

LUCAS XAVIER DE MIRANDA FERREIRA

Programas de Transferência de Renda:
Antecedentes, Limites e Objetivos

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Educação Tutorial

Belo Horizonte

Novembro de 2014

LUCAS XAVIER DE MIRANDA FERREIRA

Programas de Transferência de Renda:
Antecedentes, Limites e Objetivos

Monografia apresentado ao Programa de Educação Tutorial - PET, do curso de graduação em Ciências Econômicas da FACE/UFMG, no segundo semestre de 2014.

Orientadora: Mariangela Furlan Antigo

Belo Horizonte
Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
2014

Em certo momento de nossa conversa chegou sua mãe e, no meio das falas das duas, perguntamos-lhes se haviam acontecido casos de separação no povoado. Responderam: “Ah! Houve já umas cinco separações”. Os motivos foram diversos. Perguntamos se maus tratos por parte do marido poderia ser um dos motivos e se, segundo elas, o Bolsa Família poderia também ter encorajado as mulheres a tomar atitudes que

antes não conseguiam assumir. Olharam-se entre si e Claudineide disse “Eu acho que a bolsa nos deu mais coragem”

Walquiria Leão Rego; Alessando Pinzani

(Vozes do Bolsa Família)

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| CAPÍTULO I – Da implantação do sistema de proteção social pelo Estado brasileiro aos programas de transferência condicionada de renda | 9 |
| CAPÍTULO II – Renda regular, autonomia e cidadania | 25 |
| CAPÍTULO III – Renda básica de cidadania | 41 |
| REFERÊNCIAS | 53 |

INTRODUÇÃO

Destaca-se no cenário latinoamericano, ao fim dos anos 1990 e na década de 2000, o surgimento de um novo tipo de política social visada em atender populações em situação de vulnerabilidade social. Os chamados programas de transferência condicionada de renda atuam por meio da destinação de recursos monetários a famílias em situação de pobreza e pobreza extrema em conjunto com a exigência de contrapartidas a serem prestadas pelas famílias integradas aos programas. Normalmente, as contrapartidas são de caráter estruturante que visam garantir o acesso das famílias a serviços básicos de saúde e educação. Os programas atuam por meio da focalização, ou seja, seleciona-se, utilizando uma linha de pobreza, aqueles que terão acesso à política social.

Os programas surgiram durante a escalada do neoliberalismo no continente, que provocou a readequação do papel do Estado, que passou por um verdadeiro desmonte das garantias sociais básicas que haviam sido estabelecidas democraticamente. Nesse período, os países também enfrentavam graves crises econômicas que levaram a um aumento substancial dos índices de pobreza e pobreza extrema (LAVINAS, 2013, p.8).

As experiências pioneiras de transferência condicionada de renda no Brasil se iniciam com a implantação de programas municipais de transferência de renda nas cidades paulistas de Campinas e Ribeirão Preto e na capital federal. A ampliação a nível federal dos programas de transferência condicionada de renda inicia-se no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e atinge maior expressão com a implantação do Bolsa Escola, em 2001, que atingiu ao fim do governo FHC, 4,8 milhões de famílias (ROCHA, 2013, p.63). No entanto, tecem-se diversas críticas à eficácia dos múltiplos programas de transferência de renda implantados no governo FHC em se mostrarem como uma medida efetiva de enfrentamento da pobreza e suas diversas privações.

Destacam-se as críticas relativas ao baixo valor dos benefícios fornecidos; à inexistência de uma coordenação integrada dos programas; aos múltiplos e distintos critérios de focalização e condicionalidades, de modo que famílias em situação semelhantes de privação recebam um montante de transferência não equivalente. Destaca-se também a inexistência ou baixa eficácia de demais medidas capazes de fornecerem um real contexto de

superação da situação de pobreza por parte do governo, quer na instância federal, estadual ou municipal. “Nesse sentido, esses programas se apresentam como um fim em si mesmos, não apontando para a real superação da situação de pobreza do grupo familiar, por ausência de articulação efetiva com outras políticas emancipatórias.” (SILVA *et al*, 2004, p. 133)

Conforma-se na transição do governo FHC para o governo Lula a ampliação e unificação de quatro programas de transferência de renda vigentes no governo anterior (Bolsa Escola, Vale-Gás, Cartão Alimentação e Bolsa-Alimentação). No processo de formulação do programa unificador Bolsa Família, a equipe de transição do governo de Luis Inácio Lula da Silva observou a necessidade de apresentar melhorias nos critérios de focalização via a padronização de uma renda *per capita* familiar específica como linha definidora de ingresso ao programa; promover o aumento do valor do benefício a fim de se permitir um melhor enfrentamento da situação de privação e uma melhor articulação com programas sociais nas três esferas da União, visando estabelecer no país uma política mais ampla de combate da pobreza. (BRASIL, 2002 *apud*. SILVA *et al*, 2004, p.134).

É importante ressaltar que no período do governo Lula, observa-se certo grau de integração entre as políticas sociais de combate à pobreza e a política econômica em geral, como a redução da desigualdade econômica e a valorização da renda do trabalho, medidas representadas principalmente com a constante valorização do salário mínimo real, que ampliou seu poder de compra em 55,89% entre os anos de 2003 e 2010. (SOUEN, 2012)

O Bolsa-Família, estabelecido em 2003, foi o primeiro programa de transferência de renda no Brasil a atuar sob os critérios da universalidade no atendimento a famílias extremamente pobres, – com a renda familiar mensal *per capita* inferior a 50 reais (atualmente, o valor foi atualizado para 77 reais)– que passou a ocorrer de modo irrestrito, sem se considerar a composição familiar ou o número de crianças nas famílias. Com isso, o atendimento governamental às famílias em situação de pobreza extrema aumentou de forma significativa. As famílias cuja renda familiar mensal *per capita* se situava entre 50 e 100

reais, passaram a receber o benefício variável de acordo com o número de crianças, 15 reais para cada criança, sendo máximo o recebimento de 45 reais^{1,2}.

A implantação e consolidação do Bolsa-Família atua de forma conjunta com a aplicação da lei de garantia de Renda Básica de Cidadania proposta pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP) e que foi sancionada durante o governo Lula³. A lei visa a implantação gradual de uma renda de cidadania que atenda a todos os brasileiros de forma universal, incondicional e irrestrita, de modo a garantir a expansão da autonomia e da cidadania de todos os cidadãos brasileiros, assim como aliviar diversas das facetas da situação de pobreza.

A implantação em larga escala de políticas de transferência condicionada de renda no Brasil, com a consolidação do Bolsa Família, e no restante da América Latina - que possuía, em 1997, apenas três programas do tipo vigentes a nível nacional e que passou a ter, uma década depois, uma situação em que praticamente todos os países da região haviam desenvolvido ou estavam desenvolvendo uma política semelhante. (LAVINAS, 2013, p.5) – promoveu uma série de discussões a respeito do papel das transferências de renda como mecanismo capaz de promover não apenas um alívio aos fenômenos imediatos correlatos à situação de pobreza, mas também promoverem o desenvolvimento da autonomia das famílias beneficiadas.

É interesse deste trabalho desenvolver uma análise focada na revisão bibliográfica de autores inseridos na compreensão dos programas de transferência condicionada de renda como mecanismo capaz de promover alterações na vivência da população em situação de miséria, que encontrava-se excluída dos mais básicos direitos sociais, base de construção de uma sociedade igualitária e democrática.

¹ Posteriormente, o programa passou a fornecer o benefício variável considerando o número de adolescentes no grupo familiar (sendo o atendimento máximo de dois benefícios variáveis sob tal critério) e a presença de gestantes na composição familiar, sendo que tal benefício é concedido até o bebê completar 6 meses de vida. Tais informações encontram-se presentes na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>, acesso em 11/09/2014.

² Atualmente, o valor dos benefícios variáveis encontra-se em 35 reais, chegando a um máximo de 5 benefícios, chegando a um valor máximo de 175 reais. Tais informações encontram-se presentes na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>, acesso em 29/09/2014

³ Lei nº 10.835/2004 aprovada pelo Congresso Nacional em 2003 e sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 8 de janeiro de 2004.

O texto encontra-se organizado em três capítulos: No capítulo 1, desenvolve-se uma trajetória da política social brasileira anterior à implantação dos programas de transferência de renda até a consolidação do Bolsa Família, maior programa de transferência de renda vigente no mundo atual. Perpassa pelo texto questões relativas à aplicação dos programas de transferência de renda no Brasil, suas limitações assim como os avanços na consideração do combate da pobreza e da fome como eixo central da política social brasileira.

No capítulo 2, busca-se analisar as bases teóricas relativas à correlação entre renda e autonomia. A análise se dará pela consideração de que a transferência de renda às famílias, realizadas pelo Estado da maneira mais imparcial possível, seria uma maneira de promover o desenvolvimento e ampliação da cidadania e autonomia dos beneficiários.

O terceiro e último capítulo dedica-se à análise da proposta e da implementação de uma Renda Básica de Cidadania irrestrita e universal, em especial à contribuição de Eduardo Suplicy no cenário brasileiro, que promoveu a aprovação da lei nº 10.835/2004 relativa ao desenvolvimento de uma Renda Básica de Cidadania no Brasil.

CAPÍTULO I – Da implantação do sistema de proteção social pelo Estado brasileiro aos programas de transferência condicionada de renda

Perpassa pela organização de todas as sociedades humanas a existência de um sistema de proteção social estruturado para garantir a manutenção da vida humana. De modo geral, tais sistemas atuam visando prevenir acidentes e situações que coloquem em risco a vida humana ou para garantir uma existência saudável, livre de riscos e vicissitudes. A organização de tais sistemas é de ordem diversa, e pode ser realizada por bases tradicionais, religiosas ou familiares, promovida por alguma organização central, por pequenas comunidades, dentre outras.

No entanto, a substituição dos modos de organização tradicionais por um modo de produção capitalista moderno, característico de grande parte das sociedades atuais, atua de maneira a promover o estabelecimento de um sistema de proteção social também organizado sob uma estrutura capitalista. Tal estrutura tende a se tornar predominante, submetendo os demais modos de proteção social a uma lógica mercadológica, que impede a realização de certos tipos de transferências de recursos devido ao custo destas. A predominância de tal organização contribui para reduzir a importância ou simplesmente ofuscar os demais modos de proteção social.

A organização dos sistemas de seguridade social modernos é orientada, em grande maioria, por três fundamentos distintos: a tradição, o mercado ou a organização política (Estado), mostrando-se proeminente as ações estatais na promoção dos serviços sociais, sem que os demais fundamentos deixem de estar presentes no modo em que se organiza a ação estatal (SILVA *et al*, 2004, p. 16).

[...] um dos traços mais definidores das formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre numa transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço ou trabalho, seja sob a forma de bens e serviços ou sob a forma de dinheiro. (SILVA *et al*, 2004, p.16)

As áreas de atuação dos sistemas de proteção social modernos podem ser resumidas em cinco eixos específicos, que atualmente realizam-se em uma base extremamente

institucionalizada e técnica. São tais eixos: Saúde, Educação, Previdência, Trabalho e Emprego e Seguridade Social. (SILVA et al, 2004, p.16)

Na sociedade brasileira, a organização de um sistema de seguridade social moderno, organizado majoritariamente pelo Estado, inicia-se durante o governo de Getúlio Vargas em 1930, no qual diversas ações foram tomadas no âmbito de modernizar a sociedade brasileira e incluí-la em um modo de produção capitalista industrial.

Apesar da expansão do projeto estatal de seguridade social haver iniciado apenas durante o governo do Estado Novo, foi em meados dos anos de 1920 que foram criados os primeiros fundos de pensão no Brasil. Os fundos de pensão, no período, atingiam, em sua maioria, trabalhadores urbanos inclusos no setor formal atuantes na administração pública e em serviços estatais (MACHADO *et al*, 2011, p. 4). Durante as transições na sociedade brasileira consagradas no Movimento de 30, na qual o país deixa de possuir uma orientação econômica voltada à agroexportação e passa a desenvolver um modelo de produção industrial nacionalista, ocorre o aparelhamento do Estado, que passaria a promover as ações características de um sistema de seguridade social moderno. “[O] Estado passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo. (SILVA et al, 2004, p 21).

É característica notável deste período o desenvolvimento de programas que visavam garantir a proteção social de trabalhadores formais. Esse movimento era comum nos sistemas de seguridade social dos países desenvolvidos na época, em que predominava o padrão de desenvolvimento econômico pautado por elevada intervenção estatal na economia e pela formação de uma sociedade salarial, na qual os trabalhadores encontravam-se em um regime de trabalho formal e possuíam uma série de garantias sociais a fim de promover um elevado nível de bem estar. Tal padrão de associado na literatura aos conceitos de sociedade salarial, *Welfare State*, ou período da acumulação fordista.

No entanto, a despeito dos países desenvolvidos que conseguiram promover um desenvolvimento econômico inclusivo, onde a grande maioria da população estava trabalhando no mercado formal, no caso brasileiro, o processo de formalização do mercado de trabalho ocorreu apenas no espaço urbano e de maneira seletiva, deixando a grande maioria

dos trabalhadores rurais e as massas subempregadas no espaço urbano à margem de diversos direitos sociais.

Nesse contexto [no Brasil], o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma *Cidadania Regulada*, restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos (SILVA *et al*, 2004, p. 22).

Afirma-se também sobre a fragilidade, fragmentação e descontinuidade das políticas sociais brasileiras, atuando de maneira paliativa e incapaz, portanto, de promover uma profunda alteração no mercado de trabalho na época, em que eram características a superexploração da mão de obra e a elevada desigualdade de renda. “Esse sistema tem situado, historicamente, a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento para a corrupção, demagogia e clientelismo político.” (SILVA *et al*, 2004, p. 17)

A organização do sistema brasileiro de seguridade social permanece semelhante à desenvolvida por Vargas no Estado Novo durante o período da Quarta República e da ditadura civil militar. Nesse último, o modelo de desenvolvimento manteve elevados níveis de desigualdade de renda e pobreza, a isso alia-se a grave repressão aos movimentos sindicais e de esquerda, fazendo com que, segundo Silva *et al* (2004) a expansão dos programas e serviços sociais passasse a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio. “Ampliaram-se os programas sociais como uma espécie de compensação pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical.” (SILVA *et al*, 2004, p.22)

No caso brasileiro, a inexistência de um sistema de social capaz de oferecer a todos os brasileiros uma transferência de recursos capaz de garantir um padrão de vida básico, é uma das principais causas que levam pessoas a vivenciar a situação de pobreza. A pobreza não é apenas explicada pela ausência de renda, porém a falta de recursos é, sem dúvida, uma de suas características básicas.

É sobre a insistência de garantir aos cidadãos uma dotação de recursos capaz de assegurar uma vivência de cidadania, que se inserem as propostas de garantia de renda

mínima⁴. A ideia de se prover o básico se encontram expressas por meio de mínimos sociais garantidos pelo Estado como salário mínimo, a aposentadoria e o seguro desemprego.

Não resta dúvida de que a instituição do salário mínimo significou, originalmente, o estabelecimento de um salário de base, tendo por objetivo garantir condições de alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação para o trabalhador e sua família. Todavia, o valor desse salário tem sido historicamente desgastado por elevados índices de inflação e por políticas de arrocho salarial, adotadas com muita frequência no decorrer de inúmeras tentativas de ajuste da economia, principalmente requeridas para manter a capacidade de pagamento de uma dívida externa e interna que vem se avolumando e se tornando impagável. (SILVA *et al*, 2004, p. 29)

A afirmação do salário como um meio de permitir ao trabalhador e sua família desfrutar de uma vida digna, apresenta-se também nas reflexões do filósofo alemão Georg Simmel em seu livro *The Philosophy of Money* (1900). Em parte do texto, o autor realiza a oposição entre dois métodos de remuneração distintos: um, chamado de *hourly wages*, no qual o trabalhador receberia de acordo com o tempo trabalhado e o segundo, chamado de *piece wages*, no qual o salário estaria diretamente relacionado com a produtividade do trabalhador.

O autor apresenta na obra a defesa pelas horas trabalhadas (*hourly wages*), pois, para ele, não apenas o trabalho concreto e objetivo é remunerado neste caso, mas sim o indivíduo como um todo. “The enhancement of this relationship is to be seen in the ‘appointment’, in which individual performance hardly provides the direct standard of payment; rather the sum total of performances, including the chance of any interference owing to human deficiencies, is paid for” (SIMMEL, 2004, p.339)

This is best illustrated by the position of the higher servant whose salary no longer has any quantitative relationship to his various achievements, but is supposed to grant him an appropriate standard of living. A recent court decision cancelled part of the salary of a Prussian civil servant who, through his own responsibility, has been unable to function for some time; the Supreme Court rescinded the verdict on the grounds that the salary of an official is not a *pro rata* compensation for his services but an ‘annuity’ assigned to secure for him a standard of living that corresponds to his social position. Payment is here focused on the personal element and excludes an exact objective equivalent. (SIMMEL, 2004, p. 339)

⁴ Pode ser encontrada também a terminologia ‘Renda Básica de Cidadania’ em oposição ao termo Renda Mínima, uma vez que buscasse garantir uma transferência de recursos capaz de promover uma vivência plena e não apenas garantir o mínimo necessário.

No contexto da implantação de um sistema de seguridade social ao trabalhador por parte do Estado, foi implementado em 1º de maio de 1940 o salário mínimo no Brasil. É importante ressaltar, mais uma vez, que a implementação do salário mínimo vigorava apenas no espaço urbano e deixava excluída da regulamentação de um mínimo social as massas subempregadas no espaço urbano e os trabalhadores rurais.

Assegurou-se também, aos trabalhadores formais, em 1986, o Seguro-Desemprego, que tem como objetivo prover ao trabalhador desempregado uma renda temporária a fim de assegurar seu padrão de vida até que este encontre outra ocupação. O benefício é fornecido por até quatro meses e possui três faixas de valor, sendo nenhuma inferior ao valor de um salário-mínimo.

Durante o governo de João Goulart, em 1960, foi criada, no âmbito do Estatuto do Trabalhador Rural, a aposentadoria rural, também conhecida sob a alcunha de Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). O programa atendia a trabalhadores rurais acima de 60 anos (em caso de homens) ou acima de 55 anos (em caso de mulheres) que comprovassem que exerceram, mesmo descontinuamente, algum tipo de trabalho. A grande diferença do programa em relação aos demais que já haviam sido implementados no espaço urbano era a não exigência de contribuição previdenciária prévia.

Outro auxílio de destaque foi a Renda Mensal Vitalícia (RMV), aprovada em lei em 1974. O auxílio fornecia meio salário mínimo para idosos e portadores de deficiência física residentes em zonas rurais e urbanas que tivessem, em seu núcleo familiar, uma renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. O acesso ao benefício era concedido a trabalhadores que tivessem contribuído para a previdência de maneira incontinua ou por um período insuficiente para receber a aposentadoria regular.

Na verdade, a RMV foi concebida como a forma de *corrigir uma injustiça*, mas de maneira restrita e específica: visava amparar uma parcela das pessoas mais vulneráveis utilizando como fonte de financiamento os recursos das contribuições previdenciárias, em parte feitas por eles mesmos, mas que normalmente não gerariam benefícios para esses contribuintes. Isso porque, além de o mercado informal no Brasil ser enorme, os trabalhadores, principalmente os de mais baixa qualificação, ingressavam por alguns períodos no mercado formal e logo voltavam ao setor informal. Portanto, faziam algumas contribuições ao sistema previdenciário, que, no entanto, não tinham continuidade ao longo do tempo. Na prática, do ponto de vista do trabalhador, essas contribuições eram perdidas: apenas uma minoria desses contribuintes chegava ao fim da vida produtiva tendo preenchido os requisitos para se beneficiar da aposentadoria e deixar pensão para seus dependentes. (ROCHA, 2013, p.5)

Além do benefício monetário, a RMV garantia aos contemplados o acesso ao sistema de saúde da rede previdenciária regular. Tal ponto é de suma importância, uma vez que apenas na Constituição de 88 que a saúde é foi garantida universalmente aos cidadãos brasileiros. Rocha (2013) destaca também o pioneirismo da implantação da Renda Mensal Vitalícia, devido ao enfoque da política em pessoas em situação de pobreza. O benefício apresentava como critério para recebimento um valor máximo de renda *per capita* familiar.

Na Constituição de 88, a Renda Mensal Vitalícia passa a ser assegurada para todos os idosos e portadores de deficiência, independente de haverem contribuído para a Previdência Social ou não. Além disso, dobra-se o montante do benefício, passando de meio salário mínimo para um. Porém, as mudanças preconizadas pela Constituição de 1988 referentes à RMV entraram em vigor apenas em 1996, quando foi aprovada a Lei de Orgânica de Assistência Social (LOAS). O auxílio passa então a se chamar Benefício de Prestação Continuada (BPC) e perde o caráter vitalício, já que o nível de renda, condição para o recebimento do auxílio, deve ser verificado a cada dois anos.

É importante ressaltar o papel cumprido pela Constituição de 1988 em ampliar e promover o acesso universal de uma série de direitos sociais básicos que antes eram assegurados apenas para trabalhadores do setor formal. Como carta dirigente, a Constituição assegura direitos de cidadania universais diversos, fornecendo o amparo constitucional para a promoção de medidas transformadoras na sociedade.

O sentido, o objetivo da constituição dirigente é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. A constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade. [...] No caso da Constituição brasileira de 1988, ela determina um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas, por meio de suas “cláusulas transformadoras”. A “cláusula transformadora”, como o artigo 3º da Constituição de 1988, explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impede que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado. (BERCOVICI, 2009, p.273 *apud* REGO; PINZANI, 2013, p.162).

Nesse sentido, é importante interpretar a Constituição como um marco na política social brasileira, fruto de um movimento político voltado para a superação do autoritarismo e das diversas desigualdades características do período anterior. “Com todos os seus possíveis

limites, esta Constituição criou o espaço jurídico para o desenvolvimento de políticas de direitos no país. Com isso, abriu as portas para políticas públicas com vistas, por exemplo, à efetivação entre nós de uma justiça social mínima” (REGO; PINZANI, 2013, p.161). No entanto, a efetivação das vias transformadoras propostas na Constituição de 1988 depende da mobilização política de grupos sociais e da busca pela construção de uma série de políticas públicas ainda incipientes.

Logo após a virada democrática, o Estado brasileiro que se encontrava numa profunda crise inflacionária e fiscal, observou a ascensão de governos orientados por uma política econômica neoliberal e que buscaram um reposicionamento do estado na economia internacional por meio de privatizações, terceirizações e redução do gasto público. Nesse contexto, observa-se também um desmonte do Sistema de Seguridade Social brasileiro e do não cumprimento de uma série das políticas sociais preconizadas em 1988.

Estudos revelam que se chega aos anos 1990 com um Sistema de Proteção Social marcado por superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas, além do avanço de um movimento de privatizações das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação do Estado com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação. (SILVA *et al*,2004, p. 23)

Acompanhando um movimento geral na América Latina e nos demais países emergentes, a ascensão do neoliberalismo promoveu a flexibilização do trabalho, gerando a redução ou o simples fim das poucas garantias desfrutadas pelo trabalhador formal, o que promoveu o aumento do trabalho precário e informal e de elevados índices de desemprego. Por meio de tal processo e dos demais ajustes econômicos, observa-se no período um aumento generalizado da pobreza e da precarização.

Over the course of the 1980s, Latin America witnessed a significant increase in poverty and ‘indigence’ (extreme poverty) rates: according to figures from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the overall poverty rate for the region went from 41 per cent in 1980 to 48 percent in 1990, with the indigence rate rising from 19 to 23 percent. The number officially classed as poor reached 204 million people in 1990, as against 136 million ten years earlier. (LAVINAS, 2013, p. 8)

É nesse contexto, que se observa a aplicação dos primeiros programas de transferência condicionada de renda nos países latinoamericanos em geral⁵. As principais características desse novo tipo de política social são a utilização de uma linha de pobreza como teto que define os beneficiários; a exigência de condicionalidades para o recebimento do benefício usualmente no campo da saúde e da educação; a transferência ser realizada na forma de dinheiro, o que garante uma maior autonomia da família em definir os seus gastos prioritários.

O primeiro dos programas de transferência condicionada de renda implementado no Brasil foi durante o governo FHC. O PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - iniciou no ano de 1996. A motivação inicial do programa se deu pelas crescentes denúncias de trabalho escravo infantil, principalmente em regiões canavieiras e em carvoarias. Estima-se que em 2001, o programa atendia a 810.348 crianças e adolescentes, tendo como meta prevista para o ano de 2003, cerca de 1,1 milhão de crianças e adolescentes. (SILVA *et al*, 2004, p.99)

O programa era composto de três ações conjuntas que tinham como objetivo erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas. A ação central do programa consistia na transferência de 25 reais para cada criança ou adolescente - 7 a 15 anos - residente em zona rural e 40 reais para residentes em zonas urbanas. O programa também apresenta como ação a *Jornada Ampliada*, que oferece atividades complementares ao ensino tradicional no espaço escolar, visando de tal maneira, afastar as crianças e jovens do trabalho infantil. Destacam-se também medidas que visam a capacitação profissional dos pais vinculados ao programa, por meio de programas de alfabetização, requalificação profissional. Tais medidas, no entanto, são criticadas devido a sua baixa implementação e incapacidade em garantir a autonomia das famílias, que se encontram em um ambiente de profundas e diversas deficiências socioeconômicas. (SILVA *et al*, 2004, p.98)

O benefício destina-se a famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que possua filhos entre 7 a 15 anos. O recebimento do benefício estava

⁵ No Brasil, tais programas surgiram inicialmente por meio de propostas municipais, destacando-se o pioneirismo de Brasília (DF), Campinas, Santos e Ribeirão Preto (SP) que no ano de 1995 implantaram programas sob a denominação de Renda Mínima ou Bolsa Escola.

condicionado à retirada das crianças e adolescentes do trabalho e a permanência destes na escola e no programa *Jornada Ampliada*.

O ano de 2001 marcou uma expansão generalizada dos programas de transferência condicionada de renda no país. Dentre os programas de maior abrangência, destaca-se a implantação do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Vale-Gás.

O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa Escola é o mais referido dentre os estudos sobre a temática de política social brasileira devido a sua grande abrangência⁶, à considerável transferência monetária, quando comparada aos demais programas sociais em vigência no período - podendo chegar a até 25% do salário mínimo da época - e por representar a consolidação a nível nacional dos diversos programas em vigência nas instâncias municipais e estaduais que vinculavam uma transferência monetária ao acesso de crianças e adolescentes de baixa renda às escolas. O programa foi apresentado como um programa de acesso universal para famílias que possuíam filhos entre 7 e 14 anos e que tivessem renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. O valor de benefício era de 15 reais para cada filho, podendo ser entregues até três benefícios por núcleo familiar, totalizando um máximo de 45 reais. A condicionalidade para o recebimento era que as crianças e adolescentes tivessem um frequência escolar superior a 85%.

O programa era composto por ações descentralizadas, sendo devidas competências ao nível federal e municipal, contando com a participação da sociedade civil e das escolas. Cabia ao governo federal a maior parte das responsabilidades, como o pagamento do benefício, a supervisão e o acompanhamento dos cadastros familiares e a realização de auditorias. Os governos municipais eram responsáveis pelo cadastramento das famílias, pela criação do Conselho de Controle Social e pelo financiamento de parte do programa, ao qual o município deveria assinar um Termo de Adesão para receber as transferências do governo federal. As escolas estavam responsáveis pelo desenvolvimento de ações a fim de garantir o acesso das crianças e adolescentes, pelo fornecimento de dados da frequência escolar ao Ministério da Educação e por realizar ações de integração entre estas e as famílias assistidas

⁶ A meta do programa era de atender a 5,9 milhões de famílias, algo em torno de 10,7 milhões de crianças e adolescentes entre 07 e 15 anos, tendo sido atendidas, até novembro de 2002, 2,5 milhões de famílias. (SILVA *et al*, 2004, pp. 103;106)

pelo programa. Finalmente, a sociedade civil estava presente mais diretamente no âmbito institucional devido a sua participação nos Conselhos de Controle Social, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das atividades do programa em nível municipal. O conselho deveria ser composto por membros da sociedade civil em, no mínimo, 50%. (SILVA *et al*, 2004, p. 104)

Por se tratar de um Programa universal, todos os municípios brasileiros podem ser incluídos, e para isso a prefeitura deve cadastrar as famílias, enviar o cadastro para a Caixa Econômica Federal e entregar, à Secretaria do Programa, a seguinte documentação: lei municipal instituindo o programa Bolsa-Escola local; decreto de nomeação do Conselho de Controle Social; declaração de aplicação de 25% do orçamento municipal no ensino fundamental; extrato do cadastro e termo de adesão assinado. É exigido ainda da prefeitura o desenvolvimento de ações sócio-educativas nas áreas de esportes, artes, lazer e/ou reforço escolar, podendo buscar parcerias na comunidade e com as famílias dos alunos. Portanto, a prefeitura interessada terá de formalizar a adesão ao Programa, tendo tido, inicialmente, prioridade os municípios com convênios firmados com o Governo Federal para desenvolvimento do PGRM, do qual o Bolsa-Escola é o substituto; os municípios que pertençam aos 14 estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); que integrem microrregiões com IDH igual ou inferior a 0,500; todos os municípios com IDH igual ou inferior a 0,500, independentemente do estado ou microrregião e municípios que adotarem uma metodologia de cadastramento e focalização que beneficie as famílias efetivamente mais pobres entre os pobres. Todavia, o “Bolsa-Escola” se expandiu de modo muito rápido para, praticamente, todos os municípios brasileiros. (SILVA *et al*, 2004, p.104)

O programa expandiu-se rapidamente por todo o país, tendo atingido, em apenas oito meses, 8,5 milhões de crianças e adolescentes. No entanto, salvaguardam-se críticas relativas ao programa, as quais focam-se principalmente na fixação de cotas de beneficiários por município, medida esta, que se implementada incorretamente, pode deixar diversas famílias à margem do programa. (SILVA *et al*, 2004, p.106) Também se apresenta como falho o projeto de descentralização realizado, que deixava como responsabilidade municipal o desenvolvimento de ações socioeducativas complementares e diversas ações burocráticas, as quais ocorriam sem nenhum repasse federal complementar. (BICHIR, 2010, p.118)

Além da pseudo-universalidade do Programa, ressalta-se a impossibilidade do valor irrisório do seu benefício monetário produzir impacto significativo mesmo nas famílias tão pobres por ele atendidas; sobretudo, ressalta-se o quadro de deficiência do Sistema Educacional brasileiro, em termos de possibilidade para atender a todas as crianças em idade escolar e, principalmente, em termos da baixa qualidade do ensino oferecido, quadro em nada alterado com a implantação desse Programa. (SILVA *et al*, 2004, p.107)

O Bolsa Alimentação foi regulamentado segundo o Decreto nº3.934/2001 e teve sua implantação iniciada no segundo semestre de 2001. O principal objetivo do programa era reduzir os elevados índices de mortalidade infantil por meio do fornecimento de uma transferência monetária condicionada ao acesso de gestantes, mães em período de amamentação e crianças entre 0 a 06 anos de idade aos serviços de saúde básica, visando, portanto, a inclusão de tais famílias do Sistema Único de Saúde. O programa era gerido pelo Ministério da Saúde e exigia a adesão dos municípios para ser implementado. O valor do benefício era de 15 reais por criança, sendo passível de inclusão até três filhos, totalizando um máximo de 45 reais. O programa tinha como meta a inclusão de 2,5 milhões de famílias em todo o território brasileiro⁷. A focalização do programa era realizada por uma linha de pobreza monetária de meio salário mínimo *per capita*.

Além da transferência monetária, é previsto que os beneficiários do Programa sejam assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família, pelos Agentes Comunitários de Saúde ou por uma Unidade Básica de Saúde que proverão os serviços que compõem a Agenda de Compromisso, representada por um conjunto de ações de saúde e outros compromissos que devem ser assumidos pelo responsável do recebimento do benefício. (SILVA *et al*, 2004, p.108)

Além dos programas supracitados, destaca-se também o Auxílio-Gás, cuja implantação iniciou-se em janeiro de 2002. O surgimento do Auxílio-Gás ocorre com o fim do subsídio generalizado à venda de gás engarrafado, tratando-se, portanto, de uma medida compensatória para a população mais pobre frente à elevação do valor do gás de cozinha. O programa visava fornecer uma transferência monetária de 15 reais, realizada bimensalmente, a famílias que, mais uma vez, se localizavam abaixo do patamar de meio salário mínimo *per capita*. A meta de abrangência do programa era de 10 milhões de famílias. Até novembro de 2002, o programa atendia a cerca de 8,5 milhões de famílias, sendo que grande parte já se encontrava cadastrada nos demais programas de transferência de renda do governo federal. (SILVA *et al*, 2004, p.111)

O combate à pobreza e à fome constituiu um dos motes principais da campanha vitoriosa de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do Brasil em 2002, de modo que, logo no início de 2003 inicia-se um novo programa de transferência de renda intitulado Cartão Alimentação. O programa era parte de uma iniciativa maior conhecida como Fome Zero, que

⁷ Até novembro de 2002, o programa atendia a 1.403.010 beneficiárias. (SILVA *et al*, 2004, p.108)

tinha como pressuposto básico de atuação a junção de ações específicas e emergenciais para o alívio da situação de pobreza com ações estruturantes, que visavam não apenas garantir o consumo de alimentos para a população pobre, mas desenvolver uma série de ações capazes de promover o real enfrentamento e superação da pobreza e da fome por parte do Estado e da comunidade civil.

O principal objetivo do programa era garantir à família em situação de insegurança alimentar o acesso a recursos financeiros capazes de garantir o consumo de alimentos. Para tanto, era garantida pelo Estado a transferência monetária de 50 reais para famílias cuja renda *per capita* fosse inferior a meio salário mínimo. Em caso de situações emergenciais, garantia-se a provisão de alimentos em espécie pelo Estado. O programa iniciou-se priorizando cidades e regiões que eram marcadamente atingidas pela fome e pela miséria priorizando-se

municípios da região do semi-árido, bem como áreas de grupos populacionais sujeitas à insegurança alimentar, como: aldeias indígenas em situação de risco, moradores de lixões, comunidades remanescentes de quilombos, acampamentos e assentamentos rurais (SILVA *et al*, 2004, p. 112)

A integração da transferência de renda, no caso o Cartão Alimentação, com políticas estruturantes, tais como a reforma agrária, a promoção de programas de qualificação profissional, o acesso a serviços de saneamento básico, saúde e educação, é visto na literatura como um avanço frente às políticas focalizadas anteriormente realizadas. Neste ponto, é interessante destacar o ponto de vista defendido por Luiz Inácio Lula da Silva no documento “Uma proposta de Política de Segurança Alimentar: Projeto Fome Zero”:

[A] conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas, quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrado a renda e ampliando a pobreza... significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema” (In: SILVA *et al*, 2004, p. 119)

Outro ponto de destaque do programa é por este ter sido o primeiro a se apresentar como uma política de garantia mínima de renda a toda a população mais pobre do país, sendo a renda o único critério de focalização, em contraste com os programas anteriormente aplicados que focavam principalmente no atendimento a famílias em situação

de pobreza que possuíssem crianças e adolescentes no núcleo familiar. Deste ponto de vista, destaca-se o aumento do número de atendidos pela política e os resultados no enfrentamento da fome e da miséria. Destaca-se também o valor do repasse governamental, de 50 reais, frente aos anteriormente implementados; no caso do Bolsa-Escola, cujo valor máximo de repasse era de 45 reais e o valor médio de 25,45 reais. (ROCHA, 2013, p.82)

No entanto, logo após sua implementação, o programa Cartão Alimentação foi substituído pelo Programa Bolsa Família. Sonia Rocha (2013) destaca uma série de razões que levaram ao fracasso do Cartão Alimentação, tais como o impasse em se promover as ações estruturantes características do panorama mais amplo do programa, as dificuldades de convergir os esforços provindos da sociedade civil, que contribuía para o financiamento do programa com doações de alimentos, dinheiro, bens de valor, etc. e a lenta implementação do programa, que em maio de 2003, atingia apenas 36,9 famílias, cerca de 0,4% do previsto para o período. Além disso, a coexistência de diversos programas de transferência de renda, que, por sua vez, estavam sob a tutela de diversos ministérios, tornava a coordenação da política social um grande desafio. Devido a isso, a focalização apresentava-se como falha, uma vez que famílias em situação de renda semelhante poderiam encontrar-se em contextos de assistência social completamente distintos, estando uma atendida por diversos programas sociais enquanto outra não era atendida por nenhum.

A implantação do Programa Bolsa Família se deu em outubro de 2003. O programa foi criado após uma série de estudos organizados pelo governo federal que perceberam a necessidade de se unir os diversos programas de transferência de renda em vigência no país a fim de melhorar a focalização da assistência social brasileira e simplificar o acesso das famílias em situação de pobreza aos benefícios sociais. Já em 2003, iniciou-se a união gradual dos antigos programas Bolsa-Escola, Vale-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação que passaram a ser fornecidos em um único cartão magnético, sendo o valor de referência do Bolsa Família aquele que determinaria a transferência.

Os valores de transferência passaram a ser variáveis e levam em conta o grau de destituição de renda das famílias beneficiárias, assim como sua composição familiar. Em 2003, as famílias consideradas extremamente pobres – renda *per capita* familiar inferior a 50 reais – recebiam um benefício fixo de 50 reais conjuntamente com um benefício variável de

15 reais correspondente ao número de crianças e jovens no núcleo familiar, mantendo a restrição do Bolsa Escola de fornecer no máximo 3 benefícios variáveis. As famílias consideradas pobres – com renda *per capita* entre 50,01 reais e 100 reais – recebiam apenas o benefício variável de até no máximo 45 reais. Silva *et al* (2004) ressalta a redução drástica na linha de pobreza utilizada como critério para recebimento dos benefícios que era de meio salário mínimo *per capita*, cerca de 120 reais, para, no Bolsa, ser, no caso de situação de pobreza, 100 reais, e pobreza extrema, 50 reais. As melhorias na focalização permitiram que já em 2006, três anos após a implantação do programa, já observássemos uma situação em que as 11 milhões de famílias consideradas elegíveis pelo programa passaram a ser atendidas.

Atualmente, vigoram como valores de referência do Bolsa Família para a linha de pobreza extrema o teto de 77 reais *per capita*, e para as famílias em situação de pobreza, renda entre 77,01 reais e 154 reais *per capita*. O valor do benefício fixo passou a ser de 77 reais, os benefícios variáveis, agora aplicam-se para crianças entre 0 a 15 anos, gestantes e lactantes, sendo elegíveis até cinco receptores para o benefício. Marca-se, também, a introdução do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, de 42 reais, sendo transferidos até dois benefícios por núcleo familiar.

As condicionalidades do Bolsa Família mantêm certa similaridade com as implementadas nos antigos programas de transferência de renda implantados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Na área da educação, exige-se o acesso de crianças e jovens à educação fundamental, com presença mínima de 85% para jovens e crianças entre 6 a 15 anos, e de 75% no caso de adolescentes entre 16 e 17 anos. Na área da saúde, exige-se o cumprimento do calendário de vacinação das crianças, o acesso de grávidas ao serviço de pré-natal bem como o acompanhamento da saúde do bebê e da lactante nas unidades de saúde. Ressalta-se as considerações relativas à exigência de não realização de trabalho infantil, cláusula implantada quando da integração do PETI ao Bolsa Família, realizada em 2006.

Ressalta-se, novamente, que os Programas de Transferência de Renda, instituídos no Brasil, quer de iniciativa de municípios, estados ou da União, apresentam, no seu desenho, a transferência monetária como um incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente as Políticas de Educação e Saúde, além da Política do Trabalho. [...] Nesse sentido, esses programas se apresentam com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA *et al*, 2004, p.132)

A implantação em larga escala do Programa Bolsa Família marca a consolidação do modelo de transferência condicionada de renda como política de enfrentamento da pobreza pelo Estado brasileiro. Tal modelo, de forma alguma, pode ser considerado uma especificidade da política social brasileira e sim, um fenômeno latinoamericano que se encontra em larga expansão pelo mundo, seja em países subdesenvolvidos como também em aqueles que já experimentam de um elevado padrão de vida médio coexistente com núcleos de pobreza e pobreza extrema.

A introdução desse tipo de política social é interpretada como um desdobramento dos ajustes neoliberais que ocorreram Na América Latina na década de 1990. A pesquisadora Lena Lavinas (LAVINAS, 2013) traça um cenário em que, por um lado ocorre a redução e precarização do sistema de benefícios sociais garantidos aos trabalhadores formais, e por outro, o Estado passa a assumir a inserção do elevado contingente populacional em situação de pobreza no mercado consumidor, por meio das transferências condicionadas de renda, mecanismo que ao contrário de um sistema de seguridade universal, apresenta a focalização como princípio e, portanto, um baixo gasto orçamentário, de tal forma capaz de se inserir no Estado mínimo neoliberal. “In this agenda, the battle against poverty and the advance of finance-led capitalism have fused” (LAVINAS, 2013, p. 7)

The rise of the CCT's [conditional cash transfer programmes] has unfolded in the midst of a broader shift in the nature of social protection, affecting global South and wealthy North alike. In many rich industrialized states, governments of both centre-right and centre-left have proclaimed that they can no longer afford universal welfare systems of the kind created during the twentieth century. Over the last three decades, many have moved to downsize or dismantle them, shifting from comprehensive coverage towards more individualized models – ‘targeted’ or ‘means-tested’ – and from decommodified provision of goods and services to a greater emphasis on cash benefits. The differences are by no means trivial, underpinned by an ideological sea change with far-reaching effects. Whereas one function of the post-war welfare state had been to remove core provision of health, education, housing and social insurance from the buffeting of the market, the role of the new-model ‘enabling state’ is to facilitate the play of market forces – providing ‘public support for private responsibility’. Rather than recognizing needs, it concedes ‘entitlements’, and instead of ensuring equal access to public goods, it offers rewards in exchange of the fulfillment of obligations – the quintessential coinage in this sense being ‘workfare’. (LAVINAS, 2013, p.6)

A análise dos programas de transferência condicionada de renda como um simples mecanismo neoliberal de assistência social reduzida que visa incluir a população

marginalizada no mercado consumidor é questionada, apresentando-se de outro lado uma perspectiva que entende os programas de transferência de renda como uma política de inserção social de uma população historicamente marginalizada. Sob tal perspectiva, valoriza-se a ênfase dada aos indivíduos em situação de pobreza, que anteriormente, não se beneficiavam do sistema de proteção social voltado ao mercado formal e que até então não haviam sido objeto de políticas públicas trabalhadas de modo efetivo; caracterizava-se anteriormente, as políticas personalistas, descontínuas e que permitiam pouca ou nenhuma autonomia das famílias em promover o enfrentamento da situação de pobreza.

Nesse sentido, o embate entre focalização e universalidade de políticas públicas é entendido de outra maneira, em que a política focalizada de transferência de renda estaria trabalhando para incluir nas políticas sociais tradicionais aqueles indivíduos que até então se encontravam excluídos destas, mesmo após as medidas tomadas no contexto da Constituição de 1988 que buscaram universalizar o acesso a diversos direitos básicos, como a saúde. Por essa via, as condicionalidades são interpretadas como uma forma de garantir a inserção dos beneficiários aos sistemas públicos de seguridade social,⁸ e com isso fornecerem uma real maneira de se superar os malefícios da pobreza não só no curto prazo, mas também de romper seu ciclo intergeracional, uma vez que as crianças e jovens, por haverem frequentado a escola até, no mínimo, no ensino médio, estarão mais preparadas para ingressarem no mercado de trabalho futuro.

Outro conjunto de autores, entre os quais me incluo, questiona a validade dessa contraposição entre políticas universais e focalizadas, destacando seu caráter necessariamente complementar. Nessa perspectiva, a focalização é entendida como critério de priorização dentro de um esquema universalista, em uma estratégia de “focalização no universalismo”. Medeiros, Brito e Soares (2007) ressaltam que as transferências não implicam a desconsideração da relevância da provisão universal de serviços básicos, como saúde e educação, revelando assim, o caráter simplista e falacioso de certas análises que opõem as políticas universais às focalizadas. Desse modo, deve-se ter cuidado com os sentidos da focalização presentes no debate. Sob meu ponto de vista, boas estratégias de focalização são importantes para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais. [...]. Nessa perspectiva, a focalização é também uma estratégia para a universalização. (BICHIR, 2010, p. 122)

⁸ A grande maioria dos programas de transferência de renda implementados no Brasil, seja municipal, estadual ou nacional, apresentam como condicionalidade o acesso dos beneficiários ao sistema de saúde e educação.

O fornecimento da transferência de renda com condicionalidades estruturantes no campo da educação e saúde são interpretados por Rego & Pinzani (2013) como uma medida seminal para a construção de uma vivência autônoma e democrática para aqueles cidadãos que se encontravam à margem dos direitos básicos de cidadania expressos nas cartas constitucionais. As políticas de transferência de renda, e o Bolsa Família, em especial, podem ser interpretados como causadores do rompimento na cultura de resignação em que se encontrava a população em condições de miséria.

Desse modo, a política de transferência estatal de renda no Brasil atual não é simplesmente uma política de urgência moral que garante o direito à vida, mas representa ainda o primeiro passo à substantivação da nossa democracia. [...] A experiência de uma melhora na vida, por mínima que seja, grava-se fundamentalmente na alma das pessoas, abre seu mundo para o surgimento de exigências libertárias maiores. Dá início ao que Marshall (1967) chamou de “círculo virtuoso de direitos”: um direito se expande e dá origem a novas reivindicações por outros direitos e assim indefinidamente. Isso se vislumbra no fato de as entrevistadas não deixarem de reclamar da insuficiência da bolsa e quererem mais renda. Talvez, o nó górdio da cultura de resignação tenha começado a se desatar.

[...] Por todas essas razões a política de combate à fome e o Bolsa Família podem ser vistos como reconhecimento, por parte do Estado, da urgência política e moral na qual vivem essas mulheres e suas famílias. Não se pode sequer falar seriamente em democracia sem satisfazer tais urgências. (REGO; PINZANI, 2013, p.213)

São inegáveis os impactos dos programas de transferência de renda na redução dos índices de pobreza e pobreza extrema no Brasil. Considero, que por meio da transferência de renda e das condicionalidades estruturantes, os programas funcionam como meio de inserção da população mais pobre do país no grupo de assistidos pelas políticas sociais do Estado brasileiro. Nota-se nos últimos anos, a grande expansão do consumo no Brasil, caracterizado tanto pela redução da pobreza quanto pelo aumento da classe média, no entanto, ainda encontram-se precários os sistemas de saúde, educação, transporte e habitação fornecidos à população em geral. Isso contribui para que a população pobre no Brasil permaneça excluída de grande parte dos benefícios auferidos pelas classes mais elevadas. É importante, para tanto, garantir o desenvolvimento de novas políticas que busquem garantir maior autonomia e cidadania aos beneficiários, e não apenas a superação de algumas das características da pobreza.

CAPÍTULO II – Renda regular, autonomia e cidadania

Observamos durante o desenvolvimento histórico da humanidade diversas formulações teóricas relativas a proposições normativas de organização social. Dentre tantas propostas, no entanto, é possível traçar um parâmetro comum que se encontra como uma exigência à validação de tais teorias pela sociedade. Tal parâmetro, segundo a argumentação desenvolvida por Amartya Sen é a exigência da igualdade.

[T]oda teoria normativa do ordenamento social que tenha afinal resistido ao teste do tempo parece exigir a igualdade de algo – algo que é considerado particularmente importante nessa teoria. As teorias envolvidas são diferentes e frequentemente estão em conflito umas com as outras, mas ainda parecem ter essa característica comum. (SEN, 2001, p.43)

Frente a esta consideração, surge a necessidade de afirmação da igualdade em algum ponto específico como fundamento das teorias normativas. Sen, devido a isso, foca em uma questão que, segundo ele, é a real fonte de discussão entre os defensores de cada teoria normativa, “Igualdade de quê?”. Este questionamento nos parece ser o real ponto a ser discutido, uma vez que, na grande maioria das vezes, a defesa da igualdade em um ponto considerado importante por uma teoria leva, essencialmente, a um tratamento desigual dos indivíduos em outros pontos que podem ser considerados centrais em demais teorias normativas.

Desta forma, estas críticas do igualitarismo tendem a assumir, por sua vez, uma forma igualitária em outro espaço. O problema novamente se reduz a defender, implicitamente, uma resposta diferente à pergunta “igualdade de quê?”. (SEN, 2001, p.46)

Em observância a tal quesito, Sen busca desenvolver um aparato teórico de compreensão dos processos que levam à formação do bem estar nos indivíduos, processo este que passa da conversão de recursos [*commodities*] em funcionamentos [*functionings*], que são descritos na terminologia seniana como as realizações que ocorrem de maneira intencional ou que são até mesmo inerentes à condição de vida ou ao ambiente em que o indivíduo vive. Segundo Sen:

Os funcionamentos incluídos podem variar desde os mais elementares, tais como estar bem nutrido, livre de doenças que não são inevitáveis e da morte prematura,

aos bastante complexos e sofisticados, tais como ter respeito próprio, ser capaz de tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante. (SEN, 2001, p.34)

No artigo “The capability approach in social policy analysis. Yet another concept?”, Alexander Goerne, fornece uma útil esquematização do aparato metodológico seniano acima citado, conhecido como *capability approach*. Buscando uma melhor compreensão do método, o secciona em cinco elementos básicos: recursos [*commodities*], funcionamentos [*functionings*], conjunto capacitário [*capability set*], fatores de conversão [*conversion factors*] e agência / escolhas pessoais [*agency / choice*]. (GOERNE, 2010)

Para o autor, recursos são os elementos dos quais um indivíduo pode dispor em sua vida. Tais recursos podem ser materiais, como renda, moradia, alimentos, meios de transporte, ou, não materiais, tais como habilidades, ambiente familiar, etc. A posse ou disposição de tais recursos em vida por um indivíduo constituem o componente inicial do *capability approach*. Para a teoria seniana, no entanto, mais do que focar na quantidade de recursos do qual um indivíduo dispõe, é importante compreender a maneira pela qual estes conseguem converter tais recursos em realizações [*functionings*], estes sim capazes de gerar uma situação de bem estar para o indivíduo. Para tanto, é importante nos atentarmos aos fatores de conversão [*conversion factors*] que transformam os recursos em funcionamentos.

Mostra-se como uma constante em toda a obra de Amartya Sen, sua profunda consideração em relação à “heterogeneidade básica dos seres humanos”, a qual, para o autor, quando ignorada pelas teorias normativas de organização social, apresenta-se como uma falha gravíssima.

“O efeito de ignorar-se as variações interpessoais pode ser, na verdade, profundamente não igualitário, ao esconder o fato de que a igual consideração de todos pode demandar um tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem” (SEN, 2001, p.29).

É devido a tal consideração, que se torna extremamente importante o conceito de fatores de conversão [*conversion factors*], pois estes levam em conta a heterogeneidade dos indivíduos, a qual pode impedir que os indivíduos que recebam uma mesma quantia de recursos não consigam desfrutar de uma mesma condição de bem estar.

[A] relação entre *bens primários* (incluindo rendas), por um lado, e *bem-estar*, por outro, pode variar por causa das diversidades pessoais na possibilidade de converter *bens primários* (incluindo rendas) em realizações de bem-estar. Por exemplo, uma mulher grávida pode ter que superar desvantagens para viver confortavelmente e

bem que um homem com a mesma idade não necessite superar, mesmo quando ambos têm exatamente a mesma renda e outros bens primários. (SEN, 2001, p. 58)

Nesse sentido, para Goerne, os fatores de conversão [*conversion factors*] são definidos de acordo com as estruturas sociais⁹ na qual cada indivíduo está inserido. São, portanto, o espaço dentro do aparato teórico que determina como e quais recursos [*commodities*] podem ser transformados em realizações [*functionings*]. O acesso a determinados recursos, e o desenvolvimento de determinadas habilidades só podem se transpor em realizações [*functionings*] capazes de se traduzirem em bem-estar quando há um espaço nas estruturas sociais para a efetivação de tal processo. Mudanças na estrutura de trabalho, por exemplo, podem tornar obsoletas uma série de habilidades que não são mais requeridas pelas empresas. É por meio da compreensão dos fatores de conversão [*conversion factors*] que se realiza a crítica seniana às teorias normativas que visam prover a todos os indivíduos a mesma quantidade de recursos. Tal medida ainda assim não se traduziria em uma igualdade de bem estar, já que, alguns indivíduos tem maior dificuldade em transformar tais recursos na capacidade concreta de realizar.

Devido a isso, é possível localizar o ponto central da teoria seniana no conceito de conjunto capacitário [*capability set*], que trata basicamente das possibilidades de realização com as quais se depara um indivíduo, dada as estruturas sociais nas quais este se encontra e os recursos dos quais este dispõe.

A distinção entre *capability* e *functioning* se faz importante na teoria seniana devido às considerações relativas à capacidade de escolha dos indivíduos, os quais, deparando com a capacidade de desenvolver uma série de realizações, escolhem aquelas que lhes parecem mais apropriadas. É possível também inserir considerações relativas à heterogeneidade dos indivíduos, que, ao meu ver, não se encontraria representada na teoria caso não houvesse a existência do conceito de *capability*, uma vez que é possível se pensar em uma série de projetos de vida boa frente aos quais cada indivíduo se depara, e assume o desenvolvimento das realizações [*functionings*] que lhes pareçam mais propícias.

⁹ A utilização do termo “estrutura social” se dá de acordo com o conceito utilizado por Alexander Goerne, que em palavras do autor, são descritas no sentido mais amplo possível. Quando destrinchadas, Goerne as descreve como “the personal, environmental and social conditions of each individual existence. [...] [C]onversion factors are basically social structures in the widest possible sense.” (GOERNE, 2010, p.8)

Finalmente, inserido na distinção entre as diversas possíveis *capabilities* das quais um indivíduo pode dispor em vida e as suas realizações [*functionings*], encontram-se os conceitos de agência [*agency*] e escolha [*choice*]. Em oposição ao conceito de fatores de conversão [*conversion factors*] que trata das possibilidades que um indivíduo pode desfrutar dada sua inserção nas estruturas sociais, a agência [*agency*] considera as especificidades internas ao indivíduo que moldam suas escolhas e realizações [*functionings*]. Diz respeito a, basicamente, as escolhas que um indivíduo toma quando se há a liberdade real de se realizar algo¹⁰.

A esquemática do *capability approach* de Sen tem sido utilizada em considerável escala nos estudos sobre políticas sociais, economia da pobreza e nas ciências sociais em geral, devido a sua eficácia como aparato metodológico e por levantar discussões sobre a funcionalidade das políticas sociais implementadas ao longo do tempo. Goerne (2010) ressalta, que intrinsecamente ao aparato metodológico do *capability approach*, é possível perceber o enfoque dado por Amartya Sen nos conceitos de diversidade e individualidade. A ausência de tal consideração nas demais teorias normativas acaba provocando um desarranjo entre o nível de bem estar que cada indivíduo poderia desfrutar, caso estas fossem aplicadas.

However, as can be concluded from above discussion, the five building blocks of the CA [capability approach] come with an *implicit normative stance*: the stress on human diversity, and the related emphasis on the concepts of diversity and individualisation and less standardisation is always better from the perspective of the CA. (GOERNE, 2010, p.13)

O foco no conceito de diversidade, ou pluralidade de escolhas, encontra-se, para Goerne (2010), na distinção entre *capability* e realizações [*functionings*]. Normalmente, ao disporem do *capability approach* para avaliarem a funcionalidade de uma política pública, os

¹⁰ A distinção entre ‘liberdade’ e ‘liberdade concreta de se realizar’ ou ‘liberdade real’ se faz importante para a análise seniana. Ao dizer que um indivíduo possui a liberdade de realizar algo, não se trata apenas de se dizer que a ele é permitido desejar algo, mas que ele possui as capacidades concretas [*capabilities*] de realizar. Rego & Pinzani (2013) tratam de tal fenômeno de maneira elementar com o exemplo de uma mulher pobre que vive numa sociedade interiorana machista e que a humilha e a destitui e que decide emigrar para a cidade em busca de um projeto de vida melhor: “Será que a mulher do nosso exemplo tem realmente a opção de mudar-se para uma cidade para alcançar uma vida melhor? Sen nos convidaria a considerar se isso é uma opção real para ela, levando em consideração tudo o que uma ação desse tipo comportaria: por exemplo, deverá abandonar o lugar onde nasceu, sua família, uma rede de relações e afetos, um mundo, cujo código simbólico e cujos valor entende e – pelo menos em parte – compartilha, um clima e um estilo de vida com os quais está acostumada; ao mesmo tempo, deverá ir para um lugar desconhecido e hostil no qual provavelmente estará sozinha (ao menos no começo) e será marginalizada por provir de um ambiente pobre e por ser incapaz (no sentido de capacidade, desta vez) de entender os códigos da grande cidade etc.(REGO; PINZANI, 2013, p.62)

pesquisadores visam correlacionar o fornecimento de um recurso [*commodity*] e o consequente desenvolvimento de uma ou uma série de realizações [*functionings*]. No entanto, uma análise padronizada pode trazer uma série de vieses à condução da pesquisa, exatamente porque não considera os diversos meios sociais nos quais os indivíduos estão inseridos e as diferenças na forma como cada um deles traduz tais recursos em realizações [*functionings*]. No caso do fornecimento de uma quantidade pré-definida de renda às pessoas, como é o caso das políticas de transferência de renda, uma boa questão se apresenta ao nos atentarmos aos diferentes espaços nos quais vivem os beneficiários. O custo de vida no espaço urbano é mais elevado que no espaço rural, de modo que a transferência de recursos monetários pode ser suficiente para o alívio de uma série de sintomas da pobreza de uma família residente no espaço rural, mas não no espaço urbano.

Já o foco encontrado no conceito de individualidade, encontra-se expresso na distinção entre a posse de recursos [*commodities*] e realizações [*functionings*]. A forma como cada indivíduo irá converter os recursos em um conjunto de *capabilities* varia de acordo com as condições do ambiente social em que o indivíduo se encontra. Bem como variam as realizações de acordo com as escolhas pessoais de cada um. De tal forma, a desconsideração dos diversos ambientes sociais aos quais os indivíduos se encontram e também na diversidade de escolhas em se converter recursos e capacidades de realizar em realizações pode promover situações entendidas como injustas pela sociedade em geral.

Como apresentado no livro *Desigualdade Reexaminada*, a preocupação central de Amartya Sen, ao buscar um ponto no qual os esforços políticos e sociais devem se concentrar para promover uma sociedade mais justa, destaca a igualdade de *capabilities*. Como afirma o autor, não se trata de promover a distribuição de realizações [*functionings*] semelhantes para todos os indivíduos, mas de promover um ambiente no qual os meios, a capacidade de realizar um projeto de vida boa – na concepção de vida boa de cada indivíduo – encontrem-se disponíveis. Ao contrário da teoria utilitarista clássica que visa a maximização da realização de bem estar vide o consumo ou a aquisição de bens capazes de trazer a utilidade e, por outro lado, desconsidera o conjunto de escolhas possíveis de consumo, Sen demonstra que, mais importante que optar por um tipo de realização específica [*functioning*] é necessário

considerar se a pessoa teve a liberdade de escolher tal realização dentre uma série de demais realizações possíveis.

A liberdade de escolha pode de fato ter importância direta para a qualidade de vida e bem-estar de uma pessoa. A natureza dessa conexão é merecedora de um pouco mais de discussão. Agir livremente e ser capaz de escolher são, nesta concepção, diretamente conducentes ao bem-estar, não somente porque mais liberdade torna disponível um número maior de alternativas. Essa concepção é obviamente contrária àquela tipicamente pressuposta na teoria padrão do consumidor, em que a contribuição de um conjunto de escolhas factíveis é julgada exclusivamente pelo valor do melhor elemento disponível. Mesmo a retirada de todos os elementos de um conjunto factível (p. ex., um “conjunto orçamentário”) *com exceção* do melhor elemento escolhido seria vista como “nenhuma desvantagem real”, pois a liberdade para escolher, nessa concepção, não vale por si mesma. Em contraste, se escolher é visto como uma parte do viver, e “fazer x” é distinguido de “escolher fazer x e fazê-lo”, então mesmo a realização do bem-estar precisa ser vista como sendo influenciada pela liberdade refletida no conjunto capacitário.

É de fato possível representar os funcionamentos de tal modo que eles já reflitam as alternativas disponíveis e, portanto, as escolhas desfrutadas. Por exemplo, “jejuar” como um funcionamento *não* é apenas passar fome; *é escolher passar fome quando se têm outras opções*. No exame do bem-estar realizado de uma pessoa que passa fome, é de interesse direto saber se ela está jejuando ou simplesmente não tem os meios para obter comida suficiente. Similarmente, escolher um estilo de vida não significa exatamente o mesmo que ter esse estilo de vida sem importar como foi escolhido, e o bem-estar de alguém depende de como seu estilo de vida veio a emergir. (SEN, 2001, p.92)

Os pensadores que se baseiam no *capability approach* a fim de aplicar um ideário normativo de sociedade encontram-se divididos entre dois grupos. Tem-se aqueles que defendem a busca pela igualdade de *capabilities* - em outras palavras, igualdade na liberdade objetiva de ser e agir. E por outro lado, aqueles que buscam a promoção de um estado em que todos os indivíduos estejam equipados com uma série de *capabilities* básicas, que os permitiriam ter um projeto de vida que não se encontre limitado pela incapacidade de promover funcionamentos [*functionings*] entendidos como necessários para o desenvolvimento de um projeto de vida boa.

Dentre os pensadores que defendem como meta de uma sociedade justa o estabelecimento de *capabilities* básicas, destaca-se o papel desempenhado pela pesquisadora norte-americana Martha Nussbaum, que trabalha fortemente na correlação entre o aparato metodológico do *capability approach* e a defesa de igualdade entre os gêneros. Para a pesquisadora, a fim de se garantir a real afirmação de um estado de igualdade entendido como justo pela sociedade em geral, é necessário estabelecer como meta a garantia de uma lista de *capabilities* básicas. “[I] argue that capabilities can help us to construct a normative

conception of social justice, with critical potential for gender issues, only if we specify a definite set of capabilities as the most important ones to protect” (NUSSBAUM, 2003, p.33)

Para a pesquisadora, existe uma forte correlação entre a ideia de se estabelecer *capabilities* básicas e as diversas cartas de declaração de direitos humanos, assim como as constituições. No entanto, para ela, a defesa da garantia de um estado de vida em que as pessoas não encontrem limitações para viver bem encontra-se melhor estabelecida quando analisadas pelo *capability approach*. Segundo a autora, é recorrente em todo o mundo e, especialmente, na carta constitucional norte-americana a ideia de se promover a garantia de direitos por meio do conceito de liberdade negativa, em que se garante o direito de um indivíduo de exercer sua liberdade sem sofrer interferências coercitivas.

We see here a major advantage of the capabilities approach over understandings of rights – very influential and widespread – that derives from the tradition within liberalism that is now called “neoliberal”, for which the key idea is that of “negative liberty”. Often fundamental entitlements have been understood as prohibitions against interfering state action, and if the state keeps its hands off, those rights are taken to have been secured; the state has no further affirmative task. (NUSSBAUM, 2003, p.38)

No entanto, é possível perceber que a garantia de que não ocorrerão interferências externas capazes de ameaçar os direitos fundamentais humanos não é suficiente para assegurar que tais direitos estejam de fato assegurados para todos. Tal questão incide principalmente sobre aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou de injustiça, e que, portanto, necessitam da atuação direta de mecanismos capazes de promover o empoderamento necessário para retirá-los de tal situação.

[The capabilities approach] makes it clear that securing a right to someone requires more than the absence of negative state action. Measures such as the recent constitutional amendments in India that guarantee women one-third representation in local *panchayats*, or village councils, are strongly suggested by the capabilities approach, which directs government to think from the start about what obstacles there are to full and effective empowerment for all citizens, and to devise measures that address these obstacles.

A further advantage of the capabilities approach is that, by focusing from the start on what people are actually able to do and to be, it is well placed to foreground and address inequalities that women suffer inside the family: inequalities in resources and opportunities, educational deprivation, the failure of work to be recognized as work, insults to bodily integrity. (NUSSBAUM, 2003, p.39)

Foi a partir do *capability approach* e da afirmação de que é necessária a garantia de uma série de *capabilities básicas* para a existência de uma vida em comunidade considerada

justa, que a pesquisadora Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani buscaram analisar o desencadeamento de realizações [*functionings*] que se tornaram possíveis na vida das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família a partir da garantia da liberdade de realizações promovidas pelo fornecimento de uma renda regular.

Nossa intenção nesta pesquisa foi a de investigar os efeitos políticos e morais nada secundários do BF [Bolsa Família] sobre os usuários, à luz de uma concepção de autonomia individual baseada no *capability approach* desenvolvido por Amartya Sen e Martha Nussbaum, assim como da conexão entre renda monetária e autonomia individual. (REGO; PINZANI, 2013, p.15)

Para tanto, os pesquisadores realizaram uma série de entrevistas com as beneficiárias do programa que residem em regiões historicamente desassistidas pelo Estado – a se notar, o sertão nordestino, a zona litorânea do Alagoas, o Vale do Jequitinhonha mineiro, a periferia da cidade do Recife, o interior do estado do Piauí e do Maranhão e a periferia de São Luís; Para os pesquisadores, em tais regiões se localizam “os menos favorecidos, ou melhor, os mais mal situados [indivíduos] na sociedade brasileira” (REGO; PINZANI, 2013, p.16). A realização das entrevistas se deu de forma aberta e a análise foi realizada de maneira qualitativa, buscando captar a subjetividade das entrevistadas, assim como as mudanças observadas no cotidiano das beneficiárias devido ao recebimento de um fluxo regular de renda. “A entrevista busca apreender tanto quanto possível as mudanças mais profundas ocorridas na pessoa do entrevistado” (REGO; PINZANI, 2013, p.16).

Um dos temas que as deixam falar com mais desenvoltura se liga à vivência, às vezes pela primeira vez, de mais liberdade pessoal, como ainda ao ganho de um sentimento precioso: a aquisição de mais respeitabilidade na vida local.” (REGO; PINZANI, 2013, p.17)

O ato de realizar entrevistas com as famílias beneficiárias expressa, para os autores, a importância de romper a invisibilidade constante sofrida pelos indivíduos pobres nas sociedades. Normalmente, eles não possuem sequer a condição de fornecer uma imagem própria de sua existência, tendo, com isso, a formação de uma imagem externa que se baseia em pressupostos realizados pelos grupos dominantes sobre o indivíduo em condição de pobreza. Percebemos isso nas qualificações que visam interiorizar no indivíduo pobre as condicionalidades externas que o levaram à situação de marginalidade.

Isso pode ser constatado cotidianamente no Brasil pela maneira na qual os pobres são descritos pelos membros da classe média e pela própria mídia (por exemplo,

quando o indivíduo pobre é chamado de “marginal”, de “preguiçoso”, de “vagabundo” ou é acusado de ser culpado pela sua situação, sem poder em momento nenhum oferecer sua visão de pobreza). Ao receber esse rótulo de membros perigosos, inúteis e associais da comunidade, os pobres são de fato excluídos expressamente dela; porém, espera-se deles, ao mesmo tempo, que se comportem como membros comprometidos com ela. Os pobres no Brasil vivem cotidianamente em uma tensão: por um lado, são excluídos e humilhados por parte de um sistema econômico e legal que os prejudica; por outro, recebem o apelo a se considerarem parte do mesmo sistema e, assim, respeitarem suas regras e normas sociais e legais. (REGO; PINZANI, 2013, p.32)

Na visão dos autores, a situação de pobreza é interpretada como um estado em que os indivíduos vivem uma experiência de injustiça social, e mais do que isso, trata-se de uma experiência de injustiça que poderia ser evitada caso fossem realizados mecanismos por parte do Estado ou da sociedade em promover a abolição de tal estado de vida que é, sem dúvida, considerado radicalmente contrário à ideia de democracia e direitos humanos que predominam nas cartas constitucionais de grande parte dos países do mundo. No entanto, como afirma Nussbaum, apenas a afirmação de direitos humanos básicos não garante que estes irão ser devidamente providos aos indivíduos. Para aqueles em situação de pobreza, a condição de injustiça é ainda mais complexa e aterrorizante devido aos mecanismos existentes em nossa sociedade que os tornam invisíveis, e, com isso, sujeitos sem voz alguma perante o Estado.

O pobre é, em suma, considerado mero *objeto de políticas* públicas, não *sujeito da política*, sujeito político propriamente dito – e isso representa uma forma de perda de autonomia. Isso poderia levar a exigir que os pobres participem diretamente das decisões que dizem respeito à sua situação, mas tal exigência se depara com uma dificuldade teórica e uma prática. A teórica consiste na própria definição do fenômeno da pobreza e na identificação de quem é pobre. A prática consiste na dificuldade de os pobres se organizarem de maneira a escolher representantes que falem em seu nome – dificuldade que nasce justamente da sua condição de pobreza. (REGO; PINZANI, 2013, p.28)

A ausência da concepção de direitos e deveres do Estado e pela natureza social do sofrimento que vivenciam, os pobres, normalmente, naturalizam e interiorizam sua condição de pobreza, compreendendo o seu sofrimento apenas por seu viés subjetivo, vivido como algo íntimo e pessoal, e não atendendo às condicionantes sociais e objetivas que colocam sua pessoa na posição de marginalizada.

O sofrimento social é naturalizado, ou remetendo-se à natureza individual (as características do indivíduo em questão o levam a ser pobre: ele é fraco, é uma criança, é um idoso, é doente, tem deficiências, etc.), ou apelando-se para leis

econômicas que são apresentadas como leis naturais, imutáveis e independentes da ação humana.

Às vezes, as causas sociais do sofrimento humano não são observáveis e identificáveis imediatamente. Eles podem encontrar-se num passado longínquo, a tal ponto que a questão da responsabilidade pelo sofrimento fica sem resposta. Ou podem estar profundamente enraizadas na estrutura de uma sociedade (como no caso da escravidão no Brasil). Nesses casos se pode afirmar que o sofrimento foi institucionalizado. Quem o provoca não são já indivíduos por meio dos seus atos, mas instituições. (REGO; PINZANI, 2013, p.44)

Os autores prosseguem ao considerar o conceito de humilhação trabalhado por Avishai Margalit que considera humilhação como um “comportamento ou situação que oferecem a um indivíduo boas razões para afirmar que seu respeito de si mesmo foi ferido” (MARGALIT, 1996, p.9 *apud.* REGO; PINZANI, 2013, p. 45) Como destacam os autores:

Cabe salientar que a humilhação em questão se torna relevante somente quando as circunstâncias que a provocam dependem de ações ou omissões de outros atores. Fica excluído, portanto, o caso em que podemos sentir-nos humilhados por causa do nosso próprio agir ou em que acabamos em uma situação percebida como humilhante por circunstâncias exteriores (por exemplo uma doença ou um acidente). Dessa maneira, a responsabilidade da humilhação pode ser atribuída a determinados atores (indivíduos ou instituições) e podemos, portanto, exigir deles que deixem de agir de maneira a provocá-la ou que eliminem as circunstâncias humilhantes (REGO; PINZANI, 2013, p.46)

No contexto da pobreza, se faz importante especificar o conceito de humilhação de Margalit a fim de distinguir as situações individuais que provocam a sensação de humilhação daquelas que são promovidas de maneira ampla e, como no caso apresentado, de maneira institucionalizada pela sociedade e pelo Estado. Focando na análise da humilhação gerada por condicionantes do ambiente social, os autores utilizam do conceito de “respeito” desenvolvido por Richard Sennett, uma vez que, claramente, a sensação de humilhação encontra-se “intimamente ligad[a] aos sentimentos de vergonha e perda de autorrespeito” (REGO; PINZANI, 2013, p.46).

Para Sennett, existem três maneiras nas quais a sociedade promove o juízo de valor que classifica os indivíduos como respeitáveis ou não: a primeira “ocorre por meio do autodesenvolvimento, particularmente pelo desenvolvimento de capacidades e habilidades” (SENNETT, 2004, p.81 *apud.* REGO; PINZANI, 2013, p.47). A segunda maneira encontra-se na capacidade de cuidar de si mesmo, logo, o parasitismo e a necessidade de depender da ajuda alheia para sobreviver são situações que geram a perda do autorrespeito. A terceira se dá ao se retribuir aos outros, no entanto, como ressalta Sennett, “a compaixão que subjaz ao

desejo de retribuir pode ser deturpada, pelas condições sociais, em piedade pelos fracos, piedade sentida pelo receptor com desdém” (SENNETT, 2004, p.81 *apud*. REGO; PINZANI, 2013, p.47).

É de tal maneira que se considera como humilhante e vergonhosa a situação de desemprego e carência, assim como é a vida das famílias beneficiadas por políticas sociais de transferência de renda. Estão seriam vistas, a partir da visão de Sennett (2004), como incapazes de cuidar de si mesmas por seus próprios meios, e por se encontrarem, normalmente, afastadas do mercado de trabalho regular, são entendidas como incapazes de retribuir ao Estado e à sociedade a transferência de recursos que lhes é fornecida.

Dessas considerações pode-se concluir que uma situação de pobreza material aguda resulta em sentimentos de humilhação, em falta de autoestima e de autorrespeito e, mais em geral, num sentimento de alienação perante o seu mundo que pode até levar a perturbações psicológicas de vários tipos. (REGO; PINZANI, 2013, p.50)

Os autores, portanto, procuram observar, por meio das entrevistas, o processo de inserção dos pobres - principalmente aqueles localizados nas regiões mais distantes da presença do Estado – beneficiados pela política de transferência condicionada de renda do Programa Bolsa Família. O objetivo principal da pesquisa é ver se o programa promove o desenvolvimento do sentimento de maior autonomia e cidadania, uma vez que, no entendimento dos autores, a transferência condicionada de renda – na terminologia seniana, os recursos – poderia fornecer a liberdade real de realizar determinadas funções das quais estes encontravam-se excluídos de se realizar exatamente por se encontrarem na situação de pobreza e humilhação descritas acima.

Rego e Pinzani (2013) fornecem uma descrição detalhada dos funcionamentos pesquisados, sendo os funcionamentos [*functionings*] relacionados à autonomia individual:

A percepção de si como sujeito capaz de fazer escolhas livres, sem ter que se dobrar à bruta necessidade representada pela falta de recursos materiais básicos como alimentação adequada, abrigo digno, saúde, etc.; o senso, pelo menos nascente, de tornar-se dona(o) da própria vida; a capacidade de assumir responsabilidades pelas próprias ações sem obedecer a mecanismos inexoráveis de comportamentos impostos pelas carências materiais e pelo ambiente social mais imediato; a capacidade de cuidar de si e da sua família sem depender de outros indivíduos. (REGO; PINZANI, 2013, p.39)

Para o conceito de cidadania, temos:

A percepção de ser considerado pelo Estado como uma pessoa concreta, com necessidades, cuja satisfação não pode ser alcançada individualmente; a percepção de que as políticas públicas de apoio ou ajuda não são expressão de caridade ou de favores pessoais, mas a consequência de um direito constitucionalmente amparado; a consciência de que o voto passa a contar algo e ser relevante para determinar as condições de sua vida. (REGO; PINZANI, 2013, p.39)

Para os autores, a ausência das *capabilities* que levam à promoção de tais funcionamentos [*functionings*] possui uma estreita correlação com os sentimentos de humilhação e perda de autorrespeito. Nesse sentido, os autores retomam o conceito de *basic capabilities* de Nussbaum e afirmam a necessidade da existência de meios materiais para a realização de funcionamentos, e por considerarem como social e evitável o sofrimento enfrentado pelos mais pobres, consideraram uma exigência do Estado democrático prover os meios materiais necessários para o desenvolvimento da autonomia básica dos cidadãos.

O fornecimento dos meios materiais deve ser, para tanto, distribuídos da forma mais imparcial e distante possível, de modo que a relação entre fornecedor e receptores não possa influenciar a construção da autonomia individual dos beneficiários. É devido a isso, que os autores defendem que a transferência seja realizada em recursos monetários e seja fornecida pelo Estado. Este é um ponto importante na argumentação dos autores, que sugerem, que o fornecimento de meios materiais pelo Estado, de um lado, e a exigência de contrapartidas edificantes a serem prestadas pelas famílias, de outro, são capazes de construir a ideia de cidadania entre os beneficiários, pois estes passariam então, a se enxergar como cidadãos pelo Estado. Conforme documentado pela série de entrevistas realizadas pelos pesquisadores, o rompimento da sensação de vergonha e submissão e a construção do conceito de cidadania ainda estavam por romper os seus nós primordiais.

A vergonha, que nasce da consciência de encontrar-se em condição de indigência, leva muitas dessas mulheres a não querer, inicialmente, falar, ou a não falar livremente. Esse sentimento demonstra sua baixa autoestima e, conseqüentemente, o fato de não se considerarem cidadãs propriamente ditas, pois, caso contrário, não teriam razão de experimentar vergonha ao falarem de um programa estatal que as atinge e que, às vezes, ainda percebem como uma dádiva presidencial. (REGO; PINZANI, 2013, p.220)

As relações de dominação entre fornecedores e receptores que conseqüentemente impediam a formação da autonomia individual nos indivíduos em situação de pobreza são amplamente documentadas no trabalho da socióloga norte-americana Viviana Zelizer, que em seu livro ‘The Social Meaning of Money’ retrata as mudanças ocorridas na maneira em que se

realizava a assistência aos indivíduos em situação de pobreza nos Estados Unidos entre o fim do século XIX e início do século XX.

A consolidação de um amplo sistema de seguridade social nos Estados Unidos, organizado majoritariamente por instituições privadas, coincide com o período da industrialização no país, no qual diversas famílias passaram a experimentar a situação de pobreza. Além disso, destaca-se o elevado fluxo migratório vindo de países europeus que chegou ao país ao fim do século XIX.

As organizações de caridade atuavam assistindo aos mais pobres por meio do fornecimento de bens materiais finais, como roupas, alimentos, combustíveis e, até mesmo, presentes de Natal. Não era considerado prudente fornecer dinheiro diretamente aos mais pobres, uma vez que estes eram considerados incapazes de manejar o dinheiro a fim de promover um consumo consciente; era também comum a retórica de que o dinheiro, caso fosse fornecido, seria gasto em uma proposta considerada imoral, tais como bebidas e jogos de azar.

The morally incompetent poor, as they viewed them, would inevitably appropriate unearned charitable monies as their own rightful income and squander the funds for immoral or, at best, improvident purchases. Accordingly, it was wiser to keep legal tender out of poor people's hands. To those who ran out of money, relief agencies gave food, fuel, clothing, or grocery orders, but as little cash as possible. And for those who subsisted on their own meager wages, charity workers made every effort to monitor how the monies were spent. (ZELIZER, 1994, p.142)

Zelizer (1994) relata, no entanto, que em meados de 1910, a situação se altera, de modo que as instituições de assistência social passam a defender o fornecimento de dinheiro, em contraposição aos bens finais. “To Emma Wislow, the lesson was clear: the most therapeutic form of relief was to give the family a regular allowance and ‘permit it to do its own buying’” (ZELIZER, 1994, p.144)

The 1914 Report of the New York State Commission on Relief of Widowed Mothers, for instance, unequivocally declared monetary assistance as ‘essential’, blaming the ‘old method’ of orders for groceries or gifts of good as ‘undemocratic and harmful to the character of the recipient’. Money relief, on the other hand, served to rehabilitate the family by granting the mother ‘the responsibility of expending the income as well as the independence that comes from handling money’ (ZELIZER, 1994, p.145)

Pelas afirmações das assistentes sociais do período eram comuns os termos “self-respect”; “self-reliance”; “independence”; “ability to make purchases by themselves”. Como atesta Emma Wislow, uma influente integrante da New York Charity Organization Society: “If you ‘deprive a person of the function of spending, you make the person poor indeed’” (ZELIZER, 1994, p.122).

A mudança se deu principalmente pela existência de acontecimentos de cunho econômico como a recessão dos anos de 1890, na qual diversas pessoas se tornaram desempregadas e passaram a depender de assistência direta de organizações de caridade ou do governo. Para Zelizer, estes fenômenos contribuíram para se compreender a pobreza não como uma falha moral dos indivíduos, mas sim como um fenômeno social e externo a estes. “If the poor were not entirely to blame for their distress, society had a duty to assist them” (ZELIZER, 1994, p.146)

Outro ponto de destaque que contribuiu para a mudança do tipo de assistência social é devido à crescente formação de uma sociedade de consumo, em que se prezavam valores liberais como a liberdade de escolha de consumo. Esta retórica, que era comum no pensamento universitário da época, influenciou a maneira pela qual se realizava assistência social. “The poor, too, were entitled to become ‘choosers’ of goods, not just passive users” (ZELIZER, 1994, p. 148). A defesa de se entregar o meio de compra (dinheiro) e não as mercadorias em si, pode ser interpretada também por meio do *capability approach*. Neste ponto de vista, o sentimento de realização, de rompimento com diversos dos sintomas da pobreza, não se dariam apenas ao fornecer realizações [*functionings*], como estar vestido, não sentir fome, etc., mas sim em se ter a *liberdade real* de se poder escolher quais realizações tornar possíveis. O sentimento de autonomia vem acompanhado da liberdade de escolha.

Above all, money granted the power of choice, transforming the purchase of the most ordinary commodities into self-enhancing exchanges. Take clothing, for instance. If selected by the poor, clothing became a ‘vehicle for self-expression’. Paying the rent served as an exercise in foresight; indeed, for Winslow, it was a ‘privilege’ to be able to pay the landlord. So, too, unlike gifts of food or clothing, Christmas gifts or cash to the poor switched ‘the chance at self-expression’ from the donor to the recipient. After all, as advocates of cash gifts explained, the ‘climax’ of the Christmas ‘came not with the eating of the dinner but with the buying’ (ZELIZER, 1994, p.149)

Apesar da crescente liberdade advinda da transformação da ajuda em gêneros finais por dinheiro, ainda era predominante a ideia de que os pobres eram incapazes de converter o dinheiro em bens e serviços considerados adequados pelas casas de assistência social. Até mesmo nos anos 1920, era comum a retórica da incapacidade dos pobres em romper com a situação de carência. “If these families had been able to manage their own affairs successfully, they would not be knocking at our doors” (ZELIZER, 1994, p.123)

The financial incompetence of the poor was increasingly attributed to their technical ineptness rather than moral turpitude; the poor simply did not know how to spend, what or when to buy, where to shop, or even how or when to pay. (ZELIZER, 1994, p.150)

Logo, buscou-se a formação de conselhos nas associações de caridade a fim de acompanhar o gerenciamento dos gastos das famílias pobres e promover um consumo direcionado e racional do dinheiro que era dado aos pobres.

It was necessary, as the general of the Brooklyn Bureau of Charities explained, ‘for counsel, instruction, and other help to accompany funds that come to the family through no labor of its own.’ Only a ‘carefully supervised cash allowance [could assure that] the money will really be expended for the purposes designed’ (ZELIZER, 1994, p.123)

Os meios encontrados para a intervenção externa na economia familiar dos mais pobres se deu por meio da exigência da comprovação de gastos e da inserção de diferentes tipos de moedas, tais como “food stamps”. Iniciou-se um processo de “moralização dos gastos”, que visava impedir que o consumo ocorresse nos setores que não fossem considerados adequados pelas casas de assistência social. Em nossa opinião, os processos de regulação, assistência e observância direta realizado pelas casas de assistência sócia levavam a fundo a distinção entre pobres e não pobres, exarcebando o conceito de renda recebida pelo próprio trabalho e renda recebida por meios externos, fazendo com que o rompimento do ciclo e da situação de pobreza parecesse distante, uma vez que não se confiava à família pobre a liberdade real e a autonomia de se fazer dono da manutenção de sua própria vida.

Nesse sentido, é destacável a maneira com a qual ocorre a transferência de renda no Programa Bolsa Família. Respeitando-se as exigências das condicionalidades, não há nenhuma interferência por parte do governo na maneira com a qual são realizados os gastos pelas famílias beneficiadas. É comum, nas palavras das mulheres beneficiadas pelo programa,

nas entrevistas realizadas por Rego & Pinzani (2013), o sentimento de maior autonomia e maior liberdade proveniente da segurança de poderem confiar na existência de uma renda regular mensal.

Como atesta Rego & Pinzani, “[A pobreza] não pode ser resolvida simplesmente por meio de um programa de transferência direta de renda”, no entanto, o programa fornece o alívio de uma série dos sintomas da pobreza e permitem que tais mulheres possam acreditar na existência de um futuro melhor para si mesmas e para seus filhos, rompendo de certa maneira, com a cultura de resignação e invisibilidade que caracterizam a condição de pobreza no Brasil.

As constantes reclamações das beneficiárias relativas ao baixo valor do benefício mostram a existência de um sentimento de valor de suas próprias vidas, e atestam a formação de uma cultura de direitos, que sem dúvida, não se interromperá apenas com o fornecimento da renda pelo programa. É possível crer, que o programa servirá como uma maneira de inserir tais famílias num panorama mais amplo da democracia brasileira, uma vez que o fornecimento da renda associado com as condicionalidades, caso acompanhadas de novas políticas estruturantes contribuirão para que tais famílias possam ter asseguradas sua autonomia e dignidade.

CAPITULO III – Renda básica de cidadania

A instituição em lei do Programa Bolsa Família no Brasil coincidiu cronologicamente com a aprovação da lei federal nº 10.835/2004 de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) que estabelecia as diretrizes para a implantação de uma Renda Básica de Cidadania no país. O escopo da lei estabelece

Que será instituída, a partir de 2005, uma Renda Básica de Cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros que vivem há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem anualmente um benefício monetário. A incorporação de pessoas ao programa de Renda Básica de Cidadania será em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. (SUPLICY, 2006, p.20)

Entendemos Renda Básica de Cidadania como uma dotação monetária a ser entregue pelo poder público de maneira incondicional e irrestrita aos cidadãos de tal país, de modo que tal renda seja elevada o suficiente para compreender os gastos materiais básicos para a formação de uma vida autônoma pelo indivíduo.

Em seu livro *Renda Básica de Cidadania: A resposta dada pelo vento*, Eduardo Suplicy elenca uma série de vantagens que a implantação da Renda Básica traria para a sociedade brasileira em geral. Os benefícios se dariam, por exemplo, no campo econômico, com o aumento da competitividade da economia, e por um maior crescimento econômico advindo da elevação da demanda por bens e serviços; e no campo burocrático, uma vez que a Renda Básica, por ser um benefício incondicional, reduziria a necessidade da fiscalização dos benefícios recebidos por transferências focalizadas, tais como a Previdência Social e o Bolsa Família. Para nós, no entanto, o ponto mais importante dentre a série de consequências derivadas da implantação da Renda Básica seria o desencadeamento de uma vivência mais autônoma e democrática para os beneficiários, uma vez que, por meio do fornecimento de uma renda incondicional e regular, estes estariam livres de vivenciar situações de privação de bens materiais.

O Estado brasileiro é a primeira nação moderna a instituir a Renda Básica como direito de cidadania. Como estabelecido pela lei, a Renda Básica de Cidadania no Brasil será implementada de maneira gradual, focando nas “camadas mais necessitadas da população”.

Na visão de Suplicy, o Bolsa Família seria o passo inicial de tal proposta¹¹, uma vez que assegura de maneira incondicional uma transferência monetária de 77 reais às famílias extremamente pobres, com renda per capita menor que 77 reais. Apesar do pioneirismo brasileiro em estabelecer a Renda Mínima como um direito básico, a ideia de se transferir a todos os indivíduos um dividendo de maneira incondicional e igualitária é uma proposta que surgiu em diversos momentos da história, sob abordagens distintas, como veremos a seguir.

Eduardo Suplicy considera que “os fundamentos da Renda Básica de Cidadania vêm dos primórdios da sociedade.” (SUPLICY, 2006, p.27). O autor, para tanto, apresenta as diversas considerações relativas à justiça social e à redistribuição das riquezas presentes nas diversas religiões do mundo, como o judaísmo, cristianismo, islamismo e budismo. O autor também qualifica as reflexões de Aristóteles, em *Política*, como defensoras da justiça social e da distribuição de renda.

Aristóteles, em *Política*, 300 anos antes de Cristo, escreveu que a finalidade da política é a vista justa, que se realiza pelo bem comum. Para alcançar uma vida justa para todos, faz-se necessária a justiça política, que deve ser precedida pela justiça distributiva, por meio da lei que torna iguais os desiguais. (SUPLICY, 2006, p.27)

No entanto, apesar de apresentarem questionamentos acerca da justiça social, a primeira proposta concreta que defenda uma garantia de renda a todos se encontra no livro *Utopia* (1516) de Thomas More, que conta a história de uma sociedade “organizada, justa e feliz”. Em uma das passagens, o autor sugere que a garantia de uma renda básica seria uma solução mais eficaz contra a criminalidade que o castigo pela pena de morte. “[S]eria muito melhor prover todos de algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver” (SUPLICY, 2006, p.32). De tal livro, derivou a proposta de Johannes Ludovicus Vives, em 1526, de se fornecer em Bruges, na atual Bélgica, uma assistência estatal aos mais pobres.

A proposta também é retomada por Thomas Paine, figura central do processo de independência das Treze Colônias e da Revolução Francesa. Partindo da ideia de que a terra é uma propriedade comum de todos, Paine defende que se conceda

incondicionalmente uma dotação modesta e prefixada a todo homem ou mulher que

¹¹ A correlação entre as duas propostas é questionada na visão de Britto & Soares (2010). Tal ponto será melhor trabalhado a seguir neste capítulo.

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. (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 43)

Vanderborght & Van Parijs ressaltam a retomada da defesa da distribuição de uma renda básica nos textos dos socialistas utópicos do século XVIII, como nas palavras do militante inglês Thomas Spence, que defende que

cada localidade coloque em leilão o uso de todos os bens imóveis existentes, que utilize a receita para cobrir todas as despesas públicas locais, inclusive a construção e a manutenção dos imóveis, assim como os impostos devidos ao governo, e que distribua trimestralmente o excedente em partes iguais entre todos os habitantes, cuja subsistência será assim assegurada. (VANDERBOUGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 45)

Os autores também apresentam o argumento de Charles Fourier (1722-1837), que proclama que

a ordem civilizada deve a cada homem um “mínimo de subsistência abundante” por ter violado os direitos fundamentais que são a liberdade de caça, pesca, colheita e pastagem. (VANDERBOUGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 45)

A retomada de tais propostas no contexto contemporâneo se deu no período entre guerras, no qual, se destaca o amplo debate ocorrido na Inglaterra, em que a destruição provocada pela guerra levou milhares à situação de pobreza. A consideração de que a transferência de renda deveria ocorrer sem a necessidade de realização de trabalho pelos indivíduos é um traço comum das propostas. Os autores destacam as contribuições de Bertrand Russell (1872-1970) que defende a existência de um modelo de sociedade que atribua a todos, trabalhando ou não, uma renda modesta, suficiente para cobrir as necessidades mais básicas. As propostas de renda básica contaram com o apoio do Partido Trabalhista Britânico durante o ano de 1920, porém a proposta não seguiu adiante.

Durante os anos 1960, nos Estados Unidos, a proposta de transferência universal e incondicional de renda é retomada por três vertentes distintas, como relatam Vanderborght e Van Parijs. A mais influente destas talvez seja a proposta de criação do *imposto de renda negativo*, preconizado por Milton Friedman na sua obra *Capitalismo e liberdade* (1962). Conforme apresenta Silveira (1975):

O sistema é relativamente simples. Assim como um cidadão, com renda líquida

superior ao nível máximo de isenção (já definido no Brasil) paga mensalmente o imposto de renda em seu banco, assim também um cidadão, com renda líquida inferior a um nível mínimo de isenção, receberia mensalmente o imposto de renda negativo em seu banco. O montante de transferência seria proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre. O coeficiente de proporcionalidade, a alíquota “negativa”, fica determinada quando o nível de mínimo de isenção e um nível de subsistência são fixados. (SILVEIRA, 1975, p.11)

A proposta teria como objetivo “substituir o labirinto de inumeráveis mecanismos de proteção social existentes” (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 52), reduzindo para tanto, os gastos de governo tanto em políticas sociais como no fornecimento de serviços a baixo custo.

As mudanças tecnológicas do mercado de trabalho que cada vez reduzia a necessidade de empregados devido ao aumento da produtividade foram a fonte de preocupação de Robert Theobald, que defende uma transferência de renda desvinculada do trabalho como forma de garantir a manutenção dos gastos em consumo.

Os autores, no entanto, ressaltam a contribuição de James Tobin, que defende “a ideia de uma renda mínima garantida mais geral e mais generosa do que os programas de assistência existentes” (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 53). Conforme atestam os autores:

Não se trata de modo algum, ao contrário de Friedman, de substituir por um imposto negativo modestíssimo o conjunto de transferências sociais com vistas a simplificar radicalmente o Estado social para depois desmantelá-lo, senão aproveitando o título de diversas publicações de Tobin, de “aumentar a renda dos pobres”, de “acabar com a pobreza nos Estados Unidos” ou até de “melhorar a situação econômica dos negros”. [...] Tobin declara a sua preferência por um pagamento automático a todos – um verdadeiro abono universal, que chama de *demogrant*. (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 54)

Ao fim da década de 1970, o debate acerca da proposta de renda de cidadania se intensifica no continente europeu em especial na Holanda, Dinamarca, França, Alemanha e Inglaterra. Na Holanda, em 1975, J. P. Kuiper defende a “desvinculação entre emprego e renda para contrabalançar o caráter desumanizante do trabalho assalariado” (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 56), e em 1977, o Partido dos Radicais, com apoio do sindicato de alimentação Voedingsbond FNV, se torna o primeiro partido da Europa com representação parlamentar a defender abertamente a renda básica de cidadania.

Através de uma série de publicações e ações que defendem simultaneamente um abono universal e uma redução drástica da jornada de trabalho e, depois, abrigando em suas sedes a associação holandesa em prol da renda de cidadania, este sindicato

desempenha um papel importante no debate holandês durante os anos 1980. (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 56)

Também durante os anos 70 que o debate relativo à implantação de uma transferência de renda mínima incondicional entrou em pauta no contexto brasileiro, por meio das contribuições de Antonio Maria da Silveira (1975) e de Edmar Bacha & Mangabeira Unger (1978)

Ao reconhecer o enfrentamento da pobreza como condição necessária para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, os autores defendem a implantação de uma política de complementação de renda para cidadãos que recebessem uma renda inferior a um montante previamente fixado. A complementação de renda ocorreria por meio de uma transferência governamental baseando-se na implantação de um Imposto de Renda Negativo.

Em seu texto, Silveira atribui importância à necessidade de se realizar políticas de redistribuição de renda, uma vez que estas, segundo o autor, vem sendo realizadas em maior ou menor medida em todos os governos. “O porquê da redistribuição pode ser razoavelmente passado aos que se opõem a esta política, pois todos os governos vêm conduzindo-a em maior ou menor extensão. Assim, caberia aos seus oponentes o encargo de defender sua extinção.” (SILVEIRA, 1975, p.4).

Durante sua argumentação, o autor classifica a redistribuição de renda promovida pelo Estado como necessária, uma vez que no regime capitalista a remuneração dada a alguns indivíduos pode se encontrar em um nível inferior ao essencial para sua própria sobrevivência, o que sugere a necessidade de uma intervenção estatal a fim de garantir uma complementação de renda. Além disso, o autor evidencia que crises econômicas, imperfeições de mercado e políticas econômicas de curto ou longo prazo podem levar a situações de desemprego e arrochos salariais.

Convém observar que mesmo sem a adoção de qualquer premissa altruísta, pode-se defender a redistribuição em termos de externalidades. A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da ignorância ou da doença. O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente, é muito menos uma medida paliativa e muito mais uma medida profilática. É atacar o mal pela raiz, pois a pobreza é de suas causas a maior. (SILVEIRA, 1975, p.4)

A forma de enfrentamento da pobreza proposta se dá por meio do Imposto de Renda Negativo, segundo o autor, tal medida seria eficiente por atacar o principal problema da

pobreza - a privação de renda¹² - de maneira direta e por prover uma intervenção mínima ao funcionamento da economia de mercado. (SILVEIRA, 1975, p.11) Além disso, utilizando uma lógica utilitarista, ele argumenta sobre a eficácia em se realizar uma transferência monetária direta aos beneficiados, uma vez que estes poderão gerenciar seus gastos na maneira que melhor atenda à suas necessidades.

A proposição do Imposto de Renda Negativo como mecanismo de enfrentamento da pobreza encontra-se também no livro ‘Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil’ de Edmar Bacha e Roberto Unger. O texto foi escrito durante a Ditadura Civil-Militar e apresenta uma proposta de democratização do Estado capaz de construir no Brasil uma sociedade mais justa e igualitária. Os autores consideram como condição necessária a uma vivência democrática plena o enfrentamento da miséria e da desigualdade de renda e propõem, portanto, uma série de medidas visando a redução da pobreza, dentre as quais destaca-se o estabelecimento de uma Renda Mínima Garantida, a ser estabelecida no valor do salário-mínimo vigente na região Centro-Sul do país. (BACHA; UNGER, 1978, p 20).

Em 1986, diversos pesquisadores europeus que defendiam a implantação da Renda Básica de Cidadania se reúnem para fundar a BIEN – Basic Income European Network -, que se tornou o primeiro foro internacional em defesa da implantação da Renda Básica. O coletivo buscava debater e estudar as experiências de transferência de renda que historicamente ocorreram e, além disso, compreender as questões internas de cada país visando, para tanto, a implantação da renda básica na Europa. O crescimento do debate internacional relativo à Renda Básica de Cidadania fez com que no décimo congresso da BIEN, esta se transformasse em Basic Income Earth Network, visando incluir nos grupos de debate e discussões, pesquisadores do mundo inteiro que se interessassem pela proposta. O senador brasileiro Eduardo Suplicy foi, em conjunto com demais pesquisadores, presidente de honra da BIEN, quando esta foi criada em 2004.

Dentre as propostas concretas de Renda Básica de Cidadania, o único caso efetivo ocorre no estado americano do Alasca, no qual, foi criado, em 1976, o Alasca Permanent

¹² É importante ressaltar, no entanto, que atualmente, a interpretação da pobreza apenas como privação de renda é extremamente questionado dentro da literatura sobre o tema. Grande parte dos autores apresentam o fenômeno da pobreza como algo multidimensional, não podendo ser restrito unicamente à restrição de meios materiais.

Fund, que distribui anualmente parte dos *royalties* obtidos da exploração de petróleo no Estado a todos os habitantes e residentes no estado por, no mínimo, 12 meses. O dividendo distribuído à população varia de acordo com o nível de exploração realizado nos anos anteriores, e tinha como valor médio nos anos 80, cerca de 300 dólares, atingindo em 2000, o pico de 1963,86 dólares. O valor distribuído corresponde a cerca de 6% do PIB do Alasca, e devido a tal processo, o estado se tornou o mais igualitário dos EUA. A criação do Alaska Permanent Fund não substituiu os demais mecanismos de transferência de renda que existem nos EUA, coexistindo, portanto, com o Food Stamp Program, o seguro desemprego e com sistemas de seguridade social.

No caso brasileiro, a aprovação em lei da Renda Básica de Cidadania em 2004 veio acompanhada com a implantação do Programa Bolsa Família, que distribui de maneira incondicional a famílias extremamente pobres, o valor de 77 reais. Tal projeto, apesar de garantir um valor mínimo de renda para a população brasileira não se consiste em um projeto de Renda Básica por não ser distribuído de maneira universal para o conjunto de cidadãos brasileiros, predominando na proposta o conceito de focalização nas famílias extremamente destituídas. De acordo com Eduardo Suplicy, a efetivação da proposta ocorreria de acordo com a aplicação de projetos pelo Executivo, o que demandaria uma efetiva participação popular.

Eduardo Suplicy considera o Bolsa Família um primeiro passo na implantação da Renda Básica de Cidadania no Brasil. Tal ponto merece destaque, uma vez que, o Bolsa Família é o primeiro programa no Brasil a fornecer um mínimo social desvinculado do trabalho a todos que se situem abaixo de determinado nível de renda (77 reais *per capita*), independente da composição familiar. Na minha visão, o estabelecimento do Bolsa constitui um importante passo para a aceitação popular de propostas que se destinem a fornecer renda de forma incondicional a todos.

No entanto, a correlação direta entre os programas, tal como proposto por Suplicy, é posto em cheque na visão de Britto & Soares (2010) que atestam que “apesar de alguns pontos de contato, são muitas as diferenças simbólicas e reais entre o formato de transferência de renda condicionada e a renda de cidadania” (BRITTO & SOARES, 2010, p.1), para os autores, os projetos são, no fundo, “modelos distintos, que convivem no arcabouço jurídico do

País, sem que se construam mecanismos efetivos de transição para a materialização fática da lei da renda básica de cidadania” (BRITTO & SOARES, 2010, p.1).

Os autores ressaltam as séries de críticas realizadas ao Bolsa Família, quando de sua fase inicial, em que a preocupação central dos formuladores era a inclusão das famílias em situação de pobreza ao programa. Com isso, os mecanismos de fiscalização do cumprimento das condicionalidades ficaram em segundo plano, e não foram realizados efetivamente. O impacto midiático levou a um aumento da fiscalização realizada no programa, de maneira que, para os autores, distancia a proposta do Bolsa Família do projeto de Renda Mínima, que visa fornecer renda de maneira incondicional.

Quando as notícias sobre a ausência de controle das condicionalidades chegaram aos jornais, críticos da direita e da esquerda se uniram para acusar o governo de estar transformando um programa genuinamente inovador (o Bolsa Escola) numa versão paternalista e ultrapassada de assistência social (BRITTO, 2008). Segundo essas críticas, sem a verificação das condicionalidades, o Bolsa Família se resumia a “dar o peixe”, sem “ensinar a pescar”, na medida em que deixava de proporcionar incentivos para que os beneficiários investissem na educação e na saúde das crianças, relegando a segundo planos os objetivos de longo prazo desse tipo de iniciativa. (BRITTO & SOARES, 2010, p12)

A recapitulação dos projetos de lei propostos no Congresso Federal em relação ao Programa Bolsa Família também é uma boa maneira de analisar se a correlação entre os dois programas é percebida entre os legisladores. Segundo o levantamento realizado pela pesquisadora Tatiana Britto e Fabio Soares, nenhum dos 34 projetos de lei apresentados no Congresso relativos ao Bolsa Família mostram a correlação entre os dois projetos. Ao se analisar os projetos relacionados às condicionalidades do programa Bolsa Família, a correlação entre os programas se mostra ainda mais distante. “Nenhum dos projetos vai na direção de defender que os benefícios do Bolsa Família sejam um direito *per se*, vinculado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica” (BRITTO & SOARES, 2010, p.22)

Os oito projetos de lei propostos parecem reforçar a ideia de se utilizar as condicionalidades como contrapartidas que façam valer a transferência monetária, funcionando como “moeda de troca”. Destaco projetos como o PL 44/2007, que propõe a prestação de serviço voluntário como condicionalidade para o recebimento do benefício; o PLS 449/2007 que visa incluir a participação dos pais em reuniões escolares como

condicionalidade do programa e o PLS 247/2009 que prevê a criação de um benefício adicional vinculado ao desempenho escolar de crianças e adolescentes vinculados ao programa.

Como afirmam Soares e Britto:

O discurso de mérito perpassa, em certa medida, todos esses projetos. Para fazer jus ao Bolsa Família, as famílias – e, em particular, as mulheres, titulares do benefício – teriam que “fazer a sua parte”. Ainda que algumas das propostas se inspirem nas sinergias que podem ser geradas por meio da combinação de benefícios e condicionalidades ligadas à escolarização, o ônus que podem acarretar, em termos de tempo e recursos dos próprios beneficiários não é considerado. Sem mencionar o grau de intrusividade associado a algumas das exigências previstas e o pouco embasamento lógico de condicionar o recebimento de um benefício à realização de uma atividade voluntária – e, por isso mesmo, de caráter opcional. (BRITTO & SOARES, 2010, p.22)

Destacamos também as propostas que visam incluir no rol de beneficiários, famílias que devido a suas particularidades vivenciam a situação de pobreza mesmo possuindo renda superior à estabelecida pelos critérios do programa. Citamos as propostas que visam incluir pessoas que cuidem de portadores de deficiência ou doenças incapacitantes; pacientes em tratamento para tuberculose; crianças e jovens órfãos e pessoas em situação de ameaça e violação de direitos. Apesar de a proposta servir para a ampliação da autonomia e cidadania de grupos de cidadãos que estejam em situação clara de vulnerabilidade social, tal mecanismo ocorre sob o regime de focalização, que na visão dos autores atua como “uma política compensatória de situações adversas, que requerem algum tipo de proteção social especial” (BRITTO & SOARES, 2010, p.25). De tal maneira, as propostas de incluir subgrupos específicos ao programa não atuaria sob a ideia de universalizar o benefício a todos os cidadãos.

Nesse sentido, é possível perceber pelas propostas dos congressistas e pelo comportamento da grande mídia, que a correlação entre o programa Bolsa Família e o projeto de Renda Básica de Cidadania não é muito clara. O Bolsa Família é entendido, de maneira geral, como um programa que visa a superação da situação de pobreza por meio da combinação de atitudes a curto e longo prazo. A curto prazo, a sobrevivência material básica se garantiria pelo fornecimento de renda, e, a longo prazo, as condicionalidades estruturantes no campo da saúde e educação serviriam para fomentar a formação de capital humano a fim de se romper o ciclo vicioso da pobreza.

No entanto, como panorama geral, as propostas de Renda Básica de Cidadania encontram-se em um momento particular de expansão pelo mundo, devido à congregação de estudos e propostas, representados, por exemplo, pela criação da Basic Income Earth Network (BIEN) e pela expansão generalizada dos programas de transferência de renda pela América Latina e ao redor do mundo. Mesmo contendo suas particulares claras, tratam-se de projetos que visam garantir uma renda regular básica a indivíduos que antes não dispunham desta, fomentando, com isso, a construção de uma vivência autônoma e cidadã.

Além disso, o próprio modelo de acumulação flexível, que reduz as garantias sociais do emprego formal, e os incontáveis avanços tecnológicos, que cada vez mais, reduzem a necessidade da participação do trabalho nos processos de transformação, apontam para a necessidade de se pensar uma nova maneira de se garantir a segurança e a autonomia providas pela renda garantida pelo trabalho.

CONCLUSÃO

A emergência dos programas de transferência condicionada de renda na América Latina nos anos 90 marcou o surgimento de um novo tipo de política social para o enfrentamento da condição de pobreza. Ao fornecer renda aos beneficiários, o Estado permite que estes tenham autonomia em buscar o alívio de sua condição de pobreza; ao se exigir as condicionalidades estruturantes, as famílias tem a condição de romper o ciclo vicioso da pobreza por meio do acesso a serviços sociais básicos como saúde e educação.

Diversos pesquisadores entendem que as políticas de transferência de renda são um ajuste neoliberal das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado. Lavinias (2013) critica o baixo desenvolvimento de políticas públicas durante os governos brasileiros recentes, que, ao fornecer apenas renda aos beneficiários, alivia apenas um dos sintomas da pobreza. Torna-se necessário, por essa perspectiva, pensar a inclusão democrática da população brasileira por meio de políticas públicas mais inclusivas, no campo da saúde, educação, saneamento básico, habitação, transporte, etc.

Por outro lado, qualificam-se as propostas de transferência condicionada de renda como uma forma de inserir no campo da cidadania diversos indivíduos que se encontravam alijados da cultura de cidadania de direitos e deveres. Rego e Pinzani (2013) entendem o programa Bolsa Família como uma política que “rompeu o nó górdio da cultura de resignação” que era uma das principais características da situação de pobreza. Defendemos, portanto, o desenvolvimento de políticas públicas que permitam a expressão da voz dos mais pobres, a fim de se romper a situação de invisibilidade vivida por estes e garantir um projeto de vida em que estejam presentes os conceitos de autonomia e cidadania.

As considerações sobre a distribuição de renda sob os projetos de Renda Básica de Cidadania se mostram presentes em diversos momentos da história, no entanto, acredito que nos encontramos em um momento em que tal proposta se mostra como essencial para se garantir uma vivência democrática para todos. Ao se distribuir renda incondicionalmente a fim de se garantir a autonomia dos cidadãos, podemos pensar no rompimento de diversas situações de humilhação às quais estamos submetidos diariamente em nossa sociedade. O empoderamento proveniente da distribuição de meios materiais promoveria mudanças substanciais rumo a real democratização da nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

BACHA, E. L.; UNGER, R. M. *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BERCOVICI, G. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO Jr. J. C. (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Ipea, 2009, v.1, p. 255-291 apud REGO, W. D. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

BICHIR, R. M. “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda.” In: *Novos Estudos Cebrap*. n.87, jul.2010, p. 115-129

BRASIL. *Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais*. Brasília, 2002 (mimeo.) apud. SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

GOERNE, A. “The Capability Approach in Social Policy Analysis. Yet Another Concept?” In: *REC-WP 03/2010*. Disponível em:
<http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwowepecdiac/working_papers/rec-wp_03_10>
. Acesso em: 14 de maio de 2014

LAVINAS, L.; “21st Century Welfare” In: *New Left Review*. n.84. Nov-Dec 2013

MACHADO, A. F.; FONTES, G. G.; ANTIGO, M. F.; GONZALEZ, R. H. S.; SOARES, F. V.; “Assessment of the Implications of the Bolsa Família Programme for the Decent Work Agenda” In: *Working Papers of the International Policy Centre for Inclusive Growth*, n. 85, oct. 2011.

MARGALIT, A. *The Decent Society*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1996 apud. REGO, W. D. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

NUSSBAUM, M.; “Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice” In: *Feminist Economics*, vol. 9, issue 2-3, pag. 33-59, 2003.

PATEMAN, C. Democratizing Citizenship. Some Advantages of a Basic Income. In: *Politics and Society*, 32/1, 2004, p. 89-105

REGO, W. D. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

ROCHA, S.; *Transferências de Renda no Brasil – O fim da pobreza?*. São Paulo: Campus, 2013.

SEN, A. K. *Desigualdade Reexaminada*, Rio de Janeiro: Record, 2001

SENNETT, R. *Respeito. A formação do caráter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro: Record, 2004 apud. REGO, W. D. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, A. M. “Redistribuição de Renda” In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.29, n.2, abr./jun. 1975.

SIMMEL, G. *The Philosophy of Money*, 3rd ed., enl. London; New York : Routledge, 2004

SOUEN, J. A.; “A Política de Valorização do Salário Mínimo e seus Determinantes no Contexto da Retomada Econômica, 2003 – 2010.” Trabalho apresentado no XVIII

Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Águas de Lindóia/SP – Brasil, de 19 a 23 de novembro de 2012.

SUPLICY, E. M. *Renda básica de cidadania: A resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

VANDERBOUGHT, Y; VAN PARIJS, P. *Renda básica de cidadania. Argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

ZELIZER, V. A.; *The Social Meaning of Money*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1994.