, a identificação inicial do PBF (como a primeira etapa da concretização gradual da lei da RBC) não parece ser uma plataforma consensual, nem mesmo em termos de futuro.

Há uma ruptura da tendência, que estava em curso, de universalização dos direitos sociais (elencados no artigo 6º da Constituição Federal), substituindo-a pela focalização na pobreza e na extrema pobreza. Combate-se, efetivamente a miséria sem, contudo, atacar suas causas estruturantes.

Corre-se o risco de limitar a reflexão e a ação estatal ao “socorro imediato” das condições de vida, tendo-se a ilusão de que o problema da pobreza será solucionado unicamente pela política social. É extremamente problemático “deixar de lado” a perspectiva do bem-estar estável, sustentável, coletivo e universal.

A existência de um patamar de renda para o acesso ao programa, bem como para a permanência nele, gera, como já levantado na argumentação da Renda Básica de Cidadania, o estímulo ao mercado informal de trabalho, bem como a discriminação sofrida pelos beneficiários.

Observando os dados coletados junto ao município de Juiz de Fora/MG, podemos perceber que o programa Bolsa Família está presente no lar de pessoas que realmente precisam de, para além de um alívio a sua difícil condição, uma oportunidade de se inserir de fato na sociedade. Contudo, o programa não se faz presente para todas as pessoas nessa situação, como demonstrado acima.

É preciso expandir o acesso ao Bolsa Família, forçar os limites impostos, com base na renda, para redefinir quem recebe o benefício. O caminho é longo, e a jornada passa pelo enfrentamento a diversos setores contrários à distribuição de renda. Mas o topo da montanha, o objetivo final, sem dúvida, deve ser a efetivação da Renda Básica de Cidadania, de maneira universal.

Não se deve nutrir a ingenuidade em torno da ideia de que os programas de transferência de renda, sozinhos, ou mesmo a implantação de uma RBC, podem acabar com a desigualdade material no país e no mundo. Existem várias reformas e reformulações pelas quais devemos lutar, enquanto humanidade, para que sejamos de fato todos iguais, que a justiça material seja uma realidade e para que não tenhamos mais que conviver com a pobreza.

Contudo, este trabalho pretendeu defender a RBC como uma alternativa viável e justa para enfrentar os problemas da pobreza e da desigualdade, e defendeu que o Programa Bolsa Família, tal como os demais programas de transferência de renda, possam um dia evoluir e se converterem na RBC.

O mero acesso aos programas sociais, sem o efetivo esforço governamental pela democratização, expansão e melhoria dos serviços públicos, impede o aprofundamento do combate à desigualdade, restringindo o conceito de cidadania, lamentavelmente, à condição de consumidor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARLA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. “O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

AQUINO, Rosana; BARRETO, Maurício L.; PAES-SOUSA, Rômulo; RASELLA, Davide; SANTOS, Carlos A. T. “Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: Uma análise nos municípios brasileiros*”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

BARRIENTOS, Armando. “Transferências de Renda para o Desenvolvimento Humano no longo prazo”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

BARTHOLO, Letícia; FALCÃO, Tiago; PAIVA, Luis Henrique. “Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

BRASIL, Constituição Federal da República Federativa do Brasil, extraída do sítio < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>, Acesso em: Fevereiro de 2016.

BRASIL, Lei 10.836/04, extraída do sítio <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: Fevereiro de 2016.

BRASIL, Volume II – “Consolidação dos Programas de Governo” do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, 2014, extraído do sítio <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2015/ploa_2015_volume_ii.pdf>. Acesso em: Fevereiro de 2016.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso? Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2010.

CAMARGO, Camila Fracaro; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LÍCIO, Elaine Cristina; MOSTAFA, Joana. “Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o Cadastro Único revela?”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CAMPELLO, Tereza. “Uma década derrubando mitos e superando expectativas.” CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da População e dos Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf>. Acesso em: Dezembro de 2015.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. Educação, Juiz de Fora, v.2, n.2, p. 78-100, 2012.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga; XIMENES, Daniel de Aquino. “Dez anos do programa Bolsa Família: Desafios e Perspectivas para a universalização da

Educação Básica no Brasil”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HOCHMAN, Gilberto ; ARRETCHE, Marta ; MARQUES, Eduardo . Políticas Públicas no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JAIME, Patrícia Constante; JÚNIOR, Helvécio Miranda Magalhães; LIMA, Ana Maria Cavalcante de. “O papel do setor saúde no programa Bolsa Família: Histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

JUIZ DE FORA, Relatório “Bolsa Família e Cadastro Único”, fornecido pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Juiz de Fora/MG. Acesso em: Dezembro de 2015.

KRAHE, Dialika. A New Approach to Aid: How a Basic Income Program Saved a Namibian Village. Revista Spiegel International, Hamburgo, 10 ago. 2009. Disponível em <<http://www.spiegel.de/international/world/a-new-approach-to-aid-how-a-basic-income-program-saved-a-namibian-village-a-642310.html>>. Acesso em: Dezembro de 2015.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D.. “Efeito Preguiça’ em programas de Transferência de Renda?*”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

PINZANI, Alessandro; RÊGO, Walquíria Domingues Leão. “Liberdade, Dinheiro e Autonomia: O caso do programa Bolsa Família”. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Guia PMBOK 4ª Ed. – EUA : Project Management Institute, 2008.

RIANI, Frederico Augusto D’Ávila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. Sequência, Florianópolis, v.34, n.66, p. 137-160, 2013.

RODRIGUES, M. M. A. Políticas Públicas (coleção Folha Explica) 1ª ed. 2010. São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de Cidadania: A saída é pela porta. São Paulo: Cortez Editora/Fundação Perseu Abramo. 2002.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Os resultados da experiência da Renda Básica de Cidadania em Otjivero, na Namíbia. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502201107.htm>>. Acesso em: Dezembro de 2015.

VANDERBORGHT, Y; PARIJS, P V. Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.