



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Marcelle Figueiredo da Cunha

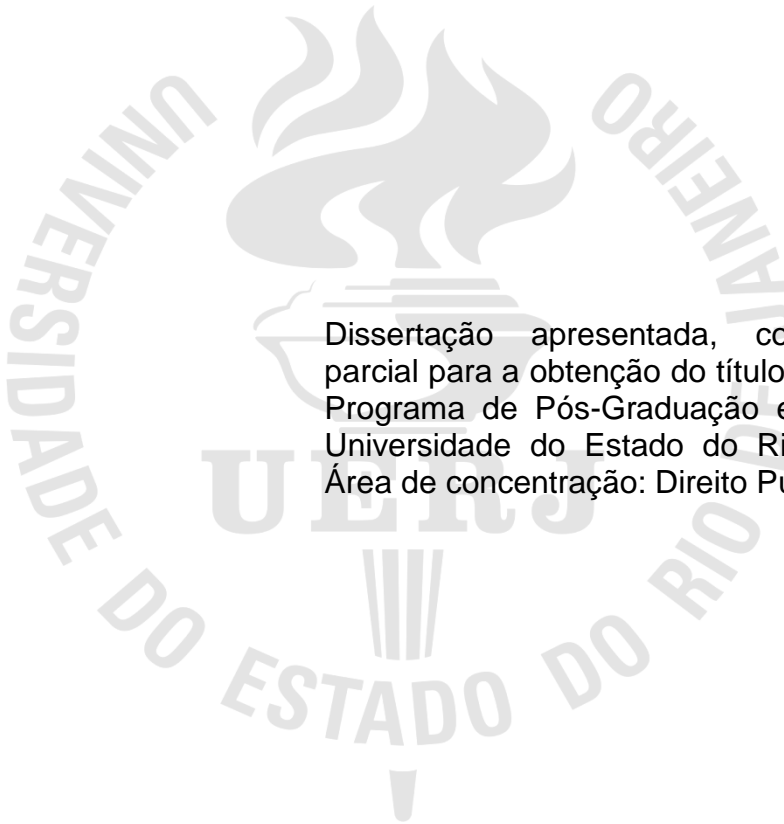
**O desafio das políticas de redistribuição à luz do *continuum*
clientelismo-cidadania: alguns parâmetros para um equilíbrio entre
direitos sociais e direitos políticos**

Rio de Janeiro

2013

Marcelle Figueiredo da Cunha

**O desafio das políticas de redistribuição à luz do *continuum*
clientelismo-cidadania: alguns parâmetros para um equilíbrio entre
direitos sociais e direitos políticos**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Público.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Paula de Barcellos

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

C972

Cunha, Marcelle Figueiredo da.

O desafio das políticas de redistribuição à luz do continuum clientelismo-cidadania : alguns parâmetros para um equilíbrio entre direitos sociais e direitos políticos / Marcelle Figueiredo da Cunha . – 2013.
176 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Ana Paula de Barcellos.
Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direitos fundamentais - Teses. 2. Direitos sociais - Teses. 3. Políticas públicas – Teses. 4. Democracia – Teses. I. Barcellos, Ana Paula de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Marcelle Figueiredo da Cunha

**O desafio das políticas de redistribuição à luz do *continuum*
clientelismo-cidadania: alguns parâmetros para um equilíbrio entre
direitos sociais e direitos políticos**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Público.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Ana Paula de Barcellos (Orientadora)
Faculdade de Direito - UERJ

Prof.^a Dr.^a Jane Reis Gonçalves Pereira
Faculdade de Direito - UERJ

Prof.^a Dr.^a Letícia de Campos Velho Martel
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2013

DEDICATÓRIA

A todos aqueles que se inquietam diante da corrupção e do pouco republicanismo dos governantes.

A todos aqueles que ainda acreditam e trabalham duro por um país mais justo e democrático.

AGRADECIMENTOS

É extremamente árdua a tarefa de prestar agradecimentos. Isso porque eu tenho para mim que devo o que sou hoje, e, por conseguinte, cada palavra aqui escrita, a todas as experiências já vividas e às pessoas com quem compartilhei ideias e ensinamentos. Não é possível imaginar que esse trabalho foi forjado no último ano, mas o foi ao longo de uma vida. Por isso, aqui vai o meu muito obrigada àqueles que tiveram um papel mais decisivo nessa minha formação.

Em primeiro lugar, vale aqui um agradecimento a Deus que atendeu grande parte das minhas preces – que não foram poucas – e que, com toda a certeza, iluminou os meus pensamentos nos momentos em que a razão não me bastou. Agradeço à minha mãe Vera, que me ensinou desde sempre a importância da educação e do trabalho árduo. Estou agora colhendo os melhores frutos desta lição. Ao meu pai Antônio, que me mostrou que o caminho contém vários obstáculos, mas que devemos atravessar um a um com paciência. À minha irmã Danielle, que ainda hoje me ensina a levar a vida com mais leveza e me divertir mais que me ocupar. À minha tia Sônia, que fez brotar em mim a vontade de ensinar aos outros. Ao meu avô Juvenal, que faleceu sem que eu pudesse agradecer pela lição diária de generosidade e amor ao próximo.

Agradeço também às amigas Juliana Portela, Carla Tulli, Juliana Machado e Talita Machado que proporcionaram momentos de alegria e distração. Os últimos tempos foram extremamente difíceis em razão do mestrado e do concurso que prestei para a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), mas a amizade delas foi capaz de torná-los um pouco menos pesados. Aqui vale ainda um pedido de desculpas: se não estive mais com minha família e meus amigos, foi porque este trabalho e os estudos foram por demais exigentes.

Não posso deixar de agradecer também aos professores da graduação e do mestrado da UERJ, que abriram meus olhos para o mundo jurídico. Sou grata aos professores Alexandre Aragão, Daniel Sarmento, Gustavo Binenbojm, Jane Reis, José Ricardo e Luís Roberto Barroso, que se dedicam diariamente a incutir nos alunos o seu entusiasmo pelo Direito. À Ana Paula de Barcellos eu devo um agradecimento especial, tanto pela dedicação dispensada ao programa de pós-graduação, quanto por ter me

apresentado às mais diversas discussões acerca da democracia, sugerindo em suas aulas o tema aqui abordado. Além disso, suas contribuições foram essenciais para que esta dissertação se tornasse verdadeiramente um estudo científico. Ainda nesse ensejo, tenho que destacar minha gratidão profunda à professora Patrícia Baptista. Desde a graduação ela acompanhou e incentivou a minha vida acadêmica. Mais que isso: o convívio próximo nos anos de estágio e residência na PGE-RJ foi fundamental para desenvolver em mim uma vocação pela advocacia pública. Agradeço imensamente por ter sido um espelho de experiências valorosas em todos esses aspectos.

Nos últimos meses, ingressei nos quadros da PGE-RJ, que acolheu a mim e aos demais colegas de concurso de forma atenciosa e gentil. Vale ainda um agradecimento sincero aos servidores da 10ª Procuradoria Regional (Campos dos Goytacazes) que ajudaram muito nesse período – ainda em curso – de adaptação a um novo trabalho e a uma nova morada.

Sou grata ainda à Juliana Florentino, amiga do mestrado e das agruras do concurso público. Se eu logrei êxito em ser aprovada no certame e se consegui, a duras penas, finalizar esse estudo, foi em razão da sua franca solidariedade.

Por fim, tenho muito a agradecer ao Felipe Pereira. Se fosse possível uma coautoria neste trabalho, ela seria dele. Cada ideia aqui expressa foi fruto de nossos longos debates, por madrugadas a dentro. É por isso que esse trabalho e todas as minhas conquistas não são apenas minhas, mas são dele também. Mas não é somente pelo trabalho que lhe devo mais que um agradecimento. É por compartilhar cada projeto meu como se fosse seu próprio, é por acreditar em mim mesmo nos momentos em que nem eu mais acreditava, é por me mostrar que para viver um grande amor não é necessário pompa ou estardalhaço, mas apenas um olho no olho que prescindir de palavras. E, acima de tudo, por pretender conferir, tal como eu, um uso poético à sua vida, conforme os ensinamentos do poetinha Vinícius de Moraes:

E eu tracei uma regra, que não é regra, não é nada senão um uso poético da minha vida: só rir das coisas trágicas. Só chorar de emoção. Só andar na ponta dos pés. Só ser delicado. Só topar paradas duras. Só dormir em último caso. Só pensar nos outros. Só castigar a si próprio. Só aceitar o inaceitável. Só criar em alegria. E sobretudo: só ser íntimo.

Sob um regime ditatorial, as pessoas não precisam pensar – não precisam escolher – não precisam tomar decisões ou dar seu consentimento. Tudo o que precisam fazer é obedecer. [...] Em contraste, a democracia não pode sobreviver sem virtude cívica. [...] O desafio político para os povos de todo o mundo atualmente não é apenas substituir regimes autoritários por democráticos. É, além disso, fazer a democracia funcionar para pessoas comuns.

Fidel Valdez Ramos

RESUMO

CUNHA, Marcelle Figueiredo da. *O desafio das políticas de redistribuição à luz do continuum clientelismo-cidadania: alguns parâmetros para um equilíbrio entre direitos sociais e direitos políticos*. 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

O ideal de efetivação da Constituição Federal nos tempos atuais é a concretização dos direitos sociais nela estampados. No entanto, garantir direitos sociais, essenciais para a consolidação de uma igualdade material, capaz de diminuir as discrepâncias sociais, pode corroborar para uma política de troca de favores e aprofundar as raízes clientelistas do voto, dependendo da forma como as políticas públicas são colocadas em prática. O presente estudo visa a analisar a relação entre a implementação de direitos sociais e o exercício de direitos políticos, considerando as políticas de redistribuição de renda desenvolvidas nos últimos governos, principalmente o Programa Bolsa Família. O objetivo é verificar se há algum clientelismo por parte dos governantes ao estabelecer tais políticas, uma vez que podem eles se valer da desigualdade econômica, da vulnerabilidade cívica e da fragilidade das instituições democráticas do país como instrumentos para forjar sua imagem à semelhança de um pai, protetor de uma sociedade carecedora de direitos básicos. E isso pode acabar por institucionalizar um modelo sutil de clientelismo que descaracteriza os indivíduos como atores capazes de escolher as políticas que melhor implementam seus interesses, impedindo o livre exercício do direito ao voto. Por isso, mesmo a concretização de direitos sociais também deve levar em conta que um modelo de democracia inclui ainda a viabilização de um autogoverno dos cidadãos, razão pela qual parece fundamental que, ao gozar de direitos sociais, os sujeitos percebam a sua participação e ingerência na escolha das políticas públicas. O desafio proposto é utilizar o referencial teórico-metodológico do *continuum* para, ao longo do espectro formado entre o clientelismo e a cidadania, tentar propor alguns parâmetros para aproximar ao máximo as políticas públicas de concretização de direitos sociais de um ideal de cidadania.

Palavras-chave: Democracia. Igualdade. Direitos sociais. Voto. Autogoverno. Clientelismo. Cidadania. Políticas de redistribuição de renda. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

CUNHA, Marcelle Figueiredo da. *The challenge of redistribution policies under the theoretical and methodological framework of the continuum between clientelism and citizenship: some parameters for a balance between social rights and political rights.* 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

The ideal of effectiveness of the Brazilian Federal Constitution nowadays is the assurance of the social rights it frames. However, in order to ensure social rights that are essential to the consolidation of material equality, capable of reducing social discrepancies, it may corroborate a policy of exchange of favors and deepen the roots of vote clientelism, depending on how public policies are put into practice. The present study aims at analyzing the relationship between the implementation of social rights and the exercise of political rights, considering conditional cash transfer programs developed in recent government mandates, specifically the *Bolsa Família*. The aim is to verify whether there are any clientelistic relationships by governors when setting up said policies, since they can benefit from economic inequality, civic vulnerability and of the fragility of the democratic institutions of the country as instruments to forge their image as the image of a father, protector of society lacking basic rights. This may end up institutionalizing a subtle model of pervasive patronage that decharacterize individuals as players capable of choosing policies that best implement their interests by preventing the free exercise voting rights. Thus, even the solidification of social rights shall acknowledge that the ideal concept of democracy also includes the furtherance of self-government by citizens, which is why it seems essential that they perceive their participation and interference in the choice of social public policies. The challenge proposed is to use the theoretical and methodological framework of the *continuum* between clientelism and citizenship to try to propose certain parameters to approximate, to the maximum extent possible, public policies for social rights awareness of an ideal of citizenship.

Keywords: Democracy. Equality. Social rights. Vote. Self-government. Clientelism. Patronage. Citizenship. Conditional cash transfer programs. *Bolsa Família* program.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	A DEMOCRACIA COMO UM FIM EM SI MESMO	20
1.1	Democracia como um meio para atingir finalidades diversas	20
1.2	A igualdade como um pressuposto fundamental à democracia	24
2	IGUALDADE: REDISTRIBUIÇÃO VS. RECONHECIMENTO	30
2.1	A redistribuição na dianteira: A necessidade de direitos sociais em uma sociedade desigual	30
2.2	O reconhecimento do outro: Os direitos políticos no plano das diferenças	37
2.3	Como conciliar teorias de redistribuição e teorias de reconhecimento?	47
3	A ANÁLISE DE CASO: O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SOCIEDADE	58
3.1	Antecedentes históricos	58
3.2	O Programa Bolsa Família – PBF	63
3.3	As condicionalidades do PBF	69
3.4	Uma análise crítica das características do PBF	76
3.5	Os Impactos do Bolsa Família na sociedade	82
3.5.1	<u>Desigualdade econômica</u>	82
3.5.2	<u>Pobreza e vulnerabilidades</u>	84
3.5.3	<u>Saúde e sobrevivência</u>	87
3.5.4	<u>Educação</u>	89
3.5.5	<u>Trabalho</u>	95
3.5.6	<u>Exercício do direito ao voto</u>	101
3.6	Uma análise crítica do impacto do PBF nos direitos sociais e políticos	110

4	PARÂMETROS PARA A EQUALIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS NO <i>CONTINUUM</i> CLIENTELISMO-CIDADANIA ..	118
4.1	Problemas de viés clientelista a serem enfrentados	118
4.2	Fomento de ações na sociedade civil	126
4.3	Métodos consensuais para a formulação de políticas públicas	130
4.4	Programas continuados e universalizados	138
4.5	Programa Bolsa Família: por um desenho mais cidadão	144
	CONCLUSÕES	161
	REFERÊNCIAS	166

INTRODUÇÃO

Vivemos uma democracia. Esta é uma expressão usualmente utilizada pelo senso comum, na qual os agentes políticos ou mesmo as estatísticas eleitorais^{1 2} pretendem nos fazer crer desde a Constituição Federal de 1988. O movimento das “Diretas Já” e a ampliação do rol de cidadãos aptos a votar, principalmente com a inclusão dos analfabetos, estavam preocupados com uma única mazela: a limitação do direito de votar. Entretanto, outro problema ainda persistente deve ser trazido ao debate: as restrições à liberdade e à igualdade dos indivíduos que o clientelismo pode gerar para os eleitores.

Apesar da ampla garantia do direito ao voto, ainda persistem resquícios clientelistas que impedem o reconhecimento, pela população, da importância deste direito político na afirmação do exercício de escolhas políticas próprias, ao mesmo tempo em que perpetuam o personalismo, o culto à pessoa do governante e a troca de favores.

José Murilo de Carvalho destaca bem este cenário clientelista, quando diferencia o sentido ideal do voto das praxes locais:

Nestas circunstâncias, o voto tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos legisladores. Não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de participar da vida política do país. [...] O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade.³

¹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 201: *Na eleição presidencial de 1989, votaram 17,2 milhões de eleitores; na de 1994, 77,9 milhões; na última eleição, em 1998, 83,4 milhões, correspondentes a 51% da população, porcentagem jamais alcançada antes e comparável, até com vantagem, à de qualquer país democrático moderno. Em 1998, o eleitorado inscrito era de 106 milhões, ou seja, 66% da população.*

² E a porcentagem da população apta a exercer o direito ao voto ainda vem crescendo. Em outubro de 2010, o Brasil possuía um eleitorado composto por 135.804.430 cidadãos, segundo dados extraídos do site do Tribunal Superior Eleitoral (Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/quantitativo-do-eleitorado/consulta_quantitativo>. Acesso em 30.09.2011). Tal quantitativo demonstra que mais de 71% da população brasileira estava apta a votar nas eleições de 2010. Para aferir este percentual, consideramos o resultado do Censo 2010 do IBGE que constatou que a população total do Brasil é de 190.755.799 (dados disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1>, acesso em 30.09.2011).

³ CARVALHO, José Murilo de. *Op. cit.*, p. 35.

A descrição acima se refere às eleições realizadas no Brasil a partir da proclamação da independência, mas bem poderia expressar a situação atual em muitos municípios brasileiros. Isso se reflete nas eleições mais recentes, nas quais foram registrados casos de compra de votos no Nordeste⁴, bem como de dominação das milícias no Rio de Janeiro⁵. Votar foi e continua sendo perigoso⁶, ao menos em algumas localidades do Brasil.

Os problemas ainda hoje enfrentados na afirmação de um exercício livre e democrático do voto no Brasil se devem, em alguma medida, à maneira como os direitos políticos e, principalmente, os direitos sociais foram, na sua origem, implementados na sociedade brasileira. Com a Constituição de 1891 até 1930, aqueles foram garantidos aos cidadãos, mas o sufrágio era restrito, pois grande parte da população não gozava do direito ao voto. Os primeiros direitos que tiveram algum cunho universal foram os sociais, principalmente na sua faceta trabalhista, após a Revolução de 30. No governo de Getúlio Vargas, não eram garantidos o direito ao voto e nem a igualdade perante a lei, mas a preocupação social era grande.

Tal evolução dos direitos no Brasil subvertia a forma como os direitos foram usualmente conquistados em outros países⁷. O ideal de cidadania plena pressupõe, primeiramente, a garantia de liberdades individuais capaz de fazer frente ao poder do Estado. Em um segundo momento, a liberdade seria o motor para as demandas por direitos políticos e, principalmente, pelo direito ao voto. Na ausência de liberdades, o

⁴ Nas eleições de 2010, houve inclusive a prisão em flagrante de dois ex-prefeitos de uma cidade no interior do Rio Grande do Norte, em razão da compra de votos. Vale conferir notícia disponível em <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dois-ex-prefeitos-sao-presos-por-compra-de-votos-no-rn-diz-pf.html>>. Acesso em 30.09.2011.

⁵ Nas eleições de 2008, o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro proibiu o uso de câmeras fotográficas e celulares nas cabines eleitorais, a fim de evitar a ação de traficantes e milicianos que pudessem impedir o livre exercício do direito ao voto. Vale conferir notícia disponível em <<http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL754072-15693,00-TRE+DO+RIO+PROIBE+CELULAR+ES+E+CAMERAS+NAS+CABINES+DE+VOTACAO.html>>. Acesso em 03.10.2011. Tal decisão teve como fundamento a Resolução nº 2.947, de 01.10.2008, do Tribunal Superior Eleitoral, ainda em vigor, que estabelece que *os tribunais regionais eleitorais deverão exigir que celulares, máquinas fotográficas, filmadoras e congêneres sejam depositados em bandejas ou guarda-volumes antes da votação e que nas seções eleitorais onde houver indícios de coação aos eleitores, poderão ser utilizados detectores portáteis de metal para impedir o uso de equipamentos eletrônicos na cabine de votação*.

⁶ Referência à frase *Votar era perigoso*, utilizada em CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 34, para expressar a violência das eleições entre 1822 e 1930.

⁷ *Ibid.*, p. 10-11.

que inclui liberdade de pensamento, de expressão e de associação, não é possível cogitar a existência de direitos de cunho político. Apenas em um terceiro momento, quando a população afirma o seu direito de eleger representantes para seus anseios, os direitos sociais são gradativamente conquistados.

No Brasil, ao contrário, não é possível perceber essa evolução linear dos direitos. Nosso caminho foi invertido: primeiro, os direitos sociais; depois, os demais direitos. Além disso, nosso percurso foi muito tortuoso, em meio a avanços e retrocessos. Essas idas e vindas podem ser destacadas principalmente no período compreendido entre 1930 e 1985: nos momentos de autoritarismo, quando os direitos políticos eram suprimidos, a principal contrapartida do governo, tanto o varguista (1930-1945) quanto o militar (1964-1985), era a concessão de direitos sociais; nos momentos democráticos (1945-1964), os direitos políticos foram expandidos, enquanto os direitos sociais enfrentaram grande estagnação^{8 9}.

Nas palavras de José Murilo de Carvalho, *este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa*¹⁰. Mesmo a garantia de direitos sociais, os quais são essenciais para a consolidação de uma igualdade material, capaz de diminuir as discrepâncias sociais, da forma como foi configurada, corroborou para uma política de troca de favores e aprofundou as raízes clientelistas do voto.

Ainda em uma análise crítica sobre a evolução dos direitos fundamentais no Brasil, José Murilo de Carvalho ressalta a perversidade da concessão de direitos sociais em um ambiente de ausência de representatividade política, bem como sua contribuição para a estrutura paternalista brasileira:

⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 190.

⁹ Essa também parece ser a visão de GAY, Robert. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. A tale of two favelas*. United States: Temple University Press, 1994, p. 141: *Wider political circumstances have corresponded fairly closely to cycles of democratic and authoritarian rule. Thus, we find that the first attempts to consolidate the favelas in Rio began in the late 1940s with the end of the Estado Novo and ended some twenty years later with the return to military rule. The correspondence between periods of state tolerance toward the favelas and periods of democratic rule is, of course, no accident. It is precisely during such times that members of the local political elite are most likely to turn to the favelas as a source of political support.*

¹⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Op. cit.*, p. 110.

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.¹¹

Diante do histórico de avanços e retrocessos na garantia de direitos políticos e sociais, percebe-se que estes não significaram uma conquista para os cidadãos. Ao contrário, eles foram implementados mais como uma concessão pelo Estado, servindo como uma contrapartida pela ausência ou insuficiência dos direitos políticos. E o objetivo, ainda que não deliberado, era assegurar um mínimo de legitimidade para a manutenção do poder político. Por conseguinte, essa relação tortuosa entre os direitos sociais e políticos no passado contribuiu para fortalecer nos cidadãos uma visão paternalista do Estado, que promove políticas sociais, como benesses e não como direitos¹². Além disso, ainda hoje tais programas aparentam ser efetivados com algum viés clientelista, uma vez que não parecem fomentar um ideal de cidadania e sim aprofundar o personalismo dos governantes, principalmente se consideradas as políticas de redistribuição de renda desenvolvidas nos últimos governos¹³. Muitas vezes, essas políticas públicas são encaradas como políticas pessoais e não políticas de Estado.

Por isso, mesmo a concretização de condições materiais para o exercício pleno das capacidades políticas também deve levar em conta que o conceito ideal de

¹¹ *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 126.

¹² Não é por outra razão que, muitas vezes, os direitos políticos são deixados de lado em prol da garantia de direitos sociais. Nesse sentido, vale conferir GAY, Robert. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. A tale of two favelas*. United States: Temple University Press, 1994, p. 142: *This strategy has also, however, meant that the population of Vila Brasil has, over the past ten years or so, voted on a regular basis for candidates for public office who in one way or another are willing to buy their way into public office. [...] The outcome of this strategy has been twofold: an immediate and dramatic improvement in the quality of life of the population of Vila Brasil and the emergence of a powerful, well-organized, and extremely efficient neighborhood association that is tailored to exigencies of clientelistic politics.*

¹³ Em 2003, o Governo Federal lançou o Programa Fome Zero que tem como principal finalidade garantir o acesso aos alimentos da camada mais pobre da população, com vistas a promover a segurança alimentar e nutricional. Este programa se subdivide em diversos eixos, cada qual com ações específicas para a sua implementação. Assim, inclui programas relacionadas ao acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, e articulação, mobilização e controle social. No âmbito destas ações, aquela que ganhou maior proeminência em âmbito nacional foi o Bolsa Família, um programa é específico de distribuição de renda. Informações extraídas de <<http://www.fomezero.gov.br>> e <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 03.10.2011.

democracia inclui ainda a viabilização de um autogoverno dos cidadãos. Assim, é necessário que, ao gozar de direitos sociais, os sujeitos possam se ver verdadeiramente representados e perceber a sua participação e ingerência na escolha das políticas públicas. Daí a relevância da identificação de parâmetros para que tais direitos sejam implementados de modo a evitar uma cultura do clientelismo que pode restringir o direito de voto de determinados cidadãos.

Na verdade, não é nova a ideia de observar determinados parâmetros para a realização de direitos sociais, a fim de evitar que sejam configurados como uma política clientelista¹⁴. Teorias sociológicas, como a formulação weberiana de representação pelo carisma¹⁵, e mesmo a história política brasileira, já preconizaram que o governante pode assumir uma postura tirânica caso passe a utilizar a desigualdade econômica, a vulnerabilidade cívica e a fragilidade das instituições democráticas¹⁶ do país como instrumentos para forjar sua imagem à semelhança de um pai, protetor de uma sociedade carecedora de direitos. Essa espécie de caudilhismo arcaico decorre principalmente da institucionalização de um modelo que descaracteriza os indivíduos como atores capazes de escolher as políticas que melhor implementam seus interesses.

O presente estudo tem como principal objetivo lançar luz sobre a necessidade de desenvolvimento de uma cidadania democrática, capaz de realizar tanto quanto

¹⁴ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um olhar crítico-deliberativo sobre os direitos. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 89.

¹⁵ GOMES, Edison; OLIVEIRA JÚNIOR, Firmino Geraldo de. *Collor, FHC E Lula: um discurso semelhante, na busca pelo populismo*. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ipp-firmino.pdf>. Acesso em: 31.07.2013, p. 9-10: *Na teoria weberiana, o carisma se alicerça na idéia de que precisa ser um domínio sagrado ou uma força heróica. O mais forte, o mais santo, o mais esperto, seriam os dominadores carismáticos na concepção de Max Weber. [...] O carisma é a forma de dominação mais bem vista pelos políticos e eleitores. Enquanto a dominação racional depende de algumas variáveis, como por exemplo, a eleição; e a dominação tradicional está ligada a preceitos familiares, o carisma, é a forma de dominação mais próxima dos atores políticos. As tentativas de se criar figuras carismáticas, por meio de retóricas eloquentes e populares não são poucas. Também não é incomum um líder naturalmente populista, utilizar-se da dominação legal para institucionalizar seu carisma.*

¹⁶ Esse também é um fator decisivo para a disseminação da corrupção. Cf. FERNANDES, Roberta R.; SOUSA, Hermino R. de; RAMOS, Francisco S. Are the Law, Democracy and Socioeconomic factors related to the level of Corruption in Brazilian States? In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211718170-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 4.

possível um ideal de autogoverno, para o fim de afastar as restrições ao direito ao voto que podem ser fomentadas pelo clientelismo. Nesse sentido, pretende-se, no primeiro capítulo, demonstrar que as teorias da democracia, principalmente a proposta por Amartya Sen, que a entendem como um sistema para o atingimento de outras finalidades, como a satisfação das necessidades sociais, não são suficientes para sustentar a valorização do direito ao voto. Por isso, será abordada a ideia de que a democracia é um fim em si mesmo, pois é necessária para a concretização entre os indivíduos de um ideal de igual respeito e consideração. Nesse sentido, a igualdade será desenvolvida como um pressuposto e não como uma condição para a realização da democracia, já que ela deve ser vista como uma expressão do autogoverno. Este é um bom começo para a garantia de direitos políticos livres das amarras clientelistas e paternalistas.

No capítulo seguinte, a fim de tentar identificar de que modo um ideal de igualdade pode ser buscado, serão abordadas algumas teorias de justiça que pretendem conferir algum encaminhamento aos diversos tipos de iniquidades. Nesse diapasão, os direitos sociais serão relacionados às demandas por redistribuição, uma vez que eles se fundamentam não só na garantia de liberdades básicas, mas também na necessidade de condições materiais equitativas. Será defendido que as políticas que asseguram tais direitos se aproximam muito dos ideais liberais igualitários, uma vez que estes percebem a redistribuição como necessária ao exercício de liberdades, o que inclui a possibilidade de livres escolhas, ao mesmo tempo em que perseguem a minimização das desigualdades.

Por outro lado, as teorias da igualdade como reconhecimento serão aproximadas dos direitos políticos, uma vez que o caminho para desconstituir as injustiças que elas pretendem combater, pode ser, em alguma medida, aplicável para tentar solucionar os problemas decorrentes do clientelismo. Por mais que os teóricos do reconhecimento não se valham de suas ideias no âmbito do direito ao voto, mas sim nas hipóteses de diferenças de gênero, raça, etnia, religião ou orientação sexual, será proposta a sua aplicação, ainda que indireta, nesta seara, a fim de desconstituir a subordinação que as relações clientelistas podem gerar nos eleitores. Para que a ação de votar seja realmente livre e expressão de um autogoverno dos indivíduos, defender-

se-á que devem ser desconstruídos os padrões de conduta que aprofundam o clientelismo e, portanto, levam à sujeição dos cidadãos no processo político. E isso só poderá ser alcançado pela efetivação de uma paridade de participação: os eleitores devem atuar como pares no jogo democrático.

Ainda no segundo capítulo, será esclarecido que a participação equitativa dos indivíduos na sociedade, tal como preconiza a teoria do reconhecimento, não pode ser integralmente atendida pela redistribuição. Da mesma forma, as demandas por redistribuição não podem ser prestadas pelo reconhecimento. E assim ocorreria no âmbito do objeto do presente estudo: a efetivação de direitos sociais não é suficiente para garantir que o voto será exercido pelo eleitor sem a limitação clientelista. Por isso, tentar-se-á encontrar uma síntese eficiente entre as duas concepções de justiça, diante da impossibilidade de simplificar um modelo de modo a inseri-lo no âmbito do outro e vice-versa. Mais especificamente, para avaliar se as políticas de implementação de direitos sociais contribuem mais ou menos para o exercício do voto livre do clientelismo, será proposta a utilização do referencial metodológico do *continuum*, que permitirá avaliar se os programas sociais estão mais próximos do clientelismo ou da cidadania, extremidades do espectro vislumbrado. O desafio deste estudo é buscar parâmetros para a definição das políticas públicas, de forma a aproximá-las ao máximo da cidadania.

No terceiro capítulo, será analisado o caso do programa social Bolsa Família, com dois objetivos. Em primeiro lugar, serão apresentados dados que demonstrem o impacto desta política pública na concretização de direitos sociais, bem como a sua influência nas votações de 2006 e 2010, ocorridas após a sua implementação. Assim, tentar-se-á comprovar a hipótese de que o referido programa contém um viés clientelista, capaz de inculcar nos eleitores a ideia de que o benefício não é um direito, mas uma concessão bondosa do governante que, por isso, merece uma retribuição. A segunda finalidade do estudo do caso é avaliar possíveis características que as políticas públicas podem conter, para que sejam identificadas, ainda que de modo sutil, como manifestações do clientelismo.

Por fim, verificados alguns elementos capazes de promover uma eventual troca de favores no jogo democrático – ainda que de forma velada –, serão propostos alguns

parâmetros para equalizar as políticas públicas de concretização de direitos sociais ao longo do espectro formado entre clientelismo e cidadania. Nesse sentido, serão analisados o estímulo às ações já realizadas nas comunidades locais, a participação popular na formulação de políticas públicas e a continuidade dos programas sociais. Serão ainda propostas sugestões para o redesenho do Programa Bolsa Família, de modo a aproximá-lo de um ideal de cidadania.

Em síntese, o estudo pretende percorrer os seguintes pontos: (i) identificar a democracia como uma decorrência do princípio da igualdade, destacando a relevância tanto de direitos sociais quanto de direitos políticos; (ii) relacionar os direitos sociais a demandas por redistribuição; (iii) aplicar indiretamente as soluções propostas pelo reconhecimento na desconstituição de uma cultura clientelista; (iv) analisar a possibilidade de uma relação virtuosa entre os direitos sociais e os direitos políticos, a fim de que aqueles sejam realizados de forma equilibrada em um *continuum* clientelismo-cidadania; (v) avaliar o caso do programa social Bolsa Família e seus impactos sobre os direitos sociais e políticos dos cidadãos beneficiados; (vi) propor parâmetros para a implementação de direitos sociais, a fim de que se afastem do clientelismo, com o fomento de ações da comunidade, a adoção de métodos consensuais na implementação de políticas públicas, a continuidade dos programas sociais e o redesenho do Bolsa Família.

Não é demais destacar, ainda, que o presente trabalho não busca ser uma obra completamente acabada. Os dados aqui analisados são datados, de modo que as conclusões a que este estudo chegará podem não ser apropriadas para uma replicação no futuro, principalmente, se forem consideradas a dinâmica usual da sociedade e as mobilizações que vêm ocorrendo nos últimos meses, iniciadas pelo aumento nas passagens de ônibus¹⁷, com rumos não completamente definidos. A pretensão principal deste estudo é fomentar a discussão sobre o modo de implementação de direitos sociais, já que a sua efetivação de *per se* pode até ser suficiente para amenizar

¹⁷ Cf. as seguintes reportagens: (i) “Manifestações levaram 2 milhões à rua”, publicada no Portal de Notícias da Band, pela Agência Brasil, em 21.06.2013. Disponível em: <<http://noticias.band.uol.com.br/cidades/noticia/?id=100000608282&t=>>>. Acesso em 30.07.2013; (ii) “Popularidade de Dilma cai 27 pontos após protestos”, publicada no “Blog do Noblat” por Ricardo Noblat, em 29.06.2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2013/06/29/popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos-501670.asp>>. Acesso em: 30.07.2013.

desigualdades econômicas, mas pode também ser utilizada pelos governantes para aprofundar um clientelismo sutil e uma cultura de troca de favores. Assim, não se pretende atingir uma resposta certa para o encaminhamento desta questão, mas sim garantir que ela não seja ignorada, mas permaneça em constante debate.

1 A DEMOCRACIA COMO UM FIM EM SI MESMO

1.1 Democracia como um meio para atingir finalidades diversas

A democracia, de uma maneira geral, é identificada como deliberação e governo da maioria. É possível vislumbrar vários argumentos que a tornam desejável, sejam eles ligados à justificação das decisões tomadas pelos governantes no ambiente público (democracia deliberativa)¹⁸, à estabilidade política e unicidade do governo na tomada de decisões (democracia monista)¹⁹ ou à existência de uma delegação no processo de tomada de decisões ordinárias, somada à necessidade de uma participação popular qualificada para questões fundantes (democracia dualista)²⁰. Há, ainda, outras teorias da democracia as quais parecem entendê-la como um meio para a realização de outros fins buscados pela sociedade.

Um autor que se debruçou sobre a ideia de democracia como um meio foi Amartya Sen. Em trabalho sobre justiça e desenvolvimento social, a democracia, para

¹⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 86: *O fundamental para a perspectiva democrático-deliberativa é compreender a democracia além da prerrogativa majoritária de tomar decisões políticas. A democracia deliberativa implica igualmente a possibilidade de se debater acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. A legitimidade das decisões estatais decorre não só de terem sido aprovadas pela maioria, mas também de terem resultado de um amplo debate público em que foram fornecidas razões para decidir.*

¹⁹ ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad: Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 11: *O monista levanta uma grande questão quando afirma que o vencedor de uma eleição justa e aberta tem o direito de governar com a total autoridade do povo. Obviamente, é bem melhor para os vencedores nas eleições assumirem o poder do que sofrerem a insurreição autoritária dos perdedores. Mas isso não significa que todos os estatutos que dispõem do apoio da maioria legislativa em Washington representam o julgamento da maioria mobilizada dos cidadãos estadunidenses.*

²⁰ *Ibid.*, p. 7: *Acima de tudo, a Constituição dualista busca distinguir duas decisões diferentes que podem ser tomadas em uma democracia. A primeira é uma decisão tomada pelo povo estadunidense e a segunda pelo governo. As decisões tomadas pelo povo raramente ocorrem e estão sujeitas a condições constitucionalmente especiais. Antes de conquistar a autoridade para exercer a lei suprema em nome do povo, os partidários de um movimento político devem, primeiramente, convencer um número extraordinário de cidadãos comprometidos a conduzir sua iniciativa proposta com seriedade demonstrando sua discordância política [...]. É somente dessa forma que um movimento político obtém a legitimidade plena, reconhecida pela Constituição dualista, a partir das decisões tomadas pelo povo. As decisões tomadas pelo governo ocorrem diariamente; entretanto, mediante determinadas condições. De forma relevante, os representantes do governo devem prestar contas regularmente nas votações. Além disso, incentivos devem lhe ser dados para que tenham uma visão ampla do interesse público, sem a influência indevida de grupos com interesses paralelos.*

ele, conteria três aspectos, que constituiriam as suas principais finalidades: construtivo, instrumental e finalístico. Nesse sentido, ela contribui para a formação dos indivíduos, é um instrumento para a realização de direitos sociais e, apesar dos outros objetivos, compõe um fim em si mesmo, porque garante a liberdade.

O papel construtivo dos direitos políticos, proposto por Sen, consiste no desenvolvimento de uma virtude cívica nos indivíduos, capaz de permitir-lhes fazer escolhas racionais e justificadas²¹. Caso sejam realizados debates públicos sobre determinadas matérias, é provável que este ambiente estimule a apresentação das expectativas da sociedade e produza as melhores decisões possíveis. Assim, permite-se um diálogo racional de ideias com deliberações mais acertadas, ao mesmo tempo em que os indivíduos são preparados para o próprio exercício dos direitos políticos.

Muito embora o caráter construtivo seja uma faceta importante da democracia, o autor parece enfatizar o seu aspecto instrumental. Sua tese está ligada, sobretudo, à íntima relação entre a representatividade democrática, e as consequências práticas por ela geradas, e a satisfação das necessidades econômicas. Uma decorrência da democracia, que enfatiza o seu papel instrumental, é a pressão que o povo e os meios de comunicação podem desempenhar para orientar as decisões do governo em um ou outro sentido²². Se os governantes estão inseridos em um ambiente crítico de controle social, no qual a imprensa é livre, suas ações e a sua própria manutenção no poder devem estar sempre em equilíbrio com as demandas da sociedade.

Além disso, também relacionando a democracia com as necessidades sociais, Sen ressalta que ela é um instrumento de proteção contra desastres sociais. Ele coloca esta questão nos seguintes termos:

²¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 180: *O exercício de direitos políticos básicos torna mais provável não só que haja uma resposta política a necessidades econômicas, como também que a própria conceituação – incluindo a compreensão – de “necessidades econômicas” possa requerer o exercício desses direitos. Os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissenso abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas.*

²² *Ibid.*, p. 178: *Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia e das liberdades políticas.*

Já me referi, neste livro, ao papel da democracia na prevenção das fomes coletivas. O argumento relaciona-se particularmente aos incentivos políticos gerados por eleições, política multipartidária e jornalismo investigativo. Certamente é verdade que nunca houve uma fome coletiva em uma democracia multipartidária efetiva. Essa associação histórica observada é causal ou simplesmente uma ocorrência acidental? A possibilidade de que a relação entre direitos políticos e democráticos e a ausência de fomes coletivas seja uma “falsa correlação” pode parecer suficientemente plausível quando se leva em consideração o fato de que os países democráticos muitas vezes são também muito ricos e, portanto, talvez imunes às fomes coletivas por outras razões. Mas nota-se a ausência de fomes coletivas mesmo em países democráticos que são paupérrimos, como Índia, Botsuana ou Zimbábue.²³

Para o economista indiano, essa relação inversa entre direitos políticos e desastres sociais pode ser justificada por alguns fatores. O primeiro deles é que, em uma democracia, os políticos e governantes “sofrem” também as consequências das fomes maciças, mesmo que não diretamente. Eles estão sujeitos à opinião pública, ao contrário de ditadores, e, por isso, são pressionados socialmente para agir contra tais mazelas. Um segundo fator é a informação proporcionada pela democracia. Em países democráticos a imprensa é livre, sendo capaz de alertar para a ocorrência de uma fome coletiva. Dessa forma, as calamidades de grandes proporções, em regra, são denunciadas no seio de uma sociedade democrática, a qual demanda respostas políticas.

Nesse sentido, é possível entender a democracia como um instrumento para uma segurança protetora dos indivíduos²⁴, tendo em vista que um governo democrático está mais propício a realizar políticas públicas que impeçam crises econômicas ou sociais graves²⁵. Como os governantes sujeitos ao crivo democrático devem prestar

²³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 208.

²⁴ SABBADINI, Ricardo. Democracia, desigualdade de renda e crescimento econômico. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/162-08db80d8e57e5b724dfc2a47c2fb1d57.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 18: *Porém, em economias marcadas pela elevada desigualdade de renda (do quartil superior da nossa amostra, com índice de Gini acima de 45 pontos), a democratização tem uma correlação negativa com o crescimento econômico. Esse achado é consistente com a visão apresentada na segunda seção deste ensaio de que a democracia, ao mesmo tempo em que melhora a segurança dos direitos de propriedade ao restringir as ações do governo através de um mecanismo de checks and balances, também permite maiores níveis de distribuição de renda, podendo assim inibir o crescimento.* (grifos no original)

²⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 214: *Esse papel preventivo da democracia enquadra-se bem no requisito que denominamos de “segurança protetora” quando relacionamos os diferentes tipos de liberdades instrumentais. O governo democrático, com eleições multipartidárias e meios de comunicação sem censura, torna*

contas de suas ações, há uma maior probabilidade de que as demandas sociais sejam satisfeitas, ainda que minimamente, assegurando garantias básicas aos indivíduos.

Complementando essa função de proteção básica propiciada pelos valores democráticos, a transparência, valorizada em democracias e deixada de lado em regimes autoritários, permite ainda o controle da sociedade em relação às políticas estatais e desenvolve a confiança dos indivíduos nos governos. A falta de transparência pode dificultar tal controle e, conseqüentemente, abalar a provisão das necessidades sociais, bem como o desenvolvimento em geral.

Na verdade, esse papel instrumental da democracia é importante mesmo em momentos de estabilidade política, quando não há catástrofes sociais²⁶. Isso porque, a existência de uma opinião pública forte e debates em relação às expectativas da sociedade evitam que desastres extremos aconteçam, principalmente, em razão da influência disso nas decisões políticas dos governantes.

Verificando-se, por fim, o aspecto finalístico da democracia proposto por Sen, percebe-se que ele está muito mais ligado à realização dos indivíduos que à formação de uma cidadania representativa. O valor intrínseco dos direitos políticos consiste na sua contribuição para a liberdade plena²⁷, não havendo maior preocupação do autor com uma interação social.

É importante notar que os aspectos da democracia desenvolvidos por Amartya Sen são relevantes e paradigmáticos, sobretudo para sociedades extremamente pobres. E a ideia de democracia como um instrumento para a segurança social do indivíduo é louvável, principalmente no Brasil, onde a efetivação de direitos sociais está

altamente provável a instituição de medidas visando a uma segurança protetora básica. A ocorrência de fomes coletivas é apenas um exemplo do alcance protetor da democracia. O papel positivo dos direitos políticos e civis aplica-se à prevenção dos desastres econômicos e sociais em geral.

²⁶ *Ibid.*, p. 216: *As pessoas vulneráveis na Indonésia podem não ter sentido falta da democracia quanto tudo corria às mil maravilhas, mas foi exatamente esta lacuna que manteve suas vozes abafadas e ineficazes quando a crise desigualmente compartilhada se desenvolveu. Sente-se muito a falta do papel protetor da democracia justamente quando ele é mais necessário.*

²⁷ *Ibid.*, p. 31: *Porém – mais fundamentalmente –, a liberdade política e as liberdades civis são importantes por si mesmas, de um modo direto; não é necessário justificá-las indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia. Mesmo quando não falta segurança econômica adequada a pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis, elas são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos. Essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos).*

longe de ser plena. No entanto, esta perspectiva de democracia como um meio para o desenvolvimento econômico é insuficiente para tratar de forma adequada os direitos políticos. Tal teoria é capaz de sustentar a implementação de políticas de redistribuição, mas não basta para encaminhar problemas relacionados ao clientelismo, quando do exercício do direito de voto. Nesse caso, pode ser mais apropriado um modelo de democracia como uma decorrência da igualdade.

1.2 A igualdade como um pressuposto fundamental à democracia

A igualdade é tema recorrente nos estudos sobre democracia. Para os teóricos ligados à democracia deliberativa, por exemplo, ela é considerada uma condição necessária para a deliberação democrática²⁸. No presente tópico, no entanto, a igualdade não será tratada como um fator importante para que os indivíduos cooperem para uma deliberação pública, mas será analisada como um pressuposto da democracia, entendida esta como um autogoverno, através do qual as pessoas se vejam representadas por aquelas decisões tomadas pelo governante. Ela é uma decorrência do princípio da igualdade e tem um valor em si, não sendo um mero meio para atingir outras finalidades.

Esta ideia já estava presente nos estudos de Alexis de Tocqueville, no século XIX, sobre o Estado democrático formado pelos Estados Unidos da América. Para ele, uma democracia que não preze pela representatividade democrática e que não valorize o voto como uma forma de assegurar igual respeito e consideração pode ser desvirtuada para uma tirania suave que seria semelhante a um paternalismo. É assim que o autor descreve este despotismo consentido:

²⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 169-170: *A igualdade requerida pela democracia deliberativa, tal qual ocorre com a liberdade, também deve ser entendida como aquela necessária à instauração de um contexto propício para a interação cooperativa. A criação de tal contexto pressupõe a distribuição justa dos recursos sociais. Só há deliberação sobre o bem comum se os participantes do processo político perceberem que, para além das diferenças, existe também um “nós”, porque todos têm interesse de manutenção da estabilidade democrática. A igualdade econômica razoável é requisito fundamental para que, em um contexto de pluralismo, todos (grupos e indivíduos) se vejam motivados a cooperar no processo político democrático, compreendendo o outro com quem se dialoga como um parceiro na empreitada democrática e não como um “inimigo” que se busca eliminar.*

Acima desses [dos indivíduos] se ergue um poder imenso e tutelar, que se encarrega sozinho de assegurar o proveito e zelar pela sorte deles. É absoluto, detalhado, regular, previdente e doce. Ele se pareceria com o poder paterno se, como este, tivesse por objeto preparar os homens para a idade viril; mas, ao contrário, procura tão-somente fixá-los de maneira irreversível na infância; ele gosta de que os cidadãos se regozijem, contanto que não pensem em outra coisa que regozijar-se. Trabalha de bom grado para a felicidade deles; mas quer ser o único agente e o único árbitro dela; provê à segurança deles, prevê e garante suas necessidades, facilita seus prazeres, conduz seus principais negócios, dirige sua indústria, regra suas sucessões, divide suas heranças; por que não lhes pode tirar inteiramente o incômodo de pensar e a dificuldade de viver?

Assim, todos os dias ele torna menos útil e mais raro o emprego do livre-arbítrio; encerra a ação da vontade num espaço menor e defrauda pouco a pouco cada cidadão até mesmo do uso de si. A igualdade preparou os homens para todas essas coisas; ela os dispôs a suportá-las e muitas vezes até a considerá-las um benefício.²⁹

Essa ideia se aproximaria do chamado governo de guardiões – guardiania. A principal vantagem deste modelo que é possível vislumbrar consiste na administração da coisa pública por indivíduos qualificados para tanto, dotados de três principais qualidades: conhecimento moral, virtude e conhecimento técnico³⁰. Nesse sentido, esses governantes seriam capazes de identificar os interesses e o que traz bem-estar para a sociedade, disporiam de vontade política para realizar essas metas sociais boas e, ainda, seriam dotados de conhecimentos técnicos para implementar as melhores políticas para atingir as finalidades pretendidas.

Entretanto, esse sistema é utópico, pois dificilmente seria possível identificar alguém ou um grupo pequeno de pessoas que compartilhasse tais características notáveis. Além disso, esse tipo de governo impediria o desenvolvimento de

²⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 389-390.

³⁰ DAHL, Robert A. *A democracia e os seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 86-87: *Os governantes devem ter uma compreensão adequada dos fins, metas ou objetivos que o governo deve se esforçar em atingir. Chamemos essa qualidade de compreensão moral ou capacidade moral. [...] Mesmo que as pessoas comuns compreendessem adequadamente seus próprios interesses, elas ainda não estariam plenamente qualificadas para governar. Uma vez que seria completamente inútil que essas pessoas conhecessem as metas apropriadas – fossem elas seus próprios interesses ou algum outro bem – mas deixassem de agir para alcançá-las, os governantes devem também possuir forte disposição para efetivamente buscar boas metas. [...] Dou a essa qualidade, ou disposição, o velho nome de virtude. [...] Os governantes devem também conhecer os meios melhores, mais eficientes e mais adequados para atingir os fins desejados. Em suma, devem possuir o conhecimento técnico ou o conhecimento instrumental adequado.* (grifos no original)

capacidades políticas³¹. Não obstante, a crítica mais incisiva está na ideia de que sábios são capazes de tomar as melhores decisões pelo povo, pois isso viola o ideal de igualdade, segundo o qual o direito de escolher os governantes e o direito de participar na formação das escolhas públicas faz parte de um autogoverno³². A democracia é desejável, porque o indivíduo não se submete a um soberano, mas rege-se por si mesmo.

Da mesma forma, a existência de um líder poderoso e carismático pode degenerar a ideia de representação e virtude cívica, já que o seu afastamento dos anseios sociais e a imposição das suas decisões podem desequilibrar o governo em sua direção, solapando o ideal democrático de autogoverno.

É por isso que um governo não significa apenas realização da vontade da maioria, possibilidade de deliberação pública, proteção contra desastres sociais ou formação cívica do indivíduo. A democracia é um corolário da igualdade, tendo em vista que a vontade de todos e de cada um deve ter o mesmo peso³³, razão porque cada qual se vê representado nas escolhas tomadas pelos governantes.

Em uma análise da igualdade como característica intrínseca do ser humano, a fim de relacioná-la com a democracia, percebe-se que ela demanda que todos sejam considerados com igual respeito e consideração. Tal concepção teve o seu desenvolvimento reputado a vários autores, de Locke a Rawls, mas a ideia comum é a de que a igualdade impede que um indivíduo se submeta à autoridade de outro:

³¹ DAHL, Robert A. *A democracia e os seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 123-124: *É verdade que um regime democrático acarreta o risco de que as pessoas cometam erros. Porém, o risco de errar existe em todos os regimes do mundo real, e os erros mais crassos foram cometidos pelos líderes de regimes não democráticos. Além disso, a oportunidade de cometer erros é também uma oportunidade de aprender. Assim como rejeitamos o paternalismo nas decisões individuais porque ele impede o desenvolvimento de nossas capacidades morais, assim também devemos rejeitar a guardiania nos assuntos públicos, pois ela atrofia o desenvolvimento das capacidades morais de todo um povo.*

³² TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 391: *Quando o soberano é eletivo ou é vigiado de perto por uma legislatura realmente eletiva e independente, a opressão que ele faz os indivíduos suportar às vezes é maior; mas é sempre menos degradante porque cada cidadão, quando o constangem e o reduzem à impotência, ainda podem imaginar que, ao obedecer, está se submetendo a si mesmo e que é uma de suas vontades que sacrifica todas as outras.*

³³ *Ibid.*, p. 372: *É comum então os cidadãos procurarem conter o poder central, bem menos como tirânico do que como aristocrático; e manterem firmemente sua independência, não apenas porque querem ser livres, mas sobretudo porque pretendem permanecer como iguais.*

Para Locke, a igualdade intrínseca evidentemente significa que ninguém tem o direito natural de sujeitar outra pessoa à sua vontade e autoridade. [...] Para alguns, porém, a igualdade intrínseca significa que todos os seres humanos têm valor intrínseco igual, ou, na ordem inversa, que nenhuma pessoa é intrinsecamente superior a outra. Para John Rawls, que considera a ideia de igual valor intrínseco excessivamente vaga e elástica, a igualdade intrínseca das pessoas consiste, na verdade, em sua capacidade de ter uma concepção de seu próprio bem e de adquirir um senso de justiça. Para outros, a igualdade intrínseca significa que o bem ou os interesses de cada pessoa devem receber igual consideração; esse é o famoso Princípio da Igual Consideração de Interesses (por exemplo, Benn 1967, 61 ss).³⁴

No âmbito da democracia, a igualdade significa assegurar a todos uma autonomia moral³⁵, uma vez que cabe a cada um avaliar o que é melhor para si, no sentido de que somente o próprio indivíduo pode identificar com mais acurácia o que deve ser feito para o seu próprio bem³⁶. Além disso, a igualdade só pode ser atingida se o interesse de cada um tiver o mesmo peso que o dos demais no jogo político³⁷. Se à escolha tomada por uma pessoa for conferida uma maior consideração, isso levará à sua superioridade em relação a das demais, o que deve ser afastado pela igualdade.

Um dos teóricos que desenvolve com mais afinco essa ideia de democracia como um corolário da igualdade é Robert Dahl. Para ele, o principal pressuposto para que um governo real se aproxime do ideal de democracia é a igualdade de voto no

³⁴ DAHL, Robert A. *A democracia e os seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 131.

³⁵ *Ibid.*, p. 141: *Viver sob leis da própria escolha, e dessa forma, participar do processo de escolha dessas leis facilita o desenvolvimento pessoal dos cidadãos como entes morais e sociais, além de permitir que protejam e promovam seus direitos, interesses e preocupações mais fundamentais. Há, contudo, um motivo mais profundo para valorizar a liberdade de governar a si mesmo, um motivo que não tem tanta relação com sua utilidade como um instrumento para outros fins. Esse motivo é o valor da autonomia moral em si. Por pessoa moralmente autônoma, refiro-me a alguém que se decide quanto a seus princípios morais e às decisões que dependem significativamente deles, após um processo de reflexão, deliberação, análise e ponderação. Ser moralmente autônomo é autogovernar-se na esfera das escolhas moralmente pertinentes (cf. Kuflik, 1984, 272).*

³⁶ *Ibid.*, p. 154: *Essa premissa é a de que, em geral, ninguém é melhor que você mesmo para ser juiz de seu próprio bem ou interesse ou para agir em prol da concretização destes. Consequentemente, devemos ter o direito de julgar se um curso de ação política é ou não de nosso interesse. Essa premissa sustenta, ainda, a noção de que o que vale para cada um de nós vale, falando de maneira geral, para os outros adultos. [...] Portanto, de acordo com esse pressuposto, ninguém é mais bem qualificado que nós mesmos para julgar se os resultados são de nosso interesse, sejam eles os resultados que se esperam de uma decisão antes que ela seja tomada ou os resultados reais que se seguem à decisão.*

³⁷ *Ibid.*, p. 155: *Se durante a tomada de decisões coletivas, os interesses de cada pessoa devem ser pesados igualmente com os direitos de todas as outras pessoas, quem dirá quais são os interesses de cada um? Ao adotar a Presunção de Autonomia Pessoal, concordamos que cada pessoa adulta cujos interesses estão envolvidos no resultado deve ter o direito de especificá-los.*

estágio decisivo³⁸. Nesse sentido, cada um deve ser capaz de fazer suas escolhas de forma livre de influências autoritárias que poderiam subjugar os indivíduos neste momento decisório. Ele também exige outros requisitos dos cidadãos, tal como a sua participação efetiva³⁹, para permitir que as preferências de todos sejam levadas em consideração na definição do governante, a sua compreensão esclarecida da escolha realizada⁴⁰, que os permite tomar decisões informadas, e, por fim, o controle da agenda democrática⁴¹, a fim de garantir que a pauta governamental esteja de acordo com os anseio populares.

Nesse sentido, a democracia é uma forma de governo superior a outras porque permite a influência dos indivíduos nas escolhas das políticas públicas, permite que eles mesmos expressem as suas necessidades⁴². Não basta apenas a instauração de um sistema de democracia representativa, com voto universal e secreto e competição real entre os candidatos. O sistema só pode dar certo se, além disso, ele for capaz de garantir que todos os cidadãos participem igualmente das escolhas públicas e, portanto, só podem fazê-lo se não estiverem sujeitos a influências capazes de macular a

³⁸ DAHL, Robert A. *A democracia e os seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 172: *Penso que a justificativa para esse requisito encontra-se no juízo prático segundo o qual a igualdade de voto no estágio decisivo é necessária para proteger adequadamente a igualdade dos cidadãos e a Presunção de Autonomia Pessoal. Sem esse critério, os cidadãos ver-se-iam face a face com uma regressão infinita das desigualdades potenciais em matéria de influência sobre as decisões e não disporiam de um tribunal de recursos no qual, como iguais políticos, pudessem decidir se seus interesses, conforme eles os interpretam, haviam recebido igual consideração.*

³⁹ *Ibid.*, p. 172: *Negar a qualquer cidadão as oportunidades adequadas para a participação efetiva significa que, por causa do fato de que suas preferências são desconhecidas ou incorretamente percebidas, elas não podem ser levadas em consideração. Mas não levar em igual consideração as preferências dos cidadãos quanto ao resultado final equivale a rejeitar o Princípio da Igual Consideração de Interesses.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 176: *Cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas de descobrir e validar (dentro do prazo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha acerca da questão a ser decidida que melhor sirva aos interesses do cidadão.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 179: *O demos deve ter a oportunidade exclusiva de decidir como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos mediante o processo democrático.*

⁴² CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. Novos desafios da democracia e do desenvolvimento na América Latina. In: _____ (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 7-8: *Com todas as suas limitações, reconhece-se hoje que a democracia é a melhor maneira de estimular a participação cidadã e reduzir e administrar os conflitos de interesse que existem em todas as sociedades. É a combinação de economias abertas, que estimulem a criação de emprego e riqueza, de sociedades livres, que incentivem a participação cidadã, e de agências públicas, que sejam capazes de implementar com competência as políticas econômicas e sociais de longo prazo, o que permite que as condições de vida da população melhorem de maneira consistente e duradoura. Para além de seus resultados, a democracia, com a liberdade e os direitos que estabelece, é um valor em si mesmo, que é necessário defender e ampliar.*

liberdade no exercício do direito ao voto. A aspiração democrática fracassa se esse objetivo não é atingido⁴³. Uma das maneiras de amenizar esse efeito e empoderar a população é criar meios de participação popular efetiva nas deliberações públicas⁴⁴.

Se o valor da democracia é a igualdade, cabe ainda analisar as duas formas de efetivá-la. Enquanto os direitos sociais e as demandas por redistribuição são importantes para a realização da igualdade material, a aplicação das teorias do reconhecimento pode desempenhar um papel paradigmático na garantia de direitos políticos efetivos.

⁴³ CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. Novos desafios da democracia e do desenvolvimento na América Latina. In: _____ (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 02, 2009, p. 8: *A democracia que substituiu os regimes ditatoriais e autoritários dos anos 1960 e 1980 [na América Latina] veio acompanhada de grandes esperanças, que foram satisfeitas apenas parcialmente. Hoje já se começam a observar sinais preocupantes de desgaste de seus fundamentos e um renascimento das tendências populistas e de valores antidemocráticos que também fazem parte da contraditória herança histórica da região. As pesquisas de opinião sobre a valoração da democracia mostram que, em termos muito amplos, a população ainda crê que a democracia é a melhor forma de governo, mas isso vem acompanhado por grande desconfiança e desprestígio de instituições como o Parlamento, os partidos políticos e o Poder Judiciário, e a aceitação da violência e de outros comportamentos ilegais para defender os interesses de grupos sociais específicos, bem como para conter a criminalidade. Uma das principais razões desse desgaste foi a incapacidade das novas democracias de atender às crescentes demandas e aspirações de serviço, consumo e posição social da população. Outra é o surgimento de uma nova geração de problemas sociais que não foi possível controlar ou eliminar com os instrumentos tradicionais de política pública.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 10: *A democracia representativa não pode ser entendida como uma combinação de uma sociedade passiva, de um lado, e de um Estado todo-poderoso, de outro. [...] A atuação do Estado deve ser seletiva, nas áreas onde nem a sociedade nem o mercado produzem os bens e serviços com a cobertura e qualidade necessárias. À medida que a sociedade e o setor privado se fortalecem, a função do setor público deve passar da execução direta para a regulação, de acordo com as demandas do interesse público.*

2 IGUALDADE: REDISTRIBUIÇÃO VS. RECONHECIMENTO

2.1 A redistribuição na dianteira⁴⁵: A necessidade de direitos sociais em uma sociedade desigual

As demandas por redistribuição possuem origem remota e sempre estiveram na pauta de reivindicações por justiça social. Uma das perspectivas de redistribuição que adquiriu formulação teórica mais consistente se encontra no pensamento de Marx, especialmente no que toca ao tema da distribuição⁴⁶ dos meios de produção⁴⁷. Entretanto, a relação íntima entre distribuição e justiça passou a ser profundamente analisada posteriormente, nas décadas de 70 e 80, principalmente pelos chamados filósofos liberais igualitários, a exemplo de John Rawls e Ronald Dworkin⁴⁸.

⁴⁵ Referência ao subtítulo *Os direitos sociais na dianteira*, utilizado em CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 110, em uma alusão ao período entre 1930 e 1945, quando os direitos sociais foram amplamente realizados no Brasil.

⁴⁶ Ressalto que a distribuição aqui referida está relacionada especificamente aos meios de produção, tendo em vista que Marx rejeitava a distribuição de renda, a qual manteria a opressão entre classes. Esta ideia está bem delineada em KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 208: *Uma segunda objeção é que as teorias da “distribuição justa” concentram-se demais na distribuição e não nas questões mais fundamentais da produção. [...] Se tudo o que fizermos for redistribuir a renda dos que possuem bens produtivos para os que não possuem, então, ainda teremos classes, exploração e, portanto, o tipo de interesses contraditórios que torna a justiça necessária em primeiro lugar. Devemos, em vez disso, nos preocupar com a transferência da propriedade dos meios de produção. Quando isso é conseguido, as questões de distribuição justa tornam-se obsoletas.* (grifos no original)

⁴⁷ Ainda há divergências acerca da formulação de uma teoria da justiça por Marx. Sobre esta discussão, vale conferir GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 112-113: *[Para alguns autores,] Marx simplesmente não se interessava pelas questões da justiça porque pensava que, com a chegada do comunismo, iriam desaparecer as (o que Hume ou Rawls denominaram) “circunstâncias da justiça”. A escassez e os conflitos seriam reduzidos até o ponto de tornar desnecessário qualquer apelo à justiça. [...] [Para Zayid Husami,] Marx mantinha uma implícita teoria da justiça. [...] Para dar um exemplo claro a este respeito, Husami cita a ideia de “a cada um de acordo com sua contribuição”, que viria sintetizar a visão de Marx sobre a justiça socialista, e que permitiria criticar a distribuição capitalista vigente.*

⁴⁸ A origem da ideia de redistribuição como um norte para a definição de uma concepção de justiça está bem delineada por Nancy Fraser: *‘Redistribution’ comes from the liberal tradition, specially its late-twentieth-century Anglo-America branch. In the 1970s and 80s this tradition was richly extended as ‘analytic’ philosophers such as John Rawls and Ronald Dworkin developed sophisticated theories of distributive justice. Seeking to synthesize the traditional liberal emphasis on individual liberty with the egalitarianism of social democracy, they propounded new conceptions of justice that could justify socio-economic redistribution.* (FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 10.)

O principal objetivo dos teóricos da igualdade liberal é refutar a ideia utilitária de busca de bem-estar geral para o maior número de pessoas⁴⁹. O ideal de igualdade do utilitarismo pecou por não considerar que há diferentes tipos de preferências e, por tal razão, tais preferências podem ser mais ou menos legítimas. Cumpre discorrer, em uma apertada síntese, sobre as teorias que mais prontamente se esmeraram em formatar uma concepção mais complexa de justiça: as teorias de Rawls e de Dworkin.

A justiça para Rawls pode ser assim sintetizada:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.⁵⁰

Sua teoria está, dessa forma, fundada em três pilares estabelecidos em uma ordem de prioridade: liberdades básicas, igualdade de oportunidades e princípio da diferença. Segundo este princípio, as desigualdades só serão justificáveis se melhorarem as expectativas dos menos favorecidos na sociedade⁵¹. Mais que a igualdade de oportunidades, a teoria rawlsiana exige que as maiores vantagens obtidas por alguns membros da sociedade sejam legitimadas apenas se, de alguma forma, tornarem maiores as parcelas de bens daqueles em maior desvantagem.

Na verdade, o princípio da igualdade de oportunidades não é suficiente para uma teoria da justiça satisfatória, pois, muito embora seja possível, em larga medida, neutralizar as desigualdades sociais, de outro turno não podem ser alteradas aquelas naturais, relacionadas aos talentos e deficiências dos indivíduos. Neste contexto, o princípio da diferença busca minimizar as potenciais desigualdades que podem

⁴⁹ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 18: Os utilitários que adotam essa concepção nos dizem para satisfazer todos os tipos de preferência igualmente, pois equiparam o bem-estar com a satisfação das preferências.

⁵⁰ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 73.

⁵¹ Para uma comparação entre a concepção de igualdade para Marx e para Rawls, ver KYMLICKA, Will. *Op. cit.*, p. 216-217: O que distingue a justiça marxista da justiça rawlsiana não é o grau até o qual os recursos devem ser igualados, mas, antes, a forma em que tal igualização deve ocorrer. Rawls acredita que a igualdade de recursos deve assumir a forma de igualar a quantidade de propriedade privada disponível para cada pessoa. Para Marx, por outro lado, "a teoria dos comunistas pode ser resumida em uma única expressão: abolição da propriedade privada".

decorrer das circunstâncias atribuídas ao que Rawls chamou de “loteria natural”: condições físicas, classe e talentos. Esta loteria não é capaz, por si só, de justificar desigualdades, razão pela qual elas devem ser compensadas, de modo que os dotes naturais, por exemplo, permitam uma renda acima da média, se tal diferenciação tiver como contrapartida uma melhor posição para os menos favorecidos da sociedade.

Por outro lado, se as desigualdades decorrem de escolhas individuais, então elas são legítimas, tendo em vista que cada um é responsável por suas próprias ações. Sua posição é a de um liberal igualitário, pois, muito embora admita que cabe a cada indivíduo buscar seu plano de vida, acaba formulando sua teoria de modo a sustentar que a estrutura básica da sociedade esteja configurada de forma a não interferir nessas escolhas, mas, ao mesmo tempo, de forma a minimizar as desigualdades, sejam elas naturais ou sociais. Para isso, cada indivíduo deve ser dotado de bens primários, ao contrário das teorias utilitaristas que medem a justiça de acordo com o bem-estar das pessoas. Rawls vai além: se determinadas desigualdades propiciarem uma melhor posição para os menos favorecidos, considerando uma igualdade inicial, essas desigualdades serão legítimas. As habilidades inatas dos indivíduos ou mesmo as capacidades decorrentes de suas escolhas devem ser utilizadas de modo a melhorar a condição dos menos favorecidos.

Utilizando bases teóricas, de certa forma, próximas das de Rawls, Dworkin também propõe que o Estado minimize as diferenças circunstanciais das pessoas, de modo a permitir a responsabilização de cada um por seus atos. Ele reconhece a dificuldade de pôr em prática políticas de igualdade⁵², mas se esforça em conceber uma teoria da justiça capaz de aperfeiçoar o ideal rawlsiano. Assim, ele busca formular um *esquema distributivo [que] deve ser “insensível à dotação” e “sensível à ambição”*⁵³.

⁵² DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue*. London: Harvard University Press, 2000, p. 03: *The prosperous democracies are very far from providing even a decent minimal life for everyone – though some come closer to that goal than others – and we might therefore think it wise to concentrate on urging that lesser requirement and ignore, at least for the foreseeable future, the more demanding one of full equality. (...) So even in the present lamentable state of affairs, it would be unwise to abandon the question whether equality, not simply some lessening of inequality, must be a legitimate community’s goal. This book argues that equal concern requires that government aim at a form of material resources, though other names might be equally appropriate.*

⁵³ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 97.

O principal objetivo de Dworkin é garantir dois princípios decorrentes da igualdade: o princípio da igual importância, segundo o qual a conduta das pessoas deve estar baseada em igual preocupação diante das outras, e o princípio da responsabilidade, que indica que cada um é responsável pelas próprias escolhas⁵⁴. Para isso, de modo semelhante ao conceito rawlsiniano de bens primários, defende a distribuição igual de recursos: a igualdade não deve se basear na noção de bem-estar, mas na quantidade de recursos que cada um possui e, por isso, eles devem ser distribuídos igualmente. No mais, considerando seu caráter liberal, sua concepção de justiça também leva em conta a tolerância, de modo a impedir que o Estado eleja certa concepção de ética, capaz de inferiorizar aqueles que dela não compartilhem.

A diferença entre ambos os autores é em relação ao alcance da teoria da justiça de cada um. Para Rawls, *as desigualdades sociais são compensadas, e as desigualdades naturais não influem na distribuição*⁵⁵, concepção que, para Dworkin, não é capaz de tratar adequadamente as circunstâncias naturais nem é capaz de atribuir peso suficiente às escolhas. Mesmo se valendo do princípio da diferença, a teoria rawlsiana não é eficiente para neutralizar as desigualdades decorrentes da loteria natural, uma vez que, levando em conta que a posição de mais ou menos favorecido do indivíduo é determinada pelos bens que cada um possui, desconsidera que há desigualdades naturais, como doenças e deficiências, que exigem maiores gastos financeiros. Assim, por exemplo, uma pessoa com determinada doença incurável terá mais despesas, com remédios e tratamento, que uma pessoa saudável, razão pela qual, mesmo em uma situação em que ambas possuam a mesma quantidade de bens materiais e, portanto, observado o equilíbrio social previsto pelo princípio da diferença, aquela estaria em uma posição menos favorecida que essa na distribuição dos bens na

⁵⁴ DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue*. London: Harvard University Press, 2000, p. 05: *Two principles of ethical individualism seem to me fundamental to any such comprehensive liberal theory, and together they shape and support the account of equality defended in this book. The first is the principal of equal importance: it is important, from an objective point of view, that human lives be successful rather than wasted, and this is equally important, from that objective point of view, for each human life. The second is the principal of special responsibility: though we must all recognize the equal objective importance of the success of a human life, one person has a special and final responsibility for that success – the person whose life it is.*

⁵⁵ GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 67.

sociedade. Rawls ignora que circunstâncias naturais possam influenciar, como neste caso, na posição dos indivíduos na sociedade.

Por outro lado, a teoria da justiça de Rawls não atribui peso significativo às escolhas, pois deslegitima a meritocracia se ela não for capaz de beneficiar os menos favorecidos⁵⁶. Por mais que reconheça que cada indivíduo deve ser responsável pelas suas condutas, o princípio da diferença, ao não distinguir as desigualdades de oportunidades daquelas decorrentes de escolhas próprias, pode acabar por sacrificar alguns em razão de escolhas alheias. Um exemplo significativo deste desvirtuamento que a teoria rawlsiana pode gerar é a hipótese em que um trabalhador, para legitimar uma maior renda, deve revertê-la em benefício de um menos favorecido, que pode ser alguém com poucos recursos, mas que prefere o ócio ao trabalho⁵⁷.

A fim de corrigir os desvios da teoria da justiça de Rawls, Dworkin preconiza que a loteria natural deve ser minimizada de outra forma: *as pessoas devem ter a possibilidade de iniciar suas vidas com iguais recursos materiais, e devem ter igual possibilidade de se garantir contra eventuais desvantagens*⁵⁸. A sua ideia de justiça consiste, em breves palavras, na realização de leilão e na contratação de seguros. Assim, deve haver um leilão, não de recursos pessoais, que são distribuídos pela loteria natural, mas de recursos impessoais, ou seja, bens materiais, até que cada indivíduo esteja satisfeito com o lote adquirido⁵⁹. As desigualdades resultantes deste leilão expressarão as diferentes escolhas dos indivíduos, muito embora todos tenham sido tratados com igual consideração.

Para melhor compensar as desigualdades imerecidas resultantes da loteria natural, a teoria dworkiniana prevê um sistema de seguros realizado anteriormente ao

⁵⁶ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 97: *Quando as desigualdades de renda resultam de escolhas, não de circunstâncias, o princípio da diferença antes cria que remove as inequidades. Tratar as pessoas com igual interesse requer que as pessoas paguem pelos custos das próprias escolhas. Pagar por escolhas é o inverso de nossa intuição a respeito de não pagar por circunstâncias desiguais.*

⁵⁷ Para uma formulação mais completa dos chamados “problemas internos” da teoria de Rawls, vale conferir *Ibid.*, p. 90-98.

⁵⁸ GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 70.

⁵⁹ DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue*. London: Harvard University Press, 2000, p. 70: *Equality of resources supposes that the resources devoted to each person's life should be equal. That goal needs a metric. The auction proposes what the envy in fact assumes, that the true measure of social resources devoted to the life of one person is fixed by asking how important, in fact, that resource is for others.*

leilão. Nesse sentido, solapados por algo próximo ao véu da ignorância previsto por Rawls na posição original, ou seja, desconhecendo sua sorte futura e seu *status* na sociedade, cada indivíduo aceita comprometer uma parcela de seus recursos para a contratação de seguros, a fim de enfrentar as desvantagens decorrentes de circunstâncias naturais que eventualmente recaiam sobre eles. O seguro não poderá ser tão alto a ponto de suprimir a renda, tornando o leilão inviável e pouco sensível àqueles com maiores talentos⁶⁰. Por mais que não seja capaz de eliminar as diferenças naturais, Dworkin entende que este esquema é a melhor forma de minimizá-las.

De forma mais ou menos precisa, é possível atrelar estas duas teorias da justiça – a teoria rawlsiana e a teoria dworkiniana – às demandas de redistribuição. Apesar de não estarem ligadas a nenhuma concepção de Estado, ou por não enfrentar diretamente a questão ou por fazê-lo de modo insuficiente⁶¹, é possível afirmar que, de alguma maneira, possuem um cunho distributivo, na medida em que prevêm a justiça de uma determinada sociedade baseada em uma certa conformação de distribuição de renda e/ou propriedade, ainda que não possuam um caráter redistributivo, no sentido de reverter um determinado *status quo*.

Com efeito, são as idéias de redistribuição (ou de distribuição, se assim se preferir denominá-las) que constituem o norte para a implementação dos direitos sociais, tendo em vista que o objetivo maior destes direitos é a concretização da justiça social, ainda que não sejam adotadas integralmente as concepções de justiça de Rawls ou de Dworkin. Em uma era pós-liberal e pós-social, é possível vislumbrar que ignorar direitos sociais pode ser uma deliberada posição de negação aos indivíduos do exercício pleno de suas capacidades.

⁶⁰ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 105: *Seus talentos seriam uma responsabilidade que restringiria suas opções em vez de um recurso que expandiria suas opções. O esquema de seguro faria com que as pessoas de maior talento tivessem menos liberdade para escolher sua mistura preferida de lazer/consumo do que as pessoas com menos talento.*

⁶¹ Vale conferir os esclarecimentos de Will Kymlicka sobre o ponto: *É interessante observar que o próprio Rawls nega que os princípios da igualdade liberal possam ser cumpridos pelo Estado de bem-estar social. Ele endossa a ideia inteiramente diferente de “democracia possuidora de propriedade”* (*Ibid.*, p. 115). Na sequência, o autor indica que, como não há fundamentos mais profundos sobre o tema na obra rawlsiana, *é compreensível que a maioria dos críticos considere que Rawls oferece apenas “uma apologia filosófica a favor de uma marca igualitária de capitalismo de Estado de bem-estar social”* (*Ibid.*, p. 116). Posteriormente, Kymlicka parece se posicionar no sentido de que *[t]alvez uma implementação completa da teoria rawlsiana ou dworkiniana nos aproxime mais do socialismo de mercado do que do capitalismo de bem-estar social* (*Ibid.*, p. 117).

É neste sentido que há razões claras para fundamentar os direitos sociais na necessidade de igualdade material⁶². Dessa forma, as políticas que asseguram tais direitos se aproximam muito dos ideais liberais igualitários, uma vez que percebem a redistribuição como necessária ao exercício de liberdades, o que inclui a possibilidade de livres escolhas, ao mesmo tempo em que perseguem a minimização das desigualdades. Tais direitos conferem aos indivíduos uma proteção social mínima.⁶³

Entretanto, tais teorias, muito embora relevantes em um ambiente de disparidades sociais, têm uma preocupação essencialmente econômica, já que estão ligadas, cada qual à sua maneira, à ideia de distribuição de bens e recursos econômicos. Para Rawls e Dworkin, quaisquer diferenças entre indivíduos podem ser solucionadas por meio de um viés econômico. Assim, as desigualdades podem ser remetidas a políticas de redistribuição. Tais autores não desenvolveram suas ideias a ponto de perceberem a existência de desigualdades que não decorrem apenas de uma distribuição ineficiente de recursos, mas de questões culturais infensas à economia⁶⁴. Elas passam ao largo das políticas de reconhecimento.

⁶² Há dois fundamentos para os direitos sociais. Nesse sentido, PULIDO, Carlos Bernal. Fundamento, conceito e estrutura dos direitos sociais: uma crítica a “existem direitos sociais?” de Fernando Atria. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 145, 147-149: *Dentro do esquema do Estado social de direito, os direitos sociais podem ser fundamentados de duas formas: de forma independente ou como meios para garantir o exercício real das liberdades. [...] Noutros termos, Alexy ressalta que a satisfação por parte do Estado das necessidades conexas aos direitos sociais representa um meio indispensável para o exercício da liberdade jurídica. Em razão desse nexos instrumental, conclui, deve-se considerar que a liberdade jurídica se amplia e inclui os direitos sociais em seu âmbito garantidor, ou seja, que os direitos sociais devem ser considerados como direitos fundamentais em virtude de sua função em favor da liberdade. [...] Segundo Tungendhat, o que na realidade importa é reconhecer que o homem tem determinadas necessidades que lhe são inerentes, e cuja satisfação é um dos fins principais da comunidade política.*

⁶³ FAJNZYLBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos alternativos para a proteção social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 52: *A participação limitada e intermitente de amplos setores [na proteção social] levou os países a sentir a necessidade de implementar ferramentas de redistribuição como uma forma de melhorar a cobertura dos setores mais desprotegidos ou de estabelecer um nível mínimo de proteção para toda a população. Isso pode ser observado tanto nos mecanismos de redistribuição, que costumam estar implícitos na maioria dos esquemas de pensões ou seguro-desemprego de benefício definido, como nos programas estatais de financiamento fiscal dirigidos diretamente a amenizar os efeitos, sobre a população descoberta, de doenças, desemprego, invalidez ou pobreza.*

⁶⁴ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 117: *De todas as questões das quais os liberais contemporâneos se separaram, a desigualdade sexual é a omissão mais flagrante e aquelas com as quais as instituições liberais parecem menos capazes de lidar.*

2.2 O reconhecimento do outro: Os direitos políticos no plano das diferenças

Apesar de ser possível remeter a ideia de reconhecimento à Grécia antiga, a sua formulação como teoria ética surge, principalmente, na doutrina de Hegel, que a indicava como parte da formação do sujeito. Nesse sentido, o ser individual só poderia sentir-se completo em uma relação intersubjetiva em que houvesse reconhecimento recíproco⁶⁵. Para o filósofo tedesco, portanto, o reconhecimento é uma questão ética que contribui para a autorrealização dos indivíduos⁶⁶.

Depois da formulação hegeliana, outros autores também aderiram à ideia de reconhecimento como uma questão de autorrealização individual. Charles Taylor, por exemplo, entende que a identidade das pessoas não é formada de maneira individualizada, mas em uma relação dialógica com os demais indivíduos. Se tal relação de alguma forma inferiorizar o sujeito, isso significará que não estão presentes as condições para a sua autorrealização⁶⁷. No mesmo sentido, Axel Honneth sustenta que, para tanto, deve-se analisar a configuração de relações éticas bem estabelecidas, através de padrões de reconhecimento intersubjetivo – como o amor, o direito e a solidariedade, que geram, respectivamente, autoconfiança, autorrespeito e autoestima. É a partir dessa análise que o autor procura explicar os processos de mudança social,

⁶⁵ FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 10: *The term 'recognition', in contrast, comes from Hegelian philosophy, specifically the phenomenology of consciousness. In this tradition, recognition designates an ideal reciprocal relation between subjects in which each sees the other as its equal and also as separate from it. This relation is deemed constitutive for subjectivity; one becomes an individual subject only in virtue of recognizing, and being recognized by, another subject. Thus, 'recognition' implies the Hegelian thesis, often deemed at odds with liberal individualism, that social relations are prior to individuals and intersubjectivity is prior to subjectivity.*

⁶⁶ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento*. São Paulo, Editora 34, 2003, p. 119-120: *O modelo de Hegel toma seu ponto de partida da tese especulativa segundo a qual a formulação do Eu prático está ligada à pressuposição do reconhecimento recíproco entre dois sujeitos: só quando dois indivíduos se veem confirmados em sua autonomia por seu respectivo bifrontante, eles podem chegar de maneira complementária a uma compreensão de si mesmos como um Eu autonomamente agente e individuado.*

⁶⁷ CHARLES, Taylor. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000, p. 249: *O reconhecimento igual não é somente a modalidade apropriada a uma sociedade democrática saudável. Sua recusa pode, de acordo com uma disseminada visão moderna, como indiquei no começo, infligir danos àqueles a quem é negado. A projeção de uma imagem inferior ou desprezível sobre outra pessoa pode na verdade distorcer e oprimir na medida em que a imagem é internalizada.*

tendo em vista as ações destinadas a reajustar as relações de reconhecimento mútuo ou até desenvolvê-las ainda melhor⁶⁸.

Tais concepções são, entretanto, rechaçadas por Nancy Fraser, que entende o reconhecimento como uma questão de justiça e não, como aqueles autores, uma condição para o desenvolvimento pleno do sujeito, relacionada à ética. Assim explica Fraser as ideias de Axel Honneth e Charles Taylor:

Para Taylor e Honneth, ser reconhecido por um outro sujeito é uma condição necessária para a realização plena, não distorcida da subjetividade. Negar a alguém o reconhecimento é privá-lo de um pré-requisito básico para o florescimento humano. Para Taylor, por exemplo, “não reconhecimento ou reconhecimento distorcido ... pode ser uma forma de opressão, aprisionando alguém em um modo falso, distorcido, reduzido de ser. Além da simples falta de respeito, ele pode infligir uma ferida grave, sobrecarregando as pessoas com um incapacitante auto-ódio. O devido reconhecimento não é apenas uma cortesia, mas uma necessidade humana vital”. Para Honneth, da mesma forma, “devemos a nossa integridade ... à aprovação ou ao reconhecimento de outras pessoas. A negação de reconhecimento ... é prejudicial porque ela dificulta ... a compreensão positiva que as pessoas possam ter de si mesmo – uma compreensão adquirida pela via intersubjetiva”. Assim, ambas as teorias interpretam o reconhecimento distorcido em termos de comprometimento da subjetividade e de auto-identidade danificada. E ambos entendem o dano em termos éticos, como a diminuição da capacidade subjetiva para alcançar uma “vida boa”. Para Taylor e Honneth, portanto, o reconhecimento significa autorrealização.⁶⁹

Na verdade, a contribuição inovadora de Nancy Fraser está em tratar as demandas por reconhecimento como demandas de justiça e não de ética. Tradicionalmente, o reconhecimento está ligado a uma visão de bem e de vida boa, que, em razão do pluralismo social, é impossível de ser universalizado sem que isso se

⁶⁸ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento*. São Paulo, Editora 34, 2003, p. 125-154.

⁶⁹ Tradução livre de FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 28: *For both Taylor and Honneth, being recognized by another subject is a necessary condition for attaining full, undistorted subjectivity. To deny someone recognition is to deprive her or him of a basic prerequisite for human flourishing. For Taylor, for example, ‘nonrecognition or misrecognition ... can be a form of oppression, imprisoning someone in a false, distorted, reduce mode of being. Beyond simple lack of respect, it can inflict a grievous wound, saddling people with crippling self-hatred. Due recognition is not just a courtesy but a vital human need.’ For Honneth, similarly, ‘we owe our integrity... to the receipt of approval or recognition from other persons. [D]enial of recognition ... is injurious because it impairs ... persons in their positive understanding of self – an understanding acquired by intersubjective means.’ Thus, both theses theorists construe misrecognition in terms of impaired subjectivity and damaged self-identity. And both understand the injury in ethical terms, as stunting the subject’s capacity for achieving a ‘good life’. For Taylor and Honneth, therefore, recognition concerns self-realization.*

transforme em uma forma de tirania. Por isso, ele sempre foi tratado como uma questão ética e relacionado ao subjetivismo, ao contrário das concepções de justiça e de moral, que são tratadas de forma vinculante e passíveis de serem aceitas por todos. Assim pode ser descritas as diferenças básicas entre as demandas por justiça e por ética:

É hoje uma prática comum na filosofia moral distinguir questões de justiça de questões da boa vida. Interpretando as primeiras como um problema do que é o “correto” e as segundas como um problema do que é o “bem”, a maioria dos filósofos alinha a justiça distributiva com a *Moralität* (moralidade) kantiana e o reconhecimento com a *Sittlichkeit* (ética) hegeliana. Esse contraste é, em parte, uma questão de perspectiva. Normas de justiça são pensadas como universalmente vinculatórias; elas sustentam-se independentemente do compromisso dos atores com valores específicos. Reivindicações pelo reconhecimento da diferença, ao contrário, são mais restritas. Por envolverem avaliações qualitativas acerca do valor relativo de práticas culturais, características e identidades variadas, elas dependem de horizontes de valor historicamente específicos que não podem ser universalizados. Grande parte da filosofia moral recente concentra-se em disputas acerca da posição relativa dessas duas diferentes ordens de normatividade. Teóricos políticos liberais e filósofos morais deontológicos insistem em que o correto tem prioridade sobre o bem. Para eles, as demandas por justiça estão acima das reivindicações éticas. Comunitaristas e teleologistas retrucam que a noção de uma moralidade universalmente vinculante, independentemente de qualquer idéia do bem, é conceitualmente incoerente. Por preferirem abordagens fundamentadas da experiência moral a abordagens superficiais, eles colocam as reivindicações substantivas de valores comunitários culturalmente específicos acima dos apelos abstratos à Razão ou à Humanidade.⁷⁰

Para Fraser, o reconhecimento poderia ser remetido à ideia de justiça, pois, mais que necessário no processo de formação do eu, é imprescindível para a participação paritária dos membros na sociedade⁷¹. A ausência de reconhecimento vai além de uma deformação psíquica ou um impedimento para a autorrealização, uma vez

⁷⁰ FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 103-104.

⁷¹ *Idem*. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 29: *One should say, rather, that it is unjust that some individuals and groups are denied the status of full partners in social interaction simply as a consequence of institutionalized patterns of cultural value in whose construction they have not equally participated and which disparage their distinctive characteristics or the distinctive characteristics assigned to them.*

que está na origem de relações de subordinação institucionalizadas⁷². É, portanto, um problema de *status* social e não de autorrealização.

Ainda para demonstrar essas diferentes concepções, vale destacar que as políticas de reconhecimento de identidade de grupos, tal como entendidas por Taylor e Honneth, teriam como objetivo evitar a dominação de um modelo cultural único e institucionalizado, porque as consequências disso consistiriam na perda das características identitárias próprias dos indivíduos. É por essa razão que eles defendem que tais políticas demandam uma autoafirmação coletiva.

No entanto, a implementação desta forma de afirmação pode gerar inúmeros problemas, decorrentes, principalmente, do fato de que ela força os sujeitos a se adaptarem a um padrão cultural do grupo. Os riscos resultantes de tal pressão são diversos: formação de uma identidade simplista, que ignora a heterogeneidade interna dos grupos; adoção de uma concepção de cultura engessada, que não reconhece a existência de influências mútuas entre culturas distintas; acirramento do isolacionismo, na medida em que não incentiva a integração; e reforço da dominação intragrupal^{73 74}.

Por evitar tais mazelas, Nancy Fraser formula o reconhecimento como uma questão de *status* social. Nesse sentido, o reconhecimento não deve servir para a manutenção e higidez da identidade, mas deve permitir a paridade de participação dos agentes sociais⁷⁵. Assim, é preciso analisar os padrões culturais arraigados na

⁷² FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 29.

⁷³ *Idem*. Reconhecimento sem ética? In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 117: *Ao impor a elaboração e a manifestação de uma identidade coletiva autêntica, auto-afirmativa e autogerada, impõe-se uma pressão moral aos membros individuais para se conformarem à cultura do grupo. O resultado é geralmente a imposição de uma identidade de grupo única, drasticamente simplificada, que nega a complexidade das vidas das pessoas, a multiplicidade das suas identificações e os contra-golpes de suas várias afiliações. Além disso, o modelo materializa a cultura. Ao ignorar fluxos transculturais, ele trata as culturas de fortemente limitadas, nitidamente separadas e de não-interagentes, como se isso fosse óbvio quando, na realidade, onde uma acaba a outra começa. Como resultado, ele tende a promover o separatismo e o isolamento do grupo em vez da interação transgrupal. Além disso, ao negar a heterogeneidade interna, o modelo de identidade obscurece as lutas internas dos grupos sociais em favor da autoridade e, de fato, do poder para representá-los. Consequentemente, ele mascara o poder das frações dominantes e reforça a dominação intragrupal. Em geral, então, o modelo de identidade presta-se muito facilmente às formas repressivas de comunitarismo.* (grifos no original)

⁷⁴ GUTMANN, Amy. *Identity in democracy*. United States: Princeton University Press, 2003, p. 37.

⁷⁵ FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical*

sociedade: se, de alguma forma, não tratam os indivíduos de modo a permitir que eles participem em igualdade de posição, estão presentes formas de subordinação decorrentes do não-reconhecimento. A solução não está em políticas identitárias, mas em combater tais padrões culturais de subordinação.

Entendido como uma demanda para superar a subordinação, pode o reconhecimento ser compreendido como um modelo de justiça, e não de ética. É importante ressaltar que posicionar o reconhecimento nesta senda pode trazer vantagens e evitar desvios na sua implementação. A primeira vantagem é que pode ser compatibilizado com o pluralismo, de modo a não priorizar uma visão de mundo em detrimento de outras. Com efeito, utilizadas para atingir um ideal de justiça, as políticas de reconhecimento podem ser entendidas como *moralmente vinculantes*⁷⁶. Se fossem consideradas como decorrentes da ética e da necessidade de autorrealização, elas não se adaptariam a um mundo plural, em que cada qual desenvolve sua própria concepção de vida boa. Como não há um padrão universalmente compartilhado de autorrealização, entender o reconhecimento como ética poderia corroborar para a institucionalização de um modelo sectário, que não permitisse o florescimento de um pluralismo de valores. Só assim ele pode ser aceito por todos e universalizável. Dessa forma, para constituir uma concepção vinculante e, portanto, um modelo de justiça e não de ética, cumpre adotar a perspectiva de que a falta de reconhecimento é moralmente condenável, porque nega aos indivíduos e grupos a possibilidade de participarem paritariamente na interação social⁷⁷.

Uma segunda vantagem do reconhecimento como modelo de justiça é entender seus desvios como um problema decorrente das relações sociais, desvinculando-os da psicologia do indivíduo. Ao invés de perceber o não-reconhecimento como uma forma de menosprezo e inferiorização do sujeito, deve-se entendê-lo como uma negação à paridade de participação. Assim, evita-se que as desigualdades sejam remetidas à própria consciência do vitimizado, atribuindo-as a elementos externos. Outra vantagem é a recusa à ideia de que todos têm o mesmo

exchange. London, New York: Verso, 2003, p. 29: *It arise, more precisely, when institutions structure interaction according to cultural norms that impede parity of participation.*

⁷⁶ Esta é a expressão utilizada em *Ibid.*, p. 30 (tradução livre).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 31.

direito à estima social. Na verdade, todos devem ter o mesmo direito de perseguir uma estima social, diante de condições de igual oportunidade. Tais condições de modo algum estarão presentes se houver um modelo perverso de valor cultural institucionalizado na sociedade⁷⁸.

Por fim, a vantagem metodológica de tratar o reconhecimento como uma questão de justiça é permitir que ele seja conciliado com o modelo mais usual de justiça que é a redistribuição. Se a redistribuição e o reconhecimento fossem entendidos como concepções de justiça e de ética, respectivamente, tal como pretendem Taylor e Honneth, só seria possível admitir que se aplicam a campos distintos e, por isso, não compartilham uma linguagem nem uma aplicabilidade comum. Mas se ambas contribuem para um ideal de justiça, é possível que as demandas por reconhecimento, entendidas como expressão da moral, vinculante e universalizável, possam ser comparadas com a justiça distributiva. Tratar o reconhecimento como decorrente da ética impediria sua mensurabilidade em relação às demandas por redistribuição⁷⁹, levando a uma *esquizofrenia filosófica*⁸⁰.

Admitindo, tal qual Fraser, que redistribuição e reconhecimento são modelos de justiça, cabe ressaltar, por conseguinte, quatro aspectos que os diferenciam entre si. Em primeiro lugar, no paradigma da redistribuição, a injustiça é socioeconômica; no paradigma do reconhecimento, a injustiça está na cultura, nos preconceitos arraigados que sejam óbices para que determinados grupos ou pessoas tenham igual direito de participação na sociedade. Uma segunda diferença está no encaminhamento que ambos os modelos propõem para as iniquidades: no primeiro, a solução para remediar o problema é a reestruturação econômica; no segundo, é a mudança cultural, que deve

⁷⁸ FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 123: *O que ele [o reconhecimento] de fato exige é que todos possuam direitos iguais para exercer estima social sob condições justas de oportunidades iguais. E estas condições não são obtidas quando, por exemplo, os padrões institucionalizados do valor cultural degradam universalmente a feminilidade, a "não-brancura", a homossexualidade e tudo o que estiver culturalmente associado a eles. Quando esse é o caso, mulheres e/ou pessoas de cor e/ou gays e lésbicas enfrentam obstáculos na busca pela estima que não são encontrados pelos outros.* (grifos no original)

⁷⁹ *Idem*. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 33.

⁸⁰ Expressão utilizada por Nancy Fraser para se referir à falta de apuro teórico na comparação entre questões morais e éticas. (*Op. cit.*, p. 119).

ser acompanhada por uma desconstituição dos símbolos já estereotipados pela sociedade.

A terceira distinção entre redistribuição e reconhecimento está na definição daqueles que são atingidos pelos padrões de subordinação. Enquanto naquele modelo, os que sofrem são definidos economicamente, sujeitos ao mercado e aos meios de produção; neste, os indivíduos que sofrem injustiças são os que desfrutam de menos respeito e prestígio, que os impedem de participar na sociedade de forma equitativa. Por fim, o quarto aspecto que caracteriza ambos os paradigmas está na forma como as diferenças entre os indivíduos são tratadas. No âmbito da redistribuição, as desigualdades são vistas como injustas, porque são o resultado de uma política econômica desigual; no reconhecimento, as diferenças são tratadas de duas formas: (i) elas pré-existem na sociedade, mas são deformadas de modo a transformar-se em padrões hierarquicamente subjugados, razão pela qual não devem ser eliminadas, mas celebradas para que adquiram valor igual; ou (ii) elas não pré-existem na sociedade, mas são construídas por ela, razão pela qual devem ser desconstruídos os termos da diferença⁸¹.

Mais especificamente sobre o tratamento das diferenças no paradigma do reconhecimento, cumpre desenvolver de forma mais aprofundada esses dois tipos de injustiças. Há casos em que as características que diferenciam os indivíduos são culturalmente utilizadas para subordinar determinado grupo. É a hipótese de preconceito religioso, étnico e de raça, com o qual sofrem crentes em religiões minoritárias, índios e negros. A cultura ainda arraigada na sociedade é a da superioridade do cristão branco porque ela transmudou uma diferença existente, de forma a marginalizar os indivíduos por meio da imposição de uma tradição única. Neste exemplo, a exigência de igualdade não demanda que a diferença seja eliminada, mas que ela seja valorizada e enaltecida, para permitir uma participação igualitária de todos na sociedade. Do contrário, pretender igualar a todos, neste caso, seria uma forma de subordinação.

⁸¹ FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003, p. 12-15.

Por outro lado, há hipóteses em que a sociedade desenvolve tratamentos diferenciados para os indivíduos, de forma que isso não lhes confere igual respeito e consideração. É o caso do preconceito em relação à orientação sexual. Se, por exemplo, não se permite que casais gays estejam sujeitos às mesmas regras de casamento que casais heterossexuais, há uma diferenciação entre tais indivíduos, ressaltada pela própria sociedade, que impede que os homossexuais participem paritariamente na sociedade. É por isso que esta injustiça é remediada pela desconstrução das diferenças, com a universalização das características comuns ao ser humano. Frisar as características que os distinguem constitui uma forma de subordinar esse grupo na sociedade. Dessa forma, percebe-se que nem todos os sujeitos devem ser completamente igualados, ao mesmo tempo em que nem sempre uma distinção precisa ser reconhecida⁸².

Este último tipo de injustiça, que o reconhecimento pretende remediar, pode ser, de alguma forma, transportada para o plano dos direitos políticos, principalmente se considerada a subordinação que o clientelismo pode desenvolver. Ressalte-se que os teóricos do reconhecimento, incluindo nesse diapasão a Nancy Fraser, valem-se desta teoria para tentar remediar preconceitos principalmente relacionados a raça, etnia, religião, orientação sexual e gênero. Entretanto, pretende-se, neste estudo, propor uma outra aplicação do reconhecimento para desconstituir relações clientelistas entre governantes e governados, que podem subjugar os eleitores no momento da votação. A cultura mais evidente do medo dos coronéis ou a cultura mais subliminar do paternalismo governamental demonstra que há um modelo de subordinação que impede a participação paritária de alguns indivíduos no exercício do direito de voto. E, para minimizar tal mazela, é necessária a implementação de políticas públicas de reconhecimento, muito além de soluções para as desigualdades econômicas⁸³.

⁸² FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *In*: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 127-129.

⁸³ DAUDA, Carol L. *Democracy and decentralisation: local politics, marginalisation and political accountability in Uganda and South Africa*. *Public Administration and Development*, n. 26, 2006, p. 293-294: *The evidence presented here demonstrates that local people do use openings to challenge neo-patrimonial relations but the old political relationships exist along with the new and it is a matter of gaining more firm public ground once democratic openings appear. Moreover, it is clear that it is not lack of resources but creating political capacity through the development of relationships of accountability for existing resources that matters most.* (grifos no original)

Não é suficiente pleitear condições materiais para o exercício da democracia se os padrões culturais do clientelismo, ainda institucionalizados na sociedade brasileira, subordinam os indivíduos – no caso, os “clientes” – e não permitem o livre exercício do direito ao voto. Para viabilizar uma participação democrática que permita que todos façam parte do jogo político de modo paritário, é imperiosa não apenas a diminuição das disparidades sociais: a participação de todos na vida política em pé de igualdade exige que sejam desconstruídos tais modelos que estabelecem relações de subordinação.

Quando, por exemplo, os milicianos exigem da comunidade local o voto nos políticos que os apoiam, a questão não pode ser remetida apenas à distribuição de recursos, pois muitas vezes as condições econômicas da comunidade foram desenvolvidas e incrementadas por eles. Há, pelo contrário, um modelo de subordinação cultural dos indivíduos moradores daquela determinada localidade, por meio de um poder paralelo ali instalado. Nesse mesmo sentido, exemplos de política de Estado são as ditaduras que reconhecem direitos sociais – tal como despotismos esclarecidos –, nas quais tanto ricos como pobres sofrem do mesmo mal: a ausência de reconhecimento de que votar significa, em última instância, um autogoverno. Em ambos os casos, não é possível identificar uma característica peculiar que permita identificar de plano o grupo subjugado politicamente, tal como ocorre na aplicação usual das teorias do reconhecimento. Porém, o importante é verificar que a disparidade existente não é de cunho econômico, pois decorre de um descompasso na participação igualitária na sociedade, razão pela qual, ainda que indiretamente, há uma demanda por reconhecimento.

Como, na aplicação desta teoria aqui proposta, não é possível identificar um elemento específico que indique a necessidade de pleitear o reconhecimento, a pergunta que se coloca é: de que maneira é possível verificar as hipóteses que demandam políticas neste sentido? A resposta, extraída dos trabalhos de Nancy Fraser, é a seguinte: se a cultura arraigada na sociedade não for capaz de garantir a paridade participativa, as relações de subordinação devem ser desconstruídas pelo reconhecimento. No âmbito da tese de que os direitos políticos demandam

reconhecimento, esta igualdade de condições deve se dar, principalmente, no jogo político e nas relações entre candidatos e eleitorado.

Assim, as condutas que pretendam subordinar os eleitores, no exercício do direito ao voto, a candidatos ou grupos políticos dominantes, sejam elas mais evidentes, como o uso do medo ou da compra de votos, sejam elas mais sutis, como a utilização eleitoral das políticas públicas de governo, serão vistas como um modelo cultural de clientelismo. Neste caso, tais injustiças podem ser remediadas pelo reconhecimento da igualdade de todos os partícipes do jogo político, uma vez que todos devem gozar de direitos iguais na escolha de seus representantes, como uma decorrência do autogoverno, a fim de que participem paritariamente na sociedade.

Na verdade, a paridade participativa tem uma dupla exigência: além de demonstrar que as práticas clientelistas negam a participação dos indivíduos em pé igualdade, é necessário que as soluções propostas para desconstituir tais injustiças também garantam tal paridade⁸⁴. Não é possível conceber, assim, que, com o objetivo de fazer frente a um despotismo esclarecido que não reconhece direitos políticos, as comunidades criem modelos próprios de governo, que subjuguem determinados indivíduos delas participantes. As políticas próprias, desenvolvidas pelos grupos, devem ser reconhecidas e estimuladas, mas elas não podem ter como efeitos internos (ou intragrupal) a marginalização de alguns sujeitos da vida participativa.

Dessa forma, percebe-se que a mazela clientelista que deforma o exercício dos direitos políticos pode ser amenizada ou, até mesmo, solucionada, se implementadas políticas de reconhecimento. Para que o voto seja realmente livre e expressão de um autogoverno dos indivíduos, exige-se que os padrões de conduta que levam à subordinação dos cidadãos no processo político sejam desconstruídos pelo reconhecimento. Este modelo de justiça tem como norte a paridade de participação:

⁸⁴ FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *In*: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 133: *Considerados em conjunto, esses dois níveis [de análise dos efeitos dos padrões institucionalizados de valor cultural: intergrupais e intragrupal] constituem uma dupla exigência para as reivindicações por reconhecimento cultural. Os reivindicadores devem mostrar, primeiro, que a institucionalização das normas culturais da maioria nega a eles paridade participativa, e, segundo, que as próprias práticas, cujo reconhecimento eles buscam, não negam a paridade participativa – a alguns membros do grupo assim como aos não membros. Para o modelo de status, ambas as exigências são necessárias; nenhuma delas sozinha é suficiente. Apenas as reivindicações que reúnam ambas são merecedoras de reconhecimento público.*

será reconhecido igual direito de voto na medida em que os sujeitos atuem como pares no jogo democrático. Para tanto, não basta apenas a implementação de políticas de redistribuição, efetivando direitos sociais, já que é necessário complementá-las com políticas de reconhecimento. Mais que isso: também os direitos sociais, quando concretizados, devem observar parâmetros que garantam o reconhecimento, já que, se desvirtuados, as próprias políticas públicas podem ser concebidas para promover um modelo clientelista de submissão dos eleitores no plano de direitos políticos. Daí a necessidade de se formular uma síntese entre estes tipos de direitos.

2.3 Como conciliar teorias de redistribuição e teorias de reconhecimento?

Entendida a democracia como um fim em si mesmo, já que ela é relevante como decorrência da igualdade entre os cidadãos, e não apenas como um meio para a satisfação das necessidades sociais, cabe definir de que forma este ideal pode ser implementado. Nesse sentido, deve ser analisada a possibilidade de uma relação virtuosa entre os direitos sociais e os direitos políticos, a fim de buscar uma composição entre estes tipos de direitos. Na verdade, mais que a efetivação entre direitos sociais e direitos políticos, deve-se buscar uma conciliação entre estes tipos de direitos.

Considerando que a efetivação de direitos sociais depende de demandas por redistribuição e que políticas de reconhecimento são desejáveis para o exercício do direito de voto livre das amarras clientelistas, um modelo de justiça ideal para concretizar uma conformação dessas premissas não pode ser simplista demais a ponto de subsumir o modelo do reconhecimento ao de redistribuição ou vice-versa. Tal como preceitua Nancy Fraser, os teóricos da redistribuição, como John Rawls, Ronald Dworkin e Amartya Sen, até levam em conta o problema do *status*, mas o reduzem a um viés econômico⁸⁵. Por outro lado, alguns teóricos do reconhecimento, como Axel

⁸⁵ Vale conferir a nota de rodapé n. 14 de FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 123-124: *John Rawls, por exemplo, algumas vezes concebe os bens primários, como a renda e o trabalho, como as bases sociais de auto-respeito, enquanto também fala do próprio auto-respeito como um bem primário especialmente importante e cuja distribuição é uma questão de justiça (ver Rawls, 1971: 67 e 82, e Rawls, 1993: 82, 181 e 318). Ronald Dworkin, da mesma forma, defende a ideia de igualdade de recursos como a expressão distributiva do valor moral igual das pessoas (ver Dworkin, 1981). Amartya Sen (1985), finalmente, considera os dois uma razão de ser e a capacidade*

Honneth, pretendem demonstrar que são os padrões socioculturais que ditam os valores das atividades econômicas e, portanto, a redistribuição pode ser remetida a uma luta por reconhecimento⁸⁶.

Em uma análise mais apurada desses dois paradigmas, percebe-se que nem as demandas por reconhecimento podem ser integralmente atendidas pela redistribuição nem as demandas por redistribuição podem ser atendidas pelo reconhecimento. Os exemplos clássicos, relacionados aos marginalizados pela cor da pele ou pela pobreza, atestam que não é possível tratar todas as injustiças valendo-se unicamente de um modelo ou de outro:

[N]em todo não-reconhecimento é um subproduto da má distribuição, nem de má distribuição acrescida de discriminação legal. Veja o caso do banqueiro afro-americano de Wall Street que não consegue um táxi para pegá-lo. [...] [N]em toda má distribuição é um subproduto do não-reconhecimento. Veja o caso de um experiente funcionário branco de uma indústria que fica desempregado por causa do fechamento da fábrica resultante de uma arriscada fusão cooperativa.⁸⁷

Muito embora seja perceptível a tentativa simplista de reduzir o problema do reconhecimento no âmbito da desigualdade econômica⁸⁸, não é possível simplificar um modelo de modo a inseri-lo no âmbito do outro e vice-versa. É por isso que é necessário buscar uma síntese eficiente entre estas duas concepções de justiça⁸⁹. Mais

de aparecer em público sem sentir vergonha como algo relevante para a habilidade de funcionar, portanto caindo no escopo de um relato de justiça que proíbe a distribuição igual das habilidades básicas.

⁸⁶ Cabe trazer a leitura que Nancy Fraser faz sobre as ideias de Honneth: *Ao supor que todas as desigualdades econômicas estão enraizadas em uma ordem cultural que privilegia alguns tipos de trabalho em detrimento de outros, ele acredita que mudar aquela ordem cultural seja suficiente para prevenir toda a má distribuição.* (Reconhecimento sem ética? In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 124)

⁸⁷ *Ibid.*, p. 124.

⁸⁸ REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. Revista Lua Nova, n. 73, 2008, p. 154-155: *As abissais desigualdades sociais e econômicas existentes entre as diferentes classes sociais podem ser ocultas sob as vestes do discurso da identidade étnica, racial, regional, mas, contrariamente, as torna ainda mais profundas, aumentando ainda mais as imensas disparidades regionais em termos de vigência e prática de direitos.*

⁸⁹ *Idem*. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Londres, Nova York: Verso, 2003, p. 26-27: *In moral philosophy, for example, the task is to devise a overarching conception of justice that can accommodate both defensible claims for social equality and defensible claims for the recognition of difference. In social theory, as we shall see, the task is to devise an account of contemporary society that can accommodate both the differentiation of class*

especificamente, no plano das relações entre direitos sociais e direitos políticos, é possível perceber que a subordinação que o clientelismo pode gerar em determinados eleitores parece não ser resolvida unicamente com a implementação de direitos sociais⁹⁰, razão pela qual também é preciso atender essas demandas por reconhecimento.

Além de combinar políticas de redistribuição com políticas de reconhecimento, a fim de garantir que o direito ao voto seja exercido de forma plena, ou seja, com as capacidades básicas garantidas pelos direitos sociais e sem as amarras do clientelismo, é ainda desejável que a própria concretização de direitos sociais atente para não consolidar um ambiente de submissão dos eleitores aos govenantes. Por isso, deve-se buscar um padrão ideal de implementação daqueles, com vistas a impedir relações de subordinação no processo político.

Cabe ressaltar que Nancy Fraser sustenta que o reconhecimento de diferenças, principalmente quando incide sobre vítimas de desigualdade econômica, é necessário para fortalecer a capacidade de mobilização e as lutas sociais por redistribuição⁹¹.

from status and also their mutual implication. In political theory, meanwhile, the task is to envision a set of institutional arrangements and policy reforms that can remedy both maldistribution and misrecognition, while minimizing the mutual interferences likely to arise when the two sorts of redress are sought simultaneously. In practical politics, finally, the task is to foster democratic engagement across current divides in order to build a broad-based programmatic orientation that integrates the best of the politics of redistribution with the best of the politics of recognition.

⁹⁰ Muito embora o fenômeno clientelista seja identificado, na sua origem, com o exercício do poder econômico, hoje as relações sociais nessa matéria são muito mais imbricadas e, por isso, a subordinação no que tange ao exercício do direito ao voto pode ser muito mais cultural que econômica. Identificando o clientelismo como decorrente do poder econômico, vale conferir: FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 658: *O coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico, não necessariamente, como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes. O vínculo não obedece a linhas tão simples, que se traduziriam no mero prolongamento do poder privado na ordem pública. Segundo esse esquema, o homem rico – o rico por excelência, na sociedade agrária, o fazendeiro, dono da terra – exerce poder político, num mecanismo onde o governo será o reflexo do patrimônio pessoal.* LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 33: *Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário deste tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras.*

⁹¹ FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: _____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Londres, Nova York: Verso, 2003, p. 24: *Left unattended, moreover, class misrecognition can impede the capacity to mobilize against maldistribution. To build broad support for economic transformation today requires challenging cultural attitudes that demean poor and working people, for example, ‘culture-of-poverty’ ideologies that suggest they simply get what they deserve. Likewise,*

Entretanto, em um ambiente em que os desvios na realização de direitos sociais podem afetar o livre exercício do voto, o reconhecimento deve estar mais ligado ao fortalecimento da representatividade democrática, de modo que a escolha de políticas de redistribuição possa ser considerada como autogoverno e não como um governo de outros.

Assim, a aplicação das teorias do reconhecimento no Brasil, antes de almejar uma participação ativa dos cidadãos, deve, em primeiro lugar, viabilizar a garantia plena de direitos políticos. Note-se que Fraser escreve para um público americano que conquistou direitos da mesma forma como na Inglaterra, na evolução usual dos direitos decorrentes da cidadania – primeiro os direitos civis, depois os direitos políticos e, por fim, os direitos sociais. Como aqui é mais palatável a ideia de garantia de direitos sociais, muito em função do peculiar percurso histórico da garantia de direitos fundamentais, o reconhecimento pode até se desenvolver a ponto de ser fonte de mobilização popular na busca por redistribuição, tal como preceitua Nancy Fraser, mas, a princípio, deve ter um outro sentido: a valorização do direito ao voto. E essa proposta só pode ser atingida se a igualdade formal, na qual a democracia e o voto estão fundamentados, evoluir para uma igualdade de fato, no âmbito social e no tratamento dispensado pelas instituições democráticas, aí incluídos os partidos políticos e os candidatos:

A democracia deve ser vista em termos de sua capacidade de tornar efetivos os direitos dos cidadãos, incluindo a ampla gama de direitos políticos, civis e sociais. Dessa maneira, a democracia eleitoral não poderia ser considerada à margem da persistência da pobreza e da desigualdade, que constituem o problema mais premente da América Latina. Assim, o ‘déficit democrático’ abarcaria tanto as insuficiências no plano das instituições, o que requer mais e melhor democracia, como os desafios de uma maior igualdade, na perspectiva de um desenvolvimento econômico e social. Existiria uma contradição entre, por um lado, a igualdade formal da democracia política e a desigualdade *de facto* que encontramos na região, no âmbito econômico-social.⁹²

poor and working people may need a recognition politics to support their struggles for economic justice; they may need, that is, to build class communities and cultures in order to neutralize the hidden injuries of class and forge the confidence to stand up for themselves. Thus, a politics of class recognition may be needed both in itself and to help get a politics of redistribution off the ground.

⁹² WALKER, Ignácio. Democracia de instituições. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 01, 2009, p. 51.

Cabe transcrever passagem de Álvaro Ricardo de Souza Cruz que explicita claramente a necessidade de reconhecimento, mesmo na implementação de direitos sociais, para garantir uma participação paritária dos indivíduos no processo político, bem como a sua relevância para a ideia de autogoverno, tão cara ao conceito de democracia:

Por fim, uma política que não leve a sério a participação do interessado não inclui ninguém. Ao contrário, perpetua a condição de exclusão. Normalmente a burocracia julga saber melhor o que seria bom para os destinatários da política pública e, em um discurso claro de exclusão, fixa de cima para baixo a forma de aplicação da política pública.⁹³

O anseio por reconhecimento não é apenas uma questão teórica. Há estudos que demonstram que, mesmo sem estarem sujeitos a um estado de pobreza extrema, os indivíduos ainda sofrem limitações na sua liberdade, por conta de um paradigma de subordinação arraigado na sociedade. Um exemplo de análise nesse sentido foi realizado por Celia Lessa Kerstenetzky e Larissa Santos na favela do Vidigal, no Rio de Janeiro, cujo objetivo era demonstrar que, mesmo não sendo considerados pobres de acordo com a renda percebida, seus habitantes ainda estariam submetidos a julgamentos preconceituosos da sociedade, que limitam a sua liberdade⁹⁴.

Tal estudo demonstrou que, mesmo gozando de uma situação econômica que pode ser considerada acima da faixa de pobreza⁹⁵, os padrões culturais da sociedade podem impor um grau de submissão aos moradores da favela, não permitindo uma

⁹³ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um olhar crítico-deliberativo sobre os direitos. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 88.

⁹⁴ KERSTENETZKY, Celia Lessa; SANTOS, Larissa. *Poverty as deprivation of freedom: The case of Vidigal shantytown in Rio de Janeiro*. Journal of Human Development and capabilities, v. 10, n. 02, jul. 2009, p. 189.

⁹⁵ Não há um padrão universal do que seria a linha de pobreza, ou seja, a renda abaixo da qual o indivíduo não tem condições de suprir suas necessidades básicas. O Banco Mundial se vale do valor de US\$ 1,25 *per capita* por dia (cf. <<http://data.worldbank.org/topic/poverty>>). No Brasil, o IPEA fixa a linha de pobreza como o dobro da linha de extrema pobreza, que seria uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS (cf. <<http://www.ipeadata.gov.br/>>). Enquanto o primeiro critério permite uma comparação mais fácil entre as diversas regiões do mundo, o critério utilizado pelo IPEA permite considerar as diversidades econômicas das regiões brasileiras. Há ainda autores que fixam a linha de pobreza na metade do salário mínimo mensal em vigor no Brasil (cf. *Ibid.*, p. 189-211). Atualmente, esse valor perfaz o montante de R\$ 339,00, uma vez que o Decreto nº 7.872, de 26.12.2012, fixou o salário mínimo para o ano de 2013 em R\$ 678,00.

participação paritária desses indivíduos na sociedade. Há dados que demonstram que a “pobreza” relacionada à liberdade nem sempre corresponde à pobreza relacionada à renda:

Enquanto pelo critério da liberdade 89% das famílias foram classificadas como pobres ou extremamente pobres, de acordo com o critério de renda apenas 35% das famílias estavam abaixo da linha da pobreza. Ao comparar a ‘pobreza de renda’ com a ‘pobreza de liberdade’, encontramos um resultado equivalente a 28 famílias, que representam 42% da amostra. Observamos, também, que as médias finais demonstram que o Vidigal representado na nossa amostra não é pobre em renda, mas é pobre em liberdade.⁹⁶

No referido estudo, a chamada “pobreza de liberdade” está relacionada à privação de capacidades básicas, as quais incluem o acesso a bens essenciais a uma vida digna e as oportunidades para perseguir o ideal de bem-estar de cada um e para participar da coletividade⁹⁷. Para levar em conta ambos esses fatores, foram analisados determinados indicadores considerados relevantes, quais sejam moradia adequada, saúde, trabalho gratificante, nível suficiente de educação, proteção das crianças, ausência de fome ou desnutrição, vestuário, acesso aos serviços públicos, não sofrer discriminação, não viver com medo, participar na vida da comunidade, participar em associações na cidade, ser feliz, ter orgulho de si mesmo⁹⁸. Note-se que esses

⁹⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa; SANTOS, Larissa. *Poverty as deprivation of freedom: The case of Vidigal shantytown in Rio de Janeiro*. Journal of Human Development and capabilities, v. 10, n. 02, jul. 2009, p. 208, tradução livre de: *While by the criterion of freedom 89% of the families were classified as poor or extremely poor, according to the income criterion only 35% of the families were below the poverty line. In comparing the ‘income poverty’ with ‘freedom poverty’, we found an equivalent result in 28 families, representing 42% of the sample. We also noted that the final averages demonstrate that the Vidigal depicted in our sample is not poor in income, but it is poor in freedom.*

⁹⁷ *Ibid.*, p. 191: *When analyzing the well-being of individual members of the Vidigal community, our main hypothesis is that the social circumstance of ‘living in a favela’ significantly compresses the freedom of choice of individuals. Thus, ‘living in a favela’ affects individuals’ well-being in the three senses indicated above: people enjoy less freedom, fewer opportunities for realization and fewer opportunities for collective action. In addition, ‘living in a favela’ by itself imposes on residents a sizable discount on the achievements that would otherwise arise from their access to goods, services and social relations.*

⁹⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa; SANTOS, Larissa. *Poverty as deprivation of freedom: The case of Vidigal shantytown in Rio de Janeiro*. Journal of Human Development and capabilities, v. 10, n. 02, jul. 2009, p. 192-193: *We identified 13 relevant functionings we consider able to cover universal and context-depend aspects; be well-sheltered; be healthy; do gratifying work; enjoy a good schooling level; have protected children; be free from hunger and undernourishment; dress adequately; enjoy access to public services; not suffer discrimination; live without fear; participate in community life; participate in the associative life of the city; and be happy and proud of oneself. They combine achievements associated with consumption of goods and services, valuables activities (work, civic and political participation), objective states (good schooling level, protected children, live without fear,*

indicadores estão relacionados a oportunidades de acesso dos moradores do Vidigal tanto aos serviços públicos – portanto, às políticas públicas de direitos sociais – quanto à vida coletiva na comunidade e na cidade – o que está relacionado à participação política na localidade e também aquela que abrange interações com outros moradores da cidade.

A pesquisa demonstrou que os fatores que mais contribuíram para concluir pela pobreza de liberdade dos moradores do Vidigal foram os baixos índices dos indicadores ‘participação nas associações da cidade’, ‘bom nível escolar’ e ‘não passar fome ou desnutrição’⁹⁹. Por outro lado, a média da renda percebida pelos moradores do Vidigal indica que eles não podem ser considerados como pobres. Por isso, é relevante ressaltar que, ainda que eles não sejam contemplados por um amplo leque de direitos sociais, já que não há índices satisfatórios no âmbito da segurança alimentar e da educação, a diminuição do grau de pobreza não foi suficiente para fomentar uma participação social.

Assim, parece existir a possibilidade de uma dupla marginalização das pessoas: elas podem ser afastadas da sociedade tanto em razão de não possuírem condições econômicas quanto por não serem reconhecidas como pares pelos demais indivíduos¹⁰⁰. Dessa forma, não é despicienda uma análise multifacetada da igualdade, a qual deve abranger conjuntamente as demandas por redistribuição e as demandas por reconhecimento.

Transplantada essa ideia para o âmbito dos direitos sociais e políticos, é necessário que a implementação deles tenha uma preocupação mais ampla que

freedom from discrimination) and subjective perceptions (be happy and have self-esteem). We also collected information on income and reserved it to observe the correlation between it and our measure of achievement.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 207.

¹⁰⁰ REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. Revista Lua Nova, n. 73, 2008, p. 176-177: *Nancy Fraser comenta o caráter híbrido da exclusão que atinge muitas categorias sociais. Referia-se explicitamente aos negros e às mulheres. Seu raciocínio pode ser estendido às várias situações vividas por outros grupos sociais, étnicos e culturais. Segundo a autora, essas categorias sociais constituem o que chama de coletividades ambivalentes, ou seja, portam traços de exclusão duplos, trazendo para o âmbito mais amplo da vida duplas marginalizações. Por isso, exigem políticas de reconhecimento que contemplem as várias dimensões das injustiças econômicas, sociais e culturais que as vitimam. [...] Concretamente, precisam de políticas públicas que lhes forneçam renda no âmbito econômico e social, e, simultaneamente, de políticas culturais e educacionais voltadas à mudança dos paradigmas valorativos da sociedade.*

apenas a independência financeira dos indivíduos. Não se nega, na verdade, que tal processo seja importante para alcançar um ideal de igualdade. Mas um *status* de cidadão somente poderá ser atingido se o indivíduo se perceber na sociedade como um sujeito de direito e, conseqüentemente, valorizar o direito ao voto¹⁰¹.

Por isso, a própria realização de direitos sociais, que tem o objetivo de atingir a igualdade material, não deve trazer com ela um ranço clientelista, de troca de favores e relações personalistas, que pode macular este ideal igualitário no âmbito do exercício do direito de voto. Nesse sentido, devem ser deixadas de lado as noções mais tradicionais desse fenômeno. Não se está aqui falando de um clientelismo autoritário, que subjuga mediante a violência ou a ameaça, como nos currais eleitorais tradicionais. Também não se trata de um clientelismo escrachado que aborda os eleitores como clientes cujos votos podem ser livremente comprados. As relações clientelistas que a concretização de direitos sociais podem estabelecer são muito mais sofisticadas e sutis, mas podem igualmente comprometer o exercício da democracia^{102 103}. Tais imbricações complexas e, ao mesmo tempo, pouco perceptíveis podem ser assim definidas:

¹⁰¹ REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. Revista Lua Nova, n. 73, 2008, p. 155: *Observe-se apenas uma das tantas situações em que a desigualdade reforça as assimetrias políticas. O status de cidadão iguala todos para o exercício de certos direitos e separa radicalmente ou até torna impossível a vivência de outros tantos. Por exemplo, todos podem votar no Brasil o direito de voto é teoricamente amplo, com a inclusão dos analfabetos pela Constituição de 1988 e, decênios antes, das mulheres. Todavia, a desigualdade social profunda aumenta e amplifica de modo brutal a assimetria informativa e educacional destes segmentos, ou, como diria Amartya Sen e a filósofa Martha Nussbaum, sua capacitação (capability e functioning) operativa para o exercício deste direito.* (grifos no original)

¹⁰² BARCELLOS, Ana Paula de. *Conditional cash transfer programs and their possible side effects: the Brazilian Bolsa Família case*. 2012. Trabalho apresentado no Seminário em Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, México, 2012. Gentilmente cedido pela autora, p. 13-14: *There is no precise conceptualization of the phenomenon of political clientelism, as it can take several forms. Either way, the use of the term clientelism in contemporary political environment seeks to describe situations in which people provide political support to authority, or to a particular political group, as a payback for some sort of personal profit received from this authority. (...) The relationship established between individuals and the Government in this context is not one of citizenship, but one of subordination. The person views the personal profit as a sort of favor (and not a right), which is provided by the person exercising the authority, with whom he or she establishes a bond of loyalty. (...) Voting, therefore, is no longer an opportunity in which the individual can control the action of public officials, but the moment to "return the favor" for the benefit received (and guarantee its continuation).*

¹⁰³ GAY, Robert. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. A tale of two favelas*. United States: Temple University Press, 1994, p. 05: *Clientelism is a somewhat expansive concept that refers to particularistic and hierarchical exchange relationships between actors of different social status and wealth. As such, it encompasses both the relationship between lord and vassal in the countryside and the more contemporary and increasingly urban forms of face-to-face exchange between politician and voter. Populism, on the other hand, refers to elite-led, multiclass mass movements of marginal or hitherto excluded groups in civil society. Like clientelism, however,*

Por exemplo, uma grande variedade de sistemas políticos, incluindo muitos que realizam eleições regulares, obrigam os pobres a sacrificar seus direitos políticos se eles querem ter acesso a programas distributivos. Tal condicionalidade interfere no exercício dos direitos de cidadania e, portanto, prejudica a consolidação de regimes democráticos. Essas relações de dominação podem ser amplamente entendida em termos de clientelismo, uma relação baseada na subordinação política em troca de recompensas materiais.¹⁰⁴

Neste caso, o desenho das políticas públicas pode contribuir, de maneira deliberada ou não, para incutir na população não a consciência de que os bens ou serviços recebidos são direitos aos quais ela faz jus, mas a ilusão de que os governantes da situação agem de maneira caridosa e generosa. E o impacto disso nos direitos políticos, principalmente no âmbito do voto, pode ser decisivo para a eleição ou não de um candidato.

Assim, enquanto houver uma crença generalizada de que os direitos sociais não são direitos fundamentais à dignidade humana, eles continuarão sendo encarados como uma mera “ajuda”, uma concessão ou uma forma de caridade por parte do Estado¹⁰⁵. Por essa razão, as ações para a sua implantação perpetuarão uma cultura segregacionista: de um lado, os sujeitos elitizados e detentores de direitos, capazes de exercer uma verdadeira influência política; e, de outro, beneficiários de um auxílio

populism is essentially a votes-for-patronage strategy based on the monopoly and selective distribution of public goods and the protection and expansion of public turf.

¹⁰⁴ Tradução livre de FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico*. World Politics, v. 46, n. 02, jan. 1994, p. 152-153: *For example, a wide range of political systems, including many that hold regular elections, oblige the poor to sacrifice their political rights if they want access to distributive programs. Such conditionality interferes with the exercise of citizenship rights and therefore undermines the consolidation of democratic regimes. These relations of domination can be broadly understood in terms of clientelism, a relationship based on political subordination in exchange for material rewards.* (grifos no original)

¹⁰⁵ COSTA, Viviane Marinho da; CASTRO, Luciana Maria Cerqueira; PRADO, Shirley Donizete; GUGELMIN, Silvia Ângela. A “ajuda” do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, v. 07, n. 03, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/5092/3845>>. Acesso em 25.05.2013, p. 213: *No entanto, a própria implementação das políticas de transferência de renda, sua utilização em campanhas políticas e programas de governo e sua representação para beneficiário de programas de TR demonstram grande limitação no que se refere à possibilidade real de conduzir a TR a uma redistribuição de renda e constituição de direitos. Das principais políticas de renda mínima da América Latina, Fonseca & Viana destacam pelo menos três similaridades entre elas: o foco em famílias, pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes (com algumas exceções como o programa do Uruguai, que é mais amplo); o princípio das contrapartidas ou condicionalidades; e o não-pertencimento ao campo dos direitos.*

estatal que dependem da generosidade do governo para garantirem a sua sobrevivência. Não há paridade de participação política possível diante desse modelo de subordinação.

É claro que a implementação de direitos sociais pode estar carregada de um objetivo escuso de troca de favores ou pode até mesmo apresentar acidentalmente um efeito clientelista. Por isso, é possível vislumbrar a existência de um *continuum*, cujas extremidades sejam o clientelismo e a cidadania. Nesta senda, as políticas públicas poderão estar localizadas entre esses dois extremos, dependendo do grau de influência que ela terá no exercício de direitos políticos. Se ela aprofunda o personalismo e o culto ao governante, estará mais próxima do clientelismo. Mas se, ao contrário, permitir a liberdade plena do voto ou mesmo se fortalecer a participação política, aproximar-se-á de um ideal de cidadania. Os pontos intermediários deste *continuum* podem ser assim exemplificados:

O polo autoritário e o pluralista do *continuum* proposto do clientelismo à cidadania são facilmente definidos, mas é a multiplicidade das relações políticas no seu meio que desafia os analistas a desenvolver categorias apropriadas para sistemas em transição (especialmente porque muitos regimes em transição tendem a ficar estagnados em algum lugar próximo de um limiar democrático). Este quadro sugere que o semiclientelismo é uma categoria útil para a exploração dessas relações sociais que recaem entre clientelismo autoritário e direitos pluralistas de cidadania.

[...]

O semiclientelismo difere do clientelismo autoritário porque conta com negócios inexecutáveis, ao mesmo tempo em que difere do pluralismo, porque os atores estatais ainda tentam violar o direito à autonomia associativa.¹⁰⁶

Cabe ressaltar ainda que a localização de uma determinada ação ao longo do *continuum* clientelismo-cidadania é dinâmica e variável, a depender de elementos que caracterizem as políticas públicas sociais, tal como tempo, público-alvo, abrangência e

¹⁰⁶ Tradução livre de FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico*. World Politics, v. 46, n. 2, jan. 1994, p. 157-158: *The authoritarian and pluralistic poles of this proposed continuum from clientelism to citizenship are easily defined; but it is the multiplicity of political relationships in between that challenges analysts to develop categories appropriate to systems in transition (especially since many regimes in transition tend to get stuck somewhere short of a democratic threshold). This framework suggests that semiclientelism is a useful category for an exploration of those state society relationships that fall in between authoritarian clientelism and pluralist citizenship rights. (...) Semiclientelism differs from authoritarian clientelism because it relies on unenforceable deals, while it differs from pluralism because state actors still attempt to violate the right to associational autonomy.*

características estruturantes. Nesse sentido, dependendo das qualidades de cada programa social, poderá ele se aproximar mais ou menos de um objetivo de formação cidadã. Um exemplo disso são os programas de redistribuição de renda que, muito embora possam conter distintos graus de impacto clientelista na população beneficiada, também contribuem, em alguma medida, para o atingimento de uma igualdade não só material, mas também política¹⁰⁷.

A finalidade deste trabalho é tentar identificar um ponto na implementação de direitos sociais, que, ao longo de um espectro que pode variar entre o clientelismo mais arcaico e a cidadania plena e ativa, aproxime-se mais deste ideal. Neste sentido, não se pode olvidar da valorização de direitos políticos na busca por um reconhecimento que permita solapar a uma cultura de não pertencimento na sociedade, de não ser sujeito de direitos¹⁰⁸.

Para atingir tal objetivo, será analisada a política pública mais significativa implantada no Brasil para atender as demandas por redistribuição, a fim de tentar comprovar a hipótese aqui levantada de que a implementação de uma política redistributiva pode incrementar o gozo de direitos sociais, mas pode ainda ter o efeito perverso de fomentar uma cultura clientelista, de subordinação dos eleitores aos governantes. Assim, os dados analisados permitem a localização desta política pública no referido *continuum* clientelismo-cidadania. Será realizado o estudo do caso do Programa Bolsa Família.

¹⁰⁷ Isso pode ser observado por estudos realizados no México, na implementação do chamado Programa Nacional da Solidariedade, constituído por um complexo de fundos destinados ao combate à pobreza. Cf. FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico*. World Politics, v. 46, n. 02, jan. 1994, p. 179: *As a result, implementation of Solidarity involved three concurrent scenarios: more of the same authoritarian clientelism; modernized semiclientelism, involving attempted but unenforceable buying of political support; and pluralism, where antipoverty resource allocation was not conditioned on political subordination.*

¹⁰⁸ REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. Revista Lua Nova, n. 73, 2008, p. 149: *Desta forma, a cidadania se constitui em um arcabouço de direitos, prerrogativas e deveres que configura um sistema de reciprocidades determinantes da natureza das relações entre os indivíduos entre si e com o Estado. Seu enraizamento na vida coletiva como sentimento, cultura e sistema de referências valorativas torna-se medida fundamental do grau de democratização alcançado por uma dada sociedade. Sua configuração política normativa mais ampla se expressa através de um conjunto de valores morais e regras jurídicas e sociais que sustentam as relações de reciprocidade e de interdependência entre os indivíduos e os diversos grupos sociais na concretude da ação coletiva.* (grifos no original)

3 A ANÁLISE DE CASO: O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SOCIEDADE

3.1 Antecedentes históricos

Após a Primeira Guerra Mundial, os programas de transferência monetária foram muito defendidos como uma alternativa no combate às altas taxas de desemprego, mas é efetivamente após a Segunda Guerra Mundial, com a consolidação do modelo de *Welfare State*, que ocorrem mudanças importantes no padrão de intervenção social estatal nas economias capitalistas, sobretudo na Europa. A emergência dos direitos sociais é um reflexo dessa mudança de perspectiva acerca do ideal de justiça social.

Nessa conjuntura, o debate sobre os programas de transferência de renda é intensificado e surgem propostas que se diferenciam, principalmente, pela forma de conceber a relação entre renda e trabalho (se vinculada ou desvinculada), pela imposição ou não de condicionalidades, pela implementação focalizada ou universal, ou ainda pela substituição ou complementariedade desta política em relação ao sistema de proteção existente¹⁰⁹.

No Brasil do início do século XX, a assistência social esteve quase exclusivamente nas mãos de associações particulares, como irmandades religiosas oriundas da época colonial e sociedades de auxílio mútuo, que antecederam aos sindicatos, ambas regidas por relações contratuais em que seus membros se obrigavam a contribuições periódicas.

Na mesma senda, mas sob natureza jurídica diversa, vale mencionar as santas casas da misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento das pessoas em situação de pobreza. *Pari passu*, nas áreas rurais as perspectivas eram bastante mais restritas e adversas:

¹⁰⁹ MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008>. Acesso em 25.05.2013, p. 1456.

No campo, a pequena assistência social que existia era exercida pelos coronéis. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários também constituíam o único recurso dos trabalhadores quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital, de ser enterrado. A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhe davam alguma legitimidade. Por mais desigual que fosse a relação entre coronel e trabalhador, existia um mínimo de reciprocidade. Em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção contra a polícia e assistência em momentos de necessidade. Havia um entendimento implícito a respeito dessas obrigações mútuas. Esse lado das relações mascarava a exploração do trabalhador e ajuda a explicar a durabilidade do poder dos coronéis.¹¹⁰

O ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, contribuiu apenas timidamente para a elaboração de uma incipiente legislação social, instituidora de proteções muitíssimo limitadas. Evento mais significativo parece ter sido a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923, muito embora atendendo a uma lógica corporativista manifestamente vinculada à tradição de proteção de determinadas categorias profissionais contra riscos de perda de capacidade laboral:

Foi a primeira lei eficaz de assistência social. [...] Três anos depois, em 1926, foi criado um instituto de previdência para os funcionários da União. O sistema das Caixas expandiu-se para outras empresas. Embora modestas e limitadas a poucas pessoas, essas medidas foram o germe da legislação social da década seguinte.¹¹¹

Em verdade, os primeiros movimentos no sentido da formulação e consolidação de um Sistema de Proteção Social remetem ao período da “Era Vargas”, iniciado nos anos de 1930, com a Revolução que culminou no fim da República Velha e que precipitou a transformação do modelo de desenvolvimento econômico nacional. As elites brasileiras, a partir desse momento, passaram a verter o país no sentido da industrialização, enfraquecendo a lógica atávica da vocação agro-exportadora, no afã de modernizá-lo e fortalecer sua soberania.

Destarte, o novo modelo produziu uma reconfiguração socioespacial, com o robustecimento da classe operária e um movimento de adensamento populacional

¹¹⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 59.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 60.

urbano. Tais fatores propiciaram as condições para o florescimento dos direitos sociais, muito embora o sistema tenha sido institucionalizado muito mais por vontade política do que em razão de demandas por parte da sociedade. A despeito dessa origem, que ainda repercute vivamente na forma pela qual a população enxerga as políticas públicas de assistência social, ainda assim estava aberta a vereda para os direitos da cidadania¹¹². José Murilo de Carvalho esclarece a representatividade do período em comento:

O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido. No campo que aqui nos interessa, a mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais. Uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir, veio vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. A partir desse forte impulso, a legislação social não parou de ampliar seu alcance, apesar dos grandes problemas financeiros e gerenciais que até hoje afligem sua implementação.¹¹³

A partir de então, o Sistema de Proteção Social brasileiro se expande, sobretudo durante a década de 1970, em pleno regime militar. E nisso não há qualquer contradição: os programas sociais atenuavam o recrudescimento da repressão sobre direitos civis e políticos dos cidadãos. Ou seja, a proteção social servia ao propósito de dar alguma legitimidade ao governo militar, não obstante seu autoritarismo deletério.

A década seguinte é marcada pelo despontar de novas e crescentes demandas sociais e políticas, capitaneadas pelo fortalecimento do movimento sindical e pela comoção em prol da redemocratização. Com isso, a vida política do país entra em ebulição, dando azo ao surgimento de novos partidos e à saída de outros do plano da clandestinidade. A aspiração por uma nova organização política e social, capaz de marcar uma ruptura com o regime vigente, levou o país decisivamente aos trabalhos da Assembleia Constituinte que culminou com a Constituição Federal de 1988, pródiga no

¹¹² SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/157?mode=full&submit_simple=Mostrar+registro+em+formato+completo>. Acesso em 25.05.2013, p. 1437.

¹¹³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 65.

reconhecimento de direitos da cidadania. É nesse contexto que a assistência social passa a ser reconhecida como direito da seguridade social, de caráter universal e de responsabilidade do Poder Público. Desta forma, buscava-se a superação do conceito de “cidadania regulada”¹¹⁴ e, conseqüentemente, da vetusta cultura do assistencialismo público caritativo e pontual.

Em sentido mais estrito, é efetivamente a partir de 1991 que as discussões sobre os programas de transferência de renda entram na agenda nacional de políticas públicas, muito em razão do Projeto de Lei do Senado nº 80/1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que propugnava a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Na justificação do PLS, Suplicy argumenta:

Proponho um mecanismo que visa garantir renda mínima a pessoas adultas que não conseguem ganhar rendimentos suficientes para suas necessidades básicas. Simples na sua concepção, este instrumento tem sido defendido por alguns dos mais conceituados economistas de diferentes tendências, como John Kenneth Galbraith, James Tobin Robert Solow e Milton Freedman [sic]. Reconheço a persistência do brasileiro Antonio Maria da Silveira, que o defende há vinte. Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger já defenderam a sua introdução, e Paul Singer também o tem defendido, na forma de um mínimo familiar.¹¹⁵

A proposta foi referida como espécie de política social de combate à pobreza e à desigualdade de renda em consonância com o conceito de Imposto de Renda Negativo (IRN), termo cunhado por Milton Friedman para classificar o modelo de transferência monetária direta a todos aqueles que estejam situados abaixo de um determinado patamar de renda^{116 117}. Outro modelo possível se baseia na concessão de uma renda fixa universal, a Renda Básica da Cidadania (RBC), experiência

¹¹⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 131.

¹¹⁵ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 80/1991*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp>. Acesso em 25.05.2013.

¹¹⁶ SANDRONI, Paulo (org.). *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

¹¹⁷ RAMOS, Carlos Alberto. *O Programa de Garantia de Renda Mínima*. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0357.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 15: [...] [A] lógica do IRN parte da definição de uma renda mínima (RM) fixada exogenamente (nível de indigência pobreza, etc.). Paralelamente, estabelece-se uma alíquota (imposto) sobre os rendimentos, que, de acordo com o nível destes últimos e tendo como referência o patamar mínimo já mencionado, será negativa ou positiva. No primeiro caso, o indivíduo, ou família, receberá uma complementação (monetária) na sua renda; no segundo caso, contribuirá para o financiamento dessa complementação.

praticada há muitas décadas no Estado norte-americano do Alasca¹¹⁸. Tempos depois, esse segundo paradigma ainda viria a ser acolhido pelo mesmo Senador em um novo PLS, de nº 266/2001, propositivo da Renda Básica Incondicional ou Renda de Cidadania, posteriormente convertido em lei¹¹⁹.

Em 1995 surgem as primeiras experiências municipais na implantação de programas de transferência de renda, como em Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Brasília. No ano seguinte, de forma incipiente, o governo federal passa a tangenciar a questão através da criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e do início da implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Finalmente, em 2001, penúltimo ano do segundo mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, há a expansão dos programas federais então existentes e a criação de novos, como os Programas “Bolsa Escola” (PBE) e “Bolsa Alimentação” (PBA), que passaram a ser geridos de forma descentralizada, ampliando significativamente o alcance dessas ações¹²⁰. No entanto, o desenvolvimento e acompanhamento das ações foram bastante prejudicados pela ausência de cooperação técnica e financeira, principalmente entre municípios e Governo Federal¹²¹.

Uma tentativa de solucionar tais problemas de coordenação e sobreposição de programas resultou na criação, no final de 2001, do Cadastro Único de Programas

¹¹⁸ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil*. Revista Saúde e Sociedade, v. 12, n. 01, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/09.pdf>>. Acesso em 25.05.2013, p. 71.

¹¹⁹ O referido PLS foi convertido na Lei 10.835/2004, cujo artigo 1º e seu respectivo parágrafo 1º estabelecem: *Art. 1º. É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. § 1º. A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm>. Acesso em 25.05.2013.

¹²⁰ MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008>. Acesso em 25.05.2013, p. 1459.

¹²¹ BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda*. Revista Novos estudos – CEBRAP, n. 87, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25.05.2013, p. 117-119.

Sociais, destinado a identificar famílias em situação de pobreza nos municípios brasileiros e aprimorar a focalização das ações. Porém, houve pouco tempo para colher os resultados da iniciativa. Logo o Cadastro Único passaria por alterações estruturantes.

A partir de 2003, no início do mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, a instituição da política “Fome Zero” como principal estratégia de enfrentamento à pobreza serviu de indicativo da relevância da pauta social na agenda governamental. Isso se infere do lançamento do Programa Bolsa Família – PBF, pensado, a partir da Lei nº 10.835/2004, como marco inicial do esforço de implantação da Renda Básica, bem como da significativa elevação dos recursos orçamentários destinados à pasta social do governo. Deste momento em diante, pode-se cogitar da instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda como supedâneo primário do Sistema de Proteção Social no Brasil^{122 123}.

3.2 O Programa Bolsa Família – PBF

A despeito dos avanços alcançados ao longo da década de 1990, em regra, as políticas públicas de transferência de renda sempre foram negativamente marcadas por coberturas deficitárias, falhas de controle e fragmentação das ações. Um diagnóstico sobre os programas sociais do período, elaborado no final de 2002, durante a transição do Governo FHC para o Governo Lula, destaca os seguintes problemas:

[...] existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de Planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios; orçamentos

¹²² MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008>. Acesso em 25.05.2013, p. 1460.

¹²³ A Proteção Social Básica (PSB) tem por objetivo prevenir situações de risco relacionadas à vulnerabilidade social. Por outro lado, a Proteção Social Especial (PSE) é destinada à proteção de pessoas cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Em síntese, o que os diferencia é o caráter preventivo de um e protetivo do outro, respectivamente.

alocados insuficientes [sic]; não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas.¹²⁴

Entrementes, sobretudo na última década, o Brasil já havia conseguido reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza: de 25,6% da população em 1990 para 12% em 2003 e, finalmente, para 4,8% em 2008, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA¹²⁵. Ainda assim, 8,9 milhões de brasileiros permaneciam vivendo com renda domiciliar inferior a US\$ 1,25 por dia até 2008. À época, o número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza era quase um quinto do observado em 1990 e pouco mais do que um terço do constatado em 1995¹²⁶.

Fato é que a pesquisa quantitativa avulta um substancial incremento das políticas sociais no período. O exemplo mais notável dessa avaliação é o caso do Bolsa Família, ainda em curso, o qual depende de uma compreensão multifacetada. Nesse sentido, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹²⁷ apresenta o PBF como um instrumento de transferência direta de renda com condicionalidades que contempla famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. Trata-se, hoje, de uma das vertentes do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)¹²⁸, que por seu turno busca a garantia de renda, a inclusão produtiva e o acesso aos serviços públicos para brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais (extrema pobreza) ou a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais (pobreza)¹²⁹.

Em relação ao seu alcance, em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e, em

¹²⁴ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/157?mode=full&submit_simple=Mostrar+registro+em+formato+completo>. Acesso em 25.05.2013, p. 1438.

¹²⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília, DF, mar. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1061&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013.

¹²⁶ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em 25.05.2013.

¹²⁷ Resultado da fusão, em 2003, dos Ministérios da Segurança Alimentar e da Assistência Social.

¹²⁸ Sucessor do “Fome Zero”.

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 25.05.2013.

dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões. Ao final de 2006, o PBF já alcançava a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas¹³⁰. Atualmente, abarca cerca de 13 milhões unidades familiares e, ao longo de 2013, serão investidos quase R\$ 24 bilhões no Programa (o que representa 0,5% do PIB nacional) para a sua expansão¹³¹.

O PBF foi instituído pela Lei nº 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209/04, cuja finalidade inicial era a superação das debilidades históricas das políticas públicas de cunho social, assim como a consolidação de uma estratégia nacional de transferência condicionada de renda. Tal projeto foi implementado através da unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola –, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação –, do Cadastramento Único do Governo Federal (todos esses instituídos em 2001), do Programa Auxílio-Gás, criado em 2002, ainda no governo FHC (e revogado em 2008), e, finalmente, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA –, de 2003, já criado no governo Lula. Iniciava-se a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social (Suas), consolidando a política de transferências de renda de caráter não contributivo.

A formulação dessa política pública unificadora abarcou, em apertada síntese, três eixos principais de atuação: (i) transferência de renda; (ii) condicionalidades; e (iii) ações e programas complementares. A primeira diretriz buscava promover o alívio imediato da pobreza. A segunda representaria um reforço ao acesso a direitos sociais básicos, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Por fim, o terceiro eixo deveria contemplar ações para o desenvolvimento do capital humano, a fim de que as famílias pudessem superar a condição de vulnerabilidade e emancipar-se do programa¹³².

¹³⁰ MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?* Revista Katál, v. 10, n. 01, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em 25.05.2013, p. 88.

¹³¹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 25.05.2013.

¹³² MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no*

Contudo, é facilmente constatável que a transferência de renda acaba ocupando uma posição de centralidade no PBF e até mesmo no rol de programas executados pelo MDS. Em 2010, por exemplo, a execução orçamentária das transferências de renda do Bolsa Família consumiu pouco mais de R\$ 14 bilhões do total de R\$ 39,4 bilhões destinados ao MDS, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN)¹³³.

Vale destacar, ainda, que a unificação da gestão do Programa demandou sua descentralização e seu compartilhamento entre os entes federados, mediante adesão voluntária¹³⁴ dos municípios, que são responsáveis diretos por sua implementação – inteligência do artigo 8º da referida Lei instituidora (Lei nº 10.836/2004):

Art. 8º. A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. [...]

§ 1º. A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família.

Já a seleção dos beneficiários é feita através das informações registradas pelos municípios no Cadastro, que identifica as famílias que se encontram em estado de pobreza ou de extrema pobreza, de acordo com o que dispõe o artigo 18 do Decreto nº 5.209/2004, com a redação atualizada pelo Decreto nº 6.917/2009:

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente.

§ 1º. As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que

campo da política social brasileira? Revista Katál, v. 10, n. 01, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em 25.05.2013, p. 89.

¹³³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 70.

¹³⁴ Há celebração de termos de adesão entre o MDS, Estados, Municípios e DF, cf. Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º. O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

[...]

Percebe-se, nesta toada, a adoção do conceito de discriminação positiva, já que o critério de elegibilidade do público-alvo do Programa é, basicamente, a insuficiência de recursos para a sobrevivência familiar. É nesse sentido que a renda emerge como instrumento de aferição objetiva dessa situação, determinando a escolha dos beneficiários.

Nesse sentido, o Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único, que é coordenado pelo MDS e, a partir desses dados, o Ministério, especificamente através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), seleciona as famílias que serão incluídas no PBF. O cadastro também serve ao propósito de subsidiar o planejamento de outras políticas públicas, de diferentes níveis de governo¹³⁵. Com a entrada da família no programa, há o envio do cartão magnético pela Caixa Econômica Federal – CEF, instituição responsável pela transferência do benefício às famílias.

Os benefícios estão arrolados de forma mais organizada no artigo 19 do Decreto regulamentador (Decreto nº 5.209/2004):

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

I - **benefício básico**, no valor mensal de R\$ 70,00 (setenta reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - **benefício variável**, no valor mensal de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:

- a) gestantes;
- b) nutrízes;
- c) crianças entre zero e doze anos; ou

¹³⁵ Em julho de 2011, o Cadastro Único contabilizava 19.685.993 de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo e 17.285.646 com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). Em relação ao PBF, eram 12.952.039 de famílias beneficiadas, segundo dados da SENARC (Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 68).

d) adolescentes até quinze anos;

III - **benefício variável vinculado ao adolescente**, no valor mensal de R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino;

IV - **benefício variável de caráter extraordinário**: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família;

V - **benefício para superação da extrema pobreza**, cujo valor será calculado na forma do § 3º, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do *caput* igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*:

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do *caput* igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*. (grifos nossos)

Assim sendo, o benefício de transferência condicionada de renda pode variar entre R\$ 32,00 (trinta e dois reais) e R\$ 306,00 (trezentos e seis reais), dependendo da conformação das famílias e de sua renda *per capita* mensal. Caso a unidade familiar seja extremamente pobre, ou seja, perceba até R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita* mensais, receberá no âmbito do PBF o benefício básico no valor de R\$ 70,00 (setenta reais), independentemente das características das pessoas que formam a família. O objetivo do PBF nesse caso é conferir uma segurança social mínima a essas famílias, ainda que dela não façam parte indivíduos que mereçam atenção mais destacada. A tal benefício, será acrescido o montante de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais), se gestantes, nutrízes, crianças de zero a doze anos ou adolescentes de treze a quinze anos integrarem a família. Será ainda somado o valor de R\$ 76,00 (setenta e seis reais), até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais), se ela for composta também por adolescentes entre dezesseis e dezessete anos.

Por outro lado, caso a renda familiar demonstre uma situação de pobreza, que é definida pela percepção mensal de valores entre R\$ 70,00 (setenta reais) e R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, não será concedido o benefício básico, mas apenas o benefício variável. Nesta situação, a família não integrará de *per se* o

Programa Bolsa Família, pois a finalidade de transferência de renda será a construção de uma proteção social em torno de indivíduos dotados de vulnerabilidades. Dessa forma, se for composta por gestantes, nutrizes, crianças de zero a doze anos e adolescentes de treze a quinze anos, será pago o montante de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais). Se a unidade familiar for formada por adolescentes de dezesseis a dezessete anos, será ainda somado o valor de R\$ 76,00 (setenta e seis reais), até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais). Assim, enquanto as famílias em situação de pobreza extrema podem receber entre R\$ 70,00 (setenta reais) e R\$ 306,00 (trezentos e seis reais), as famílias em situação de pobreza podem receber entre R\$ 32,00 (trinta e dois reais) e R\$ 236,00 (duzentos e trinta e seis reais)¹³⁶.

3.3 As condicionalidades do PBF

À aquisição e à fruição desses benefícios correspondem determinadas contrapartidas por parte das famílias que são contempladas: são as chamadas condicionalidades, verdadeiros compromissos assumidos pelos beneficiários perante o Poder Público com a finalidade de assegurar o cumprimento efetivo da *ratio* do programa: a emancipação social. Vejamos o teor do artigo 3º da Lei nº 10.836/2004, que trata das condicionalidades:

Art. 3º. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do *caput* do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do *caput* do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Nesse sentido, regulamentações posteriores conferiram maior clareza aos compromissos: na área da saúde, as famílias beneficiárias devem cumprir com o

¹³⁶ Os valores que podem ser concedidos no âmbito do Programa Bolsa Família, dependendo da conformação das famílias e da sua renda *per capita* estão dispostos de forma didática em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 20.05.2013.

calendário oficial de vacinação e realizar o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças com idade inferior aos 7 anos, levando-as às unidades de saúde, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde. Por sua vez, as mulheres na faixa de 14 a 44 anos devem igualmente proceder ao acompanhamento nutricional e, caso sejam gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e comparecer às consultas para acompanhamento de sua saúde e de seu bebê¹³⁷.

Na seara da educação, de outro turno, crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter, no mínimo, 75% de assiduidade. De acordo com o Informe Bolsa Família nº 74, são motivos justificáveis considerados pelo Sistema Presença¹³⁸ (acompanhamento da frequência escolar): doenças do aluno, doença ou óbito na família, inexistência da oferta de serviço educacional e fatores impeditivos tais como calamidades, falta de transporte, violência urbana na área escolar, etc.

Finalmente, no âmbito da assistência social, crianças e adolescentes que contem com até 15 anos e estejam em risco ou tenham sido resgatadas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) oferecidos pelo próprio programa, comprometendo-se a obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Na mesma toada, o artigo 27 do Decreto regulamentador esclarece que tais condicionalidades se destinam a dois objetivos principais: estimular os beneficiários a exercerem seus direitos sociais atinentes às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, e identificar as vulnerabilidades sociais que afetam o acesso e fruição desses direitos, o que seria constatado através do monitoramento do cumprimento das condições do programa. Essa gestão é feita pelo MDS e Ministérios da Educação (MEC) e Saúde (MS), de forma articulada¹³⁹, e o eventual

¹³⁷ Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_orientacao_sobre_bolsa_familia.pdf>. Acesso em 25.05.2013.

¹³⁸ Disponível em: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>>. Acesso em 25.05.2013.

¹³⁹ Vale conferir a redação do art. 28 do Decreto nº 5209/2004: *Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004: I - o Ministério da Saúde, no que diz*

descumprimento (ou mesmo a ausência de registro dos resultados do acompanhamento nos sistemas de informação dos Ministérios) pode ocasionar o bloqueio, suspensão ou até mesmo o cancelamento do benefício¹⁴⁰.

Sobre a gestão das condicionalidades na área da saúde, a Portaria Interministerial nº 2.509/2004 dispõe que as secretarias municipais de saúde devem indicar um representante para participar da coordenação intersetorial do PBF, implantar a Vigilância Alimentar e Nutricional, que manterá as informações sobre o acompanhamento das famílias¹⁴¹, prover as ações básicas de saúde, capacitar as equipes de saúde para o programa e estabelecer parcerias com órgãos e instituições governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares. Já as secretarias estaduais, além da indicação de um responsável técnico e das parcerias complementares, estão impelidas a apoiar, tecnicamente, os municípios na implantação da Vigilância Alimentar e na implementação das ações básicas de saúde,

respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. § 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde. § 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II. § 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II. § 4º Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente no que diz respeito às consequências do seu cumprimento e descumprimento pelas famílias beneficiárias e às hipóteses de interrupção temporária dos efeitos decorrentes do seu descumprimento. § 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

¹⁴⁰ Adicionalmente ao cumprimento das contrapartidas, os beneficiários devem atualizar suas informações no cadastro a cada dois anos. Além disso, as sanções são gradativas, em ordem crescente de descumprimentos reiterados: advertência, bloqueio do benefício, suspensão no recebimento do valor por 60 dias e, por fim, cancelamento.

¹⁴¹ Os dados transmitidos pelos municípios são consolidados pelo MS e encaminhados periodicamente ao MDS.

bem como a consolidar os dados de acompanhamento das famílias para estabelecer um diagnóstico da política estadual de saúde e de segurança alimentar e nutricional.

No âmbito educacional, o acompanhamento feito pelo MEC é realizado por profissionais da educação em todos os municípios do país, em parceria com a SENARC/MDS. A cada período, o Sistema Presença é disponibilizado pelo MEC para a inserção, pelas secretarias municipais de educação, dos dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades. À guisa de exemplo, no último bimestre de 2012, os alunos cuja frequência foi acompanhada responderam por 87,3% de todos os 18,2 milhões de crianças e jovens beneficiários. Dentre eles, 94,6% cumpriram as exigências do Programa¹⁴².

Nada obstante as contrapartidas, a legislação preserva as famílias das sanções apenas quando ficar comprovado que o seu cumprimento foi prejudicado em razão de falhas ou omissões relacionadas à oferta dos serviços por parte dos municípios. Assim, se os municípios não são capazes de oferecer de forma ostensiva os serviços de saúde e educação, o benefício não é descontinuado, mas deve haver um suporte por parte do gestor municipal para atender às condicionalidades legalmente exigidas¹⁴³.

Entretanto, considerando que são prerrogativas dos entes municipais a atualização periódica do sistema de informação e a oferta dos serviços relativos às condicionalidades, é despiciendo investigar amiúde a eficiência do modelo para se chegar à conclusão de que os sabidos e incontáveis problemas relacionados aos déficits institucionais, financeiros e gerenciais dos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros acabam interferindo no cumprimento dos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias ou no seu acompanhamento por parte do Poder Público.

Por tal razão, há que se destacar que o município que adere ao Programa, nos termos do artigo 8º, Lei nº 10.836/2004, e dos artigos 2º e 3º da Portaria GM/MDS

¹⁴² Dados disponíveis em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/11/16/mais-de-94-dos-beneficiarios-do-bolsa-familia-cumprem-frequencia-escolar>>. Acesso em 25.05.2013.

¹⁴³ *A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.* Informação disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em 25.05.2013. Em tempo, os Centros serão examinados com mais vagar logo adiante.

nº 246, de maio de 2005, *infra*, compromete-se a ofertar adequadamente os serviços básicos atinentes às condicionalidades:

Art. 2º. São requisitos da adesão do município ao Programa Bolsa Família:
I – a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do Programa Bolsa Família; e
II – a indicação do gestor municipal do Programa.

[...]

§ 4º. O termo de adesão sistematiza os compromissos assumidos pelo município signatário ao tornar-se participante do Programa Bolsa Família, respondendo assim pela gestão e execução da iniciativa em seu território de abrangência.

[...]

Art. 3º. A expansão do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, no nível municipal, dependerá prioritariamente da adesão ao Programa Bolsa Família firmada segundo os procedimentos estabelecidos pela presente Portaria, bem como da execução regular e bem gerida do Programa no âmbito local.

Vale repisar o tema, destacando, ainda, a Cláusula Quarta do Termo de Adesão do Município ao PBF e ao Cadastro Único, que consta como Anexo I da referida Portaria:

CLÁUSULA QUARTA - DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELOS MUNICÍPIOS

O MUNICÍPIO compromete-se a:

I. proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, caput, do Decreto nº 5.209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, **mantendo as informações atualizadas e organizadas;**

II. **realizar a gestão dos benefícios** do Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes concedidos pelo Governo Federal às famílias que residem em seu território – compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou o cancelamento de benefícios dos Programas –, observada a legislação vigente e as normas e instrumentos de gestão disponibilizados pelo MINISTÉRIO;

III. **promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades** na execução do Programa Bolsa Família e/ou no Cadastro Único no âmbito local;

IV. promover, em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;

V. acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal;

VI. proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;

VII. estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família, especialmente ações de alfabetização, de capacitação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas em sua esfera de competências. (grifos nossos)

Ressalte-se que, enquanto a legislação regulamentadora do PBF prevê claramente as consequências do descumprimento das condicionalidades pelos beneficiários, por outro lado, não menciona a responsabilidade pelo inadimplemento dos municípios. Assim, o ônus da comprovação do oferecimento incipiente de serviços públicos pelos municípios recai pesadamente sobre as famílias, que, sem dúvida, representam a parte mais frágil desta relação jurídica triangular, formada entre União, municípios e beneficiários.

Outrossim, as ações complementares¹⁴⁴ à transferência direta de renda, que constituem o já mencionado “terceiro eixo” do PBF, não figuram como contrapartidas obrigatórias dos entes federativos, mas apenas diretrizes. Ou seja, o último e relevante passo das famílias em direção à saída do Programa não recebe um apoio certo, institucionalizado e claramente atribuído a alguma esfera governamental. Se, em tese, tais ações deveriam ser fruto de uma atuação cooperativa e intersetorial envolvendo todos os níveis de governo, na prática, é a ausência de coordenação, as omissões na implementação dos serviços e o conhecido e malfadado “jogo do empurra”¹⁴⁵ que impedem a implementação consistente de programas com cunho profissionalizante e complementar. Em suma, são frágeis os mecanismos utilizados pelo Governo Federal para incentivar a realização de políticas que torne efetivo o terceiro pilar do PBF. Isto fica ainda mais evidente em razão de o Programa depender sobremaneira da iniciativa dos entes locais, via de regra, inaptos para desenvolvê-lo a contento. A esse respeito, vale conferir:

¹⁴⁴ MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?* Revista Katál, v. 10, n. 01, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em 25.05.2013, p. 90: [...] *Tais como programas de geração de emprego e renda, cursos profissionalizantes, microcrédito, compra de produção agrícola, oficinas de ‘empreendedorismo’ e apoio a iniciativas de economia solidária, entre outros.*

¹⁴⁵ Tal prática é fruto da tênue cooperação intergovernamental estabelecida, que por muitas vezes parece trilhar um federalismo de orientação mais competitiva do que cooperativa, sobretudo na área da assistência social.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) de 2009, dos **recursos aplicados na política de assistência social nos municípios em 2009, 77% provinham de recursos próprios, 19% vieram do cofinanciamento federal e somente 4% foram recebidos do cofinanciamento estadual.** Desse modo, apenas 38% dos municípios afirmaram contar com este tipo de cofinanciamento estadual para esta política nesse ano. Este percentual, entretanto, foi mais alto entre os municípios de maior porte situados no Sudeste e no Sul. Estes números revelam a importância de rediscutir o pacto federativo em torno da política de assistência social e de seu financiamento. A baixa disponibilidade de recursos certamente é um dos principais obstáculos à estruturação da rede de serviços, notadamente da adequação dos Cras e Creas para maior e melhor oferta de serviços.¹⁴⁶ (grifos nossos)

Com efeito, exige-se que o município disponha de comitê ou conselho local de controle social do Programa como condição necessária para receber os incentivos financeiros previstos, muito embora as atribuições sejam bastante mais amplas do que talvez diversos municípios possam suportar, em razão das graves assimetrias e distorções de ordem financeira e de gestão que os afligem. Assim, a operacionalização dessa espécie de controle sobre o Programa, incluindo a seleção dos beneficiários e o acompanhamento das condicionalidades, requer, em primeiro lugar, mobilização social – virtude desejável a qualquer política pública. Além disso, não pode prescindir da capacitação dos membros dos conselhos, a fim de que desenvolvam um bom domínio de todo o processo de implementação e gestão do PBF e sejam capazes de atuar nos limites do controle social, sem confundir suas atribuições com aquelas de competência dos gestores do MDS.

Em síntese, tal como está desenhado hoje, o PBF, para atingir um nível ótimo de funcionamento, dependeria, sobretudo, do atendimento satisfatório das seguintes condições: estrutura e coordenação adequada em todos os níveis de governo; pessoal estável, suficiente e capacitado para a gestão local¹⁴⁷; articulação com

¹⁴⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 73.

¹⁴⁷ *Um dos desafios para a consolidação da rede de serviços é a gestão adequada de recursos humanos; trata-se de uma das questões mais sensíveis não só para a consolidação da política de assistência social, como também para todas as demais políticas sociais, nas quais a prestação de serviços envolve uma relação direta entre o público e o profissional. Nesse sentido, formação, qualificação, disponibilidade para com o usuário e compromisso ético são atributos básicos e indispensáveis a esses profissionais, sobretudo em razão das muitas condições de vulnerabilidade*

a rede municipal de serviços sociais; existência de uma rede local de serviços sociais capaz de atender às demandas dos beneficiários; e compreensão do caráter multifuncional e estrutural da fome e da pobreza no País, tendo em vista o seu efetivo enfrentamento¹⁴⁸.

Atualmente, visando a minimizar esses problemas, o MDS conta com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)¹⁴⁹, indicador regulamentado pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, que mede a qualidade da gestão do PBF agrupando quatro variáveis, dentre as quais a que se refere ao grau de controle das condicionalidades. O indicador reflete, assim, a atuação dos entes federados no tocante aos compromissos assumidos quando da celebração do Termo de Adesão. É o IGD que define o valor dos repasses aos estados e municípios para a gestão local do Bolsa Família. Segundo o MDS, espera-se, através do Índice, incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão local e contribuir para que os demais níveis de governo executem as ações que lhes foram atribuídas como de sua responsabilidade¹⁵⁰.

3.4 Uma análise crítica das características do PBF

Os programas de transferência de renda surgidos ao longo da década de 1990 pretendiam associar o benefício à frequência escolar e ao acesso aos serviços básicos de saúde. O escopo de inclusão social através dessas áreas buscava romper com o ciclo intergeracional da pobreza em uma perspectiva temporal de médio e longo prazos. Viu-se que o caráter fragmentado e ineficaz dos programas trouxe a necessidade de ajustes, o que foi feito através do PBF, na década seguinte. Embora o modelo persista

encontradas entre seus assistidos. Daí o mister de criar parâmetros, em nível nacional, para a organização e o desempenho do trabalho nestes serviços. (Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 75.)

¹⁴⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/157?mode=full&submit_simple=Mostrar+registro+em+formato+completo>. Acesso em 25.05.2013, p. 1430.

¹⁴⁹ O IGD é calculado a partir de quatro variáveis: informações sobre o cumprimento das condicionalidades na área de saúde e educação, qualidade e a integridade do Cadastro Único e sua atualização.

¹⁵⁰ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestaodescentralizada-igd>>. Acesso em 25.05.2013.

profundamente afetado às áreas da saúde e educação, a exigência das condicionalidades trouxe uma nova dinâmica ao debate, polarizando as opiniões acerca das contrapartidas, que ora advogam sua importância, sob o argumento da potencial ampliação do acesso aos serviços mencionados, ora tecem acerbadadas críticas às exigências, em razão de uma possível lesão aos direitos da cidadania:

O debate em torno das contrapartidas dos programas de transferência monetária abarca diferentes posições. Lavinias afirma que a contrapartida condiciona o direito constitucional à assistência ao cumprimento de exigências numa situação em que os potenciais beneficiários já estão em situação bastante vulnerável. Por outro lado, Silva compreende a contrapartida como uma possibilidade de combinação do assistencial/compensatório com o estrutural, visto que, por exemplo, é a própria exigência de manter crianças na escola que permitiria minimizar os efeitos do trabalho infantil sobre as oportunidades de escolaridade de crianças e jovens. Logicamente que, dentro desta perspectiva, não cabe nenhum grau de punição às famílias.¹⁵¹

Para os idealizadores do PBF, as exigências cumpririam com o propósito de envolver os beneficiários em um conjunto de direitos e deveres, cuja sinergia seria capaz de fomentar o incremento do capital humano e propiciar o fortalecimento do sistema brasileiro de proteção social. No entanto, esse saldo positivo esbarra em um delicado obstáculo, já analisado: a punição dos beneficiários que não cumprem as condicionalidades. Isto porque, seu acompanhamento efetivo pelo Poder Público está condicionado ao devido provimento dos serviços em questão. E ambas as linhas de ação enfrentam fragilidades persistentes, o que pode transmutar os ganhos em restrições aos direitos assegurados pelo Programa tão somente em razão da ineficiência estatal. Dessa forma, os avanços na promoção da cidadania poderiam sofrer forte revés.

Inobstante, já foi possível constatar que um contingente substancial de famílias que sequer tinha acesso aos serviços de educação e saúde foi resgatado da situação de alijamento social, passando a fruir de um rol de direitos básicos, embora ainda limitado. Todavia, se a ação governamental permanecer adstrita à otimização do

¹⁵¹ MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008>. Acesso em 25.05.2013, p. 1459-1460.

acompanhamento das condicionalidades, o resultado será a redução do alcance do Programa, restrito ao mero controle da frequência escolar e à adesão às ações de saúde, em descompasso com seu terceiro eixo estruturante. Por todo o exposto, cabe destacar:

De um lado, o mero cumprimento das imposições não é em si um indicador de aumento de capacitação (em virtude da precariedade dos serviços); de outro, a manutenção das famílias no programa não é nem sequer garantia de que elas se tenham beneficiado de qualquer serviço, já que, quando o serviço não é provido por falta de disponibilidade, a condicionalidade é simplesmente suspensa. Ou seja, o programa não prevê nenhuma punição para a falha do governo em cumprir com o seu dever de oferecer os serviços.¹⁵²

Daí a magnitude das ações sociais complementares, que se apresentam como uma forma de ratificação e ampliação dos ganhos sociais do PBF. Em última instância, sua meta deve articular de forma mais audaciosa os três eixos fundamentais de ação: transferência monetária, controle efetivo das contrapartidas e programas estruturantes de intervenção social¹⁵³.

Outro aspecto a ser considerado é sua focalização: famílias de baixa renda. A família é entendida como unidade nuclear, eventualmente ampliada por laços de parentesco mais remotos ou mesmo de afinidade, capaz de formar um grupo que compartilhe a moradia e se mantenha pela contribuição de seus membros. Já a renda é tomada de forma absoluta para fins de identificação das famílias pobres e extremamente pobres. Nesse ponto, em função de o patamar dos valores estipulados para esses enquadramentos ser muito baixo, os ganhos sociais do Programa parecem permitir apenas a superação da linha da pobreza extrema, não a conquista do espectro maior dos direitos da cidadania¹⁵⁴.

¹⁵² KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família*. Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 01, 2009, p. 70.

¹⁵³ MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008>. Acesso em 25.05.2013, p. 1463.

¹⁵⁴ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 06, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/157?mode=full&submit_simple=Mostrar+registro+em+formato+completo>. Acesso em 25.05.2013, p. 1435.

Fato é que a focalização nunca é totalmente satisfatória e, conseqüentemente, os gestores passam a escolher entre aceitar algumas inclusões indevidas (vazamentos), exclusões indevidas ou uma combinação dos dois erros, hipótese mais comum. Ao optarem por minimizar os erros de inclusão, provavelmente aceitarão um programa de menor extensão e bem suscetível a erros de exclusão, um resultado contraproducente para o objetivo de enfrentamento da pobreza. Ao contrário, buscando minimizar os erros de exclusão, buscarão a expansão do programa, sob o risco de incluir cidadãos não elegíveis. Por fim, se decidirem por uma focalização correta, terão de despender recursos para manter um cadastro confiável e atualizado do programa, o que não se afigura simples em um cenário de insuficiência crônica de recursos orçamentários¹⁵⁵.

Até 2007, o Bolsa Família parecia incorrer mais acentuadamente no erro de exclusão, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Com base na PNAD de 2004, Soares, Ribas e Osório (2007) estimaram que o Bolsa Família teria um erro de inclusão de cerca de 49%. Convém notar que a maioria dessas pessoas não está muito acima da linha de pobreza do programa: segundo estimativas do IBGE (2008), baseadas na PNAD de 2006, a renda média mensal dos domicílios recebedores é inferior a meio salário mínimo. O erro de exclusão do Bolsa Família, estimado por Soares, Ribas e Osório (2007), é, contudo, de 59%, uma proporção espantosa de pessoas. Estimativa mais recente, baseada na PNAD de 2006 (IBGE, 2008), aponta o ainda extremamente elevado percentual de 46%.¹⁵⁶

Contudo, mais importante que a magnitude do erro é a sua tendência ao longo do tempo. Nesse sentido, a(o) TABELA/GRÁFICO 1¹⁵⁷ estabelece um cotejo entre os anos de 2005 e 2011, no tocante aos tipos de domicílios¹⁵⁸:

¹⁵⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família*. Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 01, 2009, p. 64.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 67.

¹⁵⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicados do IPEA, n. 155: A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 39.

¹⁵⁸ A respeito desses dados, cumpre esclarecer que não há inconsistência direta na comparação com os números do PBF já apresentados ao longo do trabalho; na verdade o número de famílias beneficiárias identificadas na PNAD é menor do que aquele existente no Cadastro Único: em 2011,

TABELA/GRÁFICO 1 – Domicílios beneficiários do PBF, elegíveis não beneficiários e não elegíveis

Tipos de domicílios	Absoluto (em milhões)				Variação 2005-11 (%)
	2005	2007	2009	2011	
Recebem PBF	6.255	6.699	8.759	10.369	66
Elegíveis, não recebem	3.585	3.477	2.650	1.783	-50
Não elegíveis	41.251	43.324	44.431	45.242	10
Total	51.091	53.500	55.840	57.394	12
Tipos de domicílios	Relativo (%)				Variação 2005-11 (p.p.)
	2005	2007	2009	2011	
Recebem PBF	12.2	12.5	15.7	18.1	5.8
Elegíveis, não recebem	7.0	6.5	4.7	3.1	-3.9
Não elegíveis	80.7	81.0	79.6	78.8	-1.9
Total	100	100	100	100	-

Fonte: microdados das PNADs 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 e 2011.

Exclui domicílios com renda ignorada; exclui áreas rurais da região Norte (exceto TO).

Considerando-se tão somente os dados das PNAD's, percebe-se uma ampliação quantitativa considerável do alcance do PBF, em razão do aumento no número de beneficiários, ao passo que o erro de exclusão caiu pela metade desde 2005, levando-se em conta as famílias elegíveis que não recebiam o benefício. Mas ainda há espaço para melhoras nesse campo¹⁵⁹.

Ademais, é importante destacar que a seleção de beneficiários feita a partir do Cadastro Único fornece um diagnóstico estanque da pobreza, tomado em um dado ponto no tempo, incapaz de revelar, por exemplo, situações de risco de empobrecimento, dada a volatilidade do mercado, sobretudo o informal. Fato é que tais circunstâncias também carecem de proteção. Mas, a bem da verdade, são as transferências diretas de renda que consomem a maior parcela do fundo orçamentário do Programa, em detrimento das ações complementares e dos serviços sociais.

por exemplo, 10,4 milhões de famílias analisadas na PNAD representavam apenas 79% do total reportado pelo MDS.

¹⁵⁹ SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fabio Veras. Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211156300-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 28: *A explicação para isso é que os problemas de focalização do PBF já existiam antes da sua expansão. O que mudou foi que, até 2004, o programa tinha uma cobertura relativamente maior onde os problemas de focalização são menores, isto é, nos municípios pequenos e mais pobres, onde é mais fácil identificar as famílias vulneráveis. Entre 2004 e 2006, o programa se expandiu mais nos municípios maiores e mais ricos, onde é mais difícil identificar os mais vulneráveis.*

Nessa última seara, destaca-se a criação do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), unidade pública descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), atuando como principal acesso ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Dentre suas atribuições está a organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Segundo o MDS, seu principal instrumento operacional é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que consiste em um trabalho de caráter continuado que busca [...] *fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida*¹⁶⁰. *Pari passu*, criou-se também o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) enquanto unidade pública diversa, que oferta serviços de Proteção Social Especial a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas, etc.).

Do ponto de vista estratégico, a ampliação da cobertura geográfica dos Cras e Creas vem despontando como uma das prioridades na implementação do Suas, o que permitiu o atingimento de milhares de pessoas até então desassistidas, precariamente assistidas ou protegida por ações de natureza caritativa e/ou nitidamente clientelista. A implementação do Suas foi relevante para a estruturação do programa¹⁶¹. Contudo, o que sobreleva são as graves disparidades no que tange à capacidade destes equipamentos em todo país:

Há diferenças em termos de infraestrutura, de recursos humanos e, conseqüentemente, de serviços ofertados. Muitos de tais equipamentos não realizam alguns serviços a estes previstos, a exemplo da busca ativa

¹⁶⁰ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras>>. Acesso em 25.05.2013

¹⁶¹ CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. *O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros*. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 6. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7131/5677>>. Acesso em 07.05.2013, p. 1474-1475: *Os resultados sugerem que o processo de implantação de um novo modelo de gestão descentralizada após 2005 foi, apesar de discreto, bem-sucedido tanto na expansão das condições operacionais das prefeituras quanto na provisão de serviços assistenciais. Além disso, nesse segundo aspecto, foi possível identificar que houve redução da disparidade entre os municípios. Todavia, o fator mais importante foi justamente o fato de que a evolução da política nos quatro anos analisados foi mais concentrada em cidades que apresentavam piores desempenhos na gestão da assistência social.*

(importante estratégia na implementação do Brasil sem Miséria), que não é realizada por 47% dos Cras. Em que pese o Censo Suas 2010 apontar significativa melhoria na estrutura destes equipamentos, este ainda revela desigualdade considerável no atendimento disponibilizado pelos diversos Cras.¹⁶²

Além disso, de acordo com o Censo Suas de 2010, apenas 30% dos trabalhadores dos Cras eram servidores estatutários. Já os contratados em caráter temporário perfaziam 50% dos vínculos de trabalho nestas unidades. E mais: 43% dos trabalhadores de nível superior possuíam vínculos temporários e/ou precários¹⁶³. Com efeito, é indubitável que tal estatística contribuiu para uma prestação do serviço pouco parcial e infensa a demandas políticas e critérios discricionários de atendimento, o que não incentiva a percepção geral de que o PBF é um direito e não uma mera benesse.

A despeito das divergências teóricas e dos problemas estruturais, é preciso reconhecer que o PBF caminha para uma melhor focalização e uma cobertura de grande alcance. Os avanços conquistados, no entanto, impõem novos desafios que se somam aos preexistentes. Identificadas algumas limitações do Programa, resta investigar os resultados alcançados no plano dos direitos sociais, bem como a sua influência no livre exercício do direito ao voto.

3.5 Os Impactos do Bolsa Família na sociedade

3.5.1 Desigualdade econômica

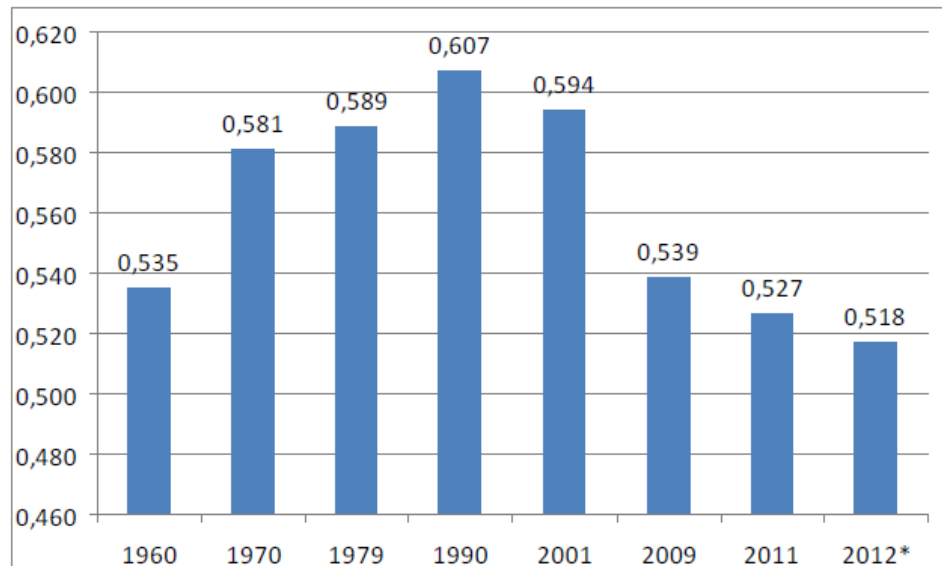
Ao final de 2011, segundo dados da PNAD/IBGE, o país atingiu seu menor nível de desigualdade de renda desde os primeiros registros nacionais no início da década de 1960. Nesse sentido, vale trazer à baila a(o) TABELA/GRÁFICO 2,

¹⁶² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 73.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 77.

elaborada(o) pelo IPEA em sua pesquisa sobre desigualdade, pobreza e políticas de renda, do ano de 2011¹⁶⁴:

TABELA/GRÁFICO 2 – Visão de longo prazo da desigualdade (Gini), incluindo Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 2012*



Fonte: Ipea a partir dos microdados da PNAD, PME e Censo / IBGE e Langoni 1973

O significativo avanço na redução da desigualdade, observado nitidamente a partir da década passada, pode ser analisado e decomposto através das seguintes categorias de renda investigadas pela PNAD de 2011: Trabalho (58%), Previdência (19%), PBF (13%), BPC¹⁶⁵ (4%) e Outras Rendas (6%), como aluguéis e juros. Embora a expansão do mercado de trabalho tenha sido o fator mais importante atuando sobre o nível de desigualdade no período, o estudo pondera que a ausência de políticas redistributivas, tal qual o PBF, teria ocasionado uma contenção nessa queda, que poderia ser até 36% menor. Apesar da sensível melhora, a pesquisa destaca o ainda elevado índice de desigualdade no país:

¹⁶⁴ *Idem. Comunicados do IPEA, n. 155: A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.* Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 24.

¹⁶⁵ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é outro programa de transferência de renda, cujo público-alvo são idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência, ambos de baixa renda.

[...] a desigualdade no Brasil permanece entre as 15 maiores do mundo, e levaria pelo menos 20 anos no atual ritmo de crescimento para atingir níveis dos Estados Unidos, que não são uma sociedade igualitária. Porém, isso significa que existem consideráveis reservas de crescimento pró-pobre, que só começaram a ser exploradas na década passada.¹⁶⁶

Dessa forma, juntamente com o crescimento econômico do período expresso na(o) TABELA/GRÁFICO 2, o PBF teve um impacto significativo na redução das taxas de desigualdade social no Brasil. Esse é um dos dados que demonstra a relativa eficiência desta política pública na realização de direitos sociais.

3.5.2 Pobreza e vulnerabilidades¹⁶⁷

Com o crescimento econômico do país e a redução da desigualdade, os índices de pobreza também acompanharam a contínua trajetória decrescente experimentada pelo Índice de Gini¹⁶⁸ ao longo da última década. Conforme é possível extrair da(o) TABELA/GRÁFICO 3¹⁶⁹, esse movimento de diminuição no número de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza intensificou-se a partir de 2003, ano de criação do PBF:

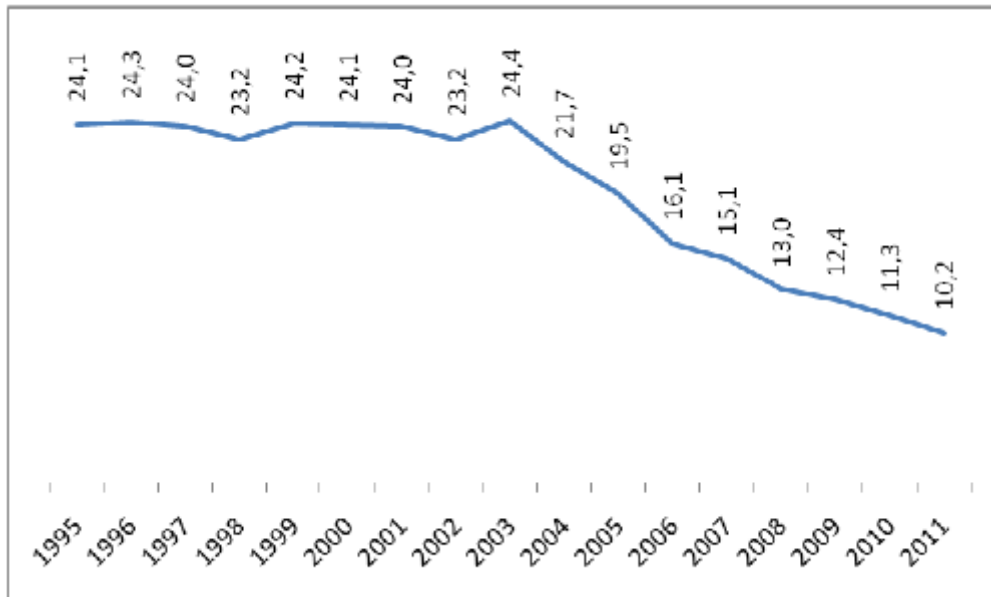
¹⁶⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicados do IPEA, n. 155: A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 8.

¹⁶⁷ O conceito de vulnerabilidade será aqui utilizado como *deprivation of basic capability rather than merely as lowness of incomes*. Este é o conceito sugerido por SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 27.

¹⁶⁸ Instrumento de medição do grau de desigualdade de renda domiciliar *per capita* em determinado grupo. Seus valores variam entre 0 e 1, refletindo situações extremas de igualdade perfeita e desigualdade absoluta, respectivamente. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview>. Acesso em 25.05.2013.

¹⁶⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicados do IPEA, n. 155: A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 10.

TABELA/GRÁFICO 3 – População com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza mais alta estabelecida pelas Metas do Milênio (%)



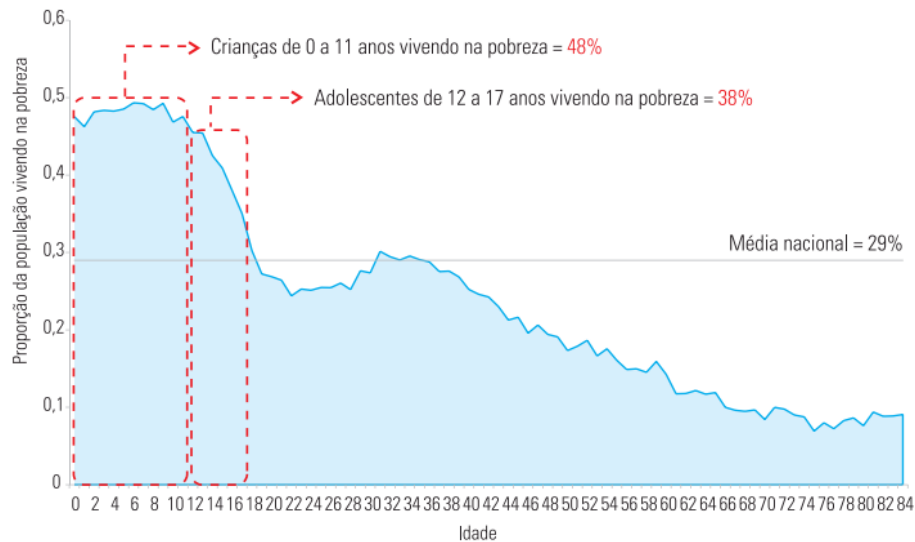
Fonte: IPEA a partir dos microdados das PNADs 1995-2011.

Apesar destes dados mais animadores, segundo relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF¹⁷⁰, com base nos dados da PNAD de 2009, a proporção de crianças (de 0 a 11 anos) e adolescentes (12 a 17) vivendo na pobreza era preocupante. Neste último grupo, 17,6% viviam em famílias extremamente pobres. Isto porque, apesar dos avanços, o percentual de adolescentes vivendo em famílias extremamente pobres infelizmente cresceu entre 2004 e 2009, sobretudo no Nordeste. Em outros termos, a pobreza recuou entre a população em geral, mas persistiu entres os grupos naturalmente mais vulneráveis. A(O) TABELA/GRÁFICO 4 e a(o) TABELA/GRÁFICO 5¹⁷¹ revelam esse quadro preocupante:

¹⁷⁰ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_sabrep11.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 30.

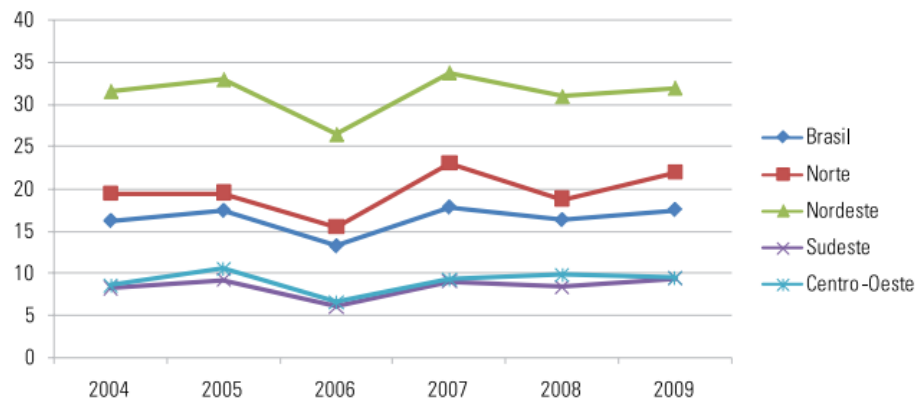
¹⁷¹ *Ibid.*, p. 29 e 60.

TABELA/GRÁFICO 4 – Proporção da população vivendo na pobreza, por idade



Fonte: IBGE/Pnad, 2009.

TABELA/GRÁFICO 5 – Percentual de adolescentes de 12 a 17 anos que vivem em famílias extremamente pobres



Fonte: IBGE/Pnad, 2009.

Outro indicador importante é o índice de vulnerabilidade das famílias, com base na amostra dos censos demográficos realizados pelo IBGE em 2000 e 2010. A construção do índice foi baseada nas dimensões de: (i) vulnerabilidade social; (ii) acesso ao conhecimento; (iii) acesso ao trabalho; (iv) escassez de recursos; (v) desenvolvimento infantojuvenil; e (vi) condições habitacionais. A redução média da vulnerabilidade das famílias no período foi pouco superior a 19%. Mas essa melhora é relativa e heterogênea, já que as categorias apresentaram disparidades entre si:

enquanto (i) apresentou redução de apenas 9,2%, a menor de todas, (iv) obteve uma redução de 36,2%, fornecendo mais um indício de que o PBF ajuda a combater a pobreza, embora ainda não seja capaz de enfrentar as vulnerabilidades sociais com a mesma intensidade e eficiência¹⁷².

Não obstante tais dados, há estudos mais pessimistas sobre o assunto. Em análise realizada por André Oliveira Ferreira Loureiro, o impacto do PBF na redução da pobreza é mais acentuado nos extremamente pobres, não sendo capaz de, suficientemente, resgatar as famílias pobres desta situação de vulnerabilidade¹⁷³. Assim, parece que o PBF ainda não é decisivo para superar a pobreza, de forma sustentada.

3.5.3 Saúde e sobrevivência

A(O) TABELA/GRÁFICO 6¹⁷⁴ fornece uma conjugação preciosa e didática de dados relacionados à expectativa de vida, à mortalidade infantil, à mortalidade materna e ao índice de desenvolvimento infantil, em sequência histórica que permite observar suas tendências:

¹⁷² FURTADO, Bernardo Alves. *Índice de Vulnerabilidade das Famílias (2000-2010): Resultados*. Texto para Discussão, n. 1835, Brasília, DF: IPEA, mai. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18165>. Acesso em 25.05.2013, p. 07.

¹⁷³ LOUREIRO, Andre Oliveira Ferreira. Can Conditional Cash Transfers Reduce Poverty and Crime? Evidence from Brazil. *In: 39º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2011, Foz do Iguaçu. Trabalhos aprovados...* Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011. Disponível em: <<http://anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-5233da6757af38aa2514ae9dd82b0fa7.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 18: *Heterogenous temporal implementation of Bolsa Familia programme is used in order to identify the effect of this CCT programme on poverty and crime rates. Bolsa Familia has a significant effect on poverty reduction. States that reached the level of cash transfers expenditures proposed by the guidelines of the programme more promptly had a more significant reduction in poverty rates. However, many recipients of the programme are still below the poverty line.*

¹⁷⁴ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Situação da infância e da adolescência brasileira: Dados e indicadores*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/Mapas_e_tabelas.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 164-165. Tabela adaptada.

TABELA/GRÁFICO 6 – A evolução dos índices de sobrevivência no país

Sobrevivência												
Área	Esperança de vida ao nascer (anos de idade)		Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)			Taxa de mortalidade entre menores de 5 anos (por mil nascidos vivos)			Taxa de mortalidade materna (óbitos por 100 mil nascidos vivos)			
	1992	2007	1997	2005	2007	2000	2005	2007	2001	2005		
Brasil	66,3	72,7	31,9	21,2	19,3	30,4	25,3	23,1	70,9	74,7		
Índice de Desenvolvimento Infantil	% de crianças pobres (vivendo em famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo)			% da população na pobreza (vivendo em famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo)		Taxa de mortalidade materna notificada (óbitos por 100 mil nascidos vivos)		% de óbitos entre menores de 1 ano por causas mal definidas				
	1999	2004	2006	1992	2006	2007	2006	2007	2000	2005	2000	2005
	0,609	0,667	0,733	50,4	50,3	48,8	31,5	30,0	52,3	53,4	12,3	5,3

Fonte: UNICEF, 2009.

Números mais recentes sobre a mortalidade de crianças com menos de 5 anos indicavam uma taxa de 16% em 2011, o que representa uma queda de 73% nas últimas duas décadas, segundo relatório da UNICEF.¹⁷⁵ Ainda assim, o país ocupa a 107ª posição no ranking mundial. Já a cobertura de imunização de crianças na mesma faixa etária apresentou taxas variando entre 92 e 99% em relação à vacinação básica¹⁷⁶, índices especialmente relevantes na análise da condicionalidade correspondente, no plano do PBF.

Nesta seara, há indicadores que demonstram que o PBF contribuiu para a redução de mortalidade infantil. Entretanto, este impacto não é tão relevante, ainda mais se forem consideradas as crianças na faixa etária de 0 a 6¹⁷⁷. Assim, mesmo levando em conta que as taxas desta mazela tenham sido reduzidas de forma drástica na última década, a sua diminuição poderia ser ainda mais acentuada se a focalização desta política pública se voltasse mais especificamente para as famílias mais vulneráveis.

¹⁷⁵ Disponível em: <http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/APR_Progress_Report_2012_final.pdf>. Acesso em 25.05.2013.

¹⁷⁶ A imunização básica inclui vacinas contra tétano, poliomielite, BCG, hepatite B, sarampo e etc.

¹⁷⁷ TAVARES, Priscilla Albuquerque; CAMELO, Rafael de Sousa; SAIANI, Carlos César Santejo. *Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família*. Revista *Economia*, Brasília, v. 10, n. 4, dez. de 2009, p. 702.

No que tange ao tema da alimentação e da nutrição, há estudo que demonstra que o PBF aumenta a probabilidade de a família atingir uma condição suficiente de segurança alimentar. Não obstante, esse impacto é revelado principalmente nas hipóteses de insegurança alimentar leve, uma vez que, nos casos moderados ou graves, a condição das famílias parece não ser amenizada nem tampouco revertida pelo Programa¹⁷⁸.

3.5.4 Educação

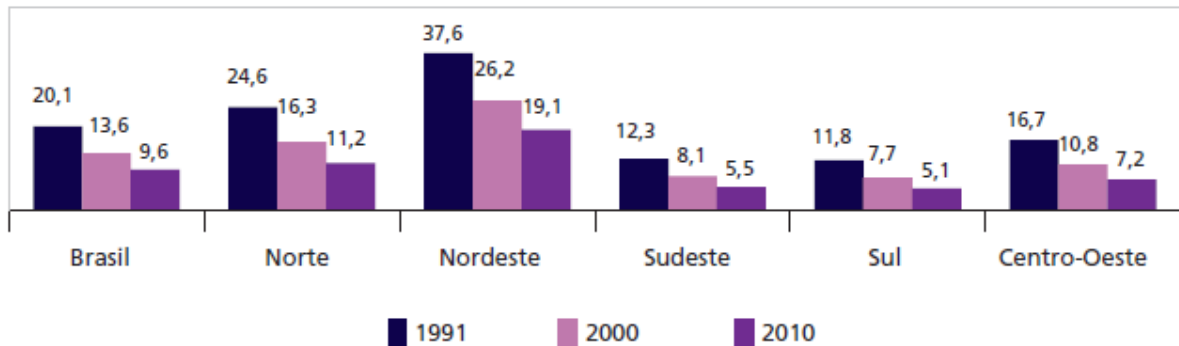
No campo da educação, os dados primários de análise dizem respeito ao problema do analfabetismo. A(O) TABELA/GRÁFICO 7¹⁷⁹ e a(o) TABELA/GRÁFICO 8¹⁸⁰ refletem uma redução relativamente homogênea do analfabetismo no país, tomada a última década como referência:

¹⁷⁸ TAVARES, Priscilla Albuquerque; CAMELO, Rafael de Sousa; SAIANI, Carlos César Santejo. *Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família*. Revista Economia, Brasília, v. 10, n. 4, dez. de 2009, p. 699: O efeito do tratamento do PBF sobre a segurança alimentar foi de 0,074 e estatisticamente significativo. Isto significa que a participação no programa eleva em 7,4 pontos percentuais a probabilidade de um domicílio estar em condição de segurança alimentar. Percebe-se que, de maneira geral, quanto maior a gravidade da insegurança alimentar, menor o efeito do Bolsa Família. Estimou-se que este programa eleva em cerca de 11 p.p. as chances de um domicílio sair da condição de levemente inseguro para a condição de seguro. No entanto, ele não parece afetar a condição de domicílios em insegurança moderada e grave, pelo menos não a ponto de se mostrarem seguros. Isto mostra que o efeito do programa deve recair mais fortemente sobre os domicílios próximos à linha de pobreza do que sobre as famílias mais vulneráveis, que são as que aresentam condição de insegurança alimentar mais severa.

¹⁷⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 131.

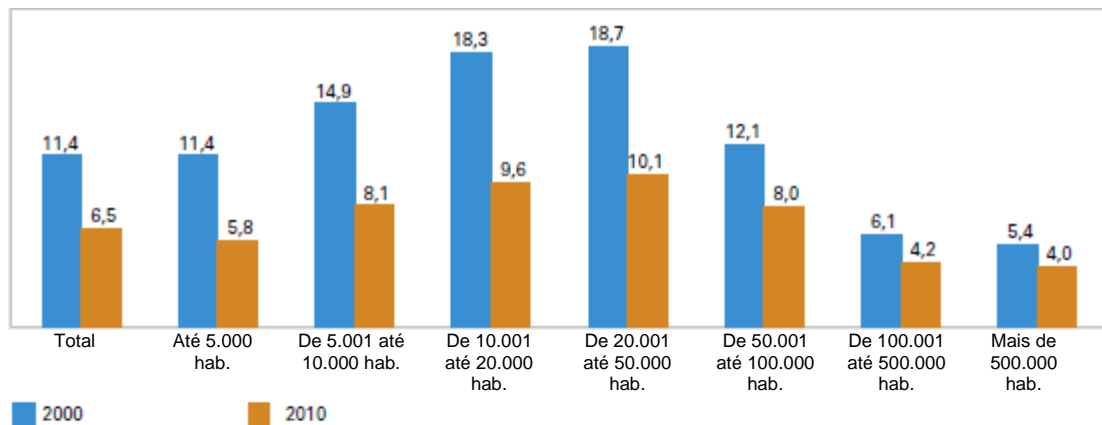
¹⁸⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos e Pesquisas*, n. 28: *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtml>. Acesso em 25.05.2013, p. 62.

TABELA/GRÁFICO 7 – Evolução da taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais – Brasil e grandes regiões (1991, 2000 e 2010)



Fonte: IBGE ([s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA/GRÁFICO 8 – Proporção de crianças de 10 anos de idade que não sabem ler e escrever, segundo as classes de tamanho da população dos municípios (2000 e 2010)(%)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Em trabalho sobre o impacto do PBF na frequência escolar de crianças de 05 a 14 anos pertencentes a famílias do meio rural de alguns Estados do Nordeste do Brasil, percebe-se que tal variável aumenta significativamente para os beneficiários do programa¹⁸¹. Mas esses dados não são tão otimistas quando se analisa a frequência

¹⁸¹ DUARTE, Gisléia Benini; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar: o Caso da Agricultura Familiar no Nordeste do Brasil. In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200806301113020-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 15: *Os principais resultados do trabalho, obtidos a partir de matching através de estimativas de propensity score, indicam que, de forma geral, o programa aumenta a frequência escolar em cerca de 5,4 pontos percentuais. Este resultado é consistente com as*

das crianças do sexo masculino, tendo em vista que ainda persistem indicativos de trabalho infantil, principalmente no campo, não atingindo o PBF este problema¹⁸².

Em análise sobre a relação de programas de transferência condicionada de renda, frequência escolar e trabalho infantil, verificou-se que tais ações governamentais podem influenciar na redução de percentual de crianças que só trabalham e no de crianças que nem trabalham e nem frequentam a escola¹⁸³. O impacto não é tão significativo para crianças que ao mesmo tempo trabalham e estudam, o que pode explicar a manutenção dos índices de trabalho infantil, mesmo com o aumento da frequência na escola. Isso demonstrou que ainda que relevante para o aumento da frequência das crianças à escola, o PBF não foi capaz de impactar significativamente o trabalho infantil¹⁸⁴.

evidências disponíveis fornecidas por Cardoso e Souza (2004) para o Brasil com um todo. (grifos no original)

¹⁸² *Ibid.*, p. 15-16: *Nesta perspectiva e num ambiente de baixa crença na importância da escolarização para desempenho das tarefas produtivas, é possível que os valores das transferências de renda do Bolsa Família sejam insuficientes para diminuir o tempo gasto com trabalho das crianças e jovens do sexo masculino na agricultura familiar do meio rural nordestino. Dada a importância do jovem do sexo masculino para as tarefas agrícolas neste ambiente, é, além disto, duvidoso se a elevação das transferências permitiria a dedicação adequada destes jovens aos estudos. Assim, os resultados desta pesquisa sugerem que a política pública para quebra da persistência inter-geracional da pobreza educacional no meio rural do Nordeste não deveria deter-se exclusivamente nos programas de transferências condicionadas de renda. Neste ambiente, é necessário investigar se políticas adicionais que promovam a introdução de novas tecnologias, mais intensivas em capital humano, e a maior integração ao mercado não podem ser auxílios decisivos no desenvolvimento social e econômico deste meio.*

¹⁸³ CARDOSO, Eliana; SOUZA, André Portela Souza. *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. Working Paper n. 04-W07, Department of Economics, Vanderbilt University, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/econ/wparchive/workpaper/vu04-w07.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 20-21: *We also obtain the impact of transfers on four other categories: children attending school only, working only, working and attending school, and children that do not work in the labor market and do not attend school. Table 8 shows that there is a transfer impact on reducing only working child incidence, an increase on work and school incidence, and a decrease in the no work and no school incidence among boys. It seems that the cash transfer program increases the incidence of school attendance by driving to school children who previously only worked and children who previously did not work and did not go to school. Note that the decrease in the incidence of only work children is partially compensated by the increase in the incidence of school and work children and that explain why there is no net impact on child labor. The results for girls are similar except that there is a small positive net impact on child labor, possibly due to the fact that the no school/no work girl starts to work and go to school at the same time.*

¹⁸⁴ ARAÚJO, Guilherme Silva; RIBEIRO, Rosana; NEDER, Henrique Dantas. Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-3c339d648dea0d4f136a129e1be7c39b.pdf>>. Acesso em: 07.05.2013.

No que tange ao ensino médio, a(o) TABELA/GRÁFICO 9¹⁸⁵ ilustra uma diminuição tímida, porém gradativa, da taxa de abandono durante este período escolar entre os adolescentes:

TABELA/GRÁFICO 9 – Evolução da taxa de abandono do ensino médio

Área	Taxa de abandono no ensino médio					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	16,0	15,3	14,2	13,2	12,8	11,5
Região Norte	21,6	20,8	18,6	16,4	17,5	16,4
Região Nordeste	20,9	20,1	19,7	19,3	18,1	16,4
Região Sudeste	11,8	10,9	9,9	8,9	8,3	7,4
Região Sul	13,9	13,2	11,7	10,2	10,6	9,2
Região Centro-Oeste	19,0	17,6	16,1	14,6	14,0	12,0

Fonte: IBGE/PNAD, 2009.

A variável acima analisada sofre forte influência das taxas de repetência. Nesse aspecto, também é possível mensurar algum efeito do PBF:

Na primeira abordagem, apenas com alunos do CadÚnico, nota-se que o aluno participante do programa possui uma probabilidade de repetência cerca de 11% menor do que os demais. [...] Ao simular a probabilidade de repetência predita, encontra-se 14,6% para não beneficiários pertencentes ao CadÚnico, contra 13,2% para beneficiários.¹⁸⁶

Dados mais atualizados sobre a frequência escolar indicavam bom cumprimento da condicionalidade entre os alunos beneficiários que eram acompanhados, conforme a(o) TABELA/GRÁFICO 10¹⁸⁷:

¹⁸⁵ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_sabrep11.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 166. Tabela adaptada.

¹⁸⁶ SOARES, Sergei; OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. *Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo escolar*. Texto para Discussão, n. 1814, Brasília, DF: IPEA, fev. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/TDs/td_1814.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 20.

¹⁸⁷ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/imagens/noticias/imagens-2012/julho/tabela-frequencia-escolar>>. Acesso em 25.05.2013. Tabela adaptada.

TABELA/GRÁFICO 10 – Acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF (abr. /mai. 2012)

ESTADOS	Total Famílias	Total Alunos	Alunos Acompanhados		Cumpriram frequência			
			Quant.	%	ABRIL		MAIO	
					Quant.	%	Quant.	%
BRASIL	13.462.104	17.862.308	15.420.041	86,3%	14.691.555	95,3%	14.618.796	94,8%

Fonte: IPEA, 2012.

Contudo, não obstante essa evolução, há um processo de redução acentuada nas matrículas relativas à educação de jovens e adultos (EJA), verificada mais recentemente. A(O) TABELA/GRÁFICO 11 mostra essa variação anual de 2008 a 2010¹⁸⁸:

TABELA/GRÁFICO 11 – Número de matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) Brasil (2008-2010)¹

	2008	2009	2010
EJA – Ensino fundamental	3.291.264	3.090.896	2.846.104
EJA – Ensino médio	1.635.245	1.547.275	1.388.852
EJA – Integrada à educação profissional de nível fundamental	3.976	3.628	14.126
EJA – Integrada à educação profissional de nível médio	14.939	19.533	38.152
EJA – Total	4.945.424	4.661.332	4.287.234
% de variação anual			
EJA – Ensino fundamental		-6,1	-7,9
EJA – Ensino médio		-5,4	-10,2
EJA – Integrada à educação profissional de nível fundamental		-8,8	289,4
EJA – Integrada à educação profissional de nível médio		30,8	95,3
EJA – Total		-5,7	-8,0

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

A primeira impressão é de que o crescimento das vagas da EJA integradas à educação profissional poderia reverter o desempenho negativo das demais. Entretanto, essas vagas específicas respondem por uma participação percentual muito pequena e

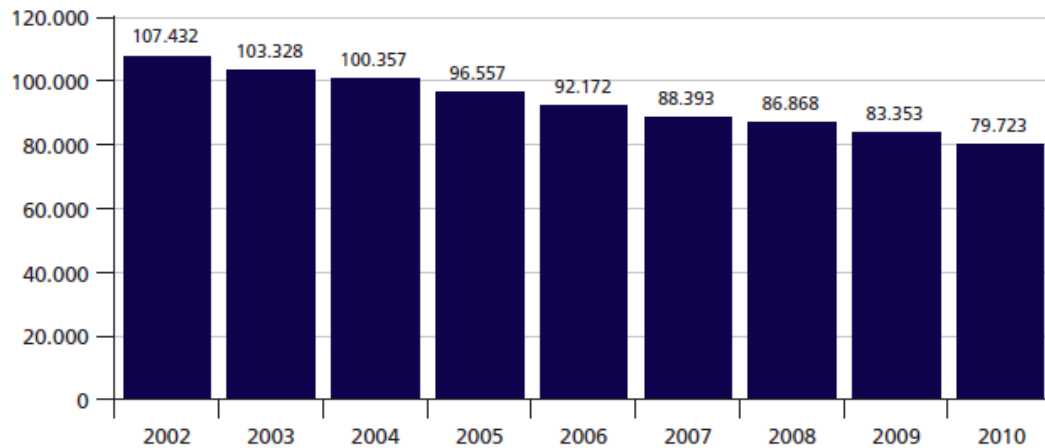
¹⁸⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 132.

não teriam esse condão. Outros fatores parecem incidir de forma mais significativa sobre esse resultado:

O próprio financiamento da EJA por estados e municípios no âmbito do FUNDEB, acompanhou em parte a queda de matrículas, pois passou de R\$ 5,5 bilhões, em 2009, para R\$ 5,2 bilhões em 2010. [...] Contudo, sendo ainda baixas a escolaridade média da população e a frequência líquida no ensino médio, fica evidente que o público-alvo da EJA ainda é grande e que aumentar o nível de escolaridade da população jovem e adulta ainda é um desafio considerável. Logo, é bastante provável que a diminuição do número de matrículas se dê menos pela diminuição do público-alvo e mais por dificuldades no acesso, nas condições de permanência, na adequação da EJA à realidade dos educadores e educandos, ou mesmo na mobilização dos jovens e adultos com baixa escolaridade para frequentarem esta modalidade de ensino.¹⁸⁹

No campo, as dificuldades são ainda mais evidentes, sobretudo em razão do processo acelerado de fechamento de escolas no meio rural brasileiro, conforme revela a (o) TABELA/GRÁFICO 12¹⁹⁰:

TABELA/GRÁFICO 12 – Evolução do número de escolas no meio rural (2002-2010)



Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]).
Elaboração: Ipea/Disoc

¹⁸⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 132.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 147.

Registre-se que em 2002 as escolas em área rural representavam mais da metade de todas as escolas de ensino básico brasileiras, ao passo que em 2010 esse número diminuiu para cerca de 40%. Nessa toada, vale esclarecer:

É certo que a população rural diminuiu na última década. Segundo o censo do IBGE, de 2000 a 2010, a diminuição foi de pouco mais de 6%. Contudo, ao se comparar a velocidade do fechamento de escolas do campo – e a consequente diminuição de matrículas – com o número de alunos matriculados na educação básica que residem no campo, fica evidente que a diminuição da população no meio rural não é o principal fator que leva ao fechamento das escolas.¹⁹¹

Por fim, em estudo mais geral, há demonstração de que o PBF tem um impacto relevante no crescimento da matrícula de crianças na escola. Da mesma forma, também parece reduzir as taxas de abandono e incrementar o percentual de crianças que progredem nas séries escolares. Como há uma diferença significativa destes indicadores quando comparados o grupo de crianças pertencentes à famílias beneficiárias do Programa com o grupo não beneficiado, parece que o PBF foi a causa mais premente desses resultados¹⁹².

3.5.5 Trabalho

A última década experimentou uma expansão do mercado de trabalho e, conseqüentemente, uma substancial redução na taxa de desemprego, sobretudo a partir da segunda metade do período. A redução na taxa de informalidade, no entanto, foi bem menos intensa. Com isso, o país continua registrando um contingente

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 148.

¹⁹² GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lucia. The Impact of the *Bolsa Escola/Familia* Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Grade Promotion and Dropout Rates in Brazil. In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211140170-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 8: *More specifically, the presence of the Bolsa program increases enrollment by 2.8%, reduces the dropout rate by 0.31 percentage points, and increases the grade promotion rate by 0.53 percentage points. Since only about 43% of the students are eligible for the program, adding the plausible assumption that the program had very little effect on ineligible students implies that the program raised enrollment by 6.5% for eligible students, reduced the dropout rate for those students about a 0.7 percentage point and increase the grade promotion rate for those students about 1.2 percentage points. For reference, note that the net primary school enrollment rate in Brazil was about 95% around this time, while the primary repetition rate was 11% and the grade promotion rate was 71%.*

expressivo de sua mão-de-obra em trabalhos informais: 44,2 milhões de pessoas, no ano de 2011. As Regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores taxas de formalidade no período¹⁹³. A respeito, confira-se o teor da(o) TABELA/GRÁFICO 13¹⁹⁴ e da(o) TABELA/GRÁFICO 14¹⁹⁵:

TABELA/GRÁFICO 13 – Evolução do desemprego, informalidade e rendimento médio (2003-2011)

Anos	Taxa de desemprego aberto em (%)	Taxa de informalidade em (%)	Rendimento médio em (R\$) ¹
2003	12,1	42,84	1.293,37
2004	11,2	43,72	1.280,74
2005	9,7	42,53	1.298,29
2006	9,8	41,56	1.353,15
2007	9,1	40,71	1.394,19
2008	7,7	39,11	1.443,79
2009	7,9	38,42	1.492,33
2010	6,6	36,82	1.551,11
2011 ²	6,2	35,60	1.577,10

Fonte: PME (IBGE, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores habitualmente recebidos, com base em junho de 2011, corrigidos pelo Índice nacional de preços ao consumidor (INPC).

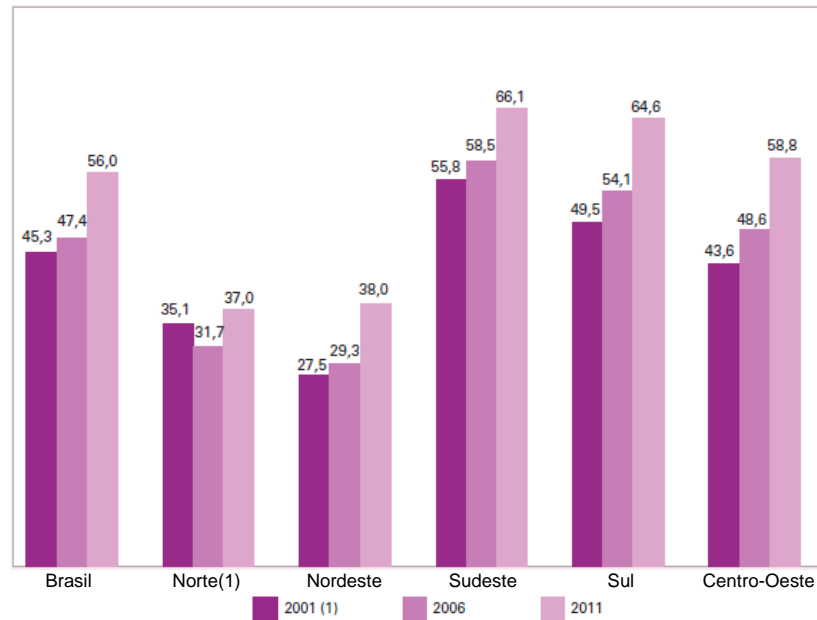
² Média do primeiro semestre de 2011.

¹⁹³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos e Pesquisas, n. 29: Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores_minimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm>. Acesso em 25.05.2013, p. 135.

¹⁹⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, n. 20*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25.05.2013, p. 200.

¹⁹⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Op. cit.*, p. 135.

TABELA/GRÁFICO 14 – Percentual de pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas em trabalho formal, segundo as Grandes Regiões (2001-2011)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2011.

Nota: Para classificação dos trabalhos formais ou informais, foi utilizada a definição da Organização Internacional do Trabalho - OIT (PERFIL..., 2009).

(1) Exclui-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

No caso das mulheres, a taxa de ocupação foi ainda maior: 9,9 pontos percentuais. Nesse sentido, um fator que interfere profundamente na inserção feminina no mercado de trabalho é a presença de filhos pequenos:

Entre as mulheres com filhos de 0 a 3 anos de idade que frequentam creche, 71,7% estavam ocupadas. [...] Conseqüentemente, a participação das mulheres no mercado de trabalho é bastante reduzida quando nenhum filho frequenta creche (43,9%) ou algum outro não frequenta (43,4%). [...] Tal resultado decorre também da baixa oferta de creches no País. Em 2011, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, foram contabilizadas 48.642 creches para 10,5 milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade, refletindo uma relação de 216 crianças por creche. Em 2006, a situação era ainda mais precária: o número de creches era 34.679 para um total de 11,2 milhões de crianças nessa faixa etária, ou seja, uma relação de 323 crianças por creche.¹⁹⁶

¹⁹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos e Pesquisas*, n. 29: *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores_minimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm>. Acesso em 25.05.2013, p. 143.

Talvez seja possível supor que o simples fato de as mães deixarem seus filhos na creche ou na escola implica um ganho de tempo disponível para o exercício laboral, o que serve de argumento para sustentar o efeito positivo do PBF sobre a oferta de trabalho¹⁹⁷.

Destaca-se, em alguns estudos, a tendência de que apenas as mulheres beneficiárias de programas de transferência de renda reduziram o número de horas trabalhadas no ano:

Nossas estimativas sugerem que esta redução seja em torno de 50%, um efeito bastante elevado. No entanto, em nossa amostra, 87% das mulheres beneficiárias [...] representam mães solteiras e a redução desta jornada pode ter efeitos benéficos para a sociedade. Pode ser que estas mães tenham mais tempo para cuidar de seus filhos e que isto diminua a probabilidade de que estas crianças participem de atividades ilegais.¹⁹⁸

Entretanto, de maneira geral, parece que o argumento do desestímulo ao trabalho, sugerido pelos críticos aos programas de renda, em especial ao PBF, adota uma linha de raciocínio preconceituosa, que caminha à margem das evidências empíricas. Estas, por sua vez, já indicavam outra perspectiva desde a segunda metade da década passada:

Com base em dados da PNAD 2006, Kerstenetzky também desconstrói as críticas referentes à dependência, apontando que a participação dos adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população. Índícios nesse sentido já tinham sido apontados desde a primeira grande avaliação nacional do programa.¹⁹⁹

¹⁹⁷ TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a Oferta de Trabalho das Mães. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211028050-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 13.

¹⁹⁸ COVRE, Simone; MARQUES, Flavio; MATTOS, Enlinson. Oferta de trabalho e transferências: Evidências do efeito das condições impostas pelo programa Bolsa-Família. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807141223420-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 10.

¹⁹⁹ BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda*. Revista Novos estudos – CEBRAP, n. 87, p 115-129, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25.05.2013, p. 124.

Assim, há estudos conclusivos que demonstram que não houve um impacto negativo de peso sobre as horas trabalhadas dos homens e mulheres que chefiam as famílias beneficiárias do PBF. Isso leva a crer que, diferentemente do apregoado pelo senso comum, a política pública de transferência de renda não tem como resultado o ócio²⁰⁰.

Entretanto, a procura por trabalho entre os não beneficiários do programa parece apresentar um índice ligeiramente superior àquela entre os beneficiários²⁰¹. É difícil concluir se isso se deve à própria percepção do Bolsa Família ou a fatores externos. Porém, isso pode levar a crer que uma condicionalidade nesse sentido seria relevante para estimular a conquista de emprego.

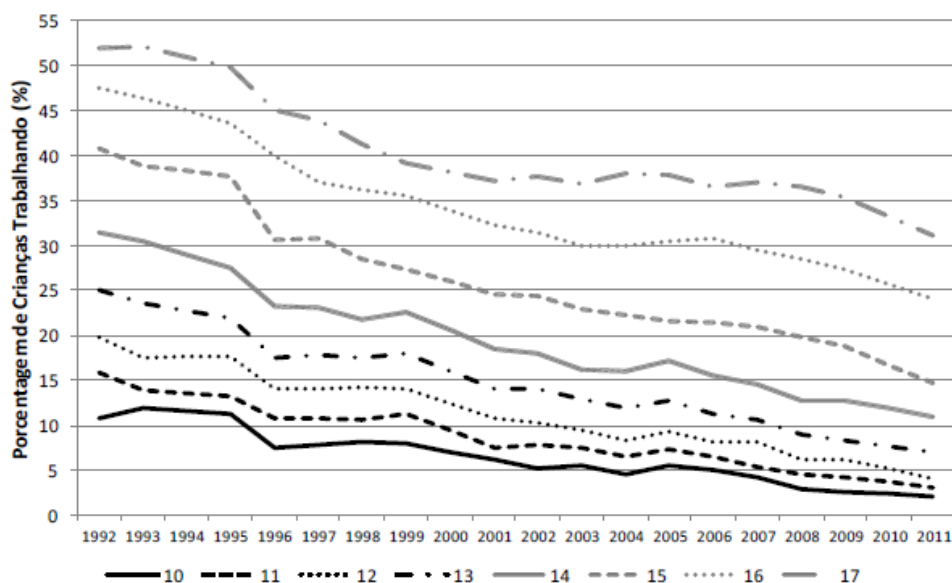
Nada obstante, uma mazela grave relacionada ao tema ainda atinge parte das famílias beneficiárias: o trabalho infantil. No entanto, deve-se reconhecer que a proporção de crianças e de adolescentes ocupados foi reduzida significativamente nos últimos tempos. À guisa de exemplo, em 1995 o percentual de crianças e de

²⁰⁰ FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes de. The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211655420-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 19: *Our results indicate that the impact of the Brazilian CCT programmes on the female participation rate is not significant either on statistical grounds or in terms of magnitude. This is valid for all females and for those below the median of the distribution of family per capita income of the municipalities they live in. As for males, there is evidence that the effect on the participation rate is positive, though very small in magnitude. Again, this is observed for all males and for those below the median of their respective municipal distribution of family per capita income. In terms of the supply of hours, the results indicate a small negative effect on all females but an insignificant impact on those that live below the median family per capita income of their municipalities. For both groups males, the results show insignificant impacts of the programmes both in size and on statistical grounds. In sum, our results do not show particularly significant effects of the Brazilian CCT programmes on either the labour market participation or the supply of hours of men and women. Rather, our results seem to be compatible with a story that CCT programmes do not affect the labour supply of adult males and females. In fact, this contention seems to be in line with the empirical literature that uses individual data and compare treatment and control groups' outcomes.*

²⁰¹ KERSTENETZKY, Celia Lessa; BRITO, Alessandra Scalioni. Programa bolsa família e mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas. *In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-18f499c66c8e3b4d22ee1687b82a5fa3.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 12: *Entre os beneficiários em idade ativa, apenas 14,2% buscaram trabalho, enquanto entre os não beneficiários esta proporção é um pouco maior (16,0%). Assim, pode-se inferir que os não beneficiários tendem a se esforçar um pouco mais para conseguir um novo emprego que aqueles que recebem o benefício, possivelmente pelo fato de não terem uma renda garantida. Porém ambos os grupos apresentam um nível de desalento elevado, o que não pode ser atribuído à transferência de renda.*

adolescentes que trabalhavam correspondiam a 9,44% e 28,70% respectivamente, caindo para 1,43% e 9,97% em 2008²⁰². No entanto, houve disparidades na redução entre os dois grupos: dentre as crianças (10 a 14 anos), o nível de ocupação foi 8% menor no período de 1999 a 2009. Em relação aos adolescentes (15 a 17 anos), a queda foi mais lenta: 7,1%, segundo dados do PNAD²⁰³. A(O) TABELA/GRÁFICO 15 ²⁰⁴ ilustra esse quadro histórico de forma mais discriminada, por faixa etária, de 1992 a 2011:

TABELA/GRÁFICO 15 – Incidência de trabalho entre crianças e adolescentes por idade (1992 a 2011)



Fonte: PNAD

Nota: 1994, 2000 e 2010, média aritmética entre o ano anterior e posterior

²⁰² ARAÚJO, Guilherme Silva; RIBEIRO, Rosana; NEDER, Henrique Dantas. Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-3c339d648dea0d4f136a129e1be7c39b.pdf>>. Acesso em: 07.05.2013, p. 03.

²⁰³ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_sabrep11.pdf>. Acesso em 25.05.2013, p. 103.

²⁰⁴ PAIVA, James Souza de. *Trabalho infantil no Brasil: determinantes da redução entre 2003 e 2011 e efeitos sobre a escolaridade e o rendimento na vida adulta*. 2013, 56f. Dissertação apresentada à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10597/JAMES_PAIVA.pdf?sequence=1> Acesso em 25.05.2013, p. 24.

Para a investigação em curso, no entanto, vale analisar o impacto do PBF sobre o trabalho infantil. Assim, pressupõe-se que a exigência da presença obrigatória das crianças e adolescentes na escola (condicionalidade) seria capaz de reduzir as horas disponíveis para o trabalho. Porém, na prática, esse efeito é inexpressivo:

Notamos que o programa contribui para elevar a presença de crianças e adolescentes, meninos e meninas, na escola e, também, para reduzir o grau de inatividade destes grupos nas famílias. Por outro lado [...] esses efeitos do programa se revelam tímidos. O programa, por sua vez, não teve impacto significativo sobre a proporção daqueles que estudam e trabalham. Ademais, [...] não se encontra articulado com outros programas e ações, voltados ao combate de outras formas de privação tão importantes quanto a renda e que também importam para assegurar a permanência das crianças e adolescentes na escola e a erradicação do trabalho infanto-juvenil.²⁰⁵

Na verdade, outros elementos, e não essencialmente o PBF, foram mais determinantes para a redução do trabalho infantil, tais como a maior integração da mulher ao mercado de trabalho, o aumento da escolaridade dos pais, a diminuição das famílias, a expansão do sistema de ensino e a criação do PETI, já mencionado^{206 207}.

3.5.6 Exercício do direito ao voto

A votação de um candidato nunca é uniforme em todas as localidades geográficas. Há, na verdade, diversas variáveis que podem influenciar em uma votação maior ou menor de um candidato em um município ou outro, nos diversos Estados ou

²⁰⁵ ARAÚJO, Guilherme Silva; RIBEIRO, Rosana; NEDER, Henrique Dantas. Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-3c339d648dea0d4f136a129e1be7c39b.pdf>>. Acesso em: 07.05.2013, p. 16.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 16.

²⁰⁷ PAIVA, James Souza de. *Trabalho infantil no Brasil: determinantes da redução entre 2003 e 2011 e efeitos sobre a escolaridade e o rendimento na vida adulta*. 2013, 56f. Dissertação apresentada à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10597/JAMES_PAIVA.pdf?sequence=1> Acesso em 25.05.2013, p. 50: *Os resultados indicam que a redução [do trabalho infantil] ocorreu, principalmente, entre as famílias pobres e não brancas (negras e pardas). Entre os motivos para redução, podemos considerar o crescimento da renda nas classes de rendimento mais baixo, a extensão dos programas sociais que atingiram, principalmente, a população negra (em 2006, 70% das famílias que participam do PETI eram chefiadas por negros) e a universalização do ensino fundamental.*

nas diferentes regiões do Brasil. Essas variáveis podem estar relacionadas a fatores mais complexos, como a organização dos partidos, o apoio dos governos locais ao candidato e as políticas públicas implementadas, ou a circunstâncias menos significativas no plano político, como a ocorrência de chuvas ou a visita do candidato à cidade²⁰⁸. O objetivo desta seção é avaliar o impacto do Bolsa Família nas eleições presidenciais ocorridas em 2006 e 2010, a fim de verificar se tal programa de transferência de renda, difundido nacionalmente, foi capaz de influenciar de forma decisiva os resultados obtidos nas urnas.

Em estudo sobre o impacto do PBF e do desempenho da economia na reeleição do Presidente Lula em 2006, Maurício Canêdo-Pinheiro verificou que os votos atribuídos ao Lula foram mais expressivos em municípios mais pobres. Além disso, ele também identificou que o peso do PBF foi superior ao do crescimento econômico na atribuição de votos aos presidente reeleito. Os dados foram assim apresentados pelo autor:

Os resultados da Tabela 4 indicam que um incremento de 1% na renda *per capita* municipal gera uma redução de 0,204% na votação de Lula. O mesmo incremento na taxa de analfabetismo e na participação da administração pública no PIB municipal gera aumentos de 0,184% e 0,091%, respectivamente.

[...]

Por fim, o efeito do programa Bolsa Família (BOLSA) foi bastante superior ao impacto da variável usada para medir desempenho econômico, taxa de crescimento da renda *per capita* (CRESC). De acordo com a Tabela 4, em média, o aumento de um ponto percentual no número de beneficiários do programa eleva em 0,548 ponto percentual a votação de Lula, enquanto a mesma variação na taxa de crescimento incrementa esta votação em apenas 0,209 ponto percentual.²⁰⁹

Apesar desses indicadores, o referido economista chega a conclusão que nem o crescimento econômico nem a ampliação do PBF são fatores que, sozinhos,

²⁰⁸ NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, Vitor. Uma Disputa em Três Tempos: Uma Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. *In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu. Trabalhos aprovados...* Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/1876187/_Uma_disputa_em_tres_tempos_uma_analise_das_bases_municipais_das_eleicoes_presidenciais_de_2006_XXXI_Encontro_Anuual_da_ANPOCS_Caxambu_2007>. Acesso em 07.07.2013, p. 2-3.

²⁰⁹ CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio. Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. *In: 37º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2009, Foz do Iguaçu. Trabalhos aprovados...* Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-2fe45547c2ee01762d90d5759cd9ea0c.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 12.

conseguem explicar o padrão de votação dos eleitores na reeleição do Lula. Outros fatores teriam também um impacto significativo, tal como ser um candidato da situação, estar concorrendo a uma reeleição, além dos escândalos de corrupção no seu primeiro mandato²¹⁰. De qualquer forma, mesmo diante destas circunstâncias, o resultado desta pesquisa evidenciou que o PBF traz um impacto, ainda que não crucial, mas significativo, nas eleições.

Mesmo levando em consideração as mais diversas variáveis para tentar identificar os elementos que viabilizaram a reeleição do Lula em 2006, é difícil precisar uma única explicação para tanto. Isso se deve principalmente ao fato de que nem sempre os eleitores conseguem verificar se a melhora na qualidade de vida da sociedade é o resultado da efetividade das ações governamentais. Nesse sentido, muitos governantes são beneficiados ou prejudicados diante de conjunturas econômicas favoráveis ou adversas, uma vez que aqueles que vão às urnas não possuem um apuro técnico suficiente para analisar a conjuntura socioeconômica do momento.

Uma outra pesquisa realizada acerca as eleições dos últimos anos para governadores explicita bem esse cenário:

Os resultados encontrados mostram que o eleitor possui uma capacidade simples de filtrar a sorte da competência do governador. Desempenhos de algumas variáveis socioeconômicas que se devem ao ciclo nacional são devidamente filtradas pelos eleitores brasileiros. Além disso, eles avaliam relativamente seus Estados em relação aos demais como forma de atestar a competência do governo em exercício. Contudo, quando se testa uma capacidade mais sofisticada dessa filtragem, os resultados mostram que o eleitor engana-se sistematicamente na avaliação dos governos estaduais. Choques exógenos mais sutis não são devidamente filtrados e o eleitor acaba

²¹⁰ *Ibid.*, p. 18: *O que explicaria a mudança no padrão de votação de Lula nas eleições presidenciais de 2006: desempenho da economia ou a massificação do programa Bolsa Família? Ao contrário de boa parte da literatura anterior, a resposta é: nenhum dos dois. O impacto do programa de transferência de renda se mostrou bastante superior ao do crescimento da economia, mas parece não ser a principal explicação para a migração significativa de votos em direção do candidato do PT nas regiões menos desenvolvidas do Brasil. Nesse sentido, a conjectura de que, independente do partido e do indivíduo, os eleitores de regiões menos desenvolvidas, mais dependentes do Estado, seriam mais propensos a votar nos candidatos do governo [Zucco (2008)] ganha bastante apelo. O mesmo pode ser dito com relação à hipótese de Hunter & Power (2007) sobre os efeitos dos escândalos de corrupção na base eleitoral tradicional de Lula. No entanto, estas hipóteses são difíceis de serem empiricamente testadas. Uma possível abordagem é a utilização de dados de várias eleições, o que talvez permita testar a hipótese de Zucco (2008).*

recompensando eleitoralmente a sorte de tais políticos, apesar de também recompensá-los pela competência.²¹¹

Já um estudo específico sobre a geografia e o padrão de votação dos cidadãos em duas eleições presidenciais distintas verificou que o perfil dos eleitores que elegeram o Presidente Lula no pleito de 2002 foi sensivelmente alterado nas eleições de 2006. Enquanto nas eleições de 2002, grande parte dos eleitores concentravam-se em centros urbanos do Sudeste e do Sul, nas eleições de 2006, a maior parte dos votos foram provenientes do Norte e Nordeste, principalmente de municípios mais pobres²¹². E o PBF teve um papel relevante nessa alteração, principalmente quando os dados analisados levam em conta não só os eleitores que são beneficiários deste programa de transferência de renda, mas também aqueles que sofrem efeitos indiretos. Essa análise considerou o efeito agregador dessa política pública sobre aqueles que residem em municípios que são mais intensamente beneficiados com o programa. Isso significa que o PBF acaba tendo um impacto regionalizado e não apenas sobre aqueles que são beneficiários desta política social^{213 214}.

²¹¹ GABRIEL JÚNIOR, José Jorge. Democracia e racionalidade do eleitor: evidências dos pleitos estaduais. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/00-43e375a6585926236e84ad7d0f023665.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 19.

²¹² SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. *Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)*. Revista Opinião Pública, v. 14, n. 2, nov. 2008, p. 298: *Os resultados revelaram um novo padrão na distribuição espacial dos votos. Confirmaram que Lula ainda recebe o apoio de suas bases anteriores, mas indicaram que os blocos regionais de municípios de alta votação em 2002 perderam a coesão em 2006, tornando-se mais vulneráveis. Desfez-se a hegemonia de Lula em bases geoeleitorais tradicionalmente coesas, como os territórios metropolitanos mais populosos do sul e sudeste e a região de municípios do sudoeste do Paraná e oeste de Santa Catarina. As análises espaciais delimitaram, e as regressões dimensionaram, uma nova e extensa coesão regional ao redor de municípios menos populosos e mais pobres, cujas dimensões territoriais ultrapassam as fronteiras estaduais e regionais. Mostraram, entretanto, que o ganho foi maior em extensão territorial do que em tamanho do eleitorado. Confirmaram que a participação do Bolsa Família sobre a renda local foi um determinante deste novo contorno das bases geoeleitorais e o fator com maior peso na explicação da votação municipal. [...] Até o momento sabemos que o esforço de 2006, cerca de 0,35% do PIB e 0,9% do gasto público, se reverteu em êxito eleitoral e expansão das bases geoeleitorais de Lula. [...]*

²¹³ SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. *Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)*. Revista Opinião Pública, v. 14, n. 2, nov. 2008, p. 294-296.

²¹⁴ MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; RIBEIRO, Mariana; FERREIRA, Jansen. *Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006*. Revista de Economia Política, v. 29, n. 01 (113), jan./mar. 2009, p. 121.

Tal alteração de padrão de bases eleitorais também foi identificada por Jairo Nicolau e Vitor Peixoto:

Mas o resultado que mais salta aos olhos é a mudança do padrão da votação de Lula, quando comparamos 2006 com 2002. Naquela eleição, a votação do candidato do PT seguia o mesmo padrão da de Alckmin em 2006, embora com menor intensidade: tendia a ser maior à medida que os indicadores sociais melhoravam. O que mudou entre as duas eleições? O que faria Lula mudar tão expressivamente o padrão de sua votação? A resposta óbvia é que, entre as duas disputas, houve um governo. Sabemos que não é fácil dimensionar o impacto de políticas públicas sobre o voto. Sobretudo, quando lidamos com dados agregados e não resultados de pesquisas de opinião. Mas resolvemos testar a associação entre votos dos candidatos e o Bolsa Família. A correlação é expressiva (ver a última linha da Tabela 11). Quanto maior o gasto municipal *per capita* despendido durante o governo, maior tende ser a votação de Lula e menor a de Alckmin. O dado é ainda mais impressionante, justamente por se referir a um único programa do Governo Federal.²¹⁵

Essa análise pode ser traduzida pela TABELA/GRÁFICO 16²¹⁶:

TABELA/GRÁFICO 16 – Correlação entre Indicadores Sociais Selecionados e Votação de Lula e Alckmin nos Municípios Brasileiros. Eleições de 2006. Primeiro e Segundo Turnos.

Indicadores	LULA 2006		ALCKMIN 2006	
	1º Turno	2º Turno	1º Turno	2º Turno
Taxa de analfabetismo % (15 anos ou mais)	0,66	0,65	-0,69	-0,68
Porcentagem de Pobres	0,74	0,73	-0,74	-0,73
Renda <i>per capita</i>	-0,68	-0,66	0,66	0,67
Esperança de vida ao nascer (anos)	-0,63	-0,61	0,64	0,63
Bolsa Família, Gastos <i>Per Capita</i> (Total 2003-2006)	0,68	0,66	-0,69	-0,68

Fonte: Banco de dados eleitorais do Brasil (1982-2006) em disponível em <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html>; e IPEA; FADE-UFPE; CEF. SIMBRASIL: Sistema de Informações Sócio-Econômicas dos Municípios Brasileiros, 1991-2003 para indicadores socioeconômicos.

²¹⁵ Uma Disputa em Três Tempos: Uma Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu. *Trabalhos aprovados...* Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/1876187/_Uma_disputa_em_tres_tempos_uma_analise_das_bases_municipais_das_eleicoes_presidenciais_de_2006_XXXI_Encontro_Anuar_da_ANPOCS_Caxambu_2007>. Acesso em 07.07.2013, p. 13.

²¹⁶ Tabela extraída de NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, Vitor. Uma Disputa em Três Tempos: Uma Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu. *Trabalhos aprovados...* Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/1876187/_Uma_disputa_em_tres_tempos_uma_analise_das_bases_municipais_das_eleicoes_presidenciais_de_2006_XXXI_Encontro_Anuar_da_ANPOCS_Caxambu_2007>. Acesso em 07.07.2013, p. 14.

Outro estudo realizado por Rosa Maria Marques *et al.* demonstrou que a expansão do Bolsa Família no primeiro governo de Lula foi capaz de, sozinha, explicar 45% dos votos válidos obtido na reeleição de 2006²¹⁷. A existência de um impacto decisivo do PBF para a reeleição de Lula em 2006 também é identificado por Themis C. Abensur *et al.*²¹⁸

Por outro lado, há pesquisadores um pouco mais céticos acerca da relação direta entre o PBF e a reeleição do governo que o implementou. André Carraro *et al.* não chega a resultados conclusivos no que tange à relação de causalidade entre a reeleição de Lula em 2006 e o Bolsa Família. Tal estudo se vale apenas de uma análise do comportamento dos eleitores beneficiários do programa, ignorando os impactos indiretos que tal política pública pode gerar. Mesmo tendo um foco mais restrito, o estudo não foi capaz de ser conclusivo no sentido de que o PBF não teve qualquer impacto sobre o voto. O estudo indicou que tal política teve um resultado positivo, mesmo que não o tenha indicado como decisivo para a reeleição do Lula²¹⁹. O estudo parece atribuir à reeleição o período de baixa inflação, o crescimento econômico e a política monetária conservadora, muito embora não tenha identificado os mecanismos determinantes para tal.

Em sentido semelhante é também o estudo de Cesar Zucco realizado acerca do impacto dos programas de transferência de renda nas três últimas eleições, incluindo as eleições de 2002, quando as políticas desta natureza ainda eram fragmentadas, e as eleições de 2010, quando já não estava mais presente um

²¹⁷ MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; RIBEIRO, Mariana; FERREIRA, Jansen. *Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006*. Revista de Economia Política, v. 29, n. 01 (113), jan./mar. 2009, p. 131: *A pesquisa indicou forte relação entre o voto em Lula no 2º turno e o peso do PBF na população total de cada município. Quanto maior a faixa de cobertura em relação à população total, maior a proporção de votos válidos recebidos. Mesmo quando os municípios não são agregados em faixas de cobertura, sendo o grau de dispersão bastante significativo, o PBF explica, sozinho, 45% dos votos.*

²¹⁸ ABENSUR, Themis C.; CRIBARI-NETO, Francisco; MENEZES, Tatiane A. Impactos do Programa Bolsa Família nos Resultados das Eleições Presidenciais no Brasil em 2006. *In: 35º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2007, Recife. *Trabalhos aprovados...* Recife: ANPEC, 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A051.pdf>>. Acesso em 07.07.2013, p. 11.

²¹⁹ CARRARO, André; ARAÚJO JÚNIOR, Ari Francisco de; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; DAMÉ, Otávio Menezes. *"It is the economy, companheiro!": an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data*. Economics Bulletin, v. 29, n. 02, mai. 2009, p. 982: *Nevertheless, the Bolsa Família Programme showed some evidence of positive impact on the election, but the results did not appear to be robust. Even if it were significant, the value of the estimator would be much smaller than necessary to explain Lula's victory.*

candidato à reeleição²²⁰. Ele não foi capaz de identificar o PBF como um instrumento de verdadeiro clientelismo, muito embora tenha reconhecido o seu significativo impacto no voto do eleitor²²¹.

Zucco entende que o peso do PBF no voto não o transforma necessariamente em uma política clientelista, porque não há um monitoramento das trocas de favores e nem sempre os candidatos podem ter certeza do resultado pretendido. Além disso, a simples existência de uma política redistributiva não impede que o candidato da oposição apresente uma política pública inovadora que tenha ainda mais apelo popular²²².

Em estudo anterior, Cesar Zucco chegou a defender que o apoio dos governos locais de municípios mais pobres, dependentes das verbas públicas federais, poderia ser uma explicação mais lógica para o incremento do número de votos do Lula na reeleição de 2006, afastando os indícios de efeitos clientelistas do PBF²²³. Entretanto, o

²²⁰ ZUCCO, Cesar. *Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies*. Disponível em <<http://www.princeton.edu/csdp/events/Zucco0021011/Zucco021011.pdf>>. Acesso em 05.07.2013, p. 16: *These caveats aside, the punchline is that CCTs have had a substantively meaningful electoral effect in all the last three presidential elections, including the 2002 when CCTs went unnoticed. This result remains robust even when effects are estimated across municipalities that are otherwise similar, irrespective of party or personality of the incumbent candidate.*

²²¹ *Ibid.*, p. 21-22: *CCTs have a significant electoral impact, but there is no support in the data for it being just clientelism in disguise, nor there is support for the idea that CCTs are simply an economic stimulus. (...)The most obvious and intuitive mechanism by which CCTs can affect voting behavior is by making recipients more likely to vote for the incumbent candidate because the cash transfer makes them better off. This effect, if present, would suggest that the distribution of particularistic goods can increase support even when done based on universal criteria, and in the absence of enforcement, monitoring, or threat thereof.*

²²² *Ibid.*, p. 27-28: *If targeting and monitoring are not necessary to win votes, further and perhaps more intriguing questions come to the fore. The existence of electoral returns to CCTs does not mean that universalist policies will automatically or necessarily replace clientelism. Politicians might not anticipate these positive results, and it is also not clear whether risk-averse politicians would spontaneously try something new even if evidence that it might work existed. In fact, models of redistribution sometimes assume that parties have advantages in targeting some groups over others (Dixit & Londregan 1996), which can be read as the existence of some type of linkage (possibly clientelistic) between parties and voters.*

²²³ ZUCCO, Cesar. *Poor Voters vs. Poor Places: Persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns*. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/zucco/papers/poorplaces.pdf>>. Acesso em 05.07.2013, p. 19: *For the purposes of this paper, however, this historical digression is just to illustrate a plausible mechanism by which a pro-government bias in the poorest places could have emerged under the current electoral conditions. Here, I am not implying governmentism of the most obvious and blatant type, as practiced in during the “Old Republic” of the early 20th Century, when all 11 presidential elections were won by the government candidate with more than 80% of the vote (Lamounier 1990, p.36). In fact, it is not even the case that the government candidates win the largest share of the vote in poorer places. Rather, the phenomenon is that, all else equal, incumbent*

autor não aprofundou a análise para verificar se a votação mais expressiva se deu em municípios cujas lideranças locais tenham apoiado a reeleição ou em municípios nos quais o PBF é mais difundido, ou mesmo se há uma interseção entre ambos.

Nesse sentido, para Zucco, o PBF foi relevante para o ganho de votos, mas, mesmo que esse programa não tivesse sido implementado, o padrão de votação dos eleitores continuaria o mesmo: o candidato da situação recebe mais votos dos lugares mais pobres e o candidato da oposição recebe mais votos dos lugares mais ricos, independentemente da vertente ideológica de cada um deles²²⁴. A única diferença identificada consistiu na capacidade de Lula, nas eleições de 2006, de conquistar mais votos dos mais pobres, mesmo em regiões ricas, o que parece ser um padrão diferente do que o ultimamente observado. Ainda que o estudo não seja conclusivo, parece que o PBF teve um peso nisso.

Apesar da diferença metodológica na análise, pelos diversos pesquisadores que se debruçaram sobre o tema, dos dados das eleições de 2002 e 2006, há praticamente um consenso de que as bases eleitorais que elegeram o Lula em 2002 foram significativamente alteradas na eleição de 2006. E a maioria dos estudos indica que a política pública de redistribuição de renda implementada nesse período – PBF – foi decisiva para tal cenário²²⁵.

candidates perform better in poorer places. I take this to evidence of greater ease to reach voters in poorer places or, conversely, greater difficulties by the opposition to reach them, and the reason might simply be that local government in poor places depend on the Federal government, and are willing to align themselves with the incumbents to increase their access to resources.

²²⁴ *Ibid.*, p. 23-24: *Much to the contrary, there seems to be a pattern by which incumbent party candidates do better in poorer places while opposition candidates do better in conservative places, regardless of who they are, and what they stand for. These results suggest that Lula's electorate would probably have switched between 2002 and 2006 even if the BFP had not been implemented. The program, in this sense, seems to have mostly amplified pre-existing trends to the extreme. The one important true novelty of the 2006 election was that, for the first time, the incumbent party candidate did very well among the poor voters in the richer places of the country. I conjecture that targeted social policies allows the government to deliver particular benefits to the poorest voters without being subject to the geographical logic of service and benefits distribution that is intrinsic to government. This, however, is merely a conjecture.*

²²⁵ SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. *Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)*. Revista Opinião Pública, v. 14, n. 2, nov. 2008, p. 274: *Há, em geral, um consenso sobre a tese da mudança das bases eleitorais de Lula, que em 2006 teria sido mais votado nos municípios menos desenvolvidos. À exceção de Carraro et al, os autores anteriormente citados concordam que a influência do BF [Bolsa Família] foi significativa para essa mudança e para a vitória de Lula.*

Já em relação às eleições de 2010, percebe-se que a variável mobilidade social, entendida como a percepção do indivíduo acerca da sua ascensão na sociedade, foi um fator relevante na eleição da Presidente Dilma. Essa é a constatação de Vitor Peixoto e Lucio Rennó²²⁶. Mas eles adotam posição extremamente criticável quando afirmam que essa estatística comprova o aumento do controle social sobre os governantes. Parece, mais uma vez, que o impacto do PBF foi significativo no resultado eleitoral alcançado. Isso ainda é demonstrado por Ana Elisa Gonçalves Pereira *et al.* que identificou que o padrão da reeleição de Lula em 2006 foi o mesmo que o padrão dos eleitores de Dilma²²⁷.

Por fim, ressalte-se que a evidência estatística de que o PBF influenciou fortemente nos resultados das eleições presidenciais de 2006 e 2010 pode ser interpretada de maneiras bem distintas. Enquanto alguns podem entendê-la como uma consequência lógica de uma administração atenta às pessoas mais pobres, outros podem constatar um viés paternalista e populista do governo. Há ainda aqueles que podem relacionar esses dados à pouca instrução da maior parte dos eleitores e outros ainda que identificam uma cisão entre o norte (mais pobre e pouco desenvolvido) e o sul (mais rico e próspero).

²²⁶ PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lucio. *Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil*. Revista Opinião Pública, v. 17, n. 02, nov. 2011, p. 322: *A despeito da ausência de efeito de variáveis consideradas relevantes para explicar as eleições de 2006, como ser beneficiário do Bolsa Família e percepções sobre corrupção como problema nacional, identificamos uma certa cristalização dos fatores que explicam o voto no Brasil. Nesse sentido, podemos caminhar para uma proposta teórica mais abrangente, na qual a avaliação do desempenho do governo e lealdades pessoais a líderes e partidos políticos passam explicar o voto do brasileiro de forma contínua. A esse conjunto, acrescentamos aqui a argumentação de que é a percepção sobre mobilidade social ascendente que também garante o sucesso eleitoral de candidatos que concorrem representando o governo. Ou seja, o eleitor brasileiro mais uma vez recompensa políticos que tiveram desempenho positivo no governo e cuja administração resultou em sua melhoria de vida. Testemunhamos, novamente, o exercício prático da responsabilização política (accountability) através das eleições no Brasil.* (grifos no original)

²²⁷ PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves; SHIKIDA, Cláudio; NAKABASHI, Luciano. *Análise introdutória dos determinantes da eleição de Dilma*. Revista Economia & Tecnologia, ano 07, v. 26, jul./set. 2011, p. 106: *O alcance do programa Bolsa Família - que hoje vai de pouco mais de 0,1% das famílias, no município menos beneficiado pelo programa, a mais de 92% das famílias, no município mais beneficiado - aparentemente exerceu papel fundamental na continuidade do PT no poder, conforme a literatura revisada indica, além, claro, das evidências deste trabalho para as eleições de 2010. Outro resultado importante é que a proporção de votos municipais no PT apresentou uma grande inércia entre 2006 e 2010, sendo uma evidência da importância do apoio do então presidente Lula à candidata Dilma.*

3.6 **Uma análise crítica do impacto do PBF nos direitos sociais e políticos**

Os dados analisados nas seções anteriores acerca do impacto do Bolsa Família na diminuição da desigualdade e da pobreza e no incremento da saúde, educação e trabalho demonstraram que, em maior ou menor medida, o programa foi eficaz para atingir esses objetivos. Os estudos apresentados deixam claro que o PBF foi crucial para a garantia e disseminação, principalmente nas regiões mais pobres, de alguns dos direitos sociais mais essenciais a uma vida digna, muito embora isso não tenha significado uma independência plena das famílias em relação às prestações sociais do governo.

Dentre aqueles relacionados aos direitos sociais, o indicador mais interessante, que desmente parcialmente o senso comum no tema, está relacionado às horas de trabalho dos beneficiários do programa. Percebeu-se que, mesmo não havendo condicionalidade específica que exija a participação do chefe da família beneficiada no mercado de trabalho, não houve significativa diminuição das horas trabalhadas daqueles que já laboravam antes de receber o benefício. Essa análise mais acurada sobre os resultados do PBF evidencia que não se está diante de uma política pública que gera um ócio e uma continuação de um ciclo de pobreza. Muito embora não seja incisivo no estímulo ao trabalho formal, o PBF não resultou em uma estagnação dos beneficiários frente ao índices de emprego.

Nesse sentido, parece que o Bolsa Família foi eficiente em relação ao principal objetivo do programa, qual seja a redistribuição de renda. Afastadas as críticas relacionadas ao seu desenho, ao seu alcance ou ao seu custo, ele foi capaz de diminuir significativamente desigualdades sociais, retirando da miserabilidade alguns milhões de indivíduos, ainda que esse resultado pareça imediatista e não sustentável no longo prazo. Não há como negar o seu efeito instantâneo sobre a redução da pobreza e da pobreza extrema.

Por outro lado, o impacto dessa política social sobre o exercício do direito ao voto não foi tão positivo. Apesar de os estudos apresentados sobre o tema indicarem um amplo espectro de fatores que podem influenciar os eleitores no momento da votação, a unanimidade das pesquisas apontam uma alteração do padrão de voto nas

eleições presidenciais de 2006 e 2010, após a implementação do PBF. E a maior parte deles revela que esta política de transferência de renda foi decisiva – ou, ao menos, significativa – para tanto. Os municípios que são mais beneficiados com o programa foram os que apresentaram as maiores taxas de votos atribuídos ao Lula, na reeleição de 2006, e à Dilma, na eleição de 2010.

Como já adiantado, essa constatação pode ser interpretada das mais diversas formas e pode ser objeto de discussões políticas das mais acirradas, tanto para defender uma boa administração, quanto para demonizar um governo populista. Claro está que não se cuida de uma política nitidamente clientelista, uma vez que não estão presentes os elementos clássicos que a caracterizam dessa forma, tal como uma relação próxima entre o patrão e o cliente e o monitoramento do voto. Entretanto, não seria absurdo pensar na existência de uma estruturação mais complexa do clientelismo, muito mais sutil e disfarçada que o modelo escancarado do voto de cabresto.

No presente estudo, admite-se que a hipótese, segundo a qual a implementação de direitos sociais pode subordinar o exercício do direito de voto, é apenas parcialmente acertada, uma vez que essa relação de subjugação, mesmo que não seja o objetivo último da realização de determinadas políticas públicas, pode acabar sendo uma consequência nefasta dela. Note-se que não se está aqui advogando em prol de uma interpretação ou outra acerca dos dados que demonstram uma íntima relação entre o voto e o PBF, nem se está aderindo a um senso comum que acredita nesse clientelismo. Na verdade, verificando que existe uma possibilidade de o Bolsa Família possuir um viés clientelista capaz de impactar o livre exercício dos direitos políticos, esse efeito, ainda que indireto, deve ser considerado, razão pela qual é possível vislumbrar alternativas, principalmente no que tange ao seu desenho, que permitam que as políticas públicas de redistribuição se aproximem de um ideal mais cidadão.

Especialmente em relação ao comportamento do cidadão ao votar, vale fazer uma breve digressão sobre a teoria da *public choice* e a desmistificação da ideia de que os eleitores atuam de forma racional e informada. A teoria da *public choice*, ou teoria das escolhas públicas, foi desenvolvida a partir de 1950 em torno da análise, sob a ótica da teoria econômica, do comportamento daqueles que participam da política, tais

como membros do governo, eleitores, candidatos e até mesmo funcionários que integram a Administração Pública. Os mesmos métodos aplicados à economia são utilizados pela teoria das escolhas públicas para o estudo do comportamento de todos aqueles que desempenham algum papel no âmbito político²²⁸.

Segundo a referida doutrina, as pessoas agem por diversos motivos, não havendo razão para acreditar que o comportamento delas ao realizar escolhas no mercado econômico difere substancialmente daquele na participação política. Tal como na economia, também no âmbito político existem estímulos que influenciam a conduta dos cidadãos em uma direção ou em outra. Mesmo na política, a ação humana é condicionada pelos incentivos.

Nesse sentido, ao aproximar a lógica de mercado à participação política, pretende-se conferir uma abordagem realista ao funcionamento da democracia, de modo a evidenciar que todos aqueles que exercem algum papel na vida política atuam para maximizar seus próprios interesses²²⁹. Ao contrário de um idealismo democrático, segundo o qual os cidadãos seriam altruístas, bem informados e engajados na vida política, a teoria da *public choice* vem demonstrar que as engrenagens democráticas são movidas por egoísmos, falta de instrução e incentivos²³⁰.

Por tal razão, a teoria das escolhas públicas pauta toda a sua análise segundo o individualismo metodológico, que pressupõe que os indivíduos não agem em busca do bem comum, mas dos seus próprios interesses. No âmbito da teoria econômica esse indivíduo é conceituado como *homo economicus* – aquele que procura maximizar seus

²²⁸ BUCHANAN, James M. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: _____; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984, p. 13: *Public choice theory essentially takes the tools and methods of approach that have been developed to quite sophisticated analytical levels in economic theory and applies these tools and methods to political or governmental sector, to politics, to the public economy. As with economic theory, the analysis attempts to relate the behavior of individual actors in governmental sector, that is, the behavior of persons in their various capacities as voters, as candidates for office, as elected representatives, as leaders or members of political parties, as bureaucrats (all of these are “public choice” roles) to the composite of outcomes that we observe or might observe.*

²²⁹ POSNER, Richard. *Law, pragmatism and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 144: *They see politics as a competition among self-interested politicians, constituting a ruling class, for the support of the people, also assumed to be self-interested, and to be none too interested in or well informed about politics.*

²³⁰ Para uma distinção mais aprofundada entre a democracia deliberativa e a democracia pragmatista, vale conferir *Ibid.*

próprios interesses. Da mesma forma como no mercado econômico, esse *homos* atua no âmbito político, de acordo com uma racionalidade autointeressada.

Entretanto, há uma diferença significativa entre os estudos da teoria econômica e da teoria da *public choice*. Enquanto naquela é desejável que os indivíduos apresentem interesses diversos uns dos outros, a fim de permitir as trocas comerciais, na política, as diferenças de interesses entre os indivíduos são problemáticas, pois dificultam a formação de escolhas por uma coletividade. Muito embora a teoria das escolhas públicas envolva a análise de uma série de comportamentos dos cidadãos na participação da vida política, este estudo, para os fins aqui propostos, ficará restrito ao exame da tomada de decisões dos indivíduos no âmbito coletivo.

Em uma análise da teoria do voto e das regras de votação, percebe-se que nem sempre é possível extrair uma decisão majoritária da coletividade. Esse é o chamado ciclo do sistema majoritário²³¹. Quando nenhuma das alternativas colocadas à votação alcança uma maioria absoluta, não há uma decisão consistente que possa ser extraída das escolhas individuais. Não haverá uma decisão estável que possa ser suportada pela coletividade. Assim, se as preferências individuais diferirem, não é possível alcançar uma decisão coletiva; da mesma forma, não será possível definir uma decisão coletiva que seja um reflexo das decisões individuais²³².

A ocorrência do ciclo da regra majoritária é responsável por algumas das mazelas do processo político, tal como a troca de favores e de votos para a formação de coalizões majoritárias. Já que frequentemente não será possível que uma decisão seja suportada por uma maioria absoluta, os atores políticos organizar-se-ão, de forma

²³¹ BUCHANAN, James M. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *In*: _____; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984, p. 17: *There may exist situations where no single one of the possible alternatives for choice can command majority support over all other alternatives, despite the consistency of the preference sets of all members of the choosing group. In such a cyclical majority setting, there is no stable group decision attainable by majority rule; the group cannot make up its collective mind; it cannot decide.*

²³² BUCHANAN, James M. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *In*: _____; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984, p. 17: *Collectivities in which individual preferences differ cannot, a la Black, make up their collective or group mind. And, a la Arrow, such groups cannot be assigned an ordering that will array all possible outcomes that is itself both consistent and reflective of individual orderings.*

muitas vezes escusa, para formar maiorias eventuais em torno de determinados interesses.

Para evitar os impasses provocados por tal ciclo, uma solução vislumbrada no plano teórico é colocar em votação diversas alternativas, em uma mesma dimensão, que apresentem uma gradação, de modo a permitir a formação de um voto médio. Assim, se for posta em votação, por exemplo, uma lei acerca do limite de velocidade em um perímetro urbano, cujas alternativas de voto sejam 100 km/h, 80 km/h, 60 km/h, 40km/h e 20km/h, o voto médio é aquele atribuído à alternativa 60 km/h, se cada uma das opções obtiver o mesmo número de votos. Isso porque, todos os votos destinados a 100 km/h e a 80 km/h preferem a opção 60 km/h às demais, razão pela qual tal alternativa alcança a regra majoritária. Neste tipo de desenho de escrutínio, sempre haverá um único resultado majoritário, extraído do voto médio de todos os votantes. Entretanto, dificilmente esta formulação pode ser colocada para os eleitores ordinários, para os quais raras vezes é possível propor opções dentro de uma mesma dimensão, perpetuando-se as dificuldades do ciclo da regra majoritária.

Além da teoria do voto, a teoria dos representantes, construída no âmbito da *public choice*, também permite o exame do comportamento dos indivíduos no processo político. Segundo esta teoria, os candidatos competem pelas escolhas dos eleitores, mas de modo muito mais intenso que os vendedores no mercado, pois um único candidato será eleito, enquanto todos os demais não o serão²³³. Esta competição por cada um dos votos em disputa é claramente perceptível por diversos comportamentos dos candidatos nas eleições: raras são as vezes em que os candidatos assumem posições em temas moralmente controvertidos, a fim de não perder eleitores com opiniões divergentes; muitos são os casos de compra de votos para garantir uma fatia do mercado eleitoral.

Analisadas tanto a teoria do voto e das regras de votação quanto a teoria dos representantes, cabe um estudo mais aprofundado sobre os aspectos que influenciam

²³³ BUCHANAN, James M. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *In*: _____; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984, p. 18-19: *Persons or parties that seek to represent the interests of voters compete for approval or for much in the manner as the sellers of products in imperfectly competitive markets for private goods and services. But politics differs categorically from markets in that, in political competition, there are mutually exclusive sets of losers and winners. Only one candidate or party wins; all others lose.*

no modo como os indivíduos votam. São os seguintes elementos que serão verificados: o grau de certeza da decisão a ser tomada; a medida de participação social na decisão; a responsabilidade que envolve a escolha; a natureza das alternativas apresentadas; o grau de coerção da decisão; e a relação entre os indivíduos²³⁴.

Quanto ao grau de certeza da decisão a ser tomada, o cidadão, mesmo que tenha ciência de todas as pesquisas realizadas e de todos os fatores capazes de influenciar a eleição, não tem absoluta convicção de qual candidato será escolhido. Como o eleitor não possui a capacidade de prever a atitude de todos os outros eleitores, não poderá se certificar previamente da escolha que será produzida pela coletividade. Diante da incerteza, o cidadão nem sempre age racionalmente, nem sempre atua de modo a maximizar suas próprias preferências. O eleitor poderá levar em conta a alternativa socialmente mais vantajosa, que nem sempre corresponde àquela que é a melhor para ele.

Em relação ao grau de participação social, o indivíduo possui a consciência de que no processo político ele é uma parte no todo social que será responsável pela tomada de decisão. O fato de realizar a escolha não apenas para si, mas para a sociedade contribui para que as decisões sejam tomadas de forma mais refletida. Além dos seus interesses pessoais, os seus valores terão um papel relevante na escolha. O eleitor também levará em conta que a decisão será formada de forma coletiva tanto para ele quanto para todos os outros indivíduos da sociedade, ou seja, o seu voto buscará a decisão que lhe confira uma posição melhor para si frente à sociedade. Assim, em uma análise comparativa, é possível que a piora da situação geral seja mais vantajosa para o cidadão.

No que concerne à responsabilidade, ela é partilhada no processo político, pois as decisões são coletivas. Até mesmo aqueles que se abstiverem de votar são responsáveis pela escolha realizada pelos demais, uma vez que se reponsabilizam por deixar outros tomarem decisões por eles. Já em uma análise da natureza das alternativas que se colocam diante dos eleitores, percebe-se que elas são excludentes, ou seja, a escolha de uma alternativa é realizada em detrimento das demais.

²³⁴ *Idem. Individual choice in Voting and the Market. Journal of Political Economy, Chicago (EUA), v. 62, n. 04, ago. 1954, p. 334.*

Quanto ao grau de coerção, o eleitor tem consciência de que faz escolhas entre alternativas potenciais e não entre alternativas existentes (como no mercado) e que não há certeza de que o seu voto contará positivamente na escolha coletiva. Dessa forma, ele será obrigado a aceitar um resultado, ainda que contrário aos seus interesses pessoais. Não há alternativa ao cidadão senão aceitar a decisão tomada coletivamente. No mais, analisando-se a relação entre os indivíduos que realizam as escolhas, a tendência é que no âmbito político os indivíduos atuem em pé de igualdade, não havendo um desequilíbrio de poder entre eles. Ao contrário do que ocorre no mercado, no qual os fornecedores exercem certo grau de poder econômico sobre os consumidores, no processo político o mecanismo de voto individual, secreto e universal, impede, como regra geral, o exercício de qualquer domínio sobre os eleitores.

Muitos dos elementos analisados, como a atuação dos cidadãos em igualdade de condições na tomada de decisões e a consciência de participação em uma escolha coletiva e não individual, fazem crer que os indivíduos atuarão em prol de um bem comum, de um interesse coletivo. Mas isso só é evidente em uma sociedade em que os indivíduos buscam interesses comuns e fins sociais. No entanto, em um ambiente em que os indivíduos atuam conforme uma lógica de mercado, de acordo com fins egoístas e de maximização de seus próprios interesses, e são lenientes com ilicitudes, o processo democrático tende a se degenerar.

Apesar de alguns teóricos defenderem a *public choice* como sendo uma teoria normativa²³⁵, ela é melhor examinada como uma teoria descritiva, adequada para identificar as imperfeições e as mazelas, verificáveis no processo de eleição e no comportamento político, que devem ser atenuadas ou mesmo solucionadas para se tentar atingir um ideal de sistema democrático que se pretende adotar²³⁶.

²³⁵ Compartilham desta opinião Richard Posner e James M. Buchanan. Cf. POSNER, Richard. *Law, pragmatism and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 130; BUCHANAN, James M. *Individual Choice in Voting and the Market*. *Journal of Political Economy*, Chicago (EUA), v. 62, n. 4, ago. de 1954, p. 334.

²³⁶ Esse método é criticado por Richard Posner que é cético em relação a qualquer medida proposta para aproximar a democracia de fato de um ideal democrático. Cf. Richard. *Op. cit.*, p. 163: *Advocates of Concept 1 are not unconcerned with issues of feasibility. But most of them think that a reasonable approximation to Concept 1 democracy is attainable through reforms in electoral or educational systems without need for wholesale redistributions of wealth designed to bring about real political equality among citizens. John Dewey exemplified this faith. Concept 2 democrats reply that it*

Ao evidenciar a falta de racionalidade dos eleitores, a teoria das escolhas públicas é capaz de explicar a razão pela qual os candidatos se valem de meios pouco transparentes, ou até mesmo escusos, para angariar votos. A fim de evitar os incentivos à rejeição ou de estimular o seu apelo pessoal, muitos candidatos se valem de estratégias ao menos eticamente reprováveis. Elas perpassem pela simples não apresentação de seu real posicionamento sobre temas moralmente controversos, tal como o casamento gay e o aborto, pela disseminação de boatos ou de episódios vexatórios dos adversários e, ainda, pela compra de votos e troca de favores. É por tal razão que há alguma chance de o PBF ter um viés clientelista, ainda que essa interpretação não seja extraída logicamente dos dados analisados. Como é um programa social com um apelo popular, ele possui um forte potencial para polarizar votos e ter um efeito agregador. Isso fica ainda mais evidente ao considerar que os candidatos da oposição em 2006 e em 2010²³⁷ estavam sempre prontos a confirmar promessas de continuidade do programa.

Nesta toada, constatando que a implementação de programas de transferência de renda pode se tornar uma arma clientelista para subordinar os votos de seus beneficiários, é desejável a formulação de parâmetros que permitam aproximar os programas sociais de um ideal de livre exercício do voto, no âmbito de um *continuum* clientelismo-cidadania.

is grounded in misconception about human nature and American society. No feasible reform is likely to increase significantly the interest of Americans in political deliberation.

²³⁷ Sobre as eleições de 2006, vale conferir reportagem “Pais do Bolsa-Família são FHC e ACM, diz Alckmin. Na Bahia, pré-candidato do PSDB tenta ligar seu partido a programas sociais”, publicado na “Folha de São Paulo on-line”, por Leandro Beguoci, em 05.06.2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0506200612.htm>>. Acesso em 05.07.2013. Sobre as eleições de 2010, vale conferir reportagem “Serra diz que, se eleito, pretende ‘fortalecer e até ampliar’ Bolsa Família”, publicada no “G1 Política”, em 26.04.2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/04/serra-diz-que-se-eleito-pretende-fortalecer-e-ate-ampliar-bolsa-familia.html>>. Acesso em: 05.07.2013.

4 PARÂMETROS PARA A EQUALIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS NO *CONTINUUM* CLIENTELISMO-CIDADANIA

4.1 Problemas de viés clientelista a serem enfrentados

Após o estudo do caso concreto ventilado, verificou-se que a forma de implementação de direitos sociais e, especialmente, de políticas de redistribuição pode sim conter um viés clientelista, de modo a promover uma cultura de subordinação dos beneficiários, no momento do voto, em relação àqueles candidatos – ou aos partidos políticos – que propuseram aquela política pública. Entretanto, essa ideia de troca de favores não está ligada à sua concepção clássica de compra de votos, mas teria um significado mais sutil no qual os indivíduos deixam de perceber os programas sociais como um direito a que fazem jus, entendendo-os como benesses conferidas pelos governantes caridosos.

Assim sendo, partindo do pressuposto de que sempre poderá haver algum ranço clientelista na concretização de direitos sociais, uma vez que há a ameaça constante de eles serem malversados pelos políticos, faz-se necessário equalizá-los, no âmbito de um *continuum* que varia entre o clientelismo e a cidadania, o mais próximo possível deste último polo. Para tanto, é preciso verificar as fragilidades comuns que as políticas públicas cujo objetivo é a redistribuição enfrentam para se tornarem também políticas de reconhecimento, a fim de propor parâmetros para alcançar tal equilíbrio.

Como regra geral, as políticas públicas implementadas têm como objetivo único a redistribuição de renda e a diminuição da desigualdade econômica. As políticas públicas não almejam a extinção de uma cultura de subordinação, seja ela de classes sociais, de sexo, de raça ou de orientação sexual. O objetivo é puramente econômico, uma vez que a crença generalizada é a de que o desenvolvimento da cidadania plena dos indivíduos perpassa apenas pela sua independência financeira.

Analisando-se os programas de transferência condicionada de renda, tal como o Programa do Bolsa Família, há praticamente um consenso na sociedade de que ele é efetivo ou, ao menos, que pode produzir resultados efetivos no âmbito dos problemas relacionados à pobreza que ele pretendem superar. Nesse sentido, verifica-se um amplo apoio popular na sua continuidade:

O sucesso dos PTCs [programas de transferência condicionada] se manifesta ainda no plano de apoios e legitimidade, embora nesses aspectos, as controvérsias também se expressam com alguma frequência. A surpresa vem menos pelo lado dos atores políticos, participantes do jogo político-eleitoral, já que hoje se sabe bem que programas desse tipo são bons cabos eleitorais e ajudam a ganhar eleições, o que leva governo e oposição a não apenas disputarem o seu crédito como prometerem sua perenidade. Mais surpreendente é verificar, em grande parte dos países da região, a rapidez com que importantes atores e instituições sociais críticos, com boa capacidade de formação de opinião, foram conquistados pelos PTCs, quando se sabe ser especialmente heterogêneo, pautado por arraigadas e infranqueáveis convicções o campo ideológico em que se nutrem os atores mais diretamente ligados a programas sociais para a pobreza.²³⁸

Apesar de os estudos estatísticos até então realizados não comprovarem a superação da pobreza no longo prazo, a legitimidade dessas políticas públicas advém muito mais de seu desenho simples e do baixo custo relativo de administração²³⁹. Como é um programa que possui critérios de elegibilidade simplificados e facilmente aferíveis, ele apresenta um maior potencial de atingir o seu público-alvo²⁴⁰. Além disso,

²³⁸ DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 02, 2009, p. 104.

²³⁹ *Ibid.*, p. 104: *A que atribuir um percurso tão exitoso? Entre os principais fatores apontados pelos analistas, destacam-se a simplicidade de desenho, a flexibilidade da implementação, a agilidade operacional, os relativamente baixos custos administrativos. [...] Pode-se dizer então que o apelo e o sucesso da rápida disseminação dos PTCs devem-se antes a fatores institucionais, organizacionais e valorativos, muito mais que aos resultados efetivos de redução da pobreza, ou ao cumprimento de objetivos nos campos da saúde e educação. Isso significa que os PTCs sejam inefetivos em relação aos objetivos que pretendem? Sim e não. Na verdade, como veremos, o já amplo conjunto de estudos e avaliações disponíveis registram melhora em alguns indicadores correspondentes às duas áreas em que incidem as condicionalidades: educação e saúde. Em alguns casos, registraram também evidências positivas em termos de redução da pobreza e mesmo da desigualdade de renda. Entretanto, com pouquíssimas exceções, os resultados são modestos. Nem permitem inferir superação sustentada da situação de pobreza nem demonstram que, para atingir os mesmos objetivos, os PTCs produzem, nos grupos pobres, iguais ou melhores resultados que, por exemplo, programas de expansão e/ou de melhora da qualidade dos serviços sociais universais e básicos de educação e saúde.*

²⁴⁰ Em sentido contrário, entendendo que a ausência de uma fiscalização expressiva pode levar à fraude na percepção dos benefícios e, conseqüentemente, comprometer a eficiência na focalização do programa, vale conferir: MENDES, Cassandro Maria da Veiga; SAMPAIO, Luciano Menezes Bezerra. Programa Bolsa Família e a Importância da Credibilidade do Governo: Uma Digressão Através da Teoria dos Jogos. In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807202229480-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 17-18: *Conclui-se que a política atual do Governo, a qual não incorpora auditorias sobre as demandantes do programa para verificação das condicionalidades ou mesmo uma política com estas auditorias mas sem impor penalidades aos potenciais beneficiários, promove um incentivo à fraude dado que a condição de jogo é satisfeita e*

considerando que as condicionalidades impostas aos beneficiários não exigem grandes esforços para serem comprovadas, os dispêndios para a sua fiscalização não são expressivos.

Muito embora tenha a simpatia e o apelo popular, o PBF é o exemplo mais paradigmático de política pública focada exclusivamente na redistribuição de renda, com transferência direta de capital às famílias elegíveis que cumprirem determinadas condicionantes. Conquanto tenha a preocupação de inserir os indivíduos no acesso a alguns serviços públicos, como saúde e educação, vale registrar que nenhum dos critérios de manutenção das famílias no âmbito do programa está relacionado diretamente à superação de um modelo cultural de subordinação política ou de uma histórica marginalização da vida pública. Não se observa qualquer preocupação em atingir também uma igualdade como reconhecimento.

Cabe frisar que, muito embora os dados já analisados não apontem claramente no sentido de o PBF ser uma política nitidamente clientelista, essa é uma interpretação que deve ser considerada, principalmente quando verificado que o seu desenho não contém nenhuma concionalidade precisa para afastá-la. Por isso, parece haver uma tendência de supervalorização da redistribuição e de subvalorização do reconhecimento que seria equivocada, na medida em que, no exercício do direito de voto, as amarras populistas e eleitoreiras ainda se fazem presentes. Uma política pública que ignora as relações de subordinação arraigadas na sociedade e, até mesmo, reforça tal modelo não contribui para a emancipação social do indivíduo. Por mais que seja capaz de colaborar para melhorias para o seu bem-estar, não o é para a maturidade política da sociedade, mantida em um ciclo vicioso de coronéis padrinhos e eleitores subjugados pelos “presentes” recebidos.

Como já observado, muito embora essa cultura de utilização dos direitos sociais para a troca de favores por votos esteja enraizada no histórico da evolução de direitos e da relação entre candidatos e eleitorado no Brasil, não há consenso de que

consequentemente possibilita que os agentes, que não precisam da assistência do PBF, burlem o sistema. [...] Assim, os recursos para realização de fiscalização e o uso correto dos mesmos, com auditorias sérias sobre os demandantes, e posteriores penalidades, são essenciais para uma melhor performance do programa Bolsa Família.

as políticas sociais têm um viés clientelista²⁴¹. Como a subordinação está relacionada a fatores subjetivos e à visão que cada um tem do papel que ocupa na sociedade, não há critérios objetivos para a verificação da presença desse estigma social, especialmente quando ele se dá de forma bastante sutil. Porém, conforme estudos apresentados, essa é uma tese que pode ser depreendida dos dados, valendo-se de pressupostos como o comportamento dos eleitores nas urnas em eleições consecutivas, a expansão desse tipo de programa no território e de outros fatores, tal como o crescimento econômico, que também poderiam influenciar a tomada de decisão dos beneficiários.

Não obstante tais pesquisas, ainda que as políticas sociais não contenham um caráter conscientemente clientelista, é possível identificar algumas fragilidades que os programas cujo único objetivo é a redistribuição apresentam para que seja possível propor parâmetros adequados para o melhor desenvolvimento individual no plano do reconhecimento. De maneira geral, essas dificuldades estão relacionadas ao isolamento das políticas públicas, à pouca participação popular na sua formação e nas instituições democráticas do país, ao temor de sua descontinuidade e à falta de perspectivas concretas para o longo prazo.

Em primeiro lugar, as políticas públicas de redistribuição de renda, não raro, estão desconectadas dos demais serviços públicos oferecidos pelo Estado. Se fixadas de forma isolada, dificilmente serão capazes de garantir a ascensão definitiva da pobreza ou da pobreza extrema de seus beneficiários, porque a desigualdade econômica que perpassa por gerações é fruto das poucas oportunidades de emprego ou de geração de renda. E isso só pode ser desenvolvido por meio da promoção do capital humano, principalmente, através de educação e saúde.

²⁴¹ KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 01, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 20.05.2013, p. 60: *Outra objeção frequente é que o programa seria assistencialista e como tal tenderia a aumentar a dependência dos pobres em vez de encorajar a responsabilidade e a autonomia. De maneira surpreendente, essa avaliação foi esposada pelo presidente da Comissão Episcopal Pastoral para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz. Este que poderíamos chamar de “argumento de sentimentos morais” tem sido reforçado por argumentos econômicos que enfatizam a necessidade de investimentos nas chamadas “portas de saída” para aumentar a efetividade do programa – de fato, entre os defensores do Bolsa Família, há certo consenso de que a questão de prover oportunidades sustentáveis para as famílias é realmente crítica. Adotada sobretudo por líderes da oposição ao governo no Congresso, outra linha de resistência foi o argumento político de que o programa teria intenções eleitoreiras, sendo em última instância motivado pelo desejo do presidente e de seu partido de se manterem no poder, o que inclui ganhar as eleições presidenciais de 2010.*

Isso significa dizer, por exemplo, que não adianta as condicionalidades do Programa do Bolsa Família serem a frequência escolar de crianças e adolescentes ou o acompanhamento médico das gestantes, se não é oferecido pelo Estado tais serviços públicos, ou mesmo escolas ou hospitais de boa qualidade para tal. Além disso, o terceiro eixo do PBF, consistente nas ações complementares de desenvolvimento do capital humano, foi, em muitas regiões, esquecido. Se o objetivo maior é livrar os seus beneficiários das amarras da pobreza e promover uma independência financeira sustentada ao longo do tempo, é necessário estabelecer uma coordenação entre todos os programas governamentais para garantir, de forma adequada, a eficiência máxima das políticas públicas, bem como o bem-estar integral dos indivíduos²⁴². As políticas públicas precisam ser desenhadas para se complementarem, de forma a atingir com mais eficiência os objetivos traçados.

Uma segunda fragilidade dos programas de redistribuição de renda e que dificulta a promoção da igualdade como reconhecimento é a pouca participação política na sua formulação e nas próprias instituições democráticas. Em maior ou menor sentido, as políticas públicas são idealizadas por burocratas isolados em seus escritórios e, muito frequentemente, sequer são embasadas por estudos sobre sua necessidade e eficiência. A voz da população raramente é ouvida na elaboração das políticas ou, quando há um canal de participação efetiva, como audiências ou consultas públicas, a opinião popular nem sempre é levada em conta para tal fim. Entretanto, tal participação, mesmo que não tenha um cunho estritamente técnico, pode influenciar na maior ou menor eficiência de uma política pública²⁴³.

²⁴² DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 128: *Duas críticas sistematicamente vêm acompanhando os PTCs: o isolamento dos programas em relação aos sistemas ou mecanismos da proteção social em geral, e os baixos graus de integrações entre as políticas e ações, impedindo ganhos de sinergia no enfrentamento da pobreza. [...] A capacidade institucional e a efetividade das intervenções públicas dependem de algumas qualidades das políticas públicas, entre elas a intersectorialidade ou a complementariedade das várias ações encetadas.*

²⁴³ LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. *Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais*. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 5, set./out. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7139/5690>>. Acesso em 07.05.2013, p. 1267: *No campo prático, as conclusões deste estudo podem contribuir para o aumento da eficiência e da efetividade da implementação dos programas*

Mesmo havendo experiências de sucesso de participação popular na aplicação de recursos públicos²⁴⁴, este é um exemplo raro no Brasil, marcado por estruturas democráticas frágeis e ainda dominadas por coronéis – mesmo quando estes assumem uma roupagem mais populista²⁴⁵. Esse desenho institucional nada mais é que uma forma de aprisionamento em uma cultura de subordinação que tem uma origem distante e se mantém ao longo do tempo²⁴⁶. Dessa forma, alijando a população das discussões sobre os assuntos que mais frontalmente às afetam, os valores democráticos são afastados dos indivíduos.

A superação dessa fragilidade só poderá ser garantida com o estímulo à participação popular nas instituições e, principalmente, no próprio desenho das políticas públicas de redistribuição. Participando desse processo, há uma tendência dos indivíduos de não verem tal política como um “presente” incondicionado, porque eles verão uma contribuição própria na sua implementação. A participação popular permite não só a formulação de políticas mais adequadas às necessidades de cada comunidade, mas também o fortalecimento do exercício da cidadania.

Além disso, o medo da descontinuidade dos programas políticos também demonstra uma dificuldade no desenvolvimento da igualdade como reconhecimento²⁴⁷.

governamentais, ou seja, sugere novos elementos que não os exclusivamente técnicos a serem considerados na seleção e na capacitação de implementadores de políticas públicas.

²⁴⁴ Um exemplo é o do orçamento participativo implantado em Porto Alegre.

²⁴⁵ WALKER, Ignácio. Democracia de instituições. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 01, 2009, p. 40: *No caso da América Latina, o relatório assinala que, apesar dos avanços dos últimos anos, sob a recente onde democratizadora, muitos países da região continuam como democracias ‘frágeis’, especialmente em termos dos níveis de participação política (muito baixos, comparativamente) e cultura democrática, com o fenômeno do ‘caudilhismo’, e outros elementos que a colocam, por comparação, em uma posição de fragilidade.*

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 47: *A história do ‘caciquismo’, ‘caudilhismo’ e exercício personalista do poder tem importantes antecedentes na história pré-colombiana (caciquismo), colonial e pós-colonial (caudilhismo) na América Latina, no contexto de uma cultura política e estruturas patrimonialistas e neopatrimonialistas, que impedem traçar uma linha divisória nítida entre a esfera do público e do privado.*

²⁴⁷ Episódio recente demonstra bem o medo dos beneficiários na descontinuidade do Programa Bolsa Família. Vale conferir reportagem “Boato sobre fim do Bolsa Família leva 900 mil pessoas a agências da CEF”, publicada no “Bom Dia Brasil Online”, por Giovana Teles, em 21.05.2013. Disponível em: <<http://m.g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/05/boato-sobre-fim-do-bolsa-familia-leva-900-mil-pessoas-agencias-da-cef.html>>. Acesso em: 22.05.2013: *O boato de que o Bolsa Família iria acabar levou 900 mil pessoas às agências da Caixa Econômica Federal. Ao todo, elas sacaram mais de R\$ 150 milhões do benefício. A confusão acabou, e os pagamentos voltaram a ser feitos de acordo com o calendário, que já tinha sido divulgado e vai até o dia 31. Quem sacou o dinheiro no fim de semana*

Como as políticas públicas de redistribuição estão voltadas para a população mais pobre e que tem pouca influência política na tomada de decisões, há um temor contínuo de que tais políticas sejam paralisadas ou mesmo que seus critérios de elegibilidade sejam alterados drasticamente.

Por isso, tendo em vista que a formulação de políticas públicas que pretendem dar efetividade a direitos sociais dependem do plano de cada governo instaurado, é preciso vislumbrar mecanismos institucionais que impeçam a sua abolição sem a sua substituição por outras políticas tão ou mais eficientes. Uma solução para esta dificuldade seria a aplicação do princípio da vedação do retrocesso, como será visto adiante. Assim sendo, a concretização dos direitos prestacionais deve ser gradativa, evitando-se retrocessos sociais que levem à extinção de políticas, sem que haja o alcance das metas pré-estabelecidas ou a sua substituição por outras políticas públicas igualmente eficientes.

Por fim, a mais crítica das fragilidades das políticas redistributivas é não conquistar os efeitos pretendidos no longo prazo²⁴⁸. Tais programas, cujo maior objetivo é garantir a superação da pobreza de forma sustentada, nem sempre atingem as metas fixadas, pois são desenhados para resolver os problemas mais imediatos relacionados à baixa renda, demonstrando pouca eficácia no decorrer do tempo. Na verdade, nem sempre são estabelecidos objetivos futuros que permitam avaliar o seu desempenho com o passar dos anos. Inexistindo resultados palpáveis, os programas podem, até mesmo, intensificar a dependência em relação à sua manutenção *ad aeternum*, aprofundando as desigualdades, no seu viés de respeito e consideração.

Principalmente no caso do Bolsa Família, há dúvidas se o programa é capaz de superar a pobreza tanto da geração atualmente beneficiada como das futuras que

não tem mais nada para receber este mês, e só voltará a retirar o benefício no mês de junho. A Polícia Federal abriu inquérito e vai começar a investigação ouvindo as primeiras pessoas que tiraram dinheiro no fim de semana. Na segunda-feira (20), a presidente Dilma Rousseff reafirmou que o programa está mantido e chamou o autor dos boatos de desumano e criminoso.

²⁴⁸ DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 02, 2009, p. 138-139: *As evidências mostram efeitos de mitigação da pobreza e de redução da desigualdade, em vários países. Entretanto, mostram também que não só os baixos valores das transferências são incapazes de tirar de fato as famílias da situação de pobreza como os efeitos sobre a renda são ad hoc, momentâneos. Ou seja, do ponto de vista da renda, não se vislumbram 'portas de saída' que permitam às famílias saírem de forma sustentada da situação de dependência.*

recebem benefícios indiretos, por terem a oportunidade de frequentar a escola, uma das condicionantes para crianças e adolescentes das famílias elegíveis²⁴⁹. Não há estudos conclusivos que demonstrem que os adultos são capazes de obter renda própria e suficiente, independentemente do benefício auferido. Mesmo para aqueles que defendem que tais programas de redistribuição servem apenas para assegurar gerações futuras com capacidade econômica razoável, ainda não é possível afirmar isso, uma vez que não há dados que indiquem que a frequência à escola será suficiente para garantir oportunidades de emprego. Pelo contrário. Não faltam pesquisas no sentido de que tais políticas reforçam a dependência atual e futura em relação às políticas de governo.

De qualquer forma, no presente momento, não é possível verificar, com base em dados empíricos, os efeitos intergeracionais sobre a renda da população, porque o Bolsa Família ainda não está implantado por tempo suficiente para tal análise. Mas, muito embora não se tenha a certeza que haverá empregos disponíveis para as pessoas beneficiadas, os estudos indicam que houve aumento de crianças nas escolas e ligeira diminuição do trabalho infantil. Em relação à geração que recebe atualmente o benefício, apesar de o número de famílias favorecidas ter aumentado, há pesquisas indicando que não houve impacto negativo sobre o trabalho, ou seja, não há decréscimo no número de horas trabalhadas, sendo perceptível, pelo contrário, o aumento de tal indicador. Entretanto, muitos atribuem a ascensão social da população brasileira nos últimos tempos, principalmente daqueles abarcados pelo Bolsa Família, ao desenvolvimento econômico e não à política redistributiva propriamente dita²⁵⁰.

²⁴⁹ Em estudo sobre a transmissão intergeracional de capital humano no Brasil e o efeito gerado pela escolaridade de mãe e pai sobre o número de anos de estudos dos filhos, Marcio Gold Firmo e Rodrigo R. Soares concluíram que a pouca renda familiar impede que o efeito causal da educação dos pais na educação dos filhos. Vale conferir: *A persistência intergeracional de capital humano varia consideravelmente entre as regiões do país, e é particularmente alta no Nordeste. Separando por faixas de renda, vemos que esse resultado pode estar associado ao fato de que as camadas mais pobres da população exibem mobilidade intergeracional muito menor que as mais ricas.* (Uma Análise da Transmissão Intergeracional de Capital Humano no Brasil. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/604-8655034d68b4ca9dcf67060e84e5e405.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 20)

²⁵⁰ Cf. reportagem “Brazilians Support Bolsa Família Welfare”, publicada no “The Rio Times Online”, por Lucy Jordan, em 15.01.2013. Disponível em: <<http://riotimesonline.com/brazil-news/front-page/brazilians-support-bolsa-familia-welfare/#>>. Acesso em: 15.05.2013.

Nesta seara, para garantir uma maior eficácia e eficiência de tais políticas públicas, é imprescindível que elas sejam construídas de forma a contribuir para afastar ou, ao menos, amenizar os males sociais que se pretende erradicar. Para isso, será necessário que as condições para a eleição e a manutenção dos indivíduos beneficiados sejam reorientadas para contribuir para sua própria emancipação cidadã²⁵¹. Dessa forma, não basta uma redistribuição efetiva, se ela não vem acompanhada de mecanismos que permitam que cada um seja capaz de se reconhecer como igual na sociedade.

Assim sendo, cabe analisar nos próximos tópicos, de maneira mais pormenorizada, alguns parâmetros que permitirão aos indivíduos libertar-se de amarras da subordinação política e não apenas da pobreza. Para conciliar a implementação de direitos sociais, mas ainda garantir a valorização de direitos políticos, é necessário que as políticas públicas tenham origem em ações bem-sucedidas da sociedade civil, sejam formuladas por meio de participações consensuais da população e sejam contínuas e universais. Em relação especificamente ao PBF, serão apresentadas algumas sugestões para que seu desenho possa aproximá-lo de um ideal de cidadania, com uma superação da pobreza sustentada no tempo.

4.2 Fomento de ações na sociedade civil

Um dos elementos que estimula sobremaneira o exercício da cidadania é o associacionismo instalado no seio da comunidade²⁵². Isso porque o fortalecimento da democracia representativa perpassa pelas ações no âmbito de associações locais, capazes de desenvolver mecanismos de debates públicos de menor monta, abrindo

²⁵¹ REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. Revista Lua Nova, n. 73, 2008, p. 179: *Por estas razões, Nancy Fraser insiste na necessidade de que o desenho de políticas públicas de cidadania leve em conta essas ambivalências constitutivas das diversas coletividades presentes na sociedade, se se quiser fazer realmente das políticas de cidadania um passo importante da luta pela emancipação humana de homens e mulheres.*

²⁵² *Ibid.*, p. 155: *Tocqueville, em sua clássica reflexão sobre o tema, dizia que, nos Estados Unidos, a cidadania nasceu antes do Estado, fundamentalmente através do associacionismo dos membros da comunidade, para enfrentar problemas comuns, cuja base residia na relativa homogeneidade ideológica advinda da religião.*

caminho para que seus participantes estejam capacitados a integrarem deliberações em outras esferas públicas.

A organização e coordenação dos grupos locais também é relevante porque permite o empoderamento do cidadão, ainda que apenas na tomada de decisão para a resolução de problemas localizados²⁵³. É importante notar que tais instâncias constituem um meio eficiente para o endereçamento aos governantes dos anseios de seus atores, servindo como intermediárias entre o indivíduo e as autoridades públicas. É por isso que o ideal de cidadania é consolidado, já que a atuação política em nível local mais facilmente será expandida para níveis mais abrangentes.

Diante de sua relevância, é necessário conferir legitimidade a essas associações, que podem contribuir de forma significativa para o desenvolvimento de comunidades distantes das elites e dos centros de poder político:

A marginalização apresenta dois grandes desafios no desenvolvimento de relações políticas de prestação de contas ao nível local. O primeiro é o problema de legitimidade. Richard Crook afirma que, 'na medida em que a maioria da população é pobre e excluída da elite política, qualquer esquema que pareça oferecer uma maior participação política para o cidadão comum parece ser provável para incrementar a sua "voz" e, portanto, (espera-se) a relevância e a eficácia da política do governo' (2003,77). [...] Enquanto é dada muita atenção para o problema da legitimidade dos governos, muito pouca atenção é dada ao problema da legitimidade para as populações locais. [...] A partir disso, pode-se especular que a abertura democrática em nível local precisa fornecer algumas oportunidades para a população local ganhar legitimidade e firmar-se no terreno político, a fim de que as demandas por prestação pública de contas possam ser endereçadas.²⁵⁴

²⁵³ FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico*. World Politics, v. 46, n. 2, jan. 1994, p. 152: *But to analyze the effective extension of the full range of citizenship rights throughout a society involves studying how most people are actually represented and governed – before, during, and after the historic turning points of high politics. In this process, intermediate associations are crucial complements to political parties because they are potentially more responsive to the inherent diversity of societal interests. Increasingly, political scientists are stressing the Tocquevillian idea that democratic governance depends on the density of associational life in civil society. However, rather than attempt here to explain the empowerment of autonomous organizations in civil society (which often both predates and encourages electoral competition), this study focuses on the empirically related but analytically distinct question of how regimes begin to accept the right of citizens to pursue their goals autonomously.* (grifos no original)

²⁵⁴ Tradução livre de DAUDA, Carol L. *Democracy and decentralisation: local politics, marginalisation and political accountability in Uganda and South Africa*. Public Administration and Development, n. 26, 2006, p. 293: *Marginalisation presents two major challenges in developing political relationships of accountability at the local level. The first is the problem of legitimacy. Richard Crook asserts that, 'in so far as the majority of the population is both poor and excluded from elite politics, any scheme that appears to offer greater political participation to ordinary citizens seems likely to increase their "voice" and hence (it is hoped) the relevance and effectiveness of government's policy' (2003,77). (...) While*

Assim, muito mais que fortalecer a legitimidade democrática dos governantes eleitos, que, por tal razão, já gozam de algum grau de apoio, deve-se promover a valorização da própria população local, para que ela participe, de forma ativa, no exercício de ações e escolhas no espaço comunitário²⁵⁵. Para tanto, é preciso incentivar e fomentar as práticas já realizadas na própria esfera local.

Se as associações de menor porte, formadas principalmente no âmbito de bairros ou grupos religiosos, já realizam atividades para o enfrentamento de problemas pontuais, pode o Estado estimular essas soluções, subsidiando aquelas que já contam com certo grau de organização e eficiência. Em vez de optar por implementar políticas públicas novas e que não foram testadas anteriormente, os governos poderão ser mais eficientes se analisarem as práticas que já são bem sucedidas em determinadas áreas e as incentivarem. Esses incentivos podem se dar das mais variadas formas, abrangendo recursos financeiros ou humanos ou mesmo a ampliação para um campo regional daquilo que só era praticado localmente.

O fomento das práticas já implementadas em uma determinada localidade pode trazer diversas vantagens para a concretização de direitos sociais de forma menos clientelista. O deslocamento dessas ações em direção à cidadania ocorre essencialmente em razão de três circunstâncias: as diversas regiões brasileiras contam com peculiaridades e, por isso, as políticas públicas que não as levarem em consideração dificilmente poderão ser plenamente eficientes em todo o Brasil; a população que enfrenta de perto as dificuldades – pela pouca garantia de direitos sociais – pode ter mais consciência dos seus problemas para proporem ações mais

much attention is paid to the problem of legitimacy for governments, very little consideration is given to the problem of legitimacy for local populations. (...) From this, we may speculate that democratic openings at the local level need to provide some opportunities for local people to gain legitimacy and firm political ground from which demands for public accountability can be made.

²⁵⁵ SCHWARTZMAN, Simon. Democracia e governabilidade. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 1, 2009, p. 87: *A questão da legitimidade não pode ser reduzida à popularidade dos governos em exercício, refletida nas pesquisas de opinião, nas votações plebiscitárias ou nas mobilizações das ruas. São as instituições, mais que os governantes, as que precisam ter legitimidade para funcionar, embora as instituições não existam à margem das pessoas que as integram e dirigem.*

efetivas; e evita-se o custo pelo Estado de experimentação de ações novas e ainda sem estudos que comprovem de forma conclusiva a sua eficiência.

Em primeiro lugar, deve-se considerar as grandes diferenças regionais que o Brasil, com suas proporções continentais, enfrenta. Cada localidade possui suas especificidades e problemas, que serão melhor enfrentados pela própria população ali residente, capaz de pensar soluções mais adequadas para o seu caso. Muito dificilmente uma política pública que não esteja permeável a essas características regionais poderá atingir, com a mesma eficiência, todas as regiões.

Além disso, a proximidade dos cidadãos em relação às dificuldades que lhes são confrontadas diariamente permite que eles compreendam melhor as causas e consequências desses fenômenos, propondo soluções mais adequadas. É claro que as pessoas que convivem em seus cotidianos com os problemas mais variados estão mais capacitadas a entender os seus meandros do que um burocrata distante desta realidade. Por tal razão, as associações locais estão mais aptas a apresentarem práticas mais efetivas e que possam potencializar as virtudes locais em prol das questões que ali se colocam.

No mais, o incentivo às ações já realizadas na comunidade tem como vantagem o fato de elas já terem sido testadas em determinada localidade, na qual já podem ser aferidos os seus desdobramentos. Se as práticas já apresentam um resultado efetivo, é muito menos custoso para os governos estimulá-las que elaborar novas políticas e experimentá-las antes de implementá-las de forma ostensiva. Da mesma forma, tal iniciativa permite uma aproximação entre governantes e governados capaz de valorizar a participação dos moradores locais.

Diante desses pontos positivos, percebe-se que é interessante para a própria formulação de políticas públicas institucionais a análise de ações locais que já venham apresentando bons resultados na resolução de problemas setorializados. Além disso, tal valorização pode contribuir para estimular a criação de outras associações, aptas a solapar outros problemas²⁵⁶. Nesse sentido, um ideal mais distante, mas mesmo assim

²⁵⁶ Vale conferir a conclusão de trabalho realizado sobre a participação popular nas cidades de Jinja em Uganda e East London na África do Sul. DAUDA, Carol L. *Democracy and decentralisation: local politics, marginalisation and political accountability in Uganda and South Africa*. Public Administration and Development, n. 26, 2006, p. 301: *These cases demonstrate the importance of diversity in*

alcançável, seria aquele em que os direitos sociais fossem implementados diretamente pela sociedade, de forma subsidiária em relação ao Estado, atuando este apenas de forma mais pontual.

Aplicadas tais políticas derivadas de atividades comunitárias no *continuum* clientelismo-cidadania, elas estariam bem mais próxima da extremidade da cidadania, uma vez que elas contribuem para o empoderamento dos indivíduos que veem nas ações implantadas a sua contribuição direta. Além disso, há um incentivo à participação política local, pois, ao vislumbrar os efeitos concretos dela, as pessoas podem ficar mais propensas para atuação na esfera pública.

Assim sendo, considerando que não é somente o desenvolvimento econômico que pode enfraquecer o clientelismo²⁵⁷, o Estado tem um papel fundamental nessa seara. Ele é capaz de valorizar as práticas comunitárias na resolução de problemas locais e, por isso, contribuir para o incremento da cidadania e, conseqüentemente, a erosão das amarras clientelistas.

4.3 Métodos consensuais para a formulação de políticas públicas

Ainda que não seja possível o fomento de ações já implementadas no plano local pelas associações privadas, pode a Administração Pública adotar métodos consensuais na formulação de políticas públicas, de modo a conciliar valores e identidades de grupos para a realização de direitos sociais. Mesmo que não haja uma estrutura implantada de soluções de problemas na localidade, não é dispensável a participação social nos processos de concretização desses direitos.

political engagement and participation. Diverse organizations in civil society play an important role in providing a means by which marginalised people may gain both autonomy from, and legitimacy with local authorities. Having some ability to participate in their own associations and organize their own resources gives marginalised people the means, however limited, to engage local authorities. Diversity within government structures is also very important in these two cases. (grifos no original)

²⁵⁷ FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico*. World Politics, v. 46, n. 2, jan. 1994, p. 154: *Most analysts explain the erosion of clientelism in terms of either gradual social changes, such as urbanization and education, or structural economic shifts, such as the commercialization of agriculture. But these secular trends are not sufficient explanations, since political action can either inhibit or accelerate the weakening of clientelism.*

Em primeiro lugar, vale destacar que para a consolidação de uma cultura política²⁵⁸ é preciso que se desenvolva entre os cidadãos uma veia participativa, de modo que os indivíduos percebam a importância da sua própria contribuição para a definição dos rumos da comunidade. Na verdade, mais que fomentar tal participação, é imprescindível que haja uma continuidade nesse processo, uma vez que a consciência política e um sentimento democrático se espriam à medida que se consolidam ao longo do tempo.

Além de fortalecer e desenvolver uma cultura política no âmbito da sociedade, a doutrina é ampla no sentido de reconhecer a participação popular como uma forma eficiente na minimização dos efeitos clientelistas que a política pública pode se revestir:

O tema da participação parece indispensável. Ele dispara uma reconfiguração das políticas de pobreza que subverte a relação entre cidadãos pobres e governantes, da habitual relação de clientela para uma relação entre portadores de direitos e obrigações e seus representantes.

Em uma pesquisa recente em comunidades pobres do Rio de Janeiro, observei que a melhoria de indicadores quantitativos de renda e de serviços públicos não se fez acompanhar por uma melhoria da qualidade e da regularidade dos serviços oferecidos pelo governo (Kerstenetzky, 2009c). Apesar de reclamarem com intensidade da precariedade dos mesmos, os entrevistados mostraram um grau preocupante de desalento político. De um modo geral, tendiam a favorecer opções informais/ilícitas de serviços e a identificar o 'bom político' como o que 'ajuda' a comunidade (oferecendo assistência e atendimento gratuitos fora da rede pública). Os serviços acabam sendo vistos como liberalidade, não como direito; a política, confinada na prática ao relacionamento com os políticos, é percebida como um mercado onde favores são trocados por votos.

Nessa dinâmica, a participação dos cidadãos na definição da pauta de serviços, no monitoramento e no controle deles, bem como no *feedback* para os provedores públicos, é inteiramente eclipsada. As dimensões de cidadania política e cidadania-consumidora precisam ser incorporadas na agenda de discussão sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil. As consequências antecipáveis da incorporação da dimensão participativa são não apenas um aumento da legitimidade e da efetividade da política pública, como também a ativação de uma perspectiva de cidadania política em grupos sociais tradicionalmente excluídos (enquanto agentes) da esfera pública.²⁵⁹

²⁵⁸ GABRIEL JÚNIOR, José Jorge. Democracia e racionalidade do eleitor: evidências dos pleitos estaduais. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/00-43e375a6585926236e84ad7d0f023665.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 8: *Como explicam Almond e Verba (1989), "o termo cultura política refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública"* (apud Borba, 2005, p.149). *Essas atitudes a respeito do sistema e seus procedimentos teriam uma ligação com a experiência democrática, em um processo de aprendizagem que se sedimentaria com o tempo.*

²⁵⁹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE, 2009, Pernambuco.

Quanto maior o ativismo da população no apontamento dos problemas, na apresentação de sugestões para a sua resolução e no acompanhamento mais próximo da sua efetiva execução, mais próximo do polo da cidadania estará o programa estatal. Isso porque o envolvimento das pessoas com as questões locais e o exercício da reivindicação perante o Estado é capaz de transmutar um sentimento de mera ajuda e generosidade para uma percepção de conquista de direitos.

Há experiências no México que demonstram que a participação popular na própria tomada de decisão em relação a uma política governamental pode ser muito mais efetiva na dissolução de relações personalistas e de troca de favores, se comparada com outras ações que não contaram com essa aproximação com os cidadãos²⁶⁰. Por tal razão, não é demais destacar que, ao conferir verdadeira voz aos indivíduos que mais dependem do Estado para fruírem direitos sociais, será desgastada a figura do governante como um pai caridoso, uma vez que a própria pessoa beneficiária ver-se-á representada naquela decisão local. E é esse ideal de autogoverno que uma democracia plena e completa demanda.

Em uma análise mais acurada da participação popular, verifica-se que ela pode ser desmembrada em três dimensões distintas: quem são os participantes; como a comunicação se processa; e de que maneira as manifestações influenciam na tomada de decisões na esfera pública²⁶¹. Assim, diante de uma arena de deliberação, é possível analisar o fenômeno para identificar quais são os tipos de pessoas que nela participam – indivíduos interessados ou não, lobistas ou não –, de que modo elas interagem e discutem – se atuam como meros expectadores, se deliberam com

Cadernos de Desenvolvimento, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas, ano 05, n. 07, out. 2010, p. 157-158.

²⁶⁰ FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico*. *World Politics*, v. 46, n. 2, jan. 1994, p. 171: *In principle, these funds went farther than most other Solidarity programs in developing a pluralist relationship between the state and organized citizens, for two reasons. First, the state devolved regional development decision making to civil society, rather than micromanaging each local project from above. Second, the interlocutors were supposed to be systematically made up of autonomous councils of representative organizations, in contrast to the ad hoc and discretionary relationships with autonomous groups that predominated elsewhere. Ostensibly, elected officials were not involved, and government-affiliated organizations participated in Regional Funds just like any other producer group.*

²⁶¹ FUNG, Archon. *Varieties of Participation in Complex Governance*. *Public Administration Review*, v. 66, dez. 2006, Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>>. Acesso em: 25.05.2013, p. 66.

concessões mútuas ou se se valem de argumentos altamente técnicos, por exemplo –, e qual é a extensão da autoridade das decisões tomadas – se não gera influência real ou se determina a decisão tomada.

Para os fins do presente trabalho, o mais interessante é analisar o modo como a participação pode ou não direcionar a atividade mais premente das autoridades públicas. Vale destacar que, neste âmbito, também há uma variação de grau. É possível vislumbrar a hipótese em que o indivíduo atua para satisfazer seus próprios interesses pessoais, porque ele não possui nenhuma expectativa de que a sua atuação exercerá alguma influência na ação estatal, e aquela na qual ele se manifesta através de meios de comunicação de massa capazes de fazer alguma pressão na decisão dos governantes. Em um *status* de maior influência, a participação popular pode funcionar como uma mera consulta, como uma tomada de decisão de forma co-responsável ou como uma determinação direta. Assim, ela pode variar entre a ausência total de influência e a vinculação da decisão dos participantes na configuração das políticas públicas institucionais²⁶².

Dessa maneira, é possível identificar as diversas formas de influxo da participação popular na formulação dos programas de implementação de direitos sociais²⁶³. Nesse âmbito, a política pública estará mais próxima da extremidade da cidadania, no *continuum* proposto, quanto mais influente for a atuação da população na determinação da política pública. O ideal pretendido é que as ações concretizadas sejam ventiladas pelas próprias comunidades atingidas pelos problemas, a fim de estimular as forças políticas locais e um modelo mais próximo de autogoverno.

²⁶² *Ibid.*, p. 69: *How is what participants say linked to what public authorities or participants themselves do? Venues such as the New England town meeting lie at one end of the spectrum. The decisions that participants make become policy. Far more common are venues that lie at the other end of the continuum: Participants have no real expectation of influencing public action at all.*

²⁶³ *Ibid.*, p. 69: *Less commonly, some participation mechanisms exercise direct power (Fung 2004; Fung and Wright 2003). It is useful to distinguish between two levels of empowerment. In some venues, citizens who participate join in a kind of cogoverning partnership in which they join with officials to make plans and policies or to develop strategies for public action. Each public school in Chicago, for example, is jointly governed by a Local School Council that is composed of both parents and community members and the school's principal and teaching staff. At a higher (though not necessarily more desirable) level of empowerment, participatory bodies occasionally exercise direct authority over public decisions or resources. The New England town meeting provides a classic example of direct participatory authority. In urban contexts, neighborhood councils in some U.S. cities control substantial zoning authority or financial resources, allowing them to control, plan, or implement sublocal development projects (Berry, Portney, and Thomson 1993). These types of influence and authority are idealized points on the spectrum depicted in figure 3. (grifos no original)*

Isso é importante, porque o fato de os indivíduos tomarem parte nas decisões governamentais serve para três principais fins: legitimidade, justiça e efetividade das políticas públicas. Na verdade, dependendo do seu grau de intensidade, esses fins serão mais ou menos realizados²⁶⁴. Dessa forma, a participação garante legitimidade, porque é uma forma de trazer à baila boas razões para que a população suporte as políticas implementadas, já que contribuíram para elas. Também pode promover a justiça, pois, uma vez que os indivíduos são ouvidos, suas demandas são melhor endereçadas e, por isso, há mais chances de as iniquidades serem sanadas. E, por fim, pode ainda ampliar a efetividade, já que aqueles que estão mais próximos dos problemas podem ter ideias mais adequadas, o que só pode ser verificado se há um amplo leque de oportunidades de manifestação.

Um exemplo de participação popular eficiente na formulação de políticas públicas está no orçamento participativo implantado em Porto Alegre²⁶⁵, muito comentado como uma forma de aproximação da democracia direta. Esse mecanismo

²⁶⁴ FUNG, Archon. *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public Administration Review, v. 66, dez. 2006, Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>>. Acesso em: 25.05.2013, p. 74: *Their appeal does not lie primarily in shifting sovereignty from politicians and other political professionals to a mass of deliberating citizens (Pitkin and Shumer 1982). Less still does their attractiveness reside in their potential to educate, socialize, train, or otherwise render the mass of citizens fit for democracy. Instead, these cases mobilize citizens to address pressing deficits in more conventional, less participatory governance arrangements. Reaping— indeed, perceiving— these pragmatic benefits for democracy, however, requires a footloose analytic approach that jettisons preconceptions about what participatory democracy should look like and what it should do in favor of a searching examination of the actual forms and contributions of participation. Toward that end, I have offered a framework for thinking about the major design variations in contemporary participatory institutions. I have argued that participation serves three particularly important democratic values: legitimacy, justice, and the effectiveness of public action. Furthermore, no single participatory design is suited to serving all three values simultaneously; particular designs are suited to specific objectives.*

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 71-72: *While many strategies to increase political equality focus on directly improving the nature of the electoral or group system, participatory mechanisms can increase the justice of democratic governance in two ways. They can either replace authorized decision makers whose actions have become systematically unjust with direct citizen participation, or they can create popular pressures that compel authorized officials to act justly. One celebrated example of the first kind of justiceenhancing reform is the budgeting process of the city of Porto Alegre in Brazil (Abers 2000; Avritzer 2002; Baiocchi 2003; de Sousa Santos 1998). (...)The mechanism shifts decisions about the capital portion of the city's budget from the city council to a system of neighborhood and citywide popular assemblies. Through a complex annual cycle of open meetings, citizens and civic associations in the city meet to determine local investment priorities. These priorities are then aggregated into an overall city budget. (...) The poor residents of Porto Alegre enjoy much better public services and goods as a result of the participatory budget. The percentage of neighborhoods with running water has increased from 75 to 98 percent, sewer coverage has grown from 45 to 98 percent, and the number of families offered housing assistance grew 16-fold since the initiation of the participatory budget.*

só foi realmente efetivo no atendimento dos indivíduos mais carentes de serviços públicos, porque a deliberação exercia uma autoridade direta sobre a formulação das políticas públicas. Não tinha um fim meramente consultivo ou sugestivo, e seus resultados foram positivos, principalmente para a população mais pobre.

Essa experiência também foi implementada, ainda que em menor proporção, nos conselhos formados com a participação paritária de sujeitos integrantes da sociedade e representantes do poder público. Um exemplo que pode ser citado são os colegiados deliberativos para o desenvolvimento de políticas públicas no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) no Território Serra do Brigadeiro, em Minas Gerais²⁶⁶. E as consequências da participação popular na formulação das políticas públicas estão relacionadas ao desenvolvimento de uma veia deliberativa capaz de fortalecer a cidadania e empurrar o programa ao longo do *continuum* em direção a esse vetor²⁶⁷.

Há ainda outros elementos que contribuem para fomentar a participação democrática para ampliá-la no sentido de institucionalizá-la como um método para a formulação de maneira consensual das políticas públicas:

Nós, portanto, temos que começar, provisória e abstratamente, a esboçar um EDD [Empoderamento da Democracia Deliberativa], estabelecendo três princípios gerais que são fundamentais para todos esses experimentos: (1) foco em problemas específicos e tangíveis, (2) envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas e de funcionários próximos a elas, e (3) desenvolvimento de soluções deliberativas para estes problemas. Nos

²⁶⁶ Vale conferir uma das conclusões do estudo realizado sobre esse projeto: *Os colegiados como espaços institucionais de participação social exigem o estabelecimento de relações comunicativas estabelecidas em integração com a sociedade civil, provocando relações argumentativas que fundamentem o diálogo com representantes do Estado. Por isso, os espaços públicos podem ser referenciados como mecanismos institucionais utilizados pela sociedade civil para garantir a efetividade da participação social nas decisões que se referem a assuntos públicos (Habermas, 2003).* (grifos no original) (Cf. FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. *O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais*. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 5, set./out. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7137/5688>>. Acesso em 07.05.2013, p. 1214).

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 1215: *Hoje o poder público tem ligação direta com as organizações, associações, com o produtor, e eles com o poder público. Hoje, para elaborar o projeto a gente consulta os produtores e as organizações, os STRs, várias instituições. E antes não tinha isso. Hoje o poder público e sociedade civil têm trabalhado em conjunto. Antes os produtores tinham guardados para eles a fala muda [sic], mas com a participação em vários conselhos e a melhor relação com o poder público, hoje eles mostram capacidade argumentativa, e falam ([depoimento de] Conselheiro, representante de entidade do poder público).*

contextos de reforma aqui examinados, três características institucionais parecem estabilizar e aprofundar a prática destes princípios básicos: (1) a devolução da autoridade da decisão pública para as unidades locais, (2) a criação de vínculos formais de responsabilidade, a distribuição de recursos e a comunicação para ligar essas unidades umas as outras e com as autoridades superiores e centralizadas, e (3) o uso e a geração de instituições estatais inovadoras para apoiar e orientar esses esforços descentralizados de resolução de problemas ao invés de deixá-los como mecanismos informais ou voluntários.²⁶⁸

Portanto, no âmbito do *continuum* clientelismo-cidadania, as políticas públicas de concretização de direitos sociais estarão situadas mais perto do ideal de envolvimento político quanto mais abrangente e maior influência tiver a participação política das comunidades para tanto. Será ainda muito importante que a atuação das associações nesse sentido sejam fomentadas pelo Estado e se tornem uma etapa efetiva no processo de formulação dos programas políticos, e não uma atividade eventual e aleatória.

Ainda que alguns estudos demonstrem a importância da participação popular na formulação de políticas públicas, não é possível romantizar tal instrumento, quando institucionalizado, de forma a encará-lo como a panácea para todos os problemas de aproximação entre eleitos e eleitorado. Estudos empíricos sobre Conselhos Gestores de políticas públicas chegaram a conclusões desanimadoras, no sentido de que, mesmo havendo algum reconhecimento de sua importância, eles dificilmente fomentam uma atuação da sociedade civil, principalmente porque não trabalham mais ostensivamente em divulgar suas ações. Estes são alguns resultados extraídos de uma análise mais acurada desses conselhos:

²⁶⁸ Tradução livre de FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin. *Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance*. Politics and Society, v. 29, n. 01, mar. 2001, Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungDeepDemocPS.pdf>>. Acesso em 25.05.2013, p. 17: *We thus begin, tentatively and abstractly, to sketch EDD [Empowered Deliberative Democracy] by laying out three general principles that are fundamental to all these experiments: (1) a focus on specific, tangible problems, (2) involvement of ordinary people affected by these problems and officials close to them, and (3) the deliberative development of solutions to these problems. In the reform contexts examined here, three institutional design features seem to stabilize and deepen the practice of these basic principles: (1) the devolution of public decision authority to empowered local units; (2) the creation of formal linkages of responsibility, resource distribution, and communication that connect these units to each other and to superordinate, more centralized authorities; and (3) the use and generation of newstate institutions to support and guide these decentered problem solving efforts rather than leaving them as informal or voluntary affairs.*

(1) de modo geral, os Conselhos não utilizam meios de divulgação de suas atividades (revistas, páginas eletrônicas etc.), o que faz a população, via de regra, desconhecê-los; (2) a adesão da comunidade é baixa, devido ao desconhecimento da estrutura dos Conselhos, de seus objetivos e de sua utilidade. Isso se reflete no baixo envolvimento nas eleições para conselheiros representantes dos usuários; (3) por outro lado, os Conselhos são muito valorizados por quem os frequenta.²⁶⁹

Alguns outros pontos negativos também podem ser citados como a dificuldade de acesso a tais Conselhos²⁷⁰, ausência de tradução na esfera pública dos anseios dos grupos pelos representantes que por eles foram nomeados (eleitos ou não)²⁷¹ e a pouca participação efetiva dos conselhos nas políticas públicas de maior impacto na sociedade²⁷².

De qualquer forma, a maior dificuldade na implementação desse mecanismo de produção consensual de políticas públicas é a sua institucionalização e a sua captura pelas autoridades governamentais²⁷³. Os espaços de debate para a formulação de programas de governo não podem servir como uma legitimação formal para as políticas implementadas. Eles devem ser fóruns de verdadeira participação popular, a fim de evitar que eles se revelm como instâncias meramente formais.

²⁶⁹ GURGEL, Cláudio; JUSTEN, Agatha. *Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores*. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 2, mar./abr. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>>. Acesso em: 07.05.2013, p. 369.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 370: *Os autores observam ainda, tratando dos conselhos gestores de políticas públicas em geral, que, mesmo com esses espaços abertos ao público, cidadãos que não são conselheiros dificilmente têm direito à voz. Por outro lado, esses chamam a atenção para o recorrente problema da informação. Na maioria dos casos, os atos das plenárias são publicados apenas no Diário Oficial.*

²⁷¹ *Ibid.*, p. 370: *Nesses casos, organizações de abrangência nacional participam com direito a voz e voto sem necessariamente ter vinculação com a base que dizem representar. Essa distorção, por sua vez, só ocorre porque encontra legitimação por parte do governo e das organizações que coordenam e compõem esses espaços.*

²⁷² No caso do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), pouca foi sua influência nas políticas públicas que tiveram expressivo impacto na vida da população. Vale conferir: *Ibid.*, p. 370-371: *Entretanto, os autores observam que o ConCidades “foi excluído da definição dos critérios e escolhas dos projetos aprovados, da discussão do orçamento do Ministério das Cidades e mesmo do monitoramento e controle social sobre as ações e programas em curso” (Castro et al., 2011:24). Como exemplo, os principais programas urbanos do governo federal, PAC, e Minha Casa Minha Vida, foram formulados externamente ao ConCidades.*

²⁷³ GURGEL, Cláudio; JUSTEN, Agatha. *Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores*. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 02, mar./abr. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>>. Acesso em: 07.05.2013, p. 375: *Neste sentido, o que se percebe é que os Conselhos, ao se institucionalizarem, convertem-se em aparelhos do Estado, com as mesmas vicissitudes das demais instituições do poder político.*

4.4 Programas continuados e universalizados

Além de incentivar as soluções locais e estimular a participação social, são importantes para a amenização do efeito clientelista das políticas públicas relacionadas a direitos sociais a continuidade e a universalização dos programas, de modo a prolongá-los por mais de um governo e estendê-los a toda população. Se o objetivo é neutralizar as relações personalistas, os programas que efetivam direitos sociais devem ser garantidos a todos e ir além da pessoa do governante, a fim de ganhar um verdadeiro cunho de direito.

No plano teórico, para que essas características fossem aplicadas, bastaria a consolidação das instituições democráticas e do espírito republicano, de modo que os programas não estivessem sujeitos ao puro arbítrio dos governantes²⁷⁴. Entretanto, diante da realidade brasileira de pouca separação entre o espaço público e o espaço privado, cabe propor parâmetros mais concretos para tanto.

Por isso, aplicar a ideia de continuidade e universalidade no âmbito da implementação de direitos sociais tem como objetivo último dar efetividade a um ideal de segurança jurídica voltado para os programas sociais. Não basta que tais direitos sejam concretizados pelo governo: é necessário que seja assegurada à população uma estabilidade das relações travadas entre governo e sociedade. O princípio da segurança jurídica visa a permitir que os indivíduos preordenem os seus atos, tendo em vista a previsibilidade das leis e regulamentos que os disciplinam. Assim pode ser definida a segurança jurídica:

Com efeito, a segurança jurídica se traduz na faculdade do indivíduo de, à luz do ordenamento jurídico, poder conduzir, planificar e conformar sua vida de

²⁷⁴ WALKER, Ignácio. Democracia de instituições. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 01, 2009, p. 49: *Assim, o maior e melhor antídoto contra a democracia personalista está na consolidação de instituições políticas democráticas, isto é, nas regras do jogo ou de procedimento capazes de preparar o campo para que todos os jogadores possam participar em condições de igualdade. A democracia deve ser entendida como um sistema de instituições capaz de garantir que a discricionariedade no exercício dos direitos e atribuições dos governantes esteja delimitada. Há uma tensão evidente, e uma espécie de trade-off, entre a força das instituições e o surgimento de lideranças personalistas, tão próprias da tradição caciquista e caudilhista da América Latina: quanto maior a força institucional, mais limitadas as lideranças pessoais.*

maneira autônoma e responsável. Congloba a garantia de paz jurídico-social, mediante a estabilidade da ordem jurídica, a certeza no que concerne às normas jurídicas e, ao mesmo tempo, a confiabilidade no Direito, ou seja, a previsibilidade da conduta do Poder Público e dos seus efeitos sobre a esfera individual dos cidadãos, de acordo com as normas jurídicas válidas e vigentes.²⁷⁵

O referido princípio possui amparo constitucional, principalmente na cláusula do Estado de Direito²⁷⁶, já que a ausência de arbitrariedade que este impõe perpassa em primeiro lugar pela estabilidade das leis e pela confiança nas situações jurídicas formadas. Daí falar-se em caráter objetivo e subjetivo do princípio da segurança jurídica²⁷⁷. Enquanto o seu viés objetivo consiste em uma previsibilidade das normas integrantes do ordenamento jurídico, o seu elemento subjetivo está relacionado à crença dos indivíduos na seriedade e constância das relações jurídicas formadas. E essas nuances são muito relevantes na efetividade de direitos sociais.

Uma primeira proposta para aplicação da segurança jurídica na redução do viés clientelista das políticas públicas é a sua universalização. A descontinuidade territorial dos programas pode incutir na população a ideia de que há uma generosidade dos governantes com determinadas comunidades em detrimento de outras, gerando um quadro, ainda que subliminar, de troca de favores. Mesmo que a implementação gradual de um programa seja justificada pela ausência de recursos públicos ou por critérios de priorização das regiões mais carentes, defende-se aqui a proposta de que é

²⁷⁵ DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 213.

²⁷⁶ SARELT, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional brasileiro*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto856.rtf>>. Acesso em 11.06.2013, p. 06: *Importa lembrar, neste contexto, que a segurança jurídica (para além das manifestações específicas expressamente constantes do texto constitucional) integra, na condição de subprincípio, também os elementos nucleares da noção de Estado de Direito plasmada na Constituição de 1988 desta sendo indissociável. Ademais, nem o princípio fundamental da segurança jurídica e nem mesmo o complexo de direitos fundamentais específicos já referidos e agasalhados pelo nosso Constituinte, esgotam o elenco de possibilidades quando se cuida de delimitar o âmbito de proteção de um direito à segurança jurídica, à luz do sistema constitucional brasileiro.*

²⁷⁷ DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 214: *A segurança jurídica é correntemente vista sob duas perspectivas, a saber: uma objetiva, fundada na certeza e na previsibilidade do ordenamento, e uma subjetiva, relacionada com a proteção da confiança do indivíduo – importa que seja possível ao cidadão confiar na permanência de sua situação jurídica ao longo do tempo, diante da alteração frequente do direito positivo, o que envolve a salvaguarda dos direitos adquiridos e das expectativas legítimas dos cidadãos.* (grifos no original)

mais produtora, para fins de amenização do clientelismo, adotar uma política mais próxima da universalidade, ainda que ela não seja plenamente efetiva para todas as localidades. Nesse sentido, por exemplo, seria mais interessante que o Programa Bolsa Família abrangesse todas as famílias em estado de pobreza e extrema pobreza, mesmo que isso significasse uma redução do valor percebido em comparação com aquele atualmente pago.

Outro parâmetro é a aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social²⁷⁸ para evitar que as conquistas perpetradas pelos programas sejam minadas pela sua total extinção. Tal princípio indica que as políticas públicas não poderão ser extirpadas do ordenamento jurídico se estiver presente um consenso básico e generalizado na sociedade de que os direitos que realizam representam um avanço social²⁷⁹. Pode até não haver unanimidade em relação ao programa de governo formulado. Entretanto, estando evidente que a supressão da política terá como consequência o retorno a uma situação de pouca ou nenhuma garantia daquele direito, será possível a aplicação do não retrocesso social.

Dessa forma, vale-se do argumento da vedação ao retrocesso quando estiverem presentes dois requisitos em conjunto: a existência de resultados minimamente satisfatórios das políticas em relação aos fins para os quais elas estão destinadas; e a presença de algum apoio popular que imprima a ideia de que é uma ação, senão imprescindível, ao menos relevante, para a realização dos direitos sociais previstos constitucionalmente. Neste caso, não seria possível admitir que uma lei superveniente extirpasse do ordenamento jurídico uma ação concretizadora de direitos, sem nenhuma substituição por outra política igual ou mais eficiente.

²⁷⁸ Não se ignora a discussão acerca de a vedação ao retrocesso social ser um princípio autônomo ou uma forma de eficácia dos princípios. De qualquer forma, esse debate não será travado neste estudo, sendo ele utilizado como um princípio autônomo na aplicação de direitos sociais.

²⁷⁹ Referindo-se à aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social para o direito do trabalhador ao aviso prévio, vale conferir: *Idem*. Proibição de retrocesso social: Uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A reconstrução democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 480: *Por conseguinte, cremos que tal disposição legal alcançou um patamar de consenso básico suficiente para se considerar que radicou na consciência jurídica geral, de tal maneira que seja compreendida como uma complementação indissociável da norma constitucional disposta no art. 7º, inciso XXI. Trata-se, é bem de ver, de um desenvolvimento do próprio comando constitucional que, de tão incorporado ao pensamento jurídico comum, passa a ser visto como desenvolvimento do mesmo.* (grifos no original)

Na verdade, o princípio da vedação ao retrocesso só deve ser aplicado para políticas públicas de direitos fundamentais, estando estes previstos, mas não regulamentados pela própria Constituição. É possível vislumbrar a hipótese em que a própria Constituição já estampa a política pública que deve ser adotada, como no caso em que assegura às crianças de 0 a 6 anos a frequentarem creches. Neste caso, não há que se falar na aplicação do princípio aventado, porque o próprio governante não tem a capacidade de alterar tal disposição. Por outro lado, há políticas públicas para a concretização de direitos que não são dotados de jusfundamentalidade. Nestas circunstâncias, deve vigorar a liberdade democrática que o legislador possui para adaptar os programas vigentes às propostas para cuja realização foi eleito.

Por isso, a vedação ao retrocesso deve ser aplicada com cuidado e apenas quando se fizerem presentes direitos fundamentais. Nesse sentido, no caso de políticas de redistribuição, é possível vislumbrar alguma aplicação do não retrocesso, uma vez que um objetivo previsto constitucionalmente é a erradicação da pobreza. A aplicação de tal princípio serve para evitar que as pessoas que confiaram na proteção conferida pela política pública fiquem desamparadas, retornando a um estágio de ausência de garantia de um direito. Exige-se, ao menos, que o programa estabelecido seja alterado por outro que tenha os mesmos objetivos. Nesse caso, a nova ação que venha a substituí-lo deve alcançar, no mínimo, o mesmo nível de eficiência do programa anterior.

Vale ressaltar que o objetivo do princípio da vedação ao retrocesso social não é o engessamento da política, mas a sua continuidade, em razão de concretizar e conferir densidade normativa a um direito fundamental com amparo constitucional, que não seria assegurado na ausência de política pública para tanto:

De outro giro, é corrente a opinião, entre os opositores da existência do princípio da proibição do retrocesso social, que o mesmo representaria inaceitável constitucionalização do direito legal. Contudo, não nos parece que essa seja a perspectiva correta: afigura-se-nos que, por obra iniciada pelo legislador – inegavelmente, um intérprete legítimo da Constituição –, um direito fundamental social possa assumir a configuração minudenciada na lei concretizadora e, então, essa conformação passe a ser tida como integrante do próprio desenvolvimento da norma constitucional. Noutras palavras, um determinado grau de densidade normativa, originariamente decorrente da concretização legal de uma norma constitucional definidora de direito social, pode inserir-se na consciência jurídica geral com tal profundidade que passe a

ser compreendido como intrínseco à disciplina prevista na própria Constituição, que, em sua evolução, teria passado a albergar aquela configuração do direito fundamental social.

[...]

Assim, a interpretação evolutiva dos direitos fundamentais sociais poderá conduzir à sua compreensão alargada, incorporando, em razão da circunstância histórica ou da realidade política, econômica e social, patamar de especificação atingido, num primeiro momento, através da lei, mas, em virtude de sua aceitação geral e consolidada, elevado ao nível constitucional.²⁸⁰

Na verdade, até seria possível a alteração na formulação das políticas. Entretanto, não podem elas serem suprimidas pura e simplesmente, pois isso representaria uma estagnação no processo em busca de um ideal pleno de garantia de direitos sociais. Poderia haver apenas a sua substituição por outras²⁸¹, desde que o governo apresentasse argumentos de ordem prática para tal decisão. Isso porque a finalidade da vedação ao retrocesso social é garantir um patamar mínimo de concretização de direitos sociais, ou seja, uma eficácia jurídica mínima aos direitos sociais²⁸² já regulamentados por lei. Qualquer outra conformação dos direitos sociais deve respeitar esse mínimo anteriormente concedido, pois, se já houve a concretização de um determinado direito social em um determinado patamar de proteção social, não pode este ser suprimido ou reduzido, sob pena de violar a dignidade humana.

Ressalte-se que a aplicação do princípio do não retrocesso depende de uma análise do contexto social²⁸³, porque só assim é possível avaliar o incremento em bem-

²⁸⁰ DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: Uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A reconstrução democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 486-487.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 489-490: *É certo, no entanto, que o próprio princípio da proibição do retrocesso social possui um núcleo essencial, que veda ao legislador a supressão pura e simples da concretização de norma constitucional que permita a fruição, pelo indivíduo, de um direito fundamental social, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios. Se existe, por um lado, espaço para a ponderação do princípio da proibição de retrocesso social, estará, em regra, excluída dessa ponderação a possibilidade de extinção completa da regulamentação infraconstitucional de um direito social ou de uma garantia constitucional relacionada com a preservação de um direito social.* (grifos no original)

²⁸² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 7ª ed., 2007, p. 453-454: *Valendo-se aqui da lição de Jorge Miranda (que, todavia, admite uma proibição apenas relativa de retrocesso), o legislador não pode simplesmente eliminar as normas (legais) concretizadoras de direitos sociais, pois isto equivaleria a subtrair às normas constitucionais a sua eficácia jurídica, já que o cumprimento de um comando constitucional acaba por converter-se em uma proibição de destruir a situação instaurada pelo legislador.*

²⁸³ DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 277-278: *Vale dizer, a própria compreensão do que efetivamente chegou ao consenso básico e, assim, radicou na consciência jurídica geral envolverá sempre a avaliação do*

estar que uma determinada política trouxe para a sociedade e que níveis de eficiência deve atingir um novo programa proposto para superá-la. Mas, de qualquer forma, a vinculação imposta por este princípio ao patamar mínimo de efetividade de direitos deve ser observada não somente pelo legislador, mas também pelo administrador público²⁸⁴.

Por fim, é importante lembrar que o fortalecimento de carreiras técnicas no serviço público pode contribuir para a continuidade dos programas sociais. Muito mais que realizar um acompanhamento burocrático da realização dessas políticas, tais cargos podem elaborar com mais *expertise* os planos de governo, verificar os resultados práticos produzidos e propor alterações para solucionar as falhas identificadas. Fazendo parte da Administração Pública e não do governo, que é mutável, possuem eles maior estabilidade para uma análise mais imparcial das políticas públicas implementadas.

Enfim, a continuidade das políticas públicas, seja ela pautada pela universalização, vedação ao retrocesso ou incremento de servidores técnicos, pode aproximá-las do ideal de cidadania, no *continuum* entre ela e o clientelismo. Assim, ultrapassa-se a ideia de que os programas são governamentais, pois as políticas públicas devem ser encaradas como do próprio Estado.

4.5 Programa Bolsa Família: por um desenho mais cidadão

Os programas de transferência condicionada de renda, como regra geral, têm por objetivo principal a superação da situação atual de pobreza e de extrema pobreza. A maior preocupação não é o desenvolvimento da capacidade produtiva dos indivíduos

elemento fático. Além disso, existirão casos em que, mesmo que uma lei contenha dispositivos já entendidos como desenvolvimento da própria norma constitucional definidora de direito social, a sua revogação será válida à luz da Constituição porque, tendo em vista as circunstâncias do caso concreto, outras normas constitucionais aplicáveis à espécie prevalecerão. (grifos no original)

²⁸⁴ Discorrendo sobre os princípios e argumentos que fundamentam o princípio da vedação ao retrocesso social, Ingo Wolfgang Sarlet destaca: *g) Os órgãos estatais, especialmente como corolário da segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infra-constitucional, mas estão sujeitos a uma certa auto-vinculação em relação aos atos anteriores. Esta, por sua vez, alcança tanto o legislador, quanto os atos da administração e, em certa medida, dos órgãos jurisdicionais, aspecto que, todavia, carece de maior desenvolvimento do que o permitido pelos limites do presente estudo.* (Op. cit., p. 456)

ou a busca do pleno emprego da população, uma vez que sua finalidade é imediatista: garantir que as famílias de baixa renda financiem alimentos e produtos de primeira necessidade para o seu sustento atual. É por isso que enquanto houver indivíduos nesta situação, é necessária a existência desse tipo de programa²⁸⁵.

Diante dessa premissa, para minimizar os efeitos nocivos relacionados à igualdade como reconhecimento que tais programas podem gerar, é forçoso que a política pública seja desenhada de modo a evitar que ela seja encarada como uma dádiva dos governantes e não o que ela realmente é: um direito que tem pretensões igualitárias. O efeito clientelista de tais políticas está exatamente em relacioná-las à figura de um pai generoso e pronto para cobrar os favores oferecidos e não à Carta Constitucional que garante o direito a uma vida digna.

Nesse sentido, no âmbito do Programa do Bolsa Família, devem ser estabelecidas condições de manutenção como beneficiário que permitam, em alguma medida, amenizar essa condição de inferioridade em que os seus destinatários se veem. Além disso, o viés nefasto do assistencialismo também pode ser reduzido por meio do estabelecimento de prazos, ainda que não tão curtos, para o recebimento dos benefícios, uma vez que o objetivo principal é o rompimento da barreira da dependência, em todos os níveis.

Tais condicionantes devem ser elaboradas para gerar obrigações ao beneficiário em contrapartida ao direito que lhe assiste. Se o clientelismo se realiza através de pequenos favores concedidos a título pessoal, esse fenômeno pode ser interrompido com a imposição, de forma geral e para todos os assistidos, de determinadas exigências que demonstrem o esforço do sujeito em cumprir os ônus decorrentes daquele direito. Assim, a transferência de renda deixa de ser um mero presente, pois passa a ser um direito usufruído por um sujeito que faz jus a ele, já que cumpre as condições estabelecidas legalmente para tanto.

²⁸⁵ PANDOLFI, Dulce. A pobreza: realizada e controvérsias. Cadernos de Desenvolvimento, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas, ano 5, n. 7, out. 2010, p. 123: *Vivemos em um mundo extremamente injusto e profundamente desigual. Ao mesmo tempo em que sabemos que muitas são as dificuldades para superar essas injustiças e desigualdades, também sabemos que, como dizia Betinho, 'quem tem fome tem pressa'. Por isso, ao mesmo tempo em que travamos uma disputa em torno de um modelo de desenvolvimento, temos que enfrentar um questão emergencial: combater a fome e diminuir a pobreza.*

Em razão disso, esses requisitos devem objetivar, de forma concreta, a independência em relação ao próprio programa. Da mesma forma que a transferência de renda serve para reduzir de maneira imediata a pobreza, as condicionantes servem para evitar que gerações futuras também sofram desse mal²⁸⁶. Entretanto, enquanto a imposição de requisitos para o recebimento do benefício tem como objetivo a percepção de que é um direito e não uma dádiva, a definição de quais serão estas condicionantes devem ser moldadas para interromper a dependência em relação a este tipo de política pública. Por isso, tais contrapartidas devem estar intimamente relacionadas com a promoção da independência do indivíduo, a fim de que ele perceba que o programa não é uma “ajuda” perene, mas é uma política que visa à superação da sua situação de subordinação.

Assim sendo, é imprescindível a fixação de condicionantes para um programa de transferência de renda. Mas elas serão pouco eficazes se não forem monitoradas e adaptadas diante dos resultados apresentados ao longo do tempo. Devem elas estar atreladas à tentativa de tornar as famílias autônomas em relação à política pública e, por isso, é preciso levar em conta evolução da realidade socioeconômica da sociedade. Considerando que a finalidade é promover a saída da população da situação de pobreza ou pobreza extrema, os requisitos para a manutenção do próprio pagamento do benefício devem buscar esse fim. O Bolsa Família em si já cumpre esse papel de forma mais imediata, mas a sustentação de indicadores positivos ao longo prazo só poderá ser garantida se as obrigações impostas aos elegíveis corroborarem isso, bem como se houver um acompanhamento dos resultados observados.

E quais seriam as condicionantes mais adequadas ao caso brasileiro? É possível imaginar uma infinidade delas que poderiam desempenhar de forma eficaz os objetivos relacionados à superação da pobreza. Entretanto, é preciso vislumbrar algumas que realmente possam fazer a diferença nesse processo e que, ao mesmo

²⁸⁶ KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 01, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 20.05.2013, p. 55: *Em sua criação, esse programa explicitou dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas.*

tempo, possuam um custo de administração viável, a fim de não descaracterizar os principais apelos desse programa: seu desenho simples e a facilidade de seu monitoramento. Nesse sentido, alguns elementos poderiam ser sugeridos, tais como imposições relacionadas à busca de emprego formal, temporariedade condicionada a determinados fatores previamente divulgados e gradação dos valores pagos.

Vale fazer referência ao estudo realizado por Eduardo Fajnzylber e Andrea Repetto sobre a proteção social e o seguro-desemprego, que sugerem alguns critérios que, se implementados, podem estimular a quebra do ciclo vicioso da dependência em relação aos programas estatais de redistribuição de renda:

Mas, o projeto dos programas pode atenuar os efeitos desses incentivos sobre o mercado de trabalho. O valor relativo dos benefícios, sua duração e seu perfil no tempo são fundamentais. Uma alternativa que reduz os efeitos negativos sobre os incentivos ao esforço consiste em fazer com que os pagamentos sejam decrescentes e que eventualmente desapareçam após certo período, mesmo quando o trabalhador ainda não tenha encontrado outro emprego. Essa modalidade tem um efeito importante sobre a decisão de quando aceitar um novo emprego por parte de um trabalhador desempregado. Segundo Katz e Meyer (1990), a probabilidade de que um desempregado aceite uma oferta de trabalho aumenta drasticamente nas semanas anteriores à extinção do benefício. O risco desse projeto, entretanto, é que alguns trabalhadores realmente necessitados fiquem desprotegidos.

Além disso, a experiência – em particular a europeia – mostra que não é somente a generosidade do sistema o que importa: também é preciso um monitoramento dos esforços do trabalhador desempregado. Sem condicionar os benefícios a uma busca ativa, o desemprego se prolonga no tempo (Buanchard, 2004a). Isso é particularmente verdadeiro para trabalhadores de menor produtividade, para os quais aceitar um emprego de baixa remuneração é financeiramente pouco atraente. Em outras palavras, os problemas de risco moral desapareceriam se, a um custo razoável, o esforço do trabalhador pudesse ser observado. O problema das economias em vias de desenvolvimento é que esse monitoramento é particularmente difícil de fazer, devido à fraca institucionalidade e às maiores taxas de informalidade.²⁸⁷

Em relação aos critérios de entrada das famílias no programa, parece não ser imperiosa a sua revisão, uma vez que busca atingir famílias pobres ou extremamente pobres, ou seja, que percebem valores mensais e *per capita* menores que R\$ 140,00

²⁸⁷ FAJNZYLBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos alternativos para a proteção social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 62.

(cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente²⁸⁸. Como essa política pública ainda não é universal, o que também contribuiria para o fato de ela não ser capaz de fomentar a igualdade como reconhecimento, qualquer alteração nas condições de elegibilidade dos beneficiários poderia ter como efeito negativo a redução da população beneficiada.

Além das condicionantes já existentes – frequência escolar de crianças e adolescentes, esquema vacinal atualizado e acompanhamento pré-natal de gestantes –, relacionadas ao bem-estar dos membros mais novos da família, é indispensável a fixação de outros critérios que estimulem os próprios adultos a conquistarem a sua autonomia financeira. Assim, as condicionantes, não para a entrada, mas para a manutenção no programa, estariam relacionadas a determinados ônus que criassem para os indivíduos obrigações referentes à busca de emprego formal e à capacitação técnica. No mais, também devem ser levados em conta para a percepção do benefício o tempo de participação no programa em conjunto com a capacidade econômica adquirida com o passar dos anos.

Dessa forma, se os adultos da família estiverem desempregados, um dos requisitos para a continuidade na participação do Bolsa Família seria a comprovação, semestral ou anual, de que frequentou curso técnico ou profissionalizante ou de que procurou emprego formal ou participação em cooperativa. Na situação de desemprego, é necessário que as pessoas comprovem que estão se esforçando para se capacitar como profissionais ou que procuraram um trabalho fixo, e não apenas um “bico”, mas por algum motivo foram rejeitadas.

Vale ressaltar que a condicionante será mais eficaz se exigir a realização de um trabalho formal, seja ele por meio de um emprego formal, de uma cooperativa ou de uma empresa individual ou micro-empresa, uma vez que nesses casos serão garantidos aos beneficiários outros direitos legalmente regulamentados. Não se ignora que boa parte da população brasileira se sustenta por meio do exercício de atividades informais. Entretanto, estimular essa prática no âmbito de um programa de transferência de renda não seria interessante, pois dificilmente será possível o seu

²⁸⁸ Esses valores estão fixados no art. 18 do Decreto nº. 5.209/94. Note-se que a linha da pobreza e da extrema pobreza fixada para o Bolsa Família difere das fixadas pela ONU e pelo IPEA.

monitoramento por parte dos gestores da política pública. Além disso, seria um contrasenso o próprio Estado incitar o trabalho informal, que muitas vezes pode ser abusivo e violador de direitos, pois ele não contribui para a arrecadação de tributos, para um crescimento econômico sustentado e nem para todos os conseqüências positivas que esses fatores podem gerar para a sociedade.

Essas condicionantes relacionadas, no caso do desemprego, à formação profissional e à busca por trabalho formal, são importantes para gerar nos beneficiários algumas obrigações pelo pagamento recebido, o que minimizaria a ideia de que o governo concede apenas uma ajuda aos mais necessitados²⁸⁹. Considerando o parâmetro da universalidade, já tratado, a exigência de determinados comportamentos por parte dos beneficiários poderia garantir o comprometimento deles com o objetivo maior do programa: retirá-los de forma definitiva da situação de pobreza. Estaria mais evidente, não apenas para as famílias que recebem a complementação de renda, mas para toda a sociedade, que a política pública não é imediatista ou paliativa, pois é mais incisiva na busca de resultados no longo prazo.

Por essa razão, as condicionantes não podem estar relacionadas apenas a outros direitos sociais, como saúde e educação. Elas devem estar intimamente ligadas ao objetivo de superação da pobreza, uma vez que apenas a profissionalização e o trabalho formal podem garantir uma independência econômica sustentada da família. Além disso, viabiliza-se que a geração de adultos não continuem fadados a depender

²⁸⁹ ALVES, Jolinda de Moraes; MIGOTO, Liliane. *O debate contemporâneo sobre as condicionalidades*. Revista Emancipação, v. 12, n. 02, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em 05.07.2013, p. 202: *Ainda no que se refere à caracterização dos diferentes posicionamentos, a Renda Mínima Garantida de caráter universal e incondicional seria, contudo, refutada por uma posição, que segundo Lavinias e Varsano (1997) veem as Condicionalidades e Contrapartidas não como um desrespeito à liberdade individual ou como uma obrigação que implica em constrangimentos (sic), mas como um direito de cidadania, como um mecanismo que incita e estimula ao exercício de determinados direitos, sob esta concepção, a educação, a saúde e complementarmente o trabalho, são concebidos, como um direito e não como uma obrigação. Esta posição defende as Contrapartidas dos Programas de Renda Mínima Garantida, como uma proposição de valorização do trabalho e não como uma obrigatoriedade, sujeita a sanções em caso de descumprimento. Para esta vertente, a visão de uma Renda Mínima Garantida incondicional é utópica e arriscada, uma vez que coloca o trabalho como um privilégio e não como parte integrante dos direitos universais. Sob esta perspectiva, a Renda Mínima Garantida de caráter incondicional se configuraria em um assistencialismo, posto que, aceleraria a informalização e a degradação do trabalho, além de ocasionar a redução dos salários e dos direitos conquistados (LAVINAS; VARSANO, 1997).*

para sempre do benefício, evitando-se que a autonomia financeira seja adiada para as gerações futuras.

Caso algum indivíduo da família possua um emprego formal ou participe de uma cooperativa, o valor recebido a título de Bolsa Família pode se manter o mesmo por algum período – 2 (dois) ou 3 (três) anos –, mas deve decrescer em função do aumento da capacidade econômica da família e do tempo. Neste caso, deverá haver um acompanhamento do aumento da renda do núcleo familiar, a fim de que ela esteja adequada às suas necessidades.

Essa imposição é interessante para promover não apenas a busca de trabalho fixo, mas a sua manutenção e a progressão naquele nicho de trabalho em que o indivíduo atua. Mais que contribuir para a conquista de um emprego, o Programa Bolsa Família também pode ajudar a estimular a estabilidade da percepção de renda pelo trabalhador. O efeito positivo está no fato de a família não ter uma queda brusca no montante necessário para seu sustento com a conquista de um emprego por um de seus membros, já que os salários recebidos nem sempre suprem as necessidades básicas.

Esta condicionante permite a manutenção no programa, conjuntamente com o recebimento do salário. Entretanto, haverá uma variação do valor do benefício ao longo do tempo, a fim de estimular o indivíduo a trabalhar mais e progredir na carreira, da mesma forma que garante um equilíbrio entre os gastos já incorporados e a efetiva capacidade econômica da família. Além disso, essa variação no recebimento do benefício em conjunto com a renda percebida pela família tem como objetivo amenizar o que vem se chamando de “armadilha do desemprego”²⁹⁰, situação na qual o indivíduo deixa de obter empregos pouco remunerados para não perder o benefício social recebido. Tal efeito nocivo poderia ser afastado se o beneficiário continuasse a receber

²⁹⁰ MENDONÇA, Eduardo. *Redesenhando a distribuição: duas propostas para um capitalismo mais igualitário*. Revista de Direito do Estado, ano 01, n. 02, abr./jun. 2006. Resenha do livro: ACKERMAN, Bruce; ALSTOTT, Anne; PARIJS, Philippe Van *et al.* *Redesign redistribution*. London: Verso, 2006, p. 371: *Tal patologia consistiria no desestímulo ao ingresso em atividades de baixa remuneração – geralmente as únicas disponíveis para esse público-alvo –, na medida em que isso importaria deixar de receber o benefício. Essa circunstância tende a produzir uma situação de dependência em face do Estado, já que a opção entre trabalhar ou não trabalhar terá pouca ou nenhuma repercussão econômica, com a ressalva de que não haveria por que trocar a “comodidade” e a segurança do assistencialismo pelas dificuldades e incertezas do mercado de trabalho.*

a renda do Bolsa Família por um determinado período de tempo, de forma decrescente, a fim de evitar uma diminuição rápida e severa dos totais de recursos da família.

Essas são as condições propostas para a manutenção dos benefícios pagos no âmbito do Bolsa Família que contribuiriam para a autonomia financeira da família e, conseqüentemente, livrariam os beneficiários das próprias amarras que o programa gera. Vale repetir que seriam dispensáveis quaisquer alterações nos critérios de entrada dos indivíduos na esfera desta política pública. As novas condicionantes de permanência guardam um objetivo de longo prazo, capaz de contribuir para o próprio desenvolvimento do país: o fomento do trabalho formal tanto para mulheres e homens maiores de 18 anos, imprescindível para a superação do estado de pobreza²⁹¹.

Além disso, outra condição que também pode diminuir o efeito clientelista e os impactos negativos sobre o voto e os direitos políticos seria a temporariedade do programa. Ainda que ele seja universal, de modo a atingir todas as famílias que cumpram os critérios de elegibilidade previstos legalmente, e continuado, sendo eficazes os mecanismos que evitem o seu retrocesso, é contraproducente que não haja uma data certa para que a família deixe de recebê-lo. Nesse sentido, já se determina de antemão que o pagamento vai se extinguir com o passar de um prazo previamente fixado.

Em uma análise de outras experiências promovidas na América Latina, percebe-se que, em pelo menos em dois países, as políticas públicas de transferências condicionadas de renda implantadas limitam o benefício ao tempo usufruído. Enquanto o programa mexicano (Progres/Oportunidades) só permite a participação da família durante um determinado intervalo de tempo²⁹², o chileno (Programa Puente/Chile

²⁹¹ COSTA, Viviane Marinho da; CASTRO, Luciana Maria Cerqueira; PRADO, Shirley Donizete; GUGELMIN, Silvia Ângela. A "ajuda" do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, v. 07, n. 03, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/5092/3845>>. Acesso em 25.05.2013, p. 212: *Como podemos ver, apesar de ter capacidade limitada de transformação da vida dessas famílias, essa ajuda não é algo que pode ser descartado na circunstância de vida em que se encontram. O trabalho surge, então, como questão problema, já que fica explícito, inclusive pelos critérios de elegibilidade do programa, que esse benefício só existe em função da inexistência do trabalho. Daí essa insuficiência, relacionada com a falta, a desapropriação do trabalho como parte da vida da família, como meio de sobrevivência e, segundo Engels, como categoria fundante da vida humana.*

²⁹² DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do*

Solidario) envolve o acompanhamento, por técnicos especializados, das famílias beneficiadas por um período, a fim garantir que as metas relacionadas à saúde, à educação, ao trabalho e à renda sejam alcançadas²⁹³. Parece que ao menos no Chile essa estratégia é bem avaliada, uma vez que a temporariedade, conjugada com um acompanhamento mais próximo dos beneficiários, permite o alcance de resultados mais evidentes de superação da pobreza, além de garantir uma avaliação mais acurada dos objetivos traçados²⁹⁴.

Há duas grandes dificuldades de se valer do tempo como condicionante. A primeira delas está na própria determinação de um tempo razoável que permita aos indivíduos adquirir condições para, sozinhos, ultrapassarem a linha da pobreza. Em um país com desigualdades sociogeográficas e diante das diferentes características subjetivas dos beneficiários, seria praticamente impossível acertar o prazo exato dentro do qual todos eles alcançariam a independência econômica.

Outra dificuldade está no fato de que muitas famílias podem ficar descobertas da política pública por ter decorrido todo o prazo da percepção da renda complementar, sem ter havido a superação da miséria. Há uma chance enorme de a fixação prévia de

desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 02, 2009, p. 110: *Há diferenças entre os programas mexicano e brasileiro, as principais delas sendo a imposição de prazos de permanência (presente apenas no caso mexicano), o alcance do incentivo escolar (no caso do México, abrange também o ensino médio), as variações dos valores dos benefícios (por gênero e por fase escolar, no caso do México; apenas por composição familiar, no caso brasileiro); e o componente de educação em saúde, bastante reforçado no caso mexicano (Cohen, 2007; Draibe, 2007).*

²⁹³ BICHR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda*. Novos estudos – CEBRAP, n. 87, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25.05.2013, p. 128: *Aqueles que destacam a responsabilidade individual ou familiar pela situação de pobreza tendem a enfatizar a necessidade de portas de saída para programas como o PBF, uma vez que temem a dependência do Estado, que deve se restringir a uma ajuda temporária e emergencial em momentos de crise. Esses argumentos estão por trás do programa Chile Solidário, que prevê permanência das famílias no programa por um máximo de três anos. Nessa primeira vertente, as próprias famílias deveriam ser responsáveis pela busca de portas de saída.*

²⁹⁴ DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 02, 2009, p. 137: *Entretanto, não cabe dúvida de que a integração de políticas e a plena intersectorialidade repousam fundamentalmente em dois mecanismos: (i) a aproximação da oferta de serviços com o trabalho intensivo de apoio e promoção familiar, mecanismo que, além de promover o desenvolvimento das famílias, permite o conhecimento em detalhe de suas necessidades e carências, revertendo (através dos Apoios Familiares, das UIFs e das Redes Locais de Intervenção) em informação para os setores públicos encarregados de atendê-las; (ii) o sistema de mínimos sociais (expresso nas 53 metas).*

tempo de duração do benefício provocar a desproteção de um grande número de pessoas e, além da ineficácia na promoção da progressão de renda, agravar ainda mais o estágio de pobreza no Brasil.

Não obstante tais obstáculos, a vantagem da temporariedade é estimular a família a tentar de forma mais vigorosa atingir uma condição econômica mais adequada às suas necessidades. No mais, não haverá qualquer violação da confiança legítima, uma das vertentes da segurança jurídica, uma vez que os beneficiários saberão desde o início o tempo de fruição do benefício. Se uma das maiores críticas sofridas pelo Bolsa Família é a de que ele eterniza o ócio, a existência de um prazo previamente estipulado pode acender nas famílias a consciência de que a independência econômica é o fim a ser perseguido, pois a política pública governamental é limitada.

Ainda que haja um risco evidente de ser injusto com as famílias que simplesmente não tiveram oportunidade de atingirem a autonomia e perderam o direito ao benefício pela passagem do tempo, as vantagens que tal condição podem trazer têm um peso significativo. É possível vislumbrar um meio pelo qual as dificuldades mencionadas podem ser suavizadas se, após perder o benefício, a família retornar ao programa depois de decorrido determinado tempo, por se manter em uma situação de pobreza ou extrema pobreza. Não haveria a perda definitiva do direito de participar no programa, mas apenas a sua suspensão durante certo período. Também poderia ser implantada esta ideia de forma experimental em algumas áreas, para garantir que é efetiva, uma vez que não há estudos que definam um tempo razoável para tanto, nem que demonstrem que essa imposição contribui para elevar indicadores positivos no desenvolvimento financeiro das famílias.

Além dessas condicionantes relacionadas ao estímulo ao trabalho formal, à variação da percepção do benefício em razão do aumento da renda da família e à fixação de tempo razoável para a manutenção no programa, é preciso ainda que ele seja levado a sério pelas instituições públicas. A postura dos governantes e das autoridades públicas em relação aos programas de transferências condicionadas de

renda é importante para desenvolver na consciência popular a perspectiva de que eles se encontram no âmbito dos direitos, não sendo um mero presente a ser retribuído²⁹⁵.

A reconstrução da imagem dessa política pública é essencial para superar uma cultura de subordinação, principalmente ligada a eleitores que se sentem como devedores dos governantes, que estão sempre prontos para exercer a cobrança. Os dados veiculados pelos estudiosos, pela imprensa e pelo próprio governo devem conter uma linguagem que transmita a ideia de que é um direito social titularizado por todos, uma vez que é um colchão de segurança para toda a população que venha a estar em situação de pobreza. O que se deve transmitir é que qualquer cidadão pode, ainda que transitoriamente, vivenciar a pobreza ou a extrema pobreza, mas o benefício invariavelmente estará a ele disponível para garantir a superação desse estado.

Nesse sentido, há aqueles que defendem que o próprio nome do programa deva ser alterado, uma vez que o termo Bolsa²⁹⁶ remete a uma mera ajuda ou uma simples concessão e não um direito assegurado a todos. É claro que a simples alteração da expressão que designa uma política pública não vai modificar a forma como os beneficiários se percebem ao recebê-lo. O mais importante é o seu desenho e a sua valorização como um direito essencial à garantia de uma vida digna. No entanto, como o objetivo é minimizar ao máximo o efeito clientelista que os direitos sociais podem ter, essa parece ser uma boa estratégia a ser seguida, porque a designação da política pública tende a ter um efeito psicológico significativo sobre as pessoas.

²⁹⁵ KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 20.05.2013, p. 71-72: *Três passos parecem necessários. O primeiro decorre da aceitação do pressuposto ideacionista de que “ideias” são relevantes no processo de produção e de implementação de políticas sociais: a forma como uma política é descrita e o repertório doutrinário ao qual é referida importam para a obtenção de apoio a elas. Nesse caso, minha sugestão é que o programa Bolsa Família seja redescrito e, se possível, renomeado como uma política de desenvolvimento de equalização de oportunidades. Além do importante problema da segregação, essa estratégia evitaria a problemática associação de “bolsa” a dinheiro fácil ou não controlado (soft money) que pode em parte ser responsável por uma má vontade percebida informalmente em relação a expansões do programa. Como uma política de oportunidades, por outro lado, poderia ser visto como provendo segurança econômica para famílias que caíram na pobreza (lembrando, portanto, que a pobreza é uma condição temporária que pode atingir qualquer um), além de estender outras oportunidades gerais a famílias que ficaram presas na pobreza.* (grifos no original)

²⁹⁶ KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 20.05.2013, p. 72.

Todas essas propostas ventiladas ao longo desse estudo devem servir como mecanismos para que seja rompida a dependência das famílias em relação aos valores percebidos no âmbito do programa, ao mesmo tempo em que criam para os beneficiários alguns ônus que os obrigam a buscar a superção do estado de pobreza. Na verdade, a ausência de qualquer estímulo para a quebra do ciclo vicioso de escassez de recursos pode ser capaz, muitas vezes, de agravar o problema que se pretende resolver. Uma vinculação aos projetos de transferência de renda por tempo indefinido e a ausência de incentivos sérios para a busca de emprego podem ter como consequência a manutenção dessas pessoas nesse estágio de pobreza que tais programas pretendem afastar: a desigualdade econômica é conservada, mesmo que em níveis não tão profundos, e a subordinação política continua sendo cultivada. E isso pode ser ampliado na medida em que mais famílias neles ingressarem. Tal efeito perverso pode ser observado nos programas de seguro-desemprego na Europa:

Por último, é importante destacar que a economia política interage com o desenho e os incentivos do sistema. Por exemplo, um seguro generoso que pressiona para cima o desemprego e não se torna persistente só pode gerar pressões por benefícios ainda mais generosos. De fato, a generosidade relativa dos sistemas europeus está altamente correlacionada a maiores taxas de desemprego de longo prazo.²⁹⁷

Vale destacar que já foram realizadas pesquisas que demonstraram que o recebimento de benefícios de complementação da renda provoca pouco impacto na permanência dos adultos no emprego²⁹⁸ e não influencia de forma contundente na

²⁹⁷ FAJNZYLBBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos alternativos para a proteção social. *In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 65.

²⁹⁸ COVRE, Simone; MARQUES, Flavio; MATTOS, Enlinson. Oferta de trabalho e transferências: Evidências do efeito das condições impostas pelo programa Bolsa-Família. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807141223420-.pdf>>. Acesso em 07.05.2013, p. 8: *As tabelas 4 e 5 apontam para um resultado encontrado para a maioria das especificações qual seja que não há efeito algum de programas de transferência para as famílias sobre as decisões no mercado de trabalhos para os homens destas famílias. Ou seja, receber o benefício, seja ele condicional ou não, não interfere estatisticamente na decisão dos indivíduos no que diz respeito ao número de horas ofertados no ano, bem como a decisão de trabalhar ou não quando comparados aos não beneficiários.*

decisão de ingresso dos beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho²⁹⁹. Este efeito é mais significativo quando se analisa a diminuição das horas de trabalho das mulheres³⁰⁰, que, muitas vezes, deixam seus empregos para se dedicarem ao cuidado da família. Esses dados mostram que o programa não gera consequências perniciosas sobre o emprego, porque não há, como imagina o senso comum, uma fuga dos beneficiários do mercado de trabalho.

Diante desses fatos, não seria descolado da realidade a fixação de condicionantes para incentivar tanto a conquista do emprego formal quanto a própria manutenção e promoção no ambiente de trabalho escolhido. Não haveria maiores dificuldades na implantação dos requisitos vislumbrados, uma vez que não é incomum o exercício de atividades econômicas pelos beneficiários. Na verdade, o monitoramento pelo governo só seria um estímulo ainda maior a esta tendência.

É claro que realizar o controle do cumprimento de todas as condicionantes sugeridas, por um número elevado de famílias, espalhadas pelos mais diversos cantos do país, pode gerar dificuldades operacionais e, ao mesmo tempo, um aumento do custo de administração do programa. Ainda que uma das principais vantagens do Bolsa Família seja o seu desenho simplificado que demanda poucos recursos e facilita a sua fiscalização, isso não é suficiente se a sua formulação não for eficiente para alcançar seu objetivo nodal: solapar a pobreza de forma definitiva. Nesse sentido, os requisitos impostos são mais elaborados que os atualmente previstos, mas não são tão

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 9: Quando consideramos a decisão de entrar no mercado de trabalho (Tabela 7), nota-se que o efeito não é significativo para a maioria das especificações, ou seja, a decisão de entrar no mercado de trabalho não é afetada por programas de distribuição de renda. Em alguns casos, o programa Renda Mínima (coluna 3) e o Bolsa-Escola (colunas 8 e 10) tiveram efeitos positivos e significativos a 10% e 5% respectivamente sobre a decisão de entrar no mercado de trabalho. No entanto, estes resultados não são robustos quando defrontados a diversas especificações e devem ser interpretados com cuidado.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 10: Os resultados obtidos, quando a mostra inteira é utilizada, apontam que apenas as mulheres beneficiárias do programa Renda Mínima reduzem o número de horas trabalhadas no ano, sendo este efeito significativo para grande parte das especificações. Nossas estimativas sugerem que esta redução seja em torno de 50%, um efeito bastante elevado. No entanto, em nossa amostra, 87% das mulheres beneficiárias deste programa representam mães solteiras e a redução desta jornada pode ter efeitos benéficos para a sociedade. Pode ser que estas mães tenham mais tempo para cuidar de seus filhos e que isto diminua a probabilidade de que estas crianças participem de atividades ilegais.

complexos a ponto de impossibilitar qualquer forma de aferição ou de desconfigurar as características básicas do programa³⁰¹.

Ressalte-se que, muito embora o custo do programa tenda a se elevar, muito provavelmente os benefícios para as famílias e para o próprio desenvolvimento do país serão ainda mais prementes. No mais, é necessário não somente um controle e acompanhamento mais próximo das famílias beneficiadas, mas também estudos detalhados que demonstrem a evolução desta política pública no tempo, com a correção de eventuais novos problemas que possam surgir e a sua adequação a cada momento social pelo qual vai perpassar o país. A superação do estado de pobreza de maneira sustentada não será atingida com a pura e simples implantação de um programa estático sem observar a evolução da sociedade: ele deve ser dinâmico, assim como o desenrolar das próprias relações sociais.

De qualquer forma, há meios para exigir tais requisitos e, ainda sim, garantir que os custos de administração sejam os mínimos possíveis³⁰². Em primeiro lugar, o monitoramento deve contar com sistemas operacionais integrados e informatizados em todo o país. Isso permitiria que os gastos de tempo e de dinheiro na compilação e uniformização das informações sejam reduzidos drasticamente. Além disso, os dados

³⁰¹ KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 01, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 20.05.2013, p. 64: *Por exemplo, se os tomadores de decisão escolherem minimizar os erros de inclusão, eles provavelmente terão de aceitar operar um programa menos extenso e acabarão por incorrer no erro de exclusão, um resultado paradoxal se considerarmos que o objetivo de tais programas é a eliminação da pobreza. Se, inversamente, buscarem minimizar os erros de exclusão, perseguirão a expansão do programa e enfrentarão o risco de incluir pessoas não elegíveis. Se, finalmente, decidirem acertar o alvo, terão de despender recursos para manter um cadastro confiável e atualizado de todas as pessoas elegíveis e apenas elas, o que representaria uma dispersão de recursos que, dado o orçamento, poderiam ser mais proveitosamente utilizados na expansão do programa. Portanto, do ponto de vista da equidade, a escolha de uma noção secundária, praticável, de eficiência é não neutra.*

³⁰² FAJNZYLBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos alternativos para a proteção social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 65-66: *A magnitude desses efeitos negativos [de políticas públicas de transferência condicionada de renda] depende de características do país. Primeiro, requer-se uma capacidade administrativa para avaliar a elegibilidade dos benefícios, tanto em seu início como na continuação. A elegibilidade inicial pode ser relativamente mais fácil de monitorar. Entretanto, determinar se o trabalhador se esforça para encontrar um novo emprego, ou se ainda não conseguiu outro, é uma tarefa de maior envergadura. A existência de um número único de identificação com sistemas de informação coordenados ou centralizados facilita em parte o trabalho. A capacidade de monitoramento também tem relação com a existência de um setor informal importante, pois disso depende que um trabalhador possa obter um emprego não coberto e ao mesmo tempo cobrar os benefícios do seguro-desemprego.*

do INSS – Instituto Nacional de Seguro Social – podem ajudar no acompanhamento do ingresso e manutenção dos beneficiários no trabalho formal, da mesma maneira que permitiria a verificação dos valores por eles percebidos e, conseqüentemente, possibilitaria o pagamento variável do montante pago a título de Bolsa Família, de acordo com a renda da família. Assim sendo, mesmo que as condicionantes impostas tenham custos altos, há meios para facilitar e baratear esse monitoramento.

No mais, ressalte-se que há também um fator essencial para que as pessoas encarem esse benefício como um verdadeiro direito: deve ele ser uma garantia de todos, de forma universal³⁰³. E essa universalidade deve conter dois significados: a ausência de critérios discricionários para a sua concessão e a abrangência uniforme de todas as regiões do país. Em primeiro lugar, a identificação das famílias que cumprem os requisitos para a percepção do Bolsa Família deve ser feita da forma mais imparcial possível. É por isso que deve ser evitado que o monitoramento local seja feito por pessoas alheias ao serviço público, sendo ainda mais pernicioso se recair sobre grupos defensores de doutrinas abrangentes, tais como entidades religiosas ou partidos políticos. Para que o benefício seja garantido a qualquer cidadão que se enquadre nos critérios legalmente estabelecidos, o ideal é que a eleição das famílias e o monitoramento dos resultados sejam conduzidos por servidores públicos, como gestores de políticas públicas, que tenham realizado concurso público para tanto. A isenção e a seriedade do programa serão ainda mais incrementadas se a sua gestão administrativa não for personalizada, mas técnica e profissional³⁰⁴. Isso aproximará o PBF muito mais de uma política de Estado e, não apenas, uma política de governo.

³⁰³ LAVINAS, Lena. Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE, 2009, Pernambuco. *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas, ano 05, n. 07, out. 2010, p. 135-136: *Contudo, o déficit de cobertura mantém-se elevado, o que indica falhas na focalização. Para reverter esse quadro, há que transformar o Bolsa Família em um direito para todos aqueles que preencherem o requisito de habilitação. Por ora, os benefícios dependem da disponibilidade de recursos orçamentários, o que forçosamente reduz a demanda atendida. Se o Bolsa Família se tornasse de fato um direito, teríamos condições de praticamente erradicar a indigência no País, ou reduzi-la a níveis residuais.*

³⁰⁴ A implementação e supervisão técnicas é uma das características bem-sucedida do programa de transferência condicionada de renda formulado no Chile (Puente/Chile Solidário). Nesse sentido, vale conferir DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), v. 02, 2009, p. 134.

O programa também deve ser uma política universalizada no sentido de abranger todo o território nacional. Muito embora essas políticas sejam reforçadas em determinadas áreas do país e deixadas em segundo plano em outras, muito por conta de um planejamento e de uma limitação de gastos financeiros pelo governante, melhor seria se ela fosse igualmente garantida em todas as regiões, mesmo que o valor percebido por todos fosse, em alguma medida, menor que o fixado atualmente. Isso retiraria da política pública um viés personalista, pois, ainda que fundado em critérios objetivos, tal tratamento desigual pode ser encarado pela população como uma prerrogativa pessoal e não um direito em si.

Saliente-se, ainda, que os efeitos da transferência condicionada de renda seriam mais destacados se ela se integrasse efetivamente com as ações complementares previstas em um dos eixos do Programa Bolsa Família. Assim, o conjunto dela com políticas de microcrédito, oferecimento de cursos profissionalizantes, incentivos à economia solidária, bem como outros projetos de desenvolvimento do capital humano permitiria uma sinergia entre as políticas públicas³⁰⁵ capaz de aplacar de forma eficaz a pobreza que assola as famílias beneficiadas. Além disso, todas essas políticas também poderiam ser complementadas com serviços públicos de qualidade, como creches, escolas e hospitais acessíveis a todos. Essa intersectorialidade é importante para criar uma rede de proteção social e uma confiança popular no amparo governamental em todos os sentidos.

De qualquer forma, a estruturação e a consolidação do PBF ao longo do tempo vão incutindo na população a sua identificação como um verdadeiro direito. Mesmo recebendo benefícios de natureza redistributiva, a continuidade do programa pode desenvolver nas famílias beneficiadas um sentimento de pertencimento à comunidade, e não de segregação em relação à camada mais abastada da sociedade.

Por fim, não é demais mencionar que há aqueles que defendem a evolução do Programa Bolsa Família para uma política pública de transferência de renda para

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 127-128: *As avaliações dos PTCs e os estudos de caso aqui comentados apontaram sistematicamente o déficit de intersectorialidade e integralidade das políticas como uma das dificuldades importantes enfrentadas pelos programas. Isso é verdadeiro inclusive para o programa chileno, embora este possua uma tecnologia bastante favorável à integração da rede social.*

todos³⁰⁶. Alguns autores defendem que tal renda seria essencial para garantir um mínimo de liberdade real³⁰⁷ e contaria com vantagens em relação às transferências condicionadas, principalmente porque não provocaria exclusões indevidas, não geraria estigma no público beneficiado e possuiria baixíssimo custo de administração. No entanto, não é possível compactuar com essa proposição, pois o Brasil, tal como outros países no mundo, sofre com uma grave escassez de recursos públicos, sobretudo considerando-se o grande rol de atividades que demandam investimentos. Seria mais eficiente canalizar o dinheiro público em direção aos problemas sociais mais pungentes que dissipá-lo por toda a população.

Considerando todas essas perspectivas apresentadas, percebe-se que as condicionalidades aqui ventiladas servem para equilibrar as políticas de redistribuição de renda ao longo do *continuum* clientelismo-cidadania. As ações de implementação de direitos sociais não podem pender exclusivamente para a realização destes direitos, ignorando a importância dos direitos políticos. É por isso que o desafio de equalizar a dinâmica entre direitos sociais e direitos políticos é encontrar o ponto ótimo no qual as políticas públicas atendam tanto às demandas de redistribuição quanto às de reconhecimento. Assim, deve ser estabelecida uma proteção adequada à população mais pobre, com o pagamento de um benefício que atenda às necessidades básicas da família, mas não se pode olvidar de estimular o trabalho e a superação do estado de subordinação política³⁰⁸.

³⁰⁶ REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. Revista Lua Nova, n. 73, 2008, p. 179: *Em face destas reflexões, vale a pena começar a pensar o caso do Programa Bolsa Família como potencial programa de cidadania e, com isso, iniciar outro debate de fundamental importância: sua ampliação e transformação em renda básica universal e permanente e, por conseguinte, a requisição de sua constitucionalização específica, como direito fundamental dos cidadãos brasileiros.*

³⁰⁷ MENDONÇA, Eduardo. *Redesenhando a distribuição: duas propostas para um capitalismo mais igualitário*. Revista de Direito do Estado, ano 01, n. 02, p. 367-377, abr./jun. 2006. Resenha de: ACKERMAN, Bruce; ALSTOTT, Anne; PARIJS, Philippe Van *et al.* *Redesign redistribution*. London: Verso, 2006, p. 368-369: *A primeira proposta é formulada pelo belga Philippe Van Parijs, professor de economia e de ciências políticas e sociais da Universidade Louvain. Em síntese, o autor entende que a sociedade – por meio do Estado – deve entregar a cada cidadão, periodicamente, um determinado valor em dinheiro a título de renda mínima (basic income). [...] Não se trata, portanto, de um programa de assistencialismo social, embora seja natural que o benefício desempenhe tal papel em relação à camada menos favorecida da sociedade. O objetivo imediato não é socorrer quem se encontre abaixo de determinado patamar material, mas sim dar a todas as pessoas a alguma dose de liberdade econômica, tomada como pressuposto da liberdade real.* (grifos no original)

³⁰⁸ FAJNZYLBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos alternativos para a proteção social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da*

democracia e do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), v. 02, 2009, p. 99: *A escolha de mecanismos de proteção social se desenvolve em um contexto de tensão permanente entre o desejo de conceder uma proteção adequada e conhecida (com benefícios definidos) e a necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas e minimizar os desestímulos ao trabalho formal (por meio de esquemas de contribuição definida).*

CONCLUSÕES

Enquanto há uma efervescência teórica sobre os direitos sociais e as formas pelas quais seria possível exigir judicialmente a sua efetivação, o presente estudo teve como objetivo verificar se as políticas públicas sociais, principalmente as de transferência de renda, podem conter algum viés clientelista e quais seriam os parâmetros a serem utilizados para implementar tais direitos, a fim de evitar tal mazela. Neste diapasão, chegou-se às seguintes conclusões:

1. Amartya Sen, em estudo sobre justiça e desenvolvimento social, sustenta que a democracia teria um caráter instrumental, de modo a ser um meio para a satisfação das necessidades sociais dos indivíduos. Ele ainda vislumbra duas outras funções para a democracia: a construtiva e a finalística. Nesse sentido, ela também contribuiria para a formação da cidadania e comporia um fim em si mesmo ao assegurar a liberdade. Este modelo de democracia como um meio, entretanto, pode servir como um fundamento para a efetivação de direitos sociais, mas não é suficiente para justificar o direito ao voto nem o seu exercício de forma livre das amarras clientelistas.
2. Um modelo de democracia mais consêntaneo com a ideia de desconstrução da cultura do clientelismo é aquele que a defende como um fim em si mesmo, por afirmar um ideal de igual respeito e consideração. Para tanto, a igualdade seria um pressuposto e não uma condição para a realização da democracia, que deve ser entendida como um sistema de autogoverno. Assim, um governo democrático seria aquele em que os próprios indivíduos expressam as suas necessidades e lhes é permitido influenciar paritariamente nas escolhas públicas. Se há amarras clientelistas que impedem o atingimento destas propostas para a igualdade, a democracia não é capaz de realizar-se plenamente.
3. Considerando que a democracia depende da realização da igualdade, analisou-se alguns modelos de justiça que abordam meios para alcançar este ideal. Após a análise das teorias liberais-igualitárias de John Rawls e Ronald Dworkin, verificou-se

que possuem um cunho (re)distributivo, pois pretendem indicar a melhor maneira como os recursos podem ser distribuídos na sociedade. Por isso, os direitos sociais foram relacionados às demandas por redistribuição, já que a sua implementação aspira a condições materiais equitativas.

4. Já a teoria da igualdade como reconhecimento, defendida por Nancy Fraser, tem como objetivo atingir um ideal de justiça, por meio da garantia da paridade de participação dos agentes sociais. As iniquidades que este modelo busca combater podem ser de dois tipos: a deformação de diferenças já existentes na sociedade, que cria padrões para a subordinação, e a construção de diferenças injustificadas de tratamento, quando é o caso de garantir igual respeito e consideração. Enquanto aquela deve ser tratada pela celebração da diferença para que ela adquira um valor igual, nesta devem ser desconstruídos os termos da diferença. Esta última solução pode ser, ao menos indiretamente, aplicável à subordinação que o clientelismo pode gerar, pois ela impede a participação de todos os eleitores em pé de igualdade no momento da votação. É a participação equitativa que permitirá que as eleições expressem a vontade livre, decorrente de um autogoverno dos indivíduos, já que serão desconstituídos os padrões de conduta que aprofundam o clientelismo e, portanto, levam à sujeição dos cidadãos no processo político.

5. Ao entender que a implementação de direitos sociais depende de demandas por redistribuição e que políticas de reconhecimento são indicáveis para que se evite que o voto de determinados eleitores esteja subjugado por relações clientelistas, o mais desejável modelo de justiça seria aquele que combinasse esses dois paradigmas, não sendo suficiente subsumir um modelo ao outro. Mais que isso: a própria concretização de direitos sociais deve evitar a consolidação de um ambiente de submissão dos eleitores aos govenantes, que pode obstar a realização de um ideal igualitário no âmbito do exercício do direito de voto. E tal subordinação não é aquela que ocorre mediante violência, ameaça ou compra de votos, mas sim a mais sofisticada e sutil, que imprime nos cidadãos a ideia de que os bens ou serviços públicos não são direitos devidos, mas favores de um governante caridoso.

6. Como as políticas públicas podem conter mais ou menos esse viés clientelista, é possível vislumbrar a existência de um *continuum*, tendo como extremidades o clientelismo e a cidadania, no âmbito do qual os programas sociais poderão estar localizados, dependendo do impacto que a sua efetivação terá no voto. Assim, é um referencial metodológico proposto para avaliar se os programas sociais estão mais próximos do clientelismo ou da cidadania, de modo que seja possível verificar as variáveis capazes de aproximá-los desta última.

7. No estudo de caso do Programa Bolsa Família, percebe-se que, apesar de as discussões no Brasil sobre a implementação de políticas públicas de redistribuição terem se iniciado em 1991, com a propositura de projetos de lei neste sentido, somente em 2001, foram efetivamente criados programas deste tipo, como o “Bolsa Escola” (PBE) e o “Bolsa Alimentação” (PBA). Mas eles só tomaram fôlego com a formulação do Programa Bolsa Família – PBF, a partir da Lei nº 10.835/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209/04. Apesar de esta política pública ser identificada com a transferência de renda, ela abarca ainda outros dois eixos, quais sejam as condicionalidades, que pretendem promover o acesso aos serviços públicos, e as ações e programas complementares, que deveriam, mas o fazem de forma insuficiente, fomentar o desenvolvimento do capital humano para a superação da condição de vulnerabilidade.

8. As famílias contempladas são aquelas que se encontram na extrema pobreza (renda *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00) ou pobreza (renda *per capita* mensal superior a R\$ 70,00, mas inferior a R\$ 140,00). Já os benefícios variam entre R\$ 32,00 (trinta e dois reais) e R\$ 306,00 (trezentos e seis reais), dependendo da renda mensal da família e da sua conformação – ou seja, se dela participam gestantes, nutrízes, crianças de zero a doze anos ou adolescentes de treze a dezessete anos. Já as condicionalidades que devem ser cumpridas para a manutenção do benefício estão relacionadas basicamente à saúde – observância do calendário oficial de vacinação, acompanhamento médico de crianças com idade inferior aos 7 anos e realização de pré-natal – e à educação – frequência escolar mensal mínima para crianças e

adolescentes entre 6 e 17 anos. Os objetivos principais da imposição dessas condições seriam estimular o acesso aos serviços públicos e monitorar as dificuldades no oferecimento de tais serviços para o seu aprimoramento.

9. Na análise do impacto do Bolsa Família na efetivação de direitos sociais, constatou-se que o programa contribuiu para a diminuição da desigualdade e da pobreza e para o incremento da saúde, da educação e do trabalho. Destaque-se que não houve uma queda significativa no indicador relacionado às horas de trabalho dos beneficiários do programa. Isso evidencia que, ao contrário do que é propalado pelo senso comum, o Bolsa Família não traz como consequência o ócio de seus beneficiários. Verificou-se, ainda, que esses indicadores foram ainda mais relevantes nas regiões mais pobres, muito embora não tenha sido suficiente para assegurar a independência plena das famílias em relação às prestações sociais do governo. Em relação à influência do Bolsa Família no voto, os dados demonstram que as bases eleitorais que elegeram o Presidente Lula em 2002 foram significativamente alteradas na eleição de 2006, sendo estas mantidas na eleição de 2010. A maior parte dos estudos (há divergências sobre o tema) indica que a política pública de redistribuição de renda implementada nesse período foi o fator relevante para tal cenário. Como esses dados podem ser interpretados das mais variadas formas, a hipótese assumida neste trabalho é a de que, existindo alguma possibilidade de que a implementação de direitos sociais pode subordinar o exercício do direito de voto, devem ser propostos parâmetros para minimizar ou mesmo anular um eventual viés clientelista.

10. Algumas características das políticas públicas que podem contribuir para o fortalecimento de uma cultura do clientelismo são o isolamento das políticas públicas, a pouca participação popular na sua formação e nas instituições democráticas do país, o temor de sua descontinuidade e a falta de perspectivas concretas que elas podem trazer gerar no longo prazo. Por isso, os parâmetros de implementação de direitos sociais propostos para aproximá-los de um ideal de cidadania podem ser assim indicados: (i) o fomento estatal de ações já concretizadas pelas associações locais; (ii) a adoção pela Administração Pública de métodos consensuais na formulação de

políticas públicas, para garantir a participação social nos processos de realização de direitos; *(iii)* a continuidade e a universalidade na garantia de direitos sociais, a fim de assegurar aos cidadãos uma segurança jurídica neste plano, transformando tais programas em políticas de Estado e não de governo; *(iv)* o redesenho do Bolsa Família, de modo a incluir condicionalidade relacionada ao estímulo ao trabalho formal, a estabelecer uma variação da percepção do benefício em razão do aumento da renda da família e a fixar tempo razoável para a sua manutenção no programa.

Portanto, a hipótese suscitada, de que a implementação de direitos sociais, mais especificamente, do Programa Bolsa Família, pode trazer em si um viés clientelista, foi apenas parcialmente comprovada, uma vez que a votação expressiva dos beneficiários do PBF nos candidatos do partido que o idealizou pode ser interpretada de diversas maneiras. Entretanto, considerando que há indícios de que as políticas sociais podem ser utilizadas de forma eleitoreira para subordinar pelo clientelismo, é necessário, além das sugestões já propostas por este estudo, intensificar o debate sobre possíveis parâmetros para um equilíbrio entre direitos sociais e direitos políticos.

REFERÊNCIAS

ABENSUR, Themis C.; CRIBARI-NETO, Francisco; MENEZES, Tatiane A. Impactos do Programa Bolsa Família nos Resultados das Eleições Presidenciais no Brasil em 2006. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife. *Trabalhos aprovados...* Recife: ANPEC, 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A051.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALVES, Jolinda de Moraes; MIGOTO, Liliane. O debate contemporâneo sobre as condicionalidades. *Revista Emancipação*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 193-206, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

ARAÚJO, Guilherme Silva; RIBEIRO, Rosana; NEDER, Henrique Dantas. Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-3c339d648dea0d4f136a129e1be7c39b.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Conditional cash transfer programs and their possible side effects: the brazilian Bolsa Família case*. 2012. In: SEMINÁRIO LATINOAMÉRICA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA, México, 2012. Gentilmente cedido pela autora.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Revista Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p 115-129, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2013.

BUCHANAN, James M. Individual choice in Voting and the Market. *Journal of Political Economy*, Chicago (EUA), v. 62. n. 4, p. 334-343, ago. 1954

_____. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: _____; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984. V. 2.

CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio. Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37, 2009, Foz do Iguaçu. *Trabalhos aprovados...* Foz do Iguaçu: ANPEC,

2009. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-2fe45547c2ee01762d90d5759cd9ea0c.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2013.

CARDOSO, Eliana; SOUZA, André Portela Souza. The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil. Nashville: Vanderbilt University, 2004. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/econ/wparchive/workpaper/vu04-w07.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. Novos desafios da democracia e do desenvolvimento na América Latina. In: _____ (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 1-31. v. 02.

CARRARO, André et al. "It is the economy, companheiro!": an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data. *Economics Bulletin*, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 976-991, mai. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, nov./dez. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7131/5677>>. Acesso em: 07 maio 2013.

COSTA, Viviane et al. A "ajuda" do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários. *Revista DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 203-216, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/5092/3845>>. Acesso em: 25 maio 2013.

COVRE, Simone; MARQUES, Flavio; MATTOS, Enlison. Oferta de trabalho e transferências: Evidências do efeito das condições impostas pelo programa Bolsa-Família. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807141223420-.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2013.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um olhar crítico-deliberativo sobre os direitos. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DAHL, Robert A. *A democracia e os seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAUDA, Carol L. Democracy and decentralisation: local politics, marginalisation and political accountability in Uganda and South Africa. *Public Administration and Development*, Nova Jersey (EUA), n. 26, p. 291-302, 2006.

DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. Proibição de retrocesso social: Uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A reconstrução democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DRAIBE, Sonia. Programa de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), p. 103-143, 2009, v. 02.

DUARTE, Gisléia Benini; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar: o Caso da Agricultura Familiar no Nordeste do Brasil. In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200806301113020-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue*. London: Harvard University Press, 2000.

FAJNZYLBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos alternativos para a proteção social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), p. 51-102, 2009, v. 02.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Roberta R.; SOUSA, Hermínio R. de; RAMOS, Francisco S. Are the Law, Democracy and Socioeconomic factors related to the level of Corruption in Brazilian States? In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211718170-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

FIRMO, Marcio Gold; SOARES, Rodrigo R. Uma Análise da Transmissão Intergeracional de Capital Humano no Brasil. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/604-8655034d68b4ca9dcf67060e84e5e405.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes de. The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211655420-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

FOX, Jonathan. The difficult transition from clientelist to citizenship: lessons from Mexico. *World Politics*, Cambridge (Reino Unido), n. 02, p. 151-184, jan. 1994, v. 46.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. *In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 167-189, 2008.

_____. Reconhecimento sem ética? *In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, p. 113-140, 2007.

_____. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. *In: _____; HONNETH, Axel. Redistribution or recognition: a political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003.

_____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition: A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso, 2003.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 05, p. 1201-1223, set./out. 2012, v. 46. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7137/5688>>. Acesso em 07 mai. 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_sabrep11.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013, p. 30.

_____. *Situação da infância e da adolescência brasileira: Dados e indicadores*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/Mapas_e_tabelas.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Nova Jersey (EUA), p. 66-75, dez. 2006, v. 66. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

_____; WRIGHT, Eric Olin. Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, California (EUA) n. 01, p. 05-41, mar. 2001, v. 29. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungDeepDemocPS.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2013.

FURTADO, Bernardo Alves. *Índice de Vulnerabilidade das Famílias (2000-2010): Resultados*. Texto para Discussão, n. 1835, Brasília, DF: IPEA, mai. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18165>. Acesso em 25 mai. 2013.

GABRIEL JÚNIOR, José Jorge. Democracia e racionalidade do eleitor: evidências dos pleitos estaduais. In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-43e375a6585926236e84ad7d0f023665.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GAY, Robert. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. A tale of two favelas*. United States: Temple University Press, 1994.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lucia. The Impact of the *Bolsa Escola/Família* Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Grade Promotion and Dropout Rates in Brazil. In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211140170-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

GOMES, Edison; OLIVEIRA JÚNIOR, Firmino Geraldo de. *Collor, FHC e Lula: um discurso semelhante, na busca pelo populismo*. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ipp-firmino.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2013.

GURGEL, Cláudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 02, p. 357-378, mar./abr. 2013, v. 47. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>>. Acesso em: 07 mai. 2013.

GUTMANN, Amy. *Identity in democracy*. United States: Princeton University Press, 2003.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos direitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. *In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, p. 79-93, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos e Pesquisas, n. 28*: Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do censo demográfico de 2010. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm>. Acesso em 25 mai. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicados do IPEA, n. 155*: A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

_____. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n. 20*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em 25 mai. 2013.

_____. *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília, DF, mar. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1061&Itemid=9>. Acesso em 25 mai. 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE, 2009, Pernambuco. Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas, ano 05, n. 07, p. 149-166, out. 2010.

_____. Redistribuição e desenvolvimento: A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 01, p. 53-83, 2009, v. 52. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

_____; BRITO, Alessandra Scalioni. Programa bolsa família e mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas. *In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2010, Salvador. Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-18f499c66c8e3b4d22ee1687b82a5fa3.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

_____; SANTOS, Larissa. Poverty as deprivation of freedom: The case of Vidigal shantytown in Rio de Janeiro. *Journal of Human Development and capabilities*, Londres (Reino Unido), n. 02, p. 189-211, jul. 2009, v. 10.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAVINAS, Lena. Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE*, 2009, Pernambuco. *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas, ano 05, n. 07, p. 126-148, out. 2010.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. *Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 05, p. 1251-1270, set./out.2012, v. 46. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/ra/article/view/7139/5690>>. Acesso em 07 mai. 2013.

LOUREIRO, Andre Oliveira Ferreira. Can Conditional Cash Transfers Reduce Poverty and Crime? Evidence from Brazil. *In: 39º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2011, Foz do Iguaçu. *Trabalhos aprovados...* Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011. Disponível em: <<http://anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-5233da6757af38aa2514ae9dd82b0fa7.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; RIBEIRO, Mariana; FERREIRA, Jansen. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 01 (113), p. 114-132, jan./mar. 2009, v. 29.

MENDES, Cassandro Maria da Veiga; SAMPAIO, Luciano Menezes Bezerra. Programa Bolsa Família e a Importância da Credibilidade do Governo: Uma Digressão Através da Teoria dos Jogos. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807202229480-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

MENDONÇA, Eduardo. Redesenhando a distribuição: duas propostas para um capitalismo mais igualitário. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, ano 01, n. 02, p. 367-377, abr./jun. 2006. Resenha de: ACKERMAN, Bruce; ALSTOTT, Anne; PARIJS, Philippe Van *et al.* *Redesign redistribution*. London: Verso, 2006.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SENNA, Mônica de Castro Maia Senna; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDYET, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 06, p. 1453-1462, nov./dez. 2007, v. 12. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-8123200700060008>. Acesso em 25 mai. 2013.

_____; _____. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katál*, Florianópolis, n.

01, p. 86-94, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2013, v. 10.

NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, Vitor. Uma Disputa em Três Tempos: Uma Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. *In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu. Trabalhos aprovados...* Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/1876187/_Uma_disputa_em_tres_tempos_uma_analise_das_bases_municipais_das_eleicoes_presidenciais_de_2006_XXXI_Encontro_Anuual_da_ANPOCS_Caxambu_2007>. Acesso em 07 jul. 2013.

PAIVA, James Souza de. *Trabalho infantil no Brasil: determinantes da redução entre 2003 e 2011 e efeitos sobre a escolaridade e o rendimento na vida adulta*. 2013, 56f. Dissertação apresentada à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10597/JAMES_PAIVA.pdf?sequence=1>. Acesso em 25 mai. 2013.

PANDOLFI, Dulce. A pobreza: realizada e controvérsias. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE, 2009, Pernambuco. Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas, ano 05, n. 07, p. 123-125, out. 2010.

PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lucio. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. *Revista Opinião Pública*, Campinas, n. 02, p. 304-332, nov. 2011, v. 17.

PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves; SHIKIDA, Cláudio; NAKABASHI, Luciano. Análise introdutória dos determinantes da eleição de Dilma. *Revista Economia & Tecnologia*, Curitiba, ano 07, p. 99-107, jul./set. 2011, v. 26.

POSNER, Richard A. *Direito, Pragmatismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. *Law, pragmatism and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

PULIDO, Carlos Bernal. Fundamento, conceito e estrutura dos direitos sociais: uma crítica a “existem direitos sociais?” de Fernando Atria. *In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RAMOS, Carlos Alberto. *O Programa de Garantia de Renda Mínima*. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0357.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.

_____. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 73, p. 147-185, 2008.

SABBADINI, Ricardo. Democracia, desigualdade de renda e crescimento econômico. *In: 38º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2010, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/162-08db80d8e57e5b724dfc2a47c2fb1d57.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

SANDRONI, Paulo (org.). *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARELT, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional brasileiro*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto856.rtf>>. Acesso em 11 jun. 2013.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 7. ed., 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. Democracia e governabilidade. *In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), p. 62-92, 2009, v. 01.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 06, p. 1429-1439, nov./dez. 2007, v. 12. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/157?mode=full&submit_simple=Mostrar+registro+em+formato+completo>. Acesso em 25 mai. 2013.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Revista Opinião Pública*, Campinas, n. 02, p. 269-301, nov. 2008, v. 14.

SOARES, Sergej; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fabio Veras. Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos*

aprovados... Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211156300-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

_____; OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. *Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo escolar*. Texto para Discussão, n. 1814, Brasília, DF: IPEA, fev. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1814.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, n. 01, p. 61-71, jan./jun. 2003, v. 12. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/09.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2013.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a Oferta de Trabalho das Mães. *In: 36º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. *Trabalhos aprovados...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211028050-.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2013.

_____; CAMELO, Rafael de Sousa; SAIANI, Carlos César Santejo. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família. *Revista Economia*, Brasília, n. 04, p. 685-713, dez. 2009, v. 10.

TAYLOR, Charles. *A ética da autenticidade*. São Paulo: É Realizações, 2010.

_____. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. 1. ed., 2ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALKER, Ignácio. Democracia de instituições. *In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (coord.). América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), p. 35-61, 2009, v. 01.

ZUCCO, Cesar. *Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies*. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/csdp/events/Zucco0021011/Zucco021011.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2013.

_____. *Poor Voters vs. Poor Places: Persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns*. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/zucco/papers/poorplaces.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2013.