**UMA ANÁLISE DO DEBATE POLÍTICO E DA RACIONALIDADE
ECONÔMICA NA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DAS CONDICIONALIDADES
EM POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA VISÃO GERAL DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹**

AN ANALYSIS OF THE POLITICAL DEBATE AND THE ECONOMIC RATIONALE OF
CONDITIONAL CASH TRANSFERS: AN OVERVIEW ON BOLSA FAMILIA PROGRAM

CHRISTINE SEUNG HEE PARK

RESUMO

Este artigo consiste no estudo das discussões políticas e econômicas envolvidas na utilização do instrumento das condicionalidades no Brasil, consubstanciadas no Programa Bolsa Família. Assim, o presente artigo apresentará, em sua introdução, o pano fundo para as suas discussões—os estudos envolvendo o direito e o desenvolvimento. Em seguida, o trabalho apresentará as questões políticas e a racionalidade econômica presentes no instrumento das condicionalidades para, em seguida, se adentrar na sua utilização no Brasil, por meio do Programa Bolsa Família. O presente estudo se debruçará, então, nos resultados qualitativos do Programa, relativos, dentre outros, à redução da pobreza e da desigualdade e de eventual melhoria no nível de educação e na saúde de seus beneficiários. Por fim, serão tecidas considerações as finais.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família; Condicionalidades; Transferencia de Renda; Racionalidade Econômica; Política Social.

ABSTRACT

This is a study on the political issues and economic rationale involved in the policy of conditional cash transfers in Brazil, that are part of the Bolsa Familia Program. Thus, this work will start with an introduction on the context in which the discussion takes place: the studies on law and development. Then, this article will present the discussion on the political issues and the economic rationale present in conditional cash transfers and afterwards, it will analyze its implementation in Brazil through Bolsa Familia. Further, this paper will make an overview on the qualitative results of the Program, amongst which the reduction of poverty and of inequality and an eventual bettering of the education and health conditions of its beneficiaries. Lastly, final considerations will be presented.

KEY WORDS: Bolsa Familia Program; Conditional Cash Transfers; Economic Rationale; Social Public Policy.

¹ O presente estudo é resultado de trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em direito da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP) como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do professor Calixto Salomão Filho.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca lançar luz às escolhas envolvidas em uma das políticas sociais mais conhecidas no Brasil: o Programa Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda inserida a nível federal. O pano de fundo deste estudo é o campo de estudos que trabalha com a relação entre o direito e o desenvolvimento.

Este trabalho insere-se dentro da crítica de que a volta da atenção ao direito no campo desenvolvimento, através da ideia do “imperio do direito”, parece trazer uma resistência às discussões distributivas e portanto às contestações referentes às escolhas sociais e políticas feitas por um determinado regime legal, como se elas fossem a única alternativa. Isto porque o foco no direito como uma estratégia para o desenvolvimento acaba sendo inserido no esforço de se substituir o raciocínio político e econômico por uma prática técnica, com ideias e fórmulas prontas acerca da melhor maneira de se trabalhar em prol do desenvolvimento. O resultado é a neutralização dos debates ideológicos, que dá lugar a um consenso “turvo”. (KENEDDY, 2003).

Entretanto, segundo Kennedy (2003), esta mesma volta ao interesse no direito e portanto ao campo do “direito e desenvolvimento” pode ser uma oportunidade de se contestar as escolhas distributivas e econômicas na criação de políticas em favor do desenvolvimento, quando se tornam mais claras as implicações de uma escolha distributiva ou outra realizada através do direito em determinada política. Desta forma, partindo do pressuposto de que as políticas de desenvolvimento giram em torno de escolhas ideológicas contestáveis e precisas análises econômicas – nenhuma das quais o direito substitui (KENEDDY, 2003), o presente artigo realizará uma análise dos debates políticos e das justificativas de ordem econômica existentes na eleição transferências condicionadas de renda.

A segunda seção, portanto, dissecará os argumentos envolvidos na utilização das políticas de transferência de renda em geral para, em seguida, centrar o foco da discussão no instrumento das condicionalidades, sob a ótica da racionalidade. A seção seguinte se debruçará, então, sobre a utilização deste instrumento no Brasil – a trajetória de sua implementação, desde o primeiro programa de transferência de renda condicionada desenhado no país até sua consolidação a nível federal, as criações institucionais advindas com o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os mecanismos de seu funcionamento e os resultados qualitativos do Programa Bolsa Família. Por fim, serão tecidos os comentários finais.

2. AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Esta seção apresentará os debates políticos e econômicos que foram travados na utilização de políticas de transferência condicionada de renda de modo geral e, em seguida, sob o enfoque das condicionalidades, tendo-se utilizado como fonte principal o trabalho organizado por Fiszbein e Schady (2009), no âmbito do Banco Mundial, acerca das transferências condicionadas de renda.

2.1 Debates e discussões em torno de políticas de transferência de renda

Esta seção apresentará as diversas questões envolvidas na escolha pela política de transferência de renda.

2.1.1 A alocação dos recursos escassos

A primeira questão que se coloca nos debates acerca da política de transferência de renda é se elas são um bom instrumento em geral a ser utilizado por um determinado país para reduzir a pobreza. Esta pergunta se coloca em virtude da necessidade de alocação dos recursos escassos da maneira mais adequada e eficiente por parte do Governo, conforme as necessidades específicas de seu país. A pergunta não é, pois, trivial: seria o financiamento de transferências diretas de renda em detrimento do investimento em serviços públicos ou em infraestrutura o melhor meio de se combater a pobreza em um determinado país? (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Esta pergunta tem relevância sobretudo no contexto de países em desenvolvimento, em que o acesso aos serviços públicos aos quais se venha a condicionar a transferência de renda pode ser demasiado custoso para as famílias, por não ser fornecido na qualidade e quantidade ideais. Diante da total falta de infraestrutura pública e dificuldade de acesso por parte das famílias destinatárias do programa, condicionar a transferência de renda à utilização de hospitais e escolas, por exemplo, longínquos, poderia acabar por barrar o acesso destas famílias ao recebimento do benefício, atuando de maneira contrária aos objetivos de sua concepção. O custo de atender às condicionalidades seria tão elevado a estas famílias que, ao não conseguir preenchê-las, elas não seriam mais elegíveis para o benefício e, assim, o programa deixaria de

atender àqueles a quem ele foi desenhado para atingir. Não seria então mais adequado, a fim de se combater a pobreza, investir o dinheiro público na infraestrutura e nos serviços públicos, ao invés de gastá-lo na transferência de renda às famílias necessitadas, condicionando-as ao uso de serviços públicos que se sabe serem precários? (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

De fato, o investimento em serviços e infraestrutura pública parece ser mais adequado em situações nas quais a condicionalidade exigida para a transferência de renda envolve a prestação de serviços que não têm qualidade. Este argumento reside na crença de que o melhor meio para se combater a pobreza é o crescimento econômico e, para tanto, a melhoria da infra estrutura é fundamental. Assim, o investimento em infraestrutura e serviços públicos seria mais proveitoso do que a transferência direta de renda, por lograr atingir de maneira mais eficaz a população como um todo, dada a dificuldade de focalizar e efetivamente alcançar a população de baixa renda através de transferências condicionadas de renda.

Entretanto, em grande parte dos países em desenvolvimento, o investimento público nos setores de infraestrutura e fornecimento de serviços públicos raramente logra alcançar os mais pobres². Nestes casos, a transferência direta de renda pode sim ser a melhor alternativa para reduzir a pobreza, vez que consegue alcançar a população de baixa renda de maneira mais eficiente do que se o gasto público fosse destinado a outras áreas.

2.1.2 A questão dos incentivos

Outro ponto muito discutido vastamente na literatura relativa a programas de transferência de renda consiste nos efeitos indesejáveis que se pode gerar nos beneficiários destes programas – os “*wrong incentives*”, conforme exposto no estudo realizado por Fiszbein e Schady (2009). Para alguns, o simples fornecimento de benefícios poderia, por exemplo, desencorajar o indivíduo a investir em suas próprias capacidades a fim de se tornar qualificado para um emprego no futuro, diminuindo assim também o próprio *labor supply*, vez que seus receptores se contentariam com o recebimento do benefício e não sairiam em busca de trabalho.

De fato, muitos foram os que, no contexto brasileiro, criticaram a adoção desta política de transferência de renda sob o argumento de que ela incentivaria o desemprego e levaria o cidadão

² O estudo do Banco Mundial sobre transferências condicionadas de renda, realizada por Fiszbein e Schady (2009) cita, neste ponto, o exemplo do acesso à eletricidade na Nicarágua e no México: ambos os investimentos realizados tiveram resultados regressivos, pois não lograva alcançar os mais pobres.

a se acomodar com o recebimento de um benefício mensal. Entretanto, o valor do benefício não é suficiente por si só para o sustento integral de uma família, de modo que não desincentiva a família a buscar outras fontes de renda.

2.1.3 A correção de falhas de mercado

Um argumento apresentado por Fiszbein e Schady (2009) em favor do uso das políticas de transferência condicionada de renda é de que o mercado não atua perfeitamente e, assim, impede que as pessoas pobres alcancem a produtividade que poderiam alcançar. Neste contexto, se a correção destas falhas de mercado for demasiado custosa, a redistribuição de recursos seria suficiente para reduzir estes custos de eficiência do mercado, que as impediriam de ser tão produtivas quanto poderiam.

O exemplo clássico dado pelos autores é o da família de crédito restrito que não pode realizar investimentos proveitosos na educação de seus filhos ou em algum negócio produtivo. A transferência direta de renda a essas famílias poderia levá-los a investir num projeto que, sem o valor, não conseguiriam. Assim, afirmam os autores, a transferência seria tanto equitativa (por levar uma pessoa em situação de pobreza a melhorar de situação) quanto eficiente (por permitir uma melhor alocação de recursos na economia).

2.1.4 O combate à transmissão das desigualdades intergeracionais

Finalmente, há que gira em torno das “desigualdades herdadas”: em países em desenvolvimento, a desigualdade encontrada é, em grande parte, aquela transmitida de maneira intergeracional, *herdada* de pai para filho. Denominadas “desigualdade de oportunidade” (*inequality of opportunity*), são as situações associadas às circunstâncias sobre as quais o indivíduo não tem controle, tais como gênero, família, etc. Nestes casos, há autores que afirmam que o Estado tem a obrigação de intervir nestas situações, sendo a transferência de renda também um instrumento adequado de se compensar estas famílias pelas desvantagens herdadas de maneira involuntária. (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Observa-se, portanto, que a discussão em torno da adequação à utilização desta política pública em qualquer país não é trivial, e não pode ser respondida de maneira simplista e

universal. É necessário se atentar à realidade de cada país, levando-se em consideração o contexto específico de cada sociedade, tanto em termos de possibilidades de financiamento quanto em questão de qualidade dos serviços públicos oferecidos.

2.2 As condicionalidades e sua racionalidade econômica

Uma das principais críticas em relação à utilização do instrumento das condicionalidades na transferência de renda para famílias pobres se refere às distorções que elas geram no comportamento de seus beneficiários.

Os economistas questionam quão positiva poderia ser a mudança de comportamento induzida pelas condicionalidades, em um contexto de severa escassez em que as famílias buscam atuar com o máximo de proveito para sobreviver. Conforme explica o estudo coordenado por Fiszbein e Schady (2009), impor uma mudança na atividade de uma família que tenta sobreviver da melhor maneira, sobretudo em áreas rurais, poderia significar o desvio de energia voltada para sobrevivência e a imposição de “*costly distractions*” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 46), tendo-se em mente, ainda, a falta de qualidade dos serviços que ela teria de utilizar. A exigência de condicionalidades alteraria, pois, o comportamento desta família, voltado para a sobrevivência imediata frente a severas privações.

Pergunta-se, assim, quais seriam as razões em se adicionar condicionalidades ao benefício, produzindo restrições ou mudanças de comportamento aos seus destinatários. Os argumentos apresentados abaixo procurarão responder a esta pergunta.

2.2.1 Efeito substituição e a alteração de comportamento: “As microbases do paternalismo”³

O primeiro argumento a favor das condicionalidades procura justificar sua utilização exatamente em razão da atuação dos seus potenciais beneficiários, que nem sempre ocorre de acordo com o que se esperaria de agentes econômicos racionais.

De fato, conforme apontam Fiszbein e Schady (2009), em um contexto ideal, de governantes benevolentes, agentes racionais e bem informados e mercados perfeitos, a utilização

³ Em alusão à expressão “*The microfoundations of paternalism*”, utilizada no estudo de Fiszbein e Schady (2009), p. 51.

de transferências incondicionadas certamente seria mais adequada, por possibilitar uma maior margem de escolha aos beneficiados. Não obstante, muito diversa é a realidade. Dois principais fatores, também apresentados pelo estudo e que serão tratados abaixo com maior especificidade, quais sejam, (i) informação imperfeita e (ii) “altruísmo incompleto” podem levar uma família a escolher um nível muito abaixo do considerado ideal para investir no desenvolvimento humano de seus membros⁴.

Este argumento, de que as decisões de famílias com poucos recursos em relação aos investimentos em desenvolvimento humano são “abaixo do ótimo”, dão suporte a argumentos contemporâneos de que o Governo “sabe mais” acerca do que é melhor para estas famílias do que elas mesmas, de maneira a se retomam as bases para um paternalismo contemporâneo. (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

O paternalismo reside na ideia de que a população de baixa renda necessita de uma ajuda do governo, através meio de “incentivos”, para se comportar da maneira que lhes seja, a si próprios, mais proveitosa. Esta noção não é nova e implica na ideia de que, se deixadas por si, as pessoas de baixa renda não conseguirão escolher a opção que lhe seja mais adequada em relação aos seus interesses. Assim, o paternalismo seria justificável em situações que o indivíduo tenha crenças equivocadas, como no caso do retorno esperado do investimento na educação, ou se a família não age como um agente unitário, mas como um ente no qual há conflitos de interesses. Esta ideia tem sido, portanto, utilizada para embasar formas condicionadas de redistribuição, dividindo-se em dois principais argumentos: pela falta de informação e pelo altruísmo incompleto.

A questão da falta de informação, que dá origem a argumentos de cunho paternalistas, é trabalhada, no estudo coordenado por Fiszbein e Schady (2009), nos casos de agentes que não detêm as informações corretas acerca do retorno do investimento na educação.

Em alguns casos, uma simples correção de informação resolveria o problema. Assim, por exemplo, uma campanha de publicidade voltada à informação, ao invés de uma condicionalidade, seria suficiente. Mas o processamento desta informação poderia ser demasiado custosa: convencer os indivíduos de que a proporção entre educação e saúde e o futuro é benéfica

⁴ Não obstante o estudo de Fiszbein e Schady (2009) se utilize da expressão “capital humano”, optamos por utilizar, no presente trabalho, a expressão “desenvolvimento humano”, tendo em vista que se trabalha, aqui, a partir da ideia de desenvolvimento como um processo que envolve não somente o crescimento econômico de um país mas a própria ampliação das capacidades humanas como um objetivo em si, em linha com a concepção de desenvolvimento de Amartya Sen (2010), apresentada em “Desenvolvimento como liberdade”.

do que crêem ser poderia requerer mais tempo e esforço. Ademais, certas crenças poderiam se auto reforçar, de modo que, não obstante a informação dada, os agentes continuariam a atuar conforme suas próprias crenças.

Há, ainda, a possibilidade de a falta de informação ser relativa ao próprio estudo: os autores exemplificam a crença de que, para estudar, seria necessário ser dotado de um talento natural que não é encontrado em sua família. Pode-se, ainda, ignorar a ligação entre a educação formal e o desempenho nas funções de paternidade/maternidade e de saúde e higiene. Essas crenças equivocadas podem resultar da insuficiência na disponibilidade de informação ou na própria dificuldade de processamento destas informações disponíveis.

Estudos realizados no México e na República Dominicana, citados pelos autores, constataam que a expectativa de retorno do investimento educacional é mais baixa do que o real, havendo portanto suporte empírico para a conclusão de que a má informação pode de fato resultar em baixos níveis de investimento em educação. Nestes casos, se o simples fornecimento de informação, por exemplo, por meio de campanha publicitária, não é suficiente, uma transferência de renda condicionada ao atendimento regular de palestras educacionais, como é realizado no México por meio das *pláticas*, pode ser uma melhor alternativa do que o simples fornecimento incondicional da renda. (FISZBEIN; SCHADY, 2009). A este efeito de distorção no comportamento que a condicionalidade gera, dá-se o nome de “*substitution effect*” ou “efeito substituição”.

Ademais, conflitos dentro do próprio lar em relação ao investimento que se fará na educação de suas crianças também justificam o uso das condicionalidades. (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Ainda que os pais estejam adequadamente informados sobre os benefícios do investimento em educação, é possível que eles ajam em relação à educação da criança de uma maneira menos desejada do que o que ela faria em seu interesse. Caracteriza-se, então, o chamado *principal-agent problem* - entre a criança, principal interessada na sua própria educação, e seus pais, que agem em seu lugar. (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 57). Assim, as condicionalidades teriam o efeito de alterar o comportamento dos pais, ao imporem uma determinada atitude em relação à educação de suas crianças.

As condicionalidades operam, portanto, com o efeito de alteração no comportamento dos beneficiários dos programas aos quais estão ligadas. A implementação de uma política que se utilize de condicionalidades deve, portanto, atentar ao efeito que deseja produzir e ao estado

anterior à sua implementação: caso a situação anterior seja abaixo do ótimo, ela ajudará a corrigir o comportamento a um custo menor do que transferências incondicionadas. Porém, caso o comportamento inicial não apresente problemas, é mais provável que a adição de condicionalidades gere distorções indesejáveis e mais custosas do que sua ausência.

2.2.2 *Argumento de economia política*

O segundo conjunto de argumentos a favor da utilização das condicionalidades em políticas de transferência de renda reside no campo das discussões de economia política. As transferências de renda, sejam condicionadas sejam incondicionadas, devem ser financiadas, e a alocação de orçamento nem sempre segue a decisão de um planejador social que busca o bem estar geral. (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 59). Elas são, geralmente, resultado de um processo complexo de política econômica.

Considerando que a maioria dos eleitores não faz distinção entre transferências condicionadas ou incondicionadas, mas importa-se somente com o nível final de seu próprio bem estar, sua preocupação será apenas com o custo destas políticas ao seu bolso, na forma de impostos. Uma vez que os eleitores não coincidem de todo com os destinatários do benefício, o atrelamento de condicionalidades lhes será indiferente. Desta maneira, conforme Fiszbein e Schady, (2009) o apoio a políticas de transferência de renda tende a ser baixo, uma vez que os ganhos são canalizados aos mais pobres e os custos, dispersos por toda a população que paga impostos.

É possível, entretanto, considerar que os eleitores ou outros responsáveis pelas escolhas não ajam de maneira integralmente egoísta. Assim, os pagadores de impostos estariam mais dispostos a pagar por transferências diretas de renda àqueles que são vistos como ajudando a si mesmos do que àqueles vistos como “preguiçosos” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 60). Muitos dos eleitores contrários a contribuir para transferências incondicionadas podem estar mais dispostos a dar “recompensas” aos *‘deserving poor’*, que estão investindo na educação ou na saúde de seus filhos. A disponibilidade de recursos, então, seria maior para transferências condicionadas de renda. (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 57).

Assim, ainda que não houvesse má informação como descrito na seção anterior, as condicionalidades se justificariam, aqui, por razões de ordem de política econômica: as

transferências seriam mais aceitas pelos eleitores que as financiam por meio do pagamento de impostos quando atreladas a condicionalidades que levariam seus beneficiários a investir em si próprios, a fim de saírem do ciclo de pobreza.

2.2.3 Condicionalidades como parte de um contrato social

Ademais, as condicionalidades não seriam vistas somente como uma medida de assistencialismo, mas também como parte de um contrato social, em que a sociedade, por meio do pagamento de impostos que possibilitam a transferência do benefício, auxilia as famílias pobres que, por sua vez, estão dispostas a realizar o esforço necessário para melhorar suas condições.

Essa noção de “contrato social” é observada sobretudo na América Latina, em que as condicionalidades são chamadas de “corresponsabilidades” na maioria dos programas de transferência de renda condicionada. O estudo cita inclusive o caso do Brasil, em que a aceitação de condicionalidades dentre o meio político teve um papel importante para gerar uma base ampla de apoio ao programa no país⁵. (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

É interessante notar, destarte, que esta visão das condicionalidades como uma espécie de contrato faz com que as transferências de renda condicionadas sejam vistas como menos paternalistas do que as transferências incondicionadas. Para explicar o paradoxo com o argumento apresentado na primeira subseção acima, Fiszbein e Schady (2009) explicam: o paternalismo referido acima diz respeito à indução do comportamento do indivíduo para aquele que se considera ideal, uma vez que, sozinho, ele não seria capaz de fazê-lo da melhor maneira – seja por não contar com as informações corretas acerca dos benefícios do investimento em educação, seja por divergência de interesses entre os membros da família. Já no presente caso, o uso das condicionalidades afastaria a visão paternalista na medida em que vê o receptor não apenas como um sujeito passivo, incapaz de atuar em benefício próprio, mas como um agente capaz.

⁵ De fato, a dada pelo MDS acerca das condicionalidades caracterizam-na como “compromissos”, assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público – a primeira de cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício e o segundo para oferecer serviços públicos de saúde, educação e assistência social, conforme disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Com efeito, o artigo 27 do Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, (com a redação dada pelo Decreto nº 7.332 de 2010), denomina as condicionalidades como “contrapartidas” a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias.

Ademais, o fato de serem as condicionalidades um incentivo à melhoria das capacidades humanas das crianças acrescenta aceitação política das condicionalidades como um instrumento de promoção de oportunidades. Assim, mais do que assistência social, o uso de recursos públicos para desenvolver as capacidades das crianças menos favorecidas é visto como um programa de redução de pobreza. Há, assim, promoção de maior equilíbrio no âmbito da política econômica, porquanto há maior aceitação no processo político na escolha da utilização deste instrumento.

2.2.4 Ganho social

Há também argumentos de eficiência social em favor das condicionalidades. O ganho de “capital humano” a nível individual, provocado em cada beneficiário pela utilização de condicionalidades que modificam o comportamento do indivíduo induzindo-o a utilizar os serviços básicos de saúde e educação ensejariam, em seu conjunto, externalidades sociais positivas – ganhos sociais que não seriam levados em conta pelos responsáveis das crianças. Dentre os ganhos sociais citados pelo estudo coordenado por Fiszbein e Schady (2009, p. 64), estão a melhoria da força produtiva, a redução de crimes, violência e males sociais que declinam com o aumento da escolaridade.

3. AS CONDICIONALIDADES NO BRASIL

Uma vez percorridos os principais aspectos políticos e econômicos ligados à políticas de transferência condicionada de renda, a presente seção apresentará o histórico da implementação destes instrumentos no Brasil e o seu funcionamento, através dos diversos mecanismos de gestão e monitoramento vigentes no país.

3.1 Histórico

A introdução dos programas de transferência de renda condicionada ao final da década de 90 no Brasil pode ser vista como uma quebra no padrão histórico de proteção social no país (FISZBEIN; SCHADY, 2009), marcado pela captura de suas instâncias políticas pela elite e caracterizado por um sistema conservador de proteção social⁶.

3.1.1 A visão da pobreza

Uma pesquisa realizada pelo World Values Survey constata que vigora, no país, a visão de que a pobreza é resultado de uma sociedade injusta. (LINDERT, et al, 2007). Diante da pergunta acerca das razões da pobreza, constatou-se que, em média, nos Estados Unidos e na Europa continental, a crença generalizada é a de que os pobres assim o são em razão da “preguiça”, enquanto que, no Brasil, a pobreza é atribuída a uma sociedade injusta por 76% da população, ao mesmo tempo em que 70% não acredita que os pobres tenham grandes chances de escapar da pobreza por si mesmas. O estudo sobre proteção social realizado pelo Banco Mundial

⁶ A proteção social no Brasil durante a década de 30 baseava-se na contribuição social. As primeiras políticas de proteção social no país consistiam, assim, em pensões e serviços de saúde que serviam somente a categorias específicas de trabalhadores urbanos. Esse sistema seguia a rigorosa definição de seguridade social, de maneira que os benefícios eram concedidos somente sob uma base não contributiva, sendo a proteção somente contra eventos que os impedissem de exercer sua função trabalhadora. A assistência social, compreendida por benefícios de natureza não-contributiva somente começou a ser implementada em maior escala a partir da criação de dois benefícios não contributivos durante o regime autoritário de 70 voltados aos trabalhadores rurais e aos idosos: o Fundo de Assistência Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), por meio da Lei Complementar de número 11 de 1971 e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada pela Lei nº. 6.179/74, benefícios previdenciários voltados o primeiro para idosos chefes de família em áreas rurais e o último a idosos ou inválidos que não pudessem mais trabalhar e não tinham meios de prover seu próprio sustento, com rendimento não superior a 60% do valor do salário mínimo. Para maiores informações, ler DOS SANTOS, Maria Paula Gomes. *Income Security in Brazil: Achievements and Challenges*. Brasília, DF: International Policy Centre for Inclusive Growth - PNUD, 2010. (Poverty in Focus n.º 22).

(LINDERT et al., 2007) relaciona estas crenças com a extrema desigualdade que caracteriza o Brasil, um dos países mais desiguais da América Latina, e atribui o uso das condicionalidades no país a esta visão da pobreza demonstrada por essa pesquisa. De fato, a porcentagem da crença brasileira acerca da pobreza como resultado de uma sociedade injusta ultrapassa a média dos países latinoamericanos. Neste contexto, não surpreende o fato de que o Brasil tenha sido pioneiro na América Latina ao implementar políticas de transferência condicionada para atacar diretamente a pobreza. (LINDERT, et al, 2007).

3.1.2 Os debates iniciais

A evolução do uso das políticas de transferência condicionada de renda no Brasil está intimamente ligado à evolução do Programa Bolsa Família (PBF), cujo histórico reflete a luta pela legitimação de políticas de proteção social no país (SOARES, 2011).

As primeiras discussões acerca da utilização desta política surgiram no Brasil ao final dos anos 80, carregadas da idéia de “débito da sociedade para com os pobres”, refletindo a crença geral acima exposta. Os debates se dividiam principalmente em duas correntes. A primeira se centrava na idéia de prover a renda mínima aos pobres, que tomou força nos debates políticos brasileiros a partir da década de 80, grandemente influenciado pela inclusão da assistência social como um direito básico para os necessitados, juntamente com diversos outros direitos sociais que foram incluídos na recém aprovada Carta Magna. (LINDERT, et al, 2007). A segunda corrente de debates políticos, por sua vez, se centrava na compreensão de que as estratégias de combate à pobreza deveriam ir além de seus sintomas (baixa renda no momento atual) para se voltar às suas causas estruturantes. Neste cenário, a educação era vista como um fator crucial para a quebra do ciclo intergeracional de pobreza – acrescida da constatação de que a simples matrícula não era suficiente: era necessário assegurar aos pobres maneiras de manter um nível mínimo de frequência (LINDERT, et al, 2007).

Foi no bojo destes dois debates centrais que foram lançados os primeiros dois programas de transferência condicionada de renda em 1995, marcando o início de um longo processo que caracterizaria a concepção do atual Bolsa Família: o Programa Bolsa Escola, lançado pelo Governador Cristovam Buarque, à época filiado ao PT, no Distrito Federal, e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), lançado em Campinas pelo prefeito José Roberto

Magalhães Teixeira, filiado ao PSDB. Em 06 anos, cerca de 100 municípios e diversos Estados já se utilizavam de transferências condicionadas de renda no país, alcançando cerca de 200.000 famílias (LINDERT, et al, 2007, p. 11).

Seguindo o exemplo municipal dos programas de transferência de renda, em 1998 o governo federal começou a participar das transferências. No mesmo ano, o Governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) por meio da Lei n.º 9.533 de 10 de Dezembro de 1997. O PGRM era administrado pelo Ministro da Educação e providenciava transferências para municípios que estavam implementando programas de transferência condicionada de renda, mas que não continham recursos suficientes para sustentá-los. Assim, apesar de não figurar como um programa de transferência em si, o PGRM figurava como um mecanismo de apoio financeiro, a nível federal, para os programas municipais. (LINDERT, et al, 2007, p.12).

Segundo narra Linder et al, (2007, p. 12), foi no ano de 2001 que foi lançado pela primeira vez um programa federal de transferência condicionada de renda. Era o Programa Bolsa Escola, lançado em substituição ao PGRM, por meio da Lei n.º 10.219 de 11 de abril de 2001. Este Programa, administrado pelo Ministério da Educação, previa a entrega para famílias consideradas pobres – que recebessem menos de metade do salário mínimo da época, ou seja, abaixo de R\$ 90,00 mensais – do valor de R\$ 15,00 por criança, de 06 a 15 anos, no limite máximo de três por família, sob a condição de apresentarem uma frequência escolar de, no mínimo, 85%. O programa tinha quatro objetivos: (i) aumentar a frequência escolar com o objetivo de reduzir a pobreza a longo termo; (ii) reduzir a pobreza a curto prazo por meio da transferência de renda; (iii) reduzir o trabalho infantil; e (iv) atuar como uma rede de proteção social.

No mesmo ano, foi lançado o Programa Bolsa Alimentação, com o objetivo de reduzir a desnutrição e mortalidade infantil dentre as famílias mais pobres do país. As transferências monetárias, no mesmo valor do Programa Bolsa Escola, eram condicionadas, aqui, à realização de atendimentos pré-natal e pós-natal, monitoramento do crescimento da criança, manutenção de suas vacinas em dia e a participação em seminários de educação nutricional. O programa era voltado a mulheres grávidas e lactantes e crianças pequenas de até 07 anos, que então se tornavam elegíveis para o Programa Bolsa Escola (LINDERT, et al, 2007, p. 12).

Por fim, no ano de 2002, Fernando Henrique Cardoso lançou o Auxílio Gás por meio do Decreto 4.102 de 24 de Janeiro de 2002. Tratava-se de uma transferência desta vez incondicionada de renda, fornecida como uma compensação pelo corte dos subsídios ao gás de cozinha. Voltado também para a população de baixa renda – de renda mensal inferior a meio salário mínimo mensal - o programa pagava bimestralmente o valor de R\$7,50 mensais, totalizando R\$ 15,00 transferidos às famílias que, com base nos cadastros do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação, eram consideradas elegíveis.

Em 2003, com Lula Inácio da Silva na administração do Governo, foi lançado o Programa Fome Zero. Segundo Lindert et al (2007), iniciativa do Fome Zero abarcava mais de 60 programas nos diversos ministérios relacionados ao combate à pobreza extrema e fome. Não obstante, um dos primeiros passos com o Fome Zero foi a criação de um programa de transferência de renda denominado Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNNA) – “Cartão Alimentação”, criado pela Medida Provisória n.º 108 de 27 de Fevereiro de 2003.

3.1.3 A consolidação do Bolsa Família

Finalmente, em 2003, após discussões acerca da possibilidade de se unificar os principais programas de transferência de renda acima mencionados (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o novo Programa “Cartão Alimentação”), tendo em vista o mesmo público alvo, apesar das diferentes ênfases de cada programa, e as ineficiências geradas pelas diversas estruturas administrativas que trabalhavam de maneira separada na manutenção dos diversos programas, lançou-se, durante o Governo Lula, o Programa Bolsa Família (LINDERT, et al, 2007, p. 13), integrando os quatro programas mencionados, conforme expõe o art. 3º, parágrafo primeiro do Decreto 5.209/2004.

Dentre os objetivos desta reforma, estavam (i) a consolidação e racionalização dos programas federais de transferência de renda; (ii) a promoção da eficiência no uso dos recursos públicos; (iii) melhoria do sistema de focalização para melhor identificar a população elegível para receber os benefícios; (iv) aproveitar as sinergias de se promover de maneira conjunta incentivos à educação e à saúde; (v) fortalecer mecanismos de monitoramento e avaliação e, finalmente, (vi) alavancar as oportunidades para sistematizar complementariedades entre os

programas federais e subnacionais na rede de proteção social, promovendo integração vertical (LINDERT, et al, 2007, p. 14).

É necessário ressaltar que, não obstante toda a evolução por que passaram os programas de transferência de renda no país até se chegar à consolidação do Programa Bolsa Família, os benefícios que ele fornece não constituem um direito aos seus destinatários, conforme dispõe o 21º artigo do Decreto n.º 5.209/2004.

O fato de o programa não se constituir como um direito lhe dá flexibilidade para se adaptar às diversas necessidades tanto institucionais, mas também lhe deixa, mais do que qualquer outro programa de assistência social no país, sob maior escrutínio e acusação de ser usado para fins político-eleitorais (SOARES, 2011).

3.2 A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Neste contexto, toma lugar uma das principais mudanças institucionais realizadas com o fim de se conceber o Programa Bolsa Família: a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da secretaria à qual ficaria o PBF vinculado: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Por meio da Medida Provisória n.º 163, posteriormente transformada na Lei n.º 10.868/2004, o MDS formou-se a partir da fusão do Ministério da Assistência Social, com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e com a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, esta vinculada diretamente à Presidência da República, de modo que sua estrutura organizacional passou a reunir as atribuições destas três organizações. (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Neste mesmo ano foram lançadas também as bases legais do Programa recém lançado pelo Governo: a Lei n.º 10.836 de 9 de Janeiro de 2004 que criava o Bolsa Família e o Decreto n.º 5.209 de 17 de Setembro de 2004 que regulamenta o programa. No mesmo ano também foi lançada a “renda básica de cidadania”, por meio da Lei n.º 10.835 de 8 de Janeiro de 2004, fomentado pelo Senador Eduardo Suplicy.

A criação do MDS representou, assim, um marco institucional importante na atuação do Estado em combate à pobreza. Dentre outros fatores, sua concepção implicou em um aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social

(VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006) e a possibilidade de se atuar de maneira eficiente e unificada, em âmbito federal, no combate à miséria e à fome. Ademais, ao longo dos anos, foram sendo realizados diversos aperfeiçoamentos a fim de se maturar o sistema de cadastro e monitoramento dos programas, por exemplo por meio do Cadastro Único.

Assim, o uso dos programas de transferência de renda condicionados é visto, no país, como um instrumento de política social que busca integrar os direitos à educação, à saúde e à assistência social: enquanto que os benefícios promovem o mínimo de renda necessário e fazem com que a sociedade “pague seu débito histórico para com os pobres”. as condicionalidades são uma maneira de auxiliá-los a efetivamente exercerem este direito. O instrumento das condicionalidades é visto, assim, como uma maneira de remover as barreiras que impedem à população atingida pela exclusão social o acesso aos serviços de educação e saúde. (LINDERT, 2007).

3.3 O funcionamento das condicionalidades

A presente subseção analisará as condicionalidades do Programa Bolsa Família de maneira mais detalhada: os seus objetivos, a gestão e o monitoramento do Programa, as condicionalidades de saúde e educação, as hipóteses de descumprimento, o acompanhamento familiar realizado com o Programa e, por fim, o mecanismo de controle social desta política.

3.3.1 Objetivo das condicionalidades

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o objetivo de se atrelar condicionalidades à transferência do benefício não é o de estabelecer barreiras aos beneficiários ou de filtrar a elegibilidade de seu público alvo. Pelo contrário, é de promover o uso efetivo dos serviços básicos relacionados a cada condicionalidade, envolvendo tanto o poder público quanto os indivíduos beneficiários do programa na efetivação dos direitos sociais básicos à educação, à saúde e à assistência social.

De fato, o art. 27 do Decreto n.º 5.209 de 2004, que regulamenta a Lei 10.836/2004 (que cria o Bolsa Família), modificado em 2010 pelo Decreto n.º 7.332 de 19 de outubro de 2010, estabelece que as condicionalidades, como contrapartida para a manutenção dos benefícios, tem

por objetivo (i) “estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social” de modo a promover a melhoria de suas condições de vida, e (ii) “identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que tem direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.” Em seu parágrafo único, o artigo estabelece a responsabilidade do Estado, em suas diversas esferas de governo, de viabilizar o cumprimento das condicionalidades por meio da disponibilização destes serviços.

3.3.2 *Gestão*

O acompanhamento das condicionalidades está previsto nos artigos 27 e 28 do Decreto Lei 5.209/2004. Sua gestão está subordinada à responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de maneira conjunta com o Ministério da Educação e da Saúde. No âmbito dos municípios, o acompanhamento é realizado de maneira intersetorial, englobando as três áreas: saúde, educação e assistência social.

É importante ressaltar que, conforme disponibilizado pelo MDS em seu sítio eletrônico, o acompanhamento das condicionalidades também permite a identificação das causas que impedem o acesso das famílias aos serviços sociais básicos. É interessante notar como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se refere às condicionalidades como sendo também responsabilidade do poder público – tendo em vista a previsão constitucional dos direitos à saúde, educação e assistência social.

3.3.3 *O Monitoramento*

O Bolsa Família conta com o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), ferramenta construída para o gerenciamento das condicionalidades do Bolsa Família. Esse sistema, utilizado pelos gestores e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nos estados e municípios, permite o registro e a consulta de informações sobre o acompanhamento das famílias que descumpriram as condicionalidades.

Utilizaremos, aqui, um recorte metodológico para tratar somente das condicionalidades referentes à saúde e à educação, tratando da assistência social somente em sua intersecção com

ambas⁷.

3.3.4 As condicionalidades de saúde

As condicionalidades de saúde são direcionadas às crianças e às mulheres. Para crianças de até 07 anos, a exigência é a observância do cartão de vacinação e o acompanhamento de seu crescimento e desenvolvimento. Para as mulheres entre 14 e 44 anos, por sua vez, é a realização do acompanhamento pré-natal para as gestantes e o acompanhamento de saúde das nutrizes (lactantes) e do bebê, conforme informações disponibilizadas pelo MDS em seu sítio eletrônico.

O acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiárias do PBF é realizado por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. O registro dos dados referentes ao cumprimento das condicionalidades na área é de responsabilidade do Ministério da Saúde. A partir destes dados é que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realiza o monitoramento.

As famílias beneficiárias geralmente recebem assistência do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa Saúde Família (LINDERT 2007), que operam em unidades locais de família ou hospitais. Nos municípios onde há a atuação deste Programa, espera-se que os agentes de saúde comunitários visitem os beneficiários do PBF uma vez por mês para oferecer os serviços de saúde necessários para o atendimento das condições - o que reflete a visão de que as condicionalidades são vistas como uma maneira de responsabilizar o Estado pelos serviços, para além da ótica de responsabilização de seu descumprimento.

Todavia, nos municípios em que o Programa de Saúde Familiar não opera ou o faz de maneira parcial, os membros das famílias têm que buscar cuidado em hospitais ou postos de saúde pública, o que pode demandar grande esforço de sua parte. Assim, para facilitar o processo de monitoramento, cada beneficiário recebe um cartão de saúde. Em cada cartão, são registradas informações básicas sobre a situação e o histórico de saúde do indivíduo, além de dados referentes a datas de visitas futuras dos agentes comunitários. Essas informações são gravadas pelos agentes de saúde, que facilitam o processo de monitoramento.

⁷ Dentre os motivos, está que a pesquisa realizada no presente trabalho em relação aos efeitos e resultados focou-se nas condicionalidades relativas a educação e saúde, de modo que o estudo acerca dos resultados referentes à assistência social pode ser objeto de outro estudo.

3.3.5 *As condicionalidades de educação*

As contrapartidas na área educação, por sua vez, exigem que a família garanta que as crianças entre 06 e 15 anos estejam regularmente matriculadas na escola e apresentem frequência escolar mensal mínima de 85%. Já para os adolescentes de 16 a 17 anos, ao requerimento é de pelo menos 75% de presença mensal. As condicionalidades de educação também se relacionam à assistência social: crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), além de manter a frequência escolar mensal acima de 85%. (MDS, jan. 2010, p. 06 e seguintes).

O gerenciamento do cumprimento das condicionalidades de educação é realizado, por sua vez, pelo Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar. Trata-se de um sistema de acompanhamento bimestral da frequência escolar dos beneficiários entre 06 e 17 anos, realizado 05 vezes ao ano pelo Ministério da Educação⁸.

3.3.6 *O descumprimento das condicionalidades e as sanções*

O sistema de monitoramento do Programa Bolsa Família prevê consequências gradativas para famílias que não cumprem com as condicionalidades previstas. Começa-se com uma advertência, seguida de um congelamento do benefício. Caso se mantenha o descumprimento, há a suspensão do benefício e, somente em um momento posterior, ocorre o cancelamento dos benefícios. (PAES-SOUSA; SOARES; KLEIMAN, 2011)

O primeiro descumprimento por parte da família enseja apenas uma advertência, sem prejuízo do recebimento do benefício. Caso a conduta se repita, o benefício é bloqueado por 30 dias, mas a família poderá resgata-lo no mês seguinte, recebendo-o cumulado com o do mês vigente. A terceira e quarta vez ensejam a suspensão do benefício por 60 dias cada, de modo que, durante este período, a família não recebe o benefício. Caso volte a cumprir com os requisitos necessários, ela receberá normalmente, sem ter direito ao benefício acumulado. Somente por ocasião do quinto descumprimento é que a família terá o benefício cancelado, ficando excluída

⁸ Dados disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/acompanhamento-da-educacao>

da lista de beneficiários. A distância temporal necessária entre os descumprimentos, para que se retorne à situação da primeira consequência, é de 18 meses. (MDS, 2011, p.06, p.10)

Conforme o calendário de cada condicionalidade, o MDS, ao final de cada período de acompanhamento, informa as famílias por meio do Sicon, o descumprimento no período referente. A notificação ocorre por meio de correspondência escrita e mensagem do extrato bancário do benefício, conforme portaria n. N.º 321, de 29 de setembro de 2008 do MDS, e a repercussão do descumprimento é dado na folha de pagamento. Somente o SENARC tem competência para bloquear ou suspender pagamentos como consequência do não cumprimento das condicionalidades (LINDERT, 2007).

A primeira “rodada” de bloqueios de beneficiários por conta do descumprimento das condicionalidades ligadas a educação, por exemplo, foi em Junho de 2006, envolvendo o número de 160 mil crianças (de um universo de 10 milhões) com frequência escolar abaixo de 85%⁹.

Existe a possibilidade, por parte do responsável legal do beneficiário, de requisitar uma revisão das sanções, submetendo uma apelação ao coordenador municipal do programa. São os municípios os responsáveis por investigar o caso, atuando conforme a pertinência ou não da falta.

3.3.7 *Acompanhamento familiar*

O monitoramento da não observância das condicionalidades do Programa permite identificar famílias em situação de maior vulnerabilidade. A estas famílias, é realizado um acompanhamento familiar pela Assistência Social, cujas ações envolvem, dentre outros, a realização do diagnóstico das situações enfrentadas pelas famílias, o encaminhamento para áreas sociais específicas para as devidas intervenções e a promoção de oportunidades para a família, por meio de ações que assegurem direitos básicos de cidadania. Neste processo, pode-se identificar a necessidade de intervenção de outras políticas sociais como saúde e educação, de maneira que a articulação com outras redes de atendimento pode vir a contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade. (MDS, 2011, p. 14).

⁹ É importante ressaltar que o bloqueio é em relação a todo o benefício, e não somente em relação à não frequência da criança.

É interessante ressaltar, ainda, a possibilidade, disponível no Sicon desde dezembro de 2009, de requisitar a interrupção dos efeitos do descumprimento para famílias sob acompanhamento familiar, em casos de elevado risco social. A previsão está no parágrafo 4º, art. 28 do Decreto 5209. A não aplicação das repercussões pelo prazo fixo de seis meses permite que as famílias em maior risco continuem a receber os benefícios e a prestação de serviços socioassistenciais, com o fim de evitar situações de maior vulnerabilidade em decorrência do cancelamento dos benefícios. Os pedidos de interrupção ficam registrados no Sicon, sob responsabilidade municipal, para o acompanhamento do histórico das famílias.

3.3.8 Instituições de controle social

O Decreto Lei 5.029/04 prevê, em seu artigo 29, a realização do controle social por meio da instituição das Instâncias de Controle Social (ICS), de responsabilidade do município, que “permitem a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento da avaliação e apoio à fiscalização do Programa”¹⁰ (MDS, Controle Social, 2013).

Este mecanismo que permite que a sociedade intervenha nas políticas públicas, a fim de garantir seus direitos evidencia o compartilhamento de responsabilidades por parte do Estado para com a sociedade civil, permitindo aos cidadãos acompanharem o programa e apresentarem necessidades ao poder público.

Observa-se, portanto, que o mecanismo de gestão e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, estabelecido por meio do Decreto Lei 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, teve por foco a garantia do acesso, por parte dos beneficiários do Programa, aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, a fim de lhes promover inclusão social.

Desta maneira, não obstante as consequências aplicadas gradativamente em função de descumprimento sucessivo das condicionalidades, evidencia-se, a partir da leitura dos dispositivos da lei acerca do seu funcionamento e de sua aplicação, uma divisão de responsabilidades entre o poder público e seus diversos entes da federação, a sociedade e as famílias beneficiárias em relação ao efetivo alcance aos serviços públicos vinculados e a consequente melhora da qualidade de vida da população em privação destes serviços. Assim

¹⁰ Cf. disponível no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>

também, a previsão legal da identificação por parte do Estado dos óbices ao acesso aos serviços públicos relacionados às contraprestações, mostra, também, como as condicionalidades atuam como um alerta para o poder público acerca da existência de comunidades em vulnerabilidade social (LINDERT, 2007).

3.4 Resultados

Nesta parte da seção, apresentaremos uma análise dos resultados das condicionalidades no tocante à questão qualitativa, de melhoria nos níveis de educação e saúde das crianças envolvidas, assim como também a repercussão do Programa nos níveis de pobreza e de desigualdade no país.

3.4.1 A redução da pobreza e da desigualdade

Segundo de Barros (2009) e Soares (2008), a pobreza extrema caiu de 22,1% para 8,8% no período de 1990 a 2008, e os 10% mais pobres tiveram um crescimento anual do PIB per capita em torno de 8% de 1990 a 2005, enquanto que os 10% mais ricos tiveram a taxa de aproximadamente 1,1% relativo ao mesmo período, de maneira que houve uma queda constante nos níveis de desigualdade no país. O Brasil alcançou, assim, a meta número um do milênio dez anos mais cedo (PAES-SOUSA; SOARES; KLEIMAN, 2011, p. 76).

Assim, o estudo coordenado por Paes-Sousa, Soares e Kleiman (2011) conclui, assim, que as transferências de renda de fato tiveram relevante contribuição para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil.

3.4.2 A utilização dos serviços

É difícil mensurar o impacto das condicionalidades na da utilização dos serviços, haja vista a inexistência de padrões ou medidas uniformes para se avaliar dados referentes a serviços.

De fato, poucos são os dados empíricos existentes em relação aos resultados qualitativos do uso das condicionalidades na área da educação e da saúde no Brasil¹¹.

Não obstante, o estudo coordenado por Fiszbein e Schady (2009) revela, após analisar diversos estudos empíricos realizados em diferentes regiões do mundo, que a utilização de condicionalidades nas políticas de transferência de renda realmente levou a um aumento da utilização dos serviços públicos de saúde e educação por parte das famílias mais pobres. Entretanto, quando se trata de analisar os resultados qualitativos advindos da utilização destes serviços (a melhoria nos níveis de aprendizado, melhoria da saúde dos bebês, das crianças e das mães), os resultados não apontam para a mesma certeza positiva. Isto porque, a maior frequência das crianças na escola não implica necessariamente em um resultado de maior aprendizagem, assim como a ida a postos de saúde não resulta necessariamente em melhores níveis de nutrição (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Estes resultados apontam para a possibilidade de serem os serviços oferecidos de baixa qualidade, de modo que não bastaria somente promover o acesso a estes serviços, mas melhorar a qualidade do seu fornecimento à população como um todo.

De fato, Fiszbein e Schady (2009) concluem que os programas de transferência de renda condicionada não podem, por si, suprir todas as necessidades de proteção social da sociedade. Assim, os autores afirmam a necessidade de complementar estas políticas com outros tipos de intervenção de proteção social, como programas de emprego ou pensões. Mais importante, frente a ausência de resultados empíricos relevantes em relação à melhoria qualitativa na educação das

¹¹ Uma pesquisa realizada em 2004, publicada na American Society for Nutritional Sciences, procurou avaliar o impacto da transferência de renda condicionada no crescimento das crianças beneficiárias, tendo em vista o efeito significativo que as transferências condicionadas têm em alterar o comportamento das famílias. O estudo detectou um impacto negativo, ainda que pequeno, relacionado ao ganho de peso da criança beneficiária do programa, de menos de 07 anos. Trata-se de um dado alarmante, relacionado a os incentivos perversos que podem estar relacionados a transferências de renda condicionada. Segundo os autores do estudo, não se trata de haver menor disponibilidade de alimentos nutritivos na família mas, sugerem, ser resultado da crença das mães de que a participação no programa era devido a estar a criança abaixo do peso - e que portanto os benefícios seriam suspensos uma vez que ela saísse desta condição. Para os autores do estudo, o fato de serem a maioria das mães que fizeram parte do universo da pesquisa, antigas beneficiárias do Programa de Incentivo para o Combate de Carencias Nutricionais, precursor do Bolsa Alimentação, que deu lugar ao Bolsa Família, reforçou a crença de que a criança deveria ser mal nutrida. Os autores do estudo, contudo, atentam para o fato de que os resultados são relativos apenas a os 04 municípios envolvidos e que, ao longo da expansão do programa, as causas que deram origem aos efeitos negativos tenham cessado, frente a não ocorrência de suspensões em massa de crianças que atingiam o peso ideal. Não obstante, eles chamam atenção para o fato de que os planejadores de programas de nutrição devem fazer o máximo para que não seja dada a falsa impressão de que a participação da criança depende de a criança ser (ou permanecer) mal nutrida, de maneira que os incentivos que são passados para os beneficiários sejam os mesmos intencionados a época de sua criação. Para saber mais, ver MORRIS, Saul et al. Conditional Cash Transfers Are Associated with a Small Reduction in the Weight Gain of Preschool Children in Northeast Brazil. *Journal of Nutrition*, vol.134, p. 2336–2341. 2004.

crianças que passaram a frequentar a escola ou que passaram a receber acompanhamento de saúde, o estudo conclui que, para maximizar os ganhos sociais, às políticas de transferência condicionada de renda deveriam ser somadas políticas de melhoria na qualidade dos serviços prestados, bem como outras políticas de apoio. Há sugestões, assim, de se atrelar condicionalidades aos resultados (por exemplo às notas ou melhoria no aprendizado) ao invés de somente na utilização do serviço (FISZBEIN; SCHADY, 2009), a fim de que, uma vez adequadamente focalizados os beneficiários do programa, se otimize a atuação em prol do combate à pobreza (LINDERT, 2007).

Na mesma linha, Paes-Sousa, Soares e Kleiman (2011) expõem que o futuro das políticas sociais de transferência de renda deve caminhar para a melhoria dos serviços públicos que estão ligados a esses programas. Isto porque, concluem, políticas de distribuição alcançarão seu limite já na segunda década do presente século, de maneira que, se permanecerem baseadas somente em benefícios, as políticas sociais governamentais se exaurirão, tornando-se reféns de seu próprio sucesso (PAES-SOUSA; SOARES; KLEIMAN, 2011, p. 79, 80).

Assim, observa-se entre os estudiosos mencionados a identificação comum da necessidade de se voltar a atenção para o fornecimento de serviços públicos, com foco especial em sua qualidade. Desta forma, Paes-Sousa, Soares e Kleiman (2011) concluem que o desenvolvimento econômico e social dependerá, na próxima década, de uma integração das políticas de proteção social, de maneira a se fortalecer a abordagem multisetorial para o desenvolvimento social.

3.4.3 A quebra do ciclo intergeracional de pobreza

A preocupação com a quebra do ciclo intergeracional de pobreza foi incluída dentro dos objetivos do programa de transferência condicionada de renda no país, ao se atrelar as condicionalidades à utilização de serviços básicos como saúde e educação, que atuam contra a desigualdades de oportunidades.

De fato, conforme exposto na seção 3.4.1, as condicionalidades tem atuado em prol da redução da pobreza e da desigualdade. Não obstante, tendo em vista as dificuldades de se mensurar qualitativamente o ganho aos seus beneficiários advindos de uma maior utilização dos serviços públicos, não se pode afirmar contundentemente que o PBF resulte em uma efetiva

quebra do ciclo intergeracional de pobreza. Para isto, um novo estudo, que analise a condição socioeconômica de adultos que foram beneficiários do PBF em comparação com a de seus pais não beneficiários deve ser realizado, de forma a se concluir pela melhoria efetiva ou não no nível de pobreza de seus beneficiários a longo prazo.

Desta forma, não obstante os grandes avanços na gestão e no monitoramento do PBF desde a sua concepção, em 2004, o próprio MDS reconhece que a “institucionalização e o aperfeiçoamento da gestão de condicionalidades são, portanto, desafios constantes, compartilhados pelos governos federal, estadual e municipal.” (MDS, 2011, p. 16).

4. CONCLUSÃO

Este trabalho partiu do pressuposto de que a formulação de políticas de desenvolvimento deve envolver debates ideológicos e profunda análise econômica, a fim de permitir a contestação das diferentes opções relativas à distribuição no processo de escolha política. Isto porque a clareza das questões políticas e econômicas envolvidas é necessária para possibilitar espaço para discussão acerca da escolha política escolhida – sobre questões como de quem, para quem e como distribuir (KENEDDY, 2003, p. 18).

Assim, este trabalho buscou mapear a discussão política e a racionalidade econômica existentes por trás das condicionalidades, utilizadas em um dos programas sociais brasileiros mais conhecidos no mundo – o Programa Bolsa Família. Assim, após a apresentação do panorama geral das discussões envolvendo transferências de renda, o presente trabalho se debruçou sobre a racionalidade econômica das condicionalidades para, em seguida, analisar a implementação deste instrumento em âmbito nacional.

O estudo realizado permite concluir que houve uma forte intenção distributiva e intenção de se dividir responsabilidades com o indivíduo, o Estado e a sociedade, na luta conjunta contra a pobreza e a desigualdade. Não obstante, observa-se que há, ainda, um longo caminho a ser trilhado pelas políticas sociais no país, às quais se abre um novo horizonte para que, durante os anos vindouros, às atuais políticas de transferência condicionada de renda sejam complementados e articulados, respectivamente, outros elementos e políticas a fim de que se aprimorar o sistema de proteção social no país.

REFERENCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, 2011. 58 p.

DE BARROS, Ricardo Paes. *Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade*. Brasília: IPEA, 2009.

DOS SANTOS, Maria Paula Gomes. *Income Security in Brazil: Achievements and Challenges*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth - PNUD, 2010. (Poverty in Focus n.º 22).

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. (Org.). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. (A World Bank Policy Research Report).

KENNEDY, David. 'Laws and Developments'. In: HATCHARD, John; PERRY-KESSARIS, Amanda (Org.). *Law and Development: Facing complexity in the 21st century: Essays in honour of Peter Slinn*. London: Cavendish Publishing, 2003.

LINDERT, Kathy et al. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Papers n. 07/09).

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Condicionalidades. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 12.09.2013.

MORRIS, Saul et al. Conditional Cash Transfers Are Associated with a Small Reduction in the Weight Gain of Preschool Children in Northeast Brazil. *Journal of Nutrition*, vol.134, p. 2336–2341. 2004.

PAES-SOUSA, Rômulo; SOARES, Aline Ribeiro Dantas de Teixeira; KLEIMAN, Fernando. *Broadening Social Protection in Integrating Social Policies*. New York: UNDP, 2011. (Sharing Innovative Experiences, n. 18).

SEN, A. *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Fabio Veras. “Brazil’s Bolsa Família: A Review”. In: *Economic & Political Weekly*, Mumbai, vol. XLVI, n. 21, Maio 2011.

SOARES, Sergei. *O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

SOUSA, Monica Teresa Costa. *Direito e desenvolvimento: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação*. Curitiba: Juruá, 2011.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 2006. (Policy Papers, n. 17).