

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA (FACER)

EMANUEL BATISTA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS CONDICIONALIDADES DOS
PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL**

**RUBIATABA
2016**

EMANUEL BATISTA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS CONDICIONALIDADES DOS
PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL**

Monografia apresentada no Curso de Direito da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba sob a orientação da Professora Doutoranda Gloriete Marques Alves Hilário como requisito parcial para aprovação no curso e integralização do currículo.

**RUBIATABA
2016**

EMANUEL BATISTA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS CONDICIONALIDADES DOS PROGRAMAS DE
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL**

COMISSÃO EXAMINADORA

Monografia Jurídica apresentada no Curso de Direito da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba sob a orientação do Professor Mestrando Rogério Gonçalves Lima como requisito parcial para aprovação no curso e integralização do currículo.

Orientador:

Profa. Dnda. Gloriete Marques Alves Hilário

Professor da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba

1º Examinador (a):

Professor da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba

2º Examinador (a)

Professor da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba

**RUBIATABA
2016**

Ao Senhor Jesus.
Aos meus pais, Reginaldo e Nalussany.
A minha querida e amada Wélida Martins.
Aos professores de todo o Curso de
Direito da FACER, na ilustríssima pessoa
de minha orientadora, Dnda. Gloriete
Marques Alves Hilário.

RESUMO

O objetivo desse trabalho foi analisar as condicionalidades impostas à concessão de programas de distribuição de renda, desde a idealização de tais políticas no cenário internacional, até o lançamento da principal das políticas públicas de distribuição de renda e desenvolvimento socioeconômico do Brasil: o Programa Bolsa Família. O argumento apresentado é que, apesar de possuírem um resultado finalístico aparentemente positivo, impondo aos beneficiários a contraprestações obrigacionais que melhoram os indicadores sociais da nação, as contrapartidas dos programas de distribuição de renda constituem condicionalidades a um direito inerente à dignidade da pessoa humana, logo incondicional. Assim, tal estudo almejou confirmar se a presença de contrapartidas cogentes, que podem chegar a excluir um beneficiário que não cumpre determinadas condições, ferem direitos intrínsecos a dignidade humana constitucionalmente garantida, ou se as mesmas são justificáveis pelos seus objetivos institucionais.

Palavras-chave: Bolsa Família; Contrapartidas; Direitos Sociais.

ABSTRACT

The purpose of this paper was to provide an analysis on conditions imposed to the concession of income distribution programs, from ideation of such policies in the international scenario to the launch of the main public policy of income distribution and socio-economic development in Brazil: the Programa Bolsa Família. The argument is that, although such programs show an apparently positive result, imposing to their beneficiaries the necessary requirements for improving the nation's social indicators, these same income distribution programs by contrast apply conditions to an inherent right of dignity of the human person, which is unconditional. Therefore, such study aimed to confirm if the presence of cogent counterparts that might exclude a beneficiary who does not comply with certain conditions infringes the intrinsic right of human dignity, which is guaranteed by constitution, or if such counterparts can be justified by their institutional objectives.

Key words: Bolsa Família; Conditionality; Counterparts; Social Rights.

Lista de siglas

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
PBA	Programa Bolsa Alimentação
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
PCA	Programa Cartão Alimentação

“No presente momento, a fartura de vocês suprirá a necessidade deles, para que, por sua vez, a fartura deles supra a necessidade de vocês. Então haverá igualdade, como está escrito: 'Quem tinha recolhido muito não teve demais, e não faltou a quem tinha recolhido pouco’”.

2 Coríntios 8:14-15 (NVI)

Sumário

INTRODUÇÃO	8
1. AS POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	9
1.1. DIGRESSÕES HISTÓRICAS	9
1.2. A EUROPA DO WELFARE STATE	12
1.2.1. O modelo alemão bismarkiano	14
1.2.2. O modelo francês.....	15
1.3. O WELFARE STATE LATINO-AMERICANO	16
1.3.1. México	18
1.3.2. Argentina	18
2. AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	20
2.1. PETI.....	23
2.2. BOLSA ESCOLA.....	25
2.3. BOLSA ALIMENTAÇÃO	26
2.4. CARTÃO ALIMENTAÇÃO	26
2.5. AUXÍLIO GÁS	27
2.6. BOLSA FAMÍLIA.....	28
3. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS CONDICIONALIDADES DOS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL	32
3.1. DA CONDICIONALIDADE DO DIREITO	33
3.2. DO DIREITO INCONDICIONAL.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO

Semelhante à maioria dos países do mundo, no Brasil, uma pequena minoria da sociedade detém a maior parte da riqueza nacional. E como possuímos um modelo econômico de intervencionismo estatal, necessária era a criação de programas sociais que efetuassem uma justa distribuição de renda, garantindo aos beneficiários o mínimo existencial, diminuindo os índices de diferenciação social.

Diante dessa desigualdade, foram criados vários programas assistencialistas, tais como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, objetivando a melhoria do padrão de vida da população brasileira, retirando milhões de brasileiros do status de pobreza extrema.

Evoluindo dessa premissa, surge em outubro de 2003 o Programa Bolsa Família (PBF), unificando os esparsos programas de assistência social de transferência de renda que se mostraram ineficazes devido à falta de estrutura para concessão e deficiente controle, o que gerava elevados e desnecessários gastos aos cofres públicos.

Entretanto, apesar do forte impacto que o PBF na vida de milhões de brasileiros que viviam em estado de mendicância, questiona-se se a existência de contrapartidas, tais como a regular frequência dos beneficiários à escola e frequência das nutrizes aos centros de saúde, não intentam contra a essência dos direitos garantidos por décadas de lutas contra o crescimento colossal do capitalismo: a assistência social.

Assim, o presente trabalho tem como objeto principal analisar as origens de tais condicionamentos aos direitos sociais brasileiros, mergulhando na história e nos modelos internacionais para melhor compreensão do que vem a ser uma condição ao direito de viver, e se a adoção do Brasil a tais sistemas assistencialistas surtiram os efeitos e lograram êxito como nos países precursores.

1. AS POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

1.1. Digressões históricas

Trazendo a memória leituras e estudos do início Curso de Direito, a realidade do desnível social já preocupava de tal maneira o inglês Thomas More, que no início do século XVI, ao redigir sua obra-prima **A Utopia**, descreve o ideal de uma sociedade como um lugar onde as pessoas poderiam conviver com um nível de vida isonômico, sendo que para tanto, bastasse o mínimo para a sobrevivência, desde que todos os outros cidadãos cooperassem com o bem-estar social. Nessa esteira, Suplicy e Buarque (1997, p. 81) descrevem que:

Thomas More (Utopia, 1516) relata o diálogo entre um viajante e um bispo sobre a pena de morte, que não estava sendo eficiente na redução de assaltos: 'Ao invés de infligir punições horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de subsistência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver'.

Por conseguinte, tivemos no século XVIII a idealização de uma renda básica mínima por Thomas Paine, nos Estados Unidos, o qual por meio do panfleto **Justiça Agrária**, propôs a implementação de um mecanismo de transferência de renda que pudesse garantir a satisfação dos elementos básicos de subsistência do homem. Seu ideal partia da noção de que a propriedade não pertencia apenas a alguns indivíduos, mas que toda pessoa ao nascer tem direito de usufruir da propriedade natural para garantir o mínimo existencial. Sobre o assunto, Suplicy e Buarque (1997, p. 81) pontuam que para Paine:

[...] 'todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou sua equivalente'. Argumentou ainda que 'todo o proprietário de terras deve à comunidade um aluguel pela terra que possui' e propôs a criação de um fundo nacional, o qual distribuiria dividendos a todos para compensar pela perda de sua herança natural.

Entretanto, o primeiro instrumento de distribuição de renda só surgiu em 1795 na Inglaterra, quando a defesa dos direitos dos trabalhadores e dos pobres culminou na criação da *Speenhamland Law*, a primeira lei que asseguraria uma

renda mínima aos necessitados, protegendo os “vulneráveis” do ascendente capitalismo.

Por sua vez, a primeira concessão de benefícios assistencialistas foi marcada por aspectos positivos e negativos, tendo em vista que, aqueles que outrora eram obrigados a se submeterem ao regime de trabalho quase escravo para sobreviverem, agora passaram a abandonar o mercado de trabalho ou deixar de se empenhar na qualitativa e quantitativa prestação de serviço, refugiados nas benesses proporcionadas pela *Speenhamland Law*. Segundo Polanyi (2000, p. 101),

Através da Speenhamland pretendia-se que a Poor Law fosse administrada liberalmente, porém, ela se transformou de fato no oposto do seu intento original. Sob a lei elisabetana, os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social; nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de abono salarial. Durante a vigência da Speenhamland Law, o indivíduo recebia assistência mesmo quando empregado, se seu salário fosse menor do que a renda familiar estabelecida pela tabela. Ora, nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer seu empregador, uma vez que a sua renda era a mesma qualquer que fosse o seu salário. A situação era diferente apenas no caso dos salários-padrão, i.e., quando os salários pagos excediam a tabela, ocorrência esta muito pouco comum no campo, uma vez que o empregador podia conseguir trabalhadores a qualquer preço. Por menos que ele pagasse, o subsídio auferido através dos impostos sempre elevava a renda do trabalhador até o nível determinado pela tabela.

Desse modo, utilizando-se dos fundos públicos para o subsídio até dos pobres que já estavam no mercado de trabalho, a *Speenhamland Law* foi a precursora mundial das políticas de transferência universal de renda. Mesmo que muitos tenham sido os efeitos negativos da mesma, não se pode olvidar o espírito da lei, uma vez que a suposta falha residia na forma de aplicação, e não nos fundamentos.

Ainda segundo Polanyi (2000, p. 109), nenhuma outra instituição no mundo influenciou tanto no desenvolvimento de programas de distribuição de renda quanto a *Speenhamland Law*, constituindo de fato um divisor de águas das políticas de assistência social.

Em arremate a tal desfecho histórico, diante tal negativismo prático social, em 1834 a *Poor Law Reform* substituiu *Speenhamland Law*, o que na visão de Monerat *et al* (2006, p. 1455):

[...] pôs fim às dificuldades de constituição de um mercado de trabalho livre, haja vista que, além da assistência aos pobres ter se tornado residual, a abolição total da Lei do domicílio (*Act of Settlement* de 1662), restituiu a mobilidade espacial do trabalhador. Neste cenário, tem fim o direito ao rendimento mínimo e o indivíduo, agora “livre” para se estabelecer em qualquer paróquia, tem que garantir sua sobrevivência no contexto da sociabilidade competitiva do capitalismo.

Quando chegamos ao século XX, período pós-guerra, o debate acerca da necessidade de renda mínima se reacendeu, constituindo verdadeiro litígio entre o direito a uma renda mínima *versus* o direito ao trabalho. A adoção gradativa de medidas peculiares em diversos países que aderiram aos direitos conquistados foi marcada pelo abandono da visão do beneficiário de pobre necessitado para um sujeito de direito ao bem viver.

Fazendo o uso das palavras de Lavinias e Varsano (1997, p. 3), as formas de se abordar a distribuição de renda nos países europeus e americanos são muito variadas, podendo existir requisitos adequados à realidade social, como por exemplo, a exigência de contrapartidas ou estipulação de faixa etária ou gênero.

Todavia, como discorrem os próprios autores anteriormente citados, existem pontos em que a maioria dos países comungam entre si, quais sejam:

a) ser universal, destinando-se a todos que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; b) ser um direito subjetivo, isto é atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; c) ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; e d) ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar. (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 3).

Nos Estados Unidos, a primeira política de transferência de renda surgiu no ano de 1935, sendo que esta beneficiava as famílias que possuíam crianças dependentes e que recebiam valor abaixo de valor pré-fixado institucionalmente.

Outra inovação no direito assistencialista norte-americano foi a idealização do imposto negativo, que nas lições de Monerat *et al* (2006, p. 1455):

[...] apoia-se na ideia de minimização do Estado interventor por considerar que grande parte dos problemas de ordem fiscal deve-se justamente ao alargamento das ações estatais. Uma das preocupações centrais do imposto negativo é a promoção de uma estratégia de transferência monetária que não seja capaz de criar um estímulo ao ócio. Para tanto, é fixada uma linha de pobreza, através de um rigoroso teste de meios, acima

da qual a pessoa paga o imposto e abaixo recebe um determinado valor complementar à renda auferida através do trabalho.

Todavia, sabe-se que a imposição de uma contrapartida no momento em que se adimpli um imposto não é a forma mais adequada de se realizar a transferência de renda, uma vez que rebaixa o ser humano a vergonha social de sempre ter que assumir perante o representante do Estado o *status* de pobreza, razão pela qual tal modalidade foi duramente criticada.

Introduzindo o assunto sobre o sistema europeu de transferência de renda, Frota e Zimmermann (2010, p. 3) sintetizam:

Na prática, os programas de renda mínima circunscrevem em um terreno, não de consensos, mas de polêmicas, de dilemas e desafios. Eles se distinguem nas condições de acesso, na fórmula do cálculo do valor do benefício, nas contrapartidas exigidas, etc. (FONSECA, 2001). As diversas experiências internacionais de programas transferência de renda, que surgiram nos países desenvolvidos no século XX, no momento em que Estado de Bem-Estar Social ganha concretude e consolidação. Os países nórdicos da Europa foram os pioneiros na introdução de programas de transferência de renda, adotados há mais de seis décadas pelo Reino Unido em 1948, seguido pela Finlândia em 1956 e Suécia em 1957. Os países baixos, por sua vez, introduziram esse tipo de proteção social na década de 1960, precisamente em 1963 e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de auxílio social (*Sozialhilfe*) foi introduzida em 1961. No caso França, houve uma certa polêmica em torno da introdução ou não de programas de transferência de renda, contexto foi marcado por um intenso debate, culminando com a instituição tardia da RMI (*revenu minimum d'insertion*) no ano de 1988. Saliente-se que na atual conjuntura, em nenhum desses países, discute-se de forma veemente sobre a possibilidade de término e/ou extinção de tais programas. Ao contrário, os mesmos são tidos como fundamentais no que concerne à proteção social dos indivíduos fragilizados e/ou expostos aos mais diversos riscos sociais.

1.2. A Europa do *Welfare State*

A Europa adotou a tradição do *Welfare State*, segunda a qual os países custeiam e gerenciam a concessão do benefício, consolidou-se a sistemática da distribuição universal de renda mínima, independentemente de o trabalho e livre de outras condicionalidades.

Em análise aprofundada sobre essa tradição europeia, Monerat *et al* (2006, p. 1456) corroboram que:

[...] com a consolidação dos *Welfare States*, que acontecem mudanças importantes no padrão de intervenção social nas economias capitalistas avançadas, notadamente na Europa. Neste cenário, uma outra perspectiva de justiça social acompanha a ação social do Estado, onde a figura do pobre merecedor dá lugar ao indivíduo portador de direitos.

Nos países europeus, sobretudo, desenvolve-se um forte debate acerca da inadequação do *Welfare State* diante dos dilemas da sociedade salarial e do pleno emprego. É, portanto, nessa circunstância que as proposições em torno dos programas de transferência monetária são retomadas como parte da reflexão sobre o futuro do *Welfare State* e do questionamento da centralidade do trabalho como meio privilegiado de acesso à renda.

Nesta conjuntura, o debate sobre os programas de transferência monetária é intensificado e surgem propostas que se diferenciam, principalmente, pela forma de conceber a relação entre renda e trabalho (se vinculada ou desvinculada), se a favor da condicionalidade ou incondicionalidade, focalizado ou universal ou ainda se adota a perspectiva da substituição ou complementariedade ao sistema de proteção existente.

Assim, remonta-se outra vez o debate acerca da condicionalidade ou incondicionalidade do direito à renda mínima, que, ora era vislumbrado como direito universal que independia de qualquer contraprestação, ora era severamente repudiado por ser considerada a causa da ociosidade dos trabalhadores, marginalizando a classe pobre da sociedade.

Abordando tais os aspectos, Lavinhas e Varsano (1997, p. 4-6) apontam três posições que fundamentam a polêmica envolta das condicionalidades. A primeira defende o denominado “benefício universal ou renda da cidadania”, que estabelece um valor mínimo o qual todo indivíduo tem direito sobre ele, independente de qualquer obrigatoriedade. Seja na vertente da incondicionalidade forte (sem distinção e contraprestação) ou na débil (imposto negativo), a tradição *welfariana* é de pronta rejeitada por tais primados. Isso porque o novo modelo europeu nasceu condicionado ao trabalho do beneficiário, sendo apenas um complemento em sua renda. A segunda posição reputa ser a primeiro devaneio, uma vez que a sociedade estaria em risco se o direito ao trabalho inexistisse, acentuando ainda mais as diferenças sociais, vez que a universal e incondicionalidade de um fomento público direto degradaria o trabalho, sendo o causador direito da redução salarial, afetando diretamente os contribuintes da própria assistência social. Assim, a segunda corrente idealiza que a contrapartida deveria incitar o beneficiário ao trabalho, uma vez que para participar do rateio da renda cidadã, o mesmo estaria contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país. Já a terceira posição diz necessária a existência de limitações à concessão dos programas de distribuição de renda, de modo que estas venham a figurar como políticas de combate a pobreza e a desigualdade social. Assim, deixada de lado seria a noção onerosa do benefício da segunda posição, e passa-se a redistribuir a renda de modo a garantir a concessão dos direitos sociais universais (alimentação, moradia, saúde, etc.).

Quanto a esse assunto, em capítulo oportuno serão retomados os debates sobre a legitimidade da imposição de condicionalidades para acesso a programas que garantem o recebimento do mínimo para a sobrevivência, analisando quais modelos influenciaram a construção do sistema brasileiro.

Ainda com respeito ao *Welfare State*, coexistem formas na Europa que singularizam as políticas de alguns países, os quais segundo Diniz *apud* Van Parijs (2007, p. 106) se identificam em alguns modelos que a seguir serão especificados.

In verbis:

Os tipos de *welfare* hoje existentes têm por base ora um modelo denominado de (1) *bismarkiano*, que consiste em um sistema de seguros sociais, de caráter obrigatório, que funciona *ex-post*; ora um de tipo (2) *beveridgeano* que recorre à noção de solidariedade e assenta-se em transferências *ex-ante*; ou num modelo (3) *paineano*, sustentado por uma concepção de equidade que se materializa na concessão de uma renda básica incondicional [...]

1.2.1. O modelo alemão *bismarkiano*

Consagrado na Alemanha desde 1957, o modelo *bismarkiano* traz a distribuição de riquezas como uma espécie de complemento mínimo em pecúnia para socorrer as necessidades diárias residuais, sem data de validade, sendo que os imigrantes ilegais, ainda que sejam pobres, não farão jus a tal direito.

Além do requisito que demonstra a real situação econômica do suplicante, destaca-se no sistema alemão a imperatividade do princípio da subsidiariedade, o qual responsabiliza primeiro a prole pelo sustento do necessitado, e somente caso de impossibilidade de fazê-lo é que o Estado intervirá. Lavinias (1998, p. 3) preconiza que tal princípio:

[...] obriga os filhos a assegurarem condições mínimas de vida aos pais, caso estes se encontrem em situação material crítica. Isso significa que ao requererem uma renda de subsistência ao Estado, as pessoas idosas deverão identificar seus filhos, que serão consultados sobre a possibilidade de serem os primeiros a ajudar os pais. Em caso de total impossibilidade, então o Estado assumirá sozinho o ônus e garantirá a transferência.

Contudo, resta salientar que, tendo em vista a excessiva onerosidade gerada aos municípios alemães, antes responsáveis exclusivamente pelo financiamento da renda mínima, houve a necessidade do ente federal se corresponsabilizar quanto ao fomento, restando aqueles a elaboração de métodos

próprios de cadastramento, controle e concessão dos programas. Lavinas e Varsano (1997, p. 7) explicam que:

Na Alemanha, como reza a tradição federativa, a lei é federal, mas cabe aos municípios aplicá-la e financiá-la localmente em consonância com o princípio de subsidiariedade, preceito constitucional. Isso vale para a RMG. No presente momento, dadas as dificuldades crescentes dos níveis subnacionais em fazer frente ao aumento das despesas sociais, estuda-se a possibilidade de um financiamento misto com a participação do governo federal e dos municípios, à imagem do que já ocorre no caso das políticas de emprego, onde ambos co-financiam programas específicos.

Contextualizando o desenvolvimento do modelo alemão, Frota e Zimmermann (2010, p. 3) preconizam:

Em 1961, a Alemanha criou um programa denominado *auxílio social (Sozialhilfe)*, que mudou de nomenclatura em 2005 para *Arbeitslosengeld II*, o qual tem contribuído decisivamente para que nesse país não exista praticamente fome e miséria. O Programa *Arbeitslosengeld II* é orientado sob a ótica dos direitos, ou seja, **não existem condicionalidades**, as pessoas podem recorrer ao auxílio enquanto não encontram um trabalho que julgarem ser mais digno. Cerca de um terço da população alemã se favorece desse apoio financeiro em algum período da sua vida, o valor monetário transferido pelo programa garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário e demais custos necessários à sobrevivência física de um indivíduo e sua família [...] (grifo não presente no original)

1.2.2. O modelo francês

Já a França adotou a partir de 1989 o programa Renda Mínima de Inserção, o qual é a principal política do gênero custeada pelo próprio poder estatal central, sendo que os municípios e órgãos equivalentes são delegados apenas para a administração e execução de tal programa.

A característica marcante do modelo francês é o objetivo de integrar profissionalmente os beneficiários em alguma atividade produtiva, oferecendo meios para a capacitação e oportunidades para que estes se reestabeleçam social e economicamente. Ainda sobre os escopos do modelo francês, Lavinas *apud* Paugam (1998, p. 5) aduz que:

Trata-se de uma política focada nos grupos vulneráveis frente à desqualificação social decorrente das mudanças recentes no mercado de trabalho. O programa é nacional, a transferência de renda sendo assegurada pelo governo central, com uma contrapartida explícita dos departamentos que devem investir o equivalente a 20% do total dos benefícios concedidos pelo Estado em políticas locais de inserção

profissional e capacitação para essa população-alvo. Esse viés parcialmente descentralizado parece bem-sucedido no caso francês (país de forte tradição centralista), cabendo às instâncias locais a gestão e execução do programa compensatório (as políticas universais são de competência do governo central).

Assim, os programas de transferência de renda *welfarianos* nasceram face a imperiosa injustiça social que assolava as classes esmagadas pela monopolização da produção e distribuição da riqueza. A desigualdade era tamanha que, lastimavelmente, seu objetivo primário era proporcionar o direito de viver, o que modernamente entendemos estar abaixo da linha da pobreza.

Em sumárias palavras, Lavinias (1998, p. 11-12) sintetiza que

Os programas alemão e francês constituem-se, na verdade, numa prestação social adicional, que vem se somar a outras já asseguradas no âmbito de um sistema universal de proteção amplo e coeso, além de extremamente sofisticado. Voltam-se para combater a pobreza nas suas novas formas (exclusão social decorrente das mudanças no mercado de trabalho que diminui drasticamente as chances de inserção dos mais pobres e despreparados) e para reduzir o grau de vulnerabilidade social de grupos estruturalmente carentes, quaisquer que sejam eles (exceto os adultos jovens). Atendem, sobretudo, a famílias monoparentais femininas, idosos sem proteção social, desempregados de longo prazo e sem condições de reconversão. É uma clientela que, apesar de usufruir em princípio de direitos de cidadania, garantidos pelo sistema de proteção social universal, passa a exigir atenção prioritária e programas específicos [...].

1.3. O *Welfare State* latino-americano

Passa-se a análise de alguns sistemas de contribuição social adotados por países que receberam a influência *welfariana*. De pronto, insta-se que os modelos europeus, apesar de amplamente recepcionados pelos países latino-americanos, não surtiram os efeitos esperados, uma vez que existem diferenças estruturais e organizacionais colossais entre os continentes. Nesse sentido, Draibe (1997, p. 4) destaca:

Às vésperas das turbulências dos 80, os países latino-americanos mostravam, sem exceção, nas armações e mecanismos de regulação dos seus sistemas de proteção social, as seguintes características, bastante referidas pela literatura: alto grau de centralização; débeis capacidades regulatórias e de implementação das políticas nos níveis subnacionais de governo; comportamentos fortemente corporativistas por parte dos corpos profissionais ligados aos grandes subsistemas de políticas; e, finalmente, fraca tradição participativa da sociedade na implementação e operação dos programas.

De fato, a centralização – de recursos, de poder decisório e administrativa, – a fragmentação institucional e a ausência de participação, ainda quando

diferentes de país para país ou entre os programas, marcaram fortemente a constituição e operação dos serviços sociais na região.

Além das falhas institucionais, sabe-se que a tradição de conservação do bem-estar social presente no *welfare state* não é realidade dos países latino-americanos, razão pela qual Frota e Zimmermann (2010, p. 6) brilhantemente afirmam que

[...] os sistemas de proteção social latino-americanos não chegaram a configurar Estados de Bem-Estar Social e as políticas de renda mínima só surgiram, em 1990, isto é, muito tardiamente se comparada às sociedades de capitalismo avançado [...].

Outro demonstrativo dessa realidade é a existência de inúmeros benefícios visando atender cada variável classe socioeconômica de povos consolidados historicamente em um grau elevado de desigualdade social. Infeliz realidade, mas comum em países colonizados por capitalistas exploradores. Draibe (1997, p. 4) resume essa máxima ao discorrer que:

A constatação remete para um outro plano as inegáveis insuficiências e distorções do tipo de *Welfare State* que aqui se construía: mostra que seus limites esbarravam também na heterogeneidade e dualidade social das nossas sociedades – características estruturais que, obviamente, não são e nem podem ser plenamente resolvidas pelos programas sociais. O enorme esforço social, institucional e financeiro investido na construção desses sistemas de políticas sociais torna-se mais nítido quando confrontado com as tenazes restrições postas pela estrutura socioeconômica dessas sociedades, em particular as referidas a seus mercados de trabalho pouco integrados (principalmente a segmentação urbano-rural) aos níveis baixos de assalariamento e, enfim, aos patamares baixíssimos de salários.

Logo, o fracionamento do sistema universal de renda mínima baseia-se na desigualdade social, que aparenta ser irremediável, tendo em vista a simples utilização de programas de distribuição de renda na tentativa de cercear seu descambado crescimento.

Então, resta analisar alguns dos sistemas de políticas de transferência de renda que se consolidaram na América latina, com exceção do Brasil que será tratado em capítulo apartado, demonstrando as constantes rupturas ou reformas que atestam o ora exposto.

1.3.1. México

Inicialmente, em 1997, foi criada no México o *Progres*a, programa nacional de combate à extrema pobreza, que visava melhorar a qualidade da educação, saúde e alimentação das famílias rurais carentes, através da concessão de bolsas estudantis e de valor monetário direto, sendo que existiam formas integrativas de complementação do programa (LAVINAS, 1998, p. 9).

Entretanto, Frota e Zimmermann (2010, p. 8) preconizam que no ano de 2001 o *Progres*a sofreu uma transformação, passando a se chamar **Programa Oportunidades**, passando a alcançar as famílias pobres das cidades, sendo que seus beneficiários são famílias compostas por pessoas entre 8 e 21 anos, desde que estejam matriculados na escola, bem como a lactantes e crianças em estado de desnutrição.

E como não seria diferente dos primórdios, o Programa Oportunidades, em harmonia com o viés social, também tinha suas contrapartidas institucionais. Segundo Fonseca (2001, p. 10-11):

Oportunidades funciona con corresponsabilidades: los apoyos monetarios (para la alimentación, educación) son condicionados al cumplimiento de condicionalidades: asistencia de los miembros de la familia a los servicios de salud y de los titulares a sesiones de salud; asistencia regular de los niños a la escuela. Pero México amplió la población objetivo del programa por medio de la incorporación de los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias. El país también promueve otra innovación con jóvenes en Oportunidades que funciona como estímulo a la conclusión de la educación media superior. Los jóvenes reciben 300 dólares como ahorro para lo que quieran hacer.

Destarte, o programa mexicano de renda mínima responde a demanda das carências da população, suprindo-as não apenas na forma de políticas sociais emergenciais, mas obtendo sucesso em impulsionar os beneficiários à educação, saúde e alimentação.

1.3.2. Argentina

Tardiamente, no ano de 2009 foi criado na Argentina O *Plan Asignación Universal por Hijos para Protección Social*, o qual é caracterizado como programa não contributivo destinado às gestantes, aos menores de idade, aos deficientes enquanto perdurar a deficiência, aos desempregados que não estejam recebendo o benefício do seguro desemprego (Camara e Mizoczky, 2012, p. 2).

Ainda na esteira dos autores retrocitados, cumpre destacar que:

Para receber o benefício, os responsáveis devem ser residentes na República Argentina há pelo menos 3 anos e pertencer a grupos familiares que se encontram nas condições descritas acima. Os beneficiários do AUH têm direito a um valor único mensal de \$270,00, por gestante ou filho menor de 18 anos; já os filhos portadores de deficiência recebem, sem limite de idade, \$1.080,00 mensais. Contudo, o AUH apresenta como peculiaridade a divisão dos valores pagos: aqueles que têm direito a receber \$270,00 por mês, recebem mensalmente \$216,00, restando \$54,00 mensais a serem pagos uma vez por ano, a partir da verificação do cumprimento das condicionalidades. Para os filhos portadores de deficiência, dos \$1.080,00 mensais, \$864,00 são pagos no mês e \$216,00 uma vez por ano.

Para o recebimento do valor acumulado ao longo do ano, as famílias beneficiárias devem comprovar o cumprimento das condicionalidades do AUH, ou seja, a frequência escolar e o calendário de vacinação para os menores de 18 anos, e acompanhamento médico para as gestantes.

Outro programa argentino de suma importância é o *Ingreso Social com Trabajo*, instrumento que permite a integração dos beneficiários ao mercado de trabalho por meio de outros programas que, além de incentivarem, proporcionam oportunidades para que a pessoa possa ingressar em algum trabalho.

A título de contrapartidas, esse programa também acarreta condicionalidades, tais como a necessidade do beneficiário pertencer a uma família com alta vulnerabilidade econômica, não possuir emprego fixo, etc. Isso se mostra natural no universo do garantismo de uma renda mínima. Conforme Monerat *et al* (2006, p. 1458):

Na maioria dos programas desenvolvidos nos países latino-americanos, a questão da contrapartida/condicionalidade assume recortes um pouco diferentes quando comparados com a perspectiva de inserção social desenvolvida, por exemplo, na França. Em nosso continente, predomina a lógica de cobrança de contrapartidas no sentido da inserção nos serviços de saúde e educação, cujo objetivo é ampliar o acesso da população beneficiária aos direitos sociais, não se tratando, pois, de buscar (re) inserir o indivíduo no mercado de trabalho. Estas diferentes visões sobre a inserção social estão, certamente, relacionadas às diferentes realidades do sistema de seguridade social presentes na Europa e América Latina.

No Brasil, o Programa Bolsa Família brasileiro também visa assegurar o mínimo existencial através da transferência direta de renda, utilizando-se de suas condicionalidades para levar o beneficiário a uma forma de ascensão social, garantindo maior eficácia e aplicabilidade dos direitos sociais previstos no artigo 6º da CRFB/1988.

Todavia, cumpre analisar o contexto histórico que antecedeu a criação do Programa Bolsa Família, para não apenas visualizar o programa em si, mas principalmente enxergar as mudanças institucionais e estruturais que ocorreram desde o início da adoção de políticas de distribuição de renda no Brasil, a fim de se tomar apontamentos sobre o modelo atual, bem como fazer previsões acerca das perspectivas almejadas.

Em arremate, cumpre salientar que o ideal primordialmente adotado pelo Brasil foi posto em risco em sua essência e logo reinventado. Semelhante a outros países latino-americanos, o caráter meramente redistributivo herdado não surtiu os resultados. Explicando a razão de ser, Medeiros (2001, p. 21) pontua que isso ocorreu:

[...] primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento; e distribuídas por critérios particularistas, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos.

2. AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Apesar de transferências de renda já existirem no Brasil desde os anos 30, o principal marco é da década de 90, quando surgiu o primeiro projeto de lei brasileiro visando a implementação de uma política de transferência de renda. Apresentado pelo então Senador Eduardo Suplicy, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) inaugurava um período de ascensão dos direitos sociais e redução da desigualdade social no Brasil.

Segundo Weissheimer (2006, p. 30-31), Eduardo Suplicy, antes de propor a criação do PGRM, realiza uma série de estudos sobre o combate à desigualdade social e cita três importantes expoentes na materialização do ideal distributivo social:

O primeiro deles, *Um projeto para o Brasil*, foi escrito por Celso Furtado, em 1968. Nesta obra, Furtado defendeu a necessidade de modificar a distribuição do perfil da demanda agregada. O Brasil tinha então cerca de 90 milhões de habitantes e uma renda *per capita* de aproximadamente US\$ 350, com uma distribuição de renda em que 'o 1% de renda mais alta e os 50% de renda mais baixa tinham acesso a parcelas idênticas da renda

nacional, um quadro que se repetiria em 1999'. O segundo trabalho destacado por Suplicy foi o de Antonio Maria da Silveira que, 1975, elaborou a primeira proposta de garantia de renda mínima para o Brasil, em 'Moeda e redistribuição de Renda'. Criticando a ineficácia dos métodos e políticas adotadas até então para enfrentar o problema da pobreza, Silveira propôs que ela fosse atacada diretamente através do instrumento do imposto de renda negativo.

Em 1978, destacou ainda o autor de *Renda de Cidadania*, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram, em *Participação, salário e voto*, 'que a reforma agrária e uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo deveriam ser instituídos como instrumentos fundamentais da democratização da sociedade brasileira'. Segundo eles, 'só poderia haver democracia política de houvesse um limite aos extremos de desigualdade e a erradicação da miséria'.

Inspirado por tais estudiosos, o PGRM brasileiro foi proposto na forma de imposto de renda negativo por Suplicy em 17 de abril de 1991, o qual garantia individualmente a toda pessoa com 25 anos completos ou com renda abaixo do patamar estabelecido, gozaria do direito de receber um complemento de renda em um percentual equivalente a 30%, sendo que sua introdução seria gradual, desde os 60 até os 25 anos de idade (SUPLICY; BUARQUE, 1997).

Conforme lecionam Lavinias e Varsano (1997, p. 8), mas do que a simples criação de mais um programa de transferência de renda, a iniciativa do Senador Eduardo Suplicy despertou o país para o desenvolvimento de outros tantos projetos visando a redução da desigualdade social, que, apesar de possuírem características diversas, não fogem do viés assistencialista. Todavia, os PGRMs adotados em localidades, antes mesmo da aprovação do originário em nível federal, eram caracterizados pela forte imposição de metas que, após serem alcançadas, colocariam em risco os beneficiários em decorrência da volta ao status *quo*, não assegurando sua eficácia, tendo em vista sua natureza temporária.

Os autores retro destacam ainda mais a diferenciação, chegando a criticar os PGRMs (1997, p. 9), uma vez que eles:

[...] restringem suas populações alvo de três modos: primeiro, pela já mencionada habilitação apenas das famílias com crianças; segundo, por exigir do participante tempo mínimo de residência na unidade subnacional que o institui; e, terceiro, porque dificilmente a capacidade financeira das unidades com baixo nível de renda e grande proporção de pobres - aquelas em que a existência do PGRM seria ainda mais relevante - será suficiente para adotá-lo.

Deste modo, inicialmente os PGRMs almejavam conceder aos cidadãos poder socioeconômico, reprimindo a exclusão social, bem como erradicando o

trabalho infantil. Todavia, já se iniciava a transformação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em um programa de transferência de renda condicionada (PTRC). Conforme lições de Soares e Sátyro (2010, p. 29):

Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para PGRM, o que foi implementado no Brasil foram programas de transferência de renda condicionada (PTRC). A principal diferença é que, enquanto o único critério para os PGRM é a renda, os PTRC exigem uma contrapartida dos beneficiários, em geral, que se engajem em ações em benefício deles mesmos e de suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso, toda a história posterior ao projeto do senador Suplicy foi centrada nos PTRC.

Tudo começou em 1995. Naquele ano, três experiências locais de renda mínima apareceram simultaneamente no Brasil: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, que teve início em março de 1995; o Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, que teve início em maio de 1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, que teve início em dezembro de 1995 (SOUZA; FONSECA, 1997; SILVA *et al.*, 2004). Todos os três programas limitavam-se a famílias com crianças menores de 14 anos e eram PTRC, exigindo contrapartida dos seus beneficiários. Em Brasília, a linha de elegibilidade era de R\$ 60,00 (R\$ 160,19 – valor atualizado) e o benefício era de um salário mínimo por família. Em Campinas, a linha era de R\$ 35,00 (R\$ 93,44 – valor atualizado) e o benefício médio era de R\$ 117,00 (R\$ 312,36 – valor atualizado). Todos os três programas exigiam das famílias contrapartidas educacionais.

Com efeito, as políticas de transferência de renda condicionada estavam prestes a serem adotadas pela Federação em todo o território nacional, fracionadas de acordo com cada classe social ou necessidade coletiva homogênea.

No ano de 2002 já existiam mais de 5 programas de distribuição de renda fragmentados no Brasil, o que gerou instabilidade organizacional, administrativa e institucional.

Cotta e Paiva (2010, p. 58) comentam que a independência entre os órgãos na distribuição da renda e o estabelecimento de metas e critérios próprios são os responsáveis pelas indesejáveis consequências dos PTRC. Outrossim, o fato de existirem mais de um banco de dados cadastrais para os beneficiários dificultava a ação do governo na fiscalização para evitar a acumulação de benefícios.

A esse respeito, Weissheimer (2006, p. 32) coloca que:

Quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema 'espalhado' foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu,

entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e redefinição de critérios. [...]
Inaugurou-se, assim, uma nova agenda social no Brasil com a unificação, a racionalização e a ampliação de quatro programas sociais já existentes.

Complementando o raciocínio, Curralero, *et al* (2010, p. 54) concluem que:

[...] a unificação dos programas de transferência de renda no PBF, a associação de condicionalidades de duas áreas – saúde e educação – e o acompanhamento socioassistencial das famílias pela área da assistência social, permitiu ao poder público realizar o acompanhamento do acesso dos serviços a serem disponibilizados para toda a família, potencializando a articulação e integração entre as políticas sociais. A instituição do Bolsa Família procurou, desse modo, integrar e unificar os procedimentos de gestão dos antigos programas de transferência de renda do Governo Federal, com o propósito de contribuir também com a consolidação de uma rede de proteção social ampliada para as famílias mais pobres.

Tendo por premissa a proliferação dos programas de transferência de renda condicionada no início do século XXI, analisar-se-á algumas delas em específico, como se procedeu a extinção e/ou a unificação de sua grande maior parte, bem como os resultados após essa integração.

2.1. Peti

Principiando os programas de transferência de renda direta condicionada do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o Peti (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), criado em 1996, surgiu como instrumento pelo qual se retiraria do mercado de trabalho as crianças com idade inferior a 16 anos, principalmente aquelas que realizam atividades consideradas perigosas, insalubres, degradantes, etc.

Elencando e comentando os objetivos desse programa, Trottmann (2008, p. 36) aduz:

O principal objetivo do PETI (MDS, 2008) é erradicar toda e qualquer forma de trabalho infantil no Brasil, permitindo que os beneficiários do programa possam voltar a exercer sua cidadania plenamente. Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Subsecretaria de Direitos Humanos, o Fundo Nacional de Assistência Social FNAS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) empreendem, conjuntamente, sete diferentes ações: a) Apoio aos fóruns de Erradicação de Trabalho Infantil; b) Concessão de bolsa a crianças em situação de trabalho; c) Ações sócio-educativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho; d) Fiscalização para erradicação do trabalho infantil; e) Publicidade de utilidade pública; f) Atualização do mapa de foco do trabalho infantil; g) Apoio técnico à Escola do Futuro Trabalhador.

O Peti foi implantado primeiramente em Estados com elevados índices de crianças que trabalhavam penosamente em locais de risco, tais como minas de carvão, usinas sucroalcooleiras, sisais, principalmente no Mato Grosso do Sul e em alguns Estados do Nordeste.

Quanto ao perfil dos beneficiários do Peti, enquadra-se as famílias que possuem renda *per capita* de até meio salário mínimo, variando o valor do benefício em relação ao domicílio das mesmas, sendo menor quando moradores da zona rural.

Nesse sentido, Carvalho (2004, p. 51) discorre:

Envolvendo uma parceria entre governo federal, Estados e municípios, dando prioridade a áreas que utilizam o trabalho infantil em larga escala e em condições especialmente intoleráveis, ao longo dos anos o Peti se expandiu significativamente. Em 2000, ele já atendia a cerca de 140 mil crianças e adolescentes no país. Em 2001, houve um grande aumento e, em 2002 esse número chegou a 810.769, beneficiando 2.590 municípios em todos os Estados da Federação.

Priorizando o atendimento às famílias com uma renda *per capita* de até meio salário mínimo, ou seja, que vivem em situação de extrema pobreza, o Peti oferece uma compensação financeira para a retirada das crianças do trabalho, uma bolsa no valor de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e de R\$ 40,00 nas áreas urbanas, ou, mais precisamente, nos municípios com uma população igual ou superior a 250 mil habitantes, condicionada a uma frequência regular à escola, assim como à “Jornada Ampliada” no turno complementar.

Quanto à execução do Peti, os municípios são responsáveis pela implementação da jornada diária complementar exigida das crianças. Para tanto, recebe do Governo Federal o valor mensal de R\$ 20,00 (vinte reais) por criança para contratação de profissionais para monitoramento das atividades desenvolvidas no programa e demais despesas (CARVALHO, 2004).

Cumprir destacar que, apesar de ano de 2004 ter ocorrido a unificação de alguns programas sociais de transferência de renda (bolsa-escola, bolsa-alimentação, cartão-alimentação e vale-gás), o Peti não foi incorporado, uma vez que suas finalidades e características são autônomas e peculiares.

Atualmente, a participação do Peti depende de inscrição no Cad'Único (Cadastro Único) na sede do governo municipal. As centralizações dos programas de distribuição de renda brasileiros são concentradas em um único órgão visando “racionalizar a gestão dos programas, promover a interssetorialidade e

potencialidade das ações do Governo Federal e evitar o desperdício de recursos públicos, a superposição de funções e a fragmentação de ações” (CARVALHO, 2004, p. 34).

2.2. Bolsa Escola

Apesar das esparsas manifestações de programas equivalentes desde a década de 90, somente em 2001 foi efetivamente criado o Bolsa Escola a nível federal (Programa Nacional de renda mínima vinculada à educação) por meio da Medida Provisória 2.140/01, convertida na Lei nº 10.219 em 2001.

O Bolsa Escola é considerado como sucessor do PGRM “toda criança na escola e escola de qualidade” citado por Suplicy e Buarque (1997, p. 86), o qual objetivava beneficiar toda população entre 7 e 16 anos de idade pertencente à família com renda *per capita* de até 90 reais, almejando “desencorajar o trabalho infantil, de estimular crianças a permanecerem na escola e de ampliar a importância da educação na vida desses cidadãos.”

Sobre aspectos gerais do programa Bolsa Escola, Valente (2003, p. 166) enuncia que:

O valor da bolsa, por criança em idade escolar, foi definido em 15 reais e o máximo, por família, 45 reais, ou seja, referente ao pagamento de bolsa para três crianças. O cadastramento das famílias e das crianças é de responsabilidade das prefeituras municipais, que também se comprometem, como contrapartida da adesão ao Programa, a desenvolver ações socioeducativas em horário complementar ao das aulas, sem qualquer repasse financeiro. Além disso, os responsáveis pela educação municipal responsabilizam-se pelo controle da frequência escolar das crianças beneficiadas, devendo ser garantida sua presença em 85% das aulas previstas. Para acompanhar a gestão do programa nos municípios impôs-se a criação dos conselhos de controle social, que devem ser compostos por mais de cinquenta por cento dos membros pertencentes à sociedade civil.

Como programa de transferência direta de renda, o Bolsa Escola instituiu a participação financeira da União na implementação descentralizada nos municípios e Distrito Federal, os quais são responsáveis por sua gestão. Sua contrapartida era a frequência de 85% das aulas como acima citada. São essas suas principais características.

2.3. Bolsa Alimentação

Antes da criação do Programa Bolsa Alimentação (PBA), existia no Brasil o Prodea (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos), posteriormente denominado de Cesta de Alimentos, o qual compunha um quadro de ações governamentais que asseguravam a segurança alimentar *in natura* da nação. Todavia, manifesta era sua ineficácia tendo em vista que não atendia a demanda na população que vivia na pobreza extrema (Lavinias, Lena; *et al.*, 2000).

Neste diapasão, Zimmermann (2006, p. 149) conclui que:

Em 2001, o Programa de Doação de Cestas Básicas foi finalmente desativado, entrando em cena os programas de transferência direta de renda às famílias carentes. Nessa mudança de orientação - substituição da distribuição direta de produtos, em espécie, por recursos financeiros – não houve inicialmente uma continuidade: o Programa de Cestas Básicas foi interrompido e os de transferência de renda para os segmentos da população até então beneficiados ainda não havia sido colocado em prática.

Assim, a instituição do PBA veio por meio da Medida, resguardando a segurança alimentar das crianças entre 6 meses e seis anos de idade que pertencem a famílias que auferem renda *per capita* de até meio salário mínimo, das gestantes e das nutrizes, sendo transferido diretamente o valor de R\$ 15,00 (quinze reais) por filho, limitado ao *quantum* de três filhos.

Em linhas gerais, relevante é a contribuição teórica de Soares e Sátyro (2010, p. 29) sobre as condicionalidades do PBA quando discorrem que suas contrapartidas eram o “aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes de vacinação das crianças”.

2.4. Cartão Alimentação

O Programa Cartão Alimentação (PCA) foi criado ano de 2003, durante a fase de implementação do programa Fome Zero pelo ex-presidente Lula, através da Medida Provisória nº 108. Seu alcance demonstrava maior amplitude que o PBA, tendo em vista seu teor preconizar que ele seria um programa que garantiria a todas pessoas que padecem de insegurança alimentar o acesso a valor ou ao alimento *in natura*, e não determinados gênero e faixa etária.

Com a gestão delegada em sua maior parte ao Poder Executivo, este seria o responsável por definir se o programa seria cumprido pela transferência monetária

ou em alimentos propriamente ditos. Outrossim, ele estabeleceria os critérios para sua concessão e as contrapartidas a serem cumpridas pelos beneficiários.

Interessante é a informação veiculada no Decreto 4.675/03 que fixou o valor do PCA em R\$ 50,00 (cinquenta reais); que deu preferência para a mulher quanto à titularidade do Cartão Alimentação; que deixou a cargo da administração local do programa a criação de contrapartidas que fossem utilizadas no combate à insegurança alimentar local.

Concernente aos aspectos do PCA, Santos; Pasquim e Santos (2011, p. 1826) abordam:

Nenhum dos instrumentos legais do PCA detalhou aspectos fundamentais para a sua execução. Na prática, no entanto, as capacitações e alguns manuais acabaram definindo e estabelecendo regras e critérios que não constavam nas normas, como condicionar o recebimento do benefício à apresentação de notas fiscais de compra de alimentos. O estabelecimento dessa condição questionava a capacidade de discernimento da população de baixa renda, reduzindo sua autonomia e acesso a necessidades e direitos fundamentais. Nitidamente estabeleceu-se uma infantilização dos pobres, na medida em que se reconheciam os seus direitos, mas não se lhes concedia o direito de escolher como poderiam usufruí-los.

2.5. Auxílio Gás

Criado pela Medida Provisória nº 18/2001, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 4.102/2002, o Auxílio Gás (Vale Gás) foi um programa que visou custear a compra de gás liquefeito de petróleo para famílias de baixa renda. Conforme trazia o decreto supra, a renda que subsidiava tal programa era proveniente da arrecadação das CIDEs (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico) derivadas de importação e exportação de minérios e petróleo. Sobre o Auxílio Gás, interessante alguns detalhes narrados por Soares, *et al* (2007, p. 92):

Assim como no Bolsa Escola, as famílias a serem por ele beneficiadas deveriam ter uma renda familiar per capita de, no máximo, R\$ 90,00 (excluída desse cálculo a renda proveniente dos outros programas de transferência de renda, ou de benefícios como o seguro desemprego). Esse programa não impunha nenhuma condicionalidade à família, a não ser a de estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela administração desse programa.

Assim como a maioria dos programas já abordados neste trabalho, o Auxílio Gás findou-se no ano de 2003, quando juntamente com os outros foram unificados

no Programa Bolsa Família. Com maestria sintetizaram Soares e Sátyro (2010, p. 31):

Em outubro de 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família, cujo objetivo primordial era organizar os quatro programas em apenas um. O PBF também incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida, mas também incorporada por outro ministério com seus próprios critérios e valores de benefício. Para realizar a unificação, o PBF se beneficiou da existência do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação, em 2001, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos programas federais. Estava criado, assim, o Programa Bolsa Família.

2.6. Bolsa Família

Na atualidade, como dispõe o próprio artigo 1º da Lei nº 10.836/2004, o Bolsa Família é o principal programa destinado à transferência direta de renda às famílias que antes gozavam dos benefícios Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Na realidade, ele é o fruto da união desses programas. Zimmerman (2006, p. 151) explica a motivação de tal agregação:

O objetivo dessa união foi a redução dos gastos administrativos, a partir de uma gestão coordenada e integrada intersetorialmente. Sob o ponto de vista dos direitos humanos, essa unificação foi um avanço, pois a centralização em um único programa evita a fragmentação e permite maior clareza em relação aos órgãos públicos responsáveis pela implementação. Em outros termos, com essa centralização há uma maior facilidade em definir a qual órgão uma pessoa deve recorrer em caso de solicitação do Programa, medida esta imprescindível para facilitar o acesso dos grupos sociais mais vulneráveis.

Interessante notar o versado no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.836/2004, pois, além de centralizar os PTRCs, o Bolsa Família unificou a base dos dados dos beneficiários no que hoje conhecemos por Cad'Único (Cadastro Único), que é compreendido como:

[...] instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, visando armazenar com segurança informações cadastrais sobre as famílias e, assim, melhorar a focalização nos mais pobres. (BICHIR, 2010, p. 119)

Logo, o Cad'Único, além de ser a base das informações de que se vale o PBF, ele é utilizado como uma espécie de senso, ainda que limitadamente. A

responsabilidade do cadastramento das famílias carentes e fiscalização do cumprimento das contrapartidas são do município.

Fundamental é o papel da Caixa Econômica Federal para o Bolsa Família, posto que, além de operacionalizar e adimplir o benefício:

Cabe à Caixa receber e processar as informações que compõem o Cadastro Único levantadas pelos municípios, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC e, por consequência, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, finalmente, pagar o benefício mensalmente. O papel da Caixa é bastante grande, na medida em que não é apenas o órgão pagador, mas também quem processa as informações. Isso limita a intervenção de qualquer gestor, seja este federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa as informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, mas é relevante que a Caixa faça o processamento e não a SENARC. Há, também, grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, remanescentes de quilombo ou indígenas – cuja concessão de bolsas não depende do processo de análise do cadastro e é definida diretamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis – mas estes perfazem uma minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio do cadastro.

De outro norte, percebe-se a natureza mista do Programa Bolsa Família, vez que centraliza em um só benefício garantia de acesso a vários direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, tais como educação, alimentação, saúde, etc.

Contudo, o Bolsa Família possui metas institucionais próprias, não sendo plausível restringir seu alcance à abrangência dos programas que o antecedeu. Seu caráter misto é apenas uma de suas nuances, posto que, mais do que simplesmente garantir o mínimo para a sobrevivência dos beneficiários, ele ambiciona o desenvolvimento socioeconômico dos contemplados, subtraindo gradualmente a pobreza da sociedade brasileira. Isso inexistia na herança *welfariana*.

Como programa condicionador de transferência direta de dinheiro, o Bolsa Família objetiva primordialmente fazer com que seus beneficiários um não mais necessitem dele. O caminho para a saída do Bolsa Família é justamente a realização das suas metas institucionais: retirar as famílias do estado de insegurança alimentar, proporcionando seu desenvolvimento socioeconômico através da geração de trabalho e produção de renda. (WEISSHEIMER, 2006, p. 39)

O problema é que preconceitos contra PBF surgiram em razão de sua adequação à realidade social que vivia o país no tempo de sua criação. Ter sido a política pública precípua do Programa Fome Zero a estigmatizou como o programa

de migalhas e/ou esmolas. Todavia, não se podem galgar grandes resultados sem antes lançar os fundamentos para as conquistas. Como pensar em desenvolvimento socioeconômico ou em inserção no mercado de trabalho se nem sequer existe alimento no prato para suprir as energias mentais e laborais? O pouco, para quem não tem nada, é imprescindível.

Em seu livro, Weissheimer (2006, p. 38-39) traz o texto **O pouco que vale muito**, do Jornal Pequeno, de São Luís, Maranhão, datado de agosto de 2006, o qual narra histórias que referendam tal pensamento:

A importância o programa é perceptível quando se conhece um pouco mais de perto a realidade de quem vive em extrema pobreza. Exemplo é Maria Lília Sodrê Nunes, de 45 anos, mãe de quatro filhos, dos quais dois recebem o Bolsa Família. 'Essa ajuda, que o governo (federal) está dando, é pouca, mas serve. Pior é não se ter nada para garantir o pão de cada dia', afirmou ontem a dona-de-casa Maria Lília. Desempregada e separada do marido, ela é a chefe de uma família que mora num dos lugarejos mais insalubres da ilha de São Luís, a área da Camboa, repleta de palafitas, casebres de madeira erguidos sobre manguezais.

Luciana Silva de Carvalho, uma jovem de 23 anos de idade, contou que é mãe solteira e trabalha como cozinheira para sustentar seus dois filhos. Um deles, há mais de um ano, recebe o Bolsa Família. Ela mora na rua dos veleiros, na Camboa, onde um grupo de carpinteiros constrói embarcações artesanais, às margens do rio Anil. No outro lado da cidade, Marize Batista, de 30 anos, também mora em casebre, na área palafitada do bairro São Francisco, nas proximidades da lagoa de Jansen e da praia da Ponta d'Areia. 'Dois de meus três filhos recebem o Bolsa Família. Para mim, isto é uma benção', salientou.

Mas apesar de tomar forma de direito, refletindo sobre seu almejado desenvolvimento social e econômico, o Bolsa Família deve ser compreendido não como um direito, mas sim como simples política orçamentária, que apesar de garantir o recebimento do benefício, se limita à dotação orçamentária vigente, sendo impossível beneficiar pessoas além das já cadastradas caso aquela se esgote (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 32).

Mas os critérios para a seleção dos beneficiários não poderiam se limitar a um teto econômico máximo estatal e se preencher as vagas, como se fosse uma fila interminável em direção a uma fonte inesgotável. Soares e Sátyro (2010, p. 34) complementam que:

O PBF, no entanto, conta com critérios para a concessão e estes critérios não definem apenas uma fila. Os critérios são públicos e definem famílias como elegíveis ou não, o que gera conceitos estranhos aos programas de orçamento fixo, como população elegível não coberta. Se alguém tem filhos e vive com renda inferior a R\$ 120,00 *per capita*, é elegível para receber o PBF e, se não recebe, é um elegível não coberto. Alguns autores, como Medeiros (2008), Britto e Soares (2007), chegam a caracterizar o benefício do PBF como um quase direito.

Quase direito ou não, quando um programa é caracterizado por um orçamento definido e custos claros, a definição de metas passa a ser necessária. Se não existem metas físicas, não há como fazer planejamento orçamentário anual. A criação do PBF, em 2003, se deu concomitantemente com a primeira meta, de 11,2 milhões de famílias.

Quanto aos critérios de elegibilidade dos beneficiários, bem como as modalidades deles provenientes, Diniz (2007, p. 111) aduz que:

O PBF é destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 120 e R\$ 60, respectivamente. Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar:

1) benefício básico de R\$ 50, destinado a famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza, isto é, com renda mensal de até R\$ 60 por pessoa, independentemente da composição familiar.

2) benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças entre zero e 12 anos ou adolescentes até 15 anos.

O valor do benefício variável é de R\$ 15, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 45, equivalente a três filhos por família.

Há ainda uma terceira modalidade, o chamado Benefício Variável de Caráter Extraordinário, concedido às famílias dos programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-gás), cuja migração para o PBF implique perdas financeiras à família. O valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago.

Por esta razão, o perfil do Programa Bolsa Família (puramente PTRC) se distancia do ideal da tradição europeia (PGRM). O ideal de renda mínima universal do *welfare state* choca de frente com as seletividades e focalizações do programa brasileiro. O fato de o PBF se destinar apenas a famílias em estado de pobreza e pobreza extrema cercearia a uma renda mínima a um quantitativo.

Zimmerman (2006, p. 152) aponta ser débil todo programa que institui uma condicionalidade ao seu acesso, inclusive o PBF. Argumenta ser inconcebível um programa que atende a uma necessidade social, mas que não está fundado nos direitos humanos intrínsecos dos beneficiários. Acrescentando, diz que na realidade o PBF gera exclusão social. Para tanto, narra que:

A consequência dessa concepção é que famílias e pessoas pobres acabam não sendo incluídas no Programa, mesmo que sejam miseráveis e tenham a necessidade urgente de serem beneficiadas. Um exemplo disso são as mais de 1.200 famílias sem teto abrigadas em barracas de lona plástica no Setor Grajaú em Goiânia. Além disso, moradores de rua, indígenas, quilombolas, catadores de lixo e outros grupos extremamente vulneráveis ainda continuam sendo excluídos do Programa. Sob a ótica dos direitos, essas pessoas deveriam ter a possibilidade de requerer o benefício do Bolsa Família e serem contempladas pelo Programa em um curto período de tempo. Ainda, caso o benefício não fosse concedido, deveria haver a possibilidade de o requerer judicialmente.

Diante dos fatos expostos, percebe-se que a lógica do Programa está fundamentada no discurso humanitário da ajuda e da assistência ao invés do provimento de direitos. Na concepção dos direitos, o Bolsa Família deve garantir o acesso ao Programa e ao direito humano à alimentação como um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios a todos aqueles que estão em estado de vulnerabilidade. Da mesma forma, não deve haver a provisão de um tempo máximo de acessibilidade ao Programa, ao contrário, o mesmo deve ser concebido para atender as pessoas enquanto houver um quadro de vulnerabilidade, se necessário, a vida toda.

Desde o advento dos programas de distribuição de renda mínima é suscitada a temática universalidade *versus* condicionalidade. De um lado, a visão de que direitos sociais de renda mínima devem ser protegidos indistinta e à temporalmente.

Destarte, montado está o cenário para a compreensão do que são as condicionalidades nos programas de distribuição de renda no plano empírico. Postos estão os fundamentos para reacendermos as chamas de um debate que envolve direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico. Igualdade ou equidade? Universalidade ou condicionalidade? Veja-se.

3. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS CONDICIONALIDADES DOS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Até o presente momento, verifica-se que todos os programas de distribuição de renda já idealizados no mundo tiveram modos particulares de impactarem a sociedade. Independentemente dos resultados relacionados à redução da miséria, pobreza e pobreza extrema, o objeto dessa análise crítica pauta-se em nos aspectos subjetivos destes programas, ou seja, nos fundamentos da presença ou ausência de condicionalidades, que estão diretamente ligadas a pessoa do beneficiário.

A priori, cumpre destacar que existem dois tipos de condicionalidades.

Em primeiro lugar, existem as condicionalidades que são impostas para serem cumpridas como pré-requisito para a concessão do benefício, isto é, são exigências prévias, mais relacionadas com o perfil do beneficiário. Exemplos claros é a restrição quanto pela renda *per capita* auferida, a estipulação de faixa etária ou a seleção por gênero.

Em segundo lugar, existem as condicionalidades propriamente ditas, que são aquelas implementadas para cumprimento no período em que a pessoa ou família está recebendo a renda do benefício, tais como frequência mínima escolar, cumprimento do calendário de vacinação, etc.

Seja em quaisquer das espécies de condicionalidades citadas, são várias as controvérsias que envolvem suas existências. Se a função da renda mínima é garantir o mínimo existencial para os necessitados assim considerados em virtude da desigualdade social, não se pode condicionar às classes específicas ou aos requisitos subjetivos um direito inerente ao ser, e não ao cumprir.

Logo, passa-se a analisar a disparidade entre os programas de garantia de renda mínima (PGRM) e os programas de transferência de renda condicionada (PTRC), tão somente quanto à imposição das condicionalidades, para a satisfação da problemática proposta. As críticas se desenvolverão quando forem realizadas aplicações dos modelos ora analisados ao Programa Bolsa Família.

3.1. Da condicionalidade do direito

Várias são as teses dos que advogam a necessidade da imposição de contrapartidas nos programas de distribuição de renda. A proposta basicamente torna o que muitos teóricos chamam de direito incondicional a uma renda mínima em transferência monetária condicionada, visando fins institucionais e sociais.

A primeira tese que defende a necessidade das condicionalidades aos benefícios de transferência monetária surge da preocupação com o possível abandono que sofreria o direito ao trabalho, ou mesmo a informalização do mercado de trabalho, caso fosse assegurado às pessoas com baixa renda uma transferência monetária sem contrapartidas. Tal proposição é defendida com por grande parte dos países europeus. O modelo francês se destaca uma vez que:

Embora todo beneficiário deva participar obrigatoriamente dos contratos de inserção, o que significa colocar-se à disposição do governo municipal com vistas à obtenção de um emprego ou à realização de algum curso de

treinamento e recapacitação, somente metade da população da RMI teve a oportunidade de assinar, de fato, tal termo de compromisso. Trata-se de um contrato entre o requerente da RMI e o serviço social da prefeitura, a quem cabe acolher, julgar e dar resposta às demandas de auxílio e inserção profissional.

Não há restrições quanto ao tempo de permanência no programa. A supressão é automática, mas não imediata, quando se obtêm condições consideradas mínimas de sobrevivência, isto é, uma renda monetária familiar superior a US\$ 1 mil (salário mínimo) ou um emprego. A regra vigente em 1997 estabelecia que o exercício de uma atividade remunerada por mais de 750 horas consecutivas implicaria desligamento do programa. Isso leva a que 1/3 dos beneficiários permaneça menos de um ano no sistema, usufruindo temporariamente dessa política de solidariedade, que funciona para muitos como uma espécie de “colete salva-vidas”. Somente 8% dos cadastrados lá estão desde o início do programa (1989) e podem ser considerados estruturalmente pobres. (LAVINAS, 1998, p. 6).

A ideia é criar um *link* entre os benefícios sociais e o mercado de trabalho. Esse ideal valorizador é conhecido como *workfare*, o qual pode ser entendido como a responsabilidade que tem todos os desempregados aptos ao trabalho que recebem o benefício de participar de algum curso de capacitação para o trabalho ou então prestar algum serviço público/social (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 5 *apud*, AZNAR, 1996, p. 294).

Lavinas e Varsano (1997, p. 6) arrematam com as seguintes palavras:

Resumindo, a permanência e aprimoramento dos programas de renda mínima garantida, considerados centrais na estruturação da política social, não passam, nesta segunda concepção, nem pela imposição da incondicionalidade, nem tampouco pela supressão de contrapartidas que, embora contratuais, respeitam a liberdade individual. Neste caso, a contrapartida é vista como um mecanismo de incitação/estímulo ao trabalho, portanto, valorizante, e não propriamente como constrangimento. Trata-se, assim, de um direito e não de uma obrigação, o que implica que seja proposta e não imposta com base na aplicação de sanções para aqueles que a recusarem.

A segunda tese, adotada pela maioria dos países da América Latina, tem como princípio não o incentivo ao trabalho, mas sim o combate à pobreza a redução das desigualdades sociais através de contrapartidas que impulsionem a implementação dos direitos sociais.

Esclarecendo tal premissa, Monerat, *et al* (2007, p. 1460-1461, *apud*, Silva, 2001) discorre que a existência de contrapartidas se justifica com a possibilidade de se integrar o “assistencial/compensatório e estrutural”, exemplificando com a figura de uma criança que, quando exigida a frequência escolar como condicionalidade para o recebimento do benefício, minimizaria os efeitos do trabalho infantil.

Nesse sentido, Lavinas e Varsano (1997, p. 6, *apud*, EUZÉBY, 1996, p. 284) abordam que:

O argumento é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais mínimos deve prevalecer propiciando uma reforma substantiva da previdência, de modo a implantar um sistema não excludente [...] [em lugar de] uma justiça comutativa, apoiada no aporte produtivo de cada um, passaríamos a uma justiça redistributiva, assentada nas necessidades. (...) O objetivo não é tanto redistribuir mais, porém redistribuir melhor e adequar a forma de financiamento à natureza dos benefícios sociais”.

O Brasil caminha nesse sentido, sendo expoente adotante do PTRC. O Bolsa Família funciona como principal política social brasileira do PTRC, sendo que “para receber o benefício, as famílias devem enviar seus filhos à escola e, com relação à saúde, fazer exame pré-natal e acompanhamento nutricional e de saúde, além de manter as vacinas em dia (Lei nº 10.836)”. (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 36)

Postulando as razões da implementação do Bolsa Família e suas condicionalidades, Currello, *et al* (2010, p. 54) versam:

No Brasil, pelo fato de a saúde, a educação e a assistência social serem políticas universais e as condicionalidades do PBF se constituírem em aspectos obrigatórios dessas políticas por parte de toda a população,⁴ o objetivo mais direto das condicionalidades se traduz no reforço a esses direitos sociais, partindo-se da premissa de que, apesar de universais, essas políticas não alcançam a totalidade da população, principalmente por problemas relacionados à oferta dos serviços e às dificuldades vivenciadas pelas famílias mais pobres e excluídas socialmente.

[...]

Dessa forma, a construção de uma rede e de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF tem por pressupostos que elas são, por um lado, responsabilidades compartilhadas pelas famílias, que devem buscar o exercício de seus direitos de cidadania e, por outro, pelo poder público, que deve ofertar os serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades dessa população. O acompanhamento das condicionalidades atua, nesse sentido, como instrumento de monitoramento do efetivo acesso das famílias aos serviços de assistência social, saúde e educação.

Destarte, o PBF se funda na condicionalidade visando maior universalização dos direitos sociais. A proporcionalidade das contrapartidas é enxergada em detrimento de se almejar fins sociais constitucionalmente estabelecidos. Ainda que parte da doutrina ateste a ilegitimidade de se condicionar parcial ou totalmente a concessão de um benefício, como veremos a seguir, o Brasil prossegue convicto de que “os fins justificam os meios”.

3.2. Do direito incondicional

Para aqueles de tutelam a incondicionalidade da transferência de uma renda mínima, derivados da injusta desigualdade social do mundo capitalista, os programas de distribuição monetária devem assegurar a todos um *quantum* mínimo para subsistência. Por quê devem? Porque não se pode extinguir ou reduzir o direito de viver dignamente em razão da acumulação de riquezas ou do exercício monopolizado da propriedade.

Por conseguinte, entende-se que o direito ao mínimo existencial deveria independender do cumprimento de qualquer contrapartida, seja ela econômica, laboral ou integrativa social, não está em conformidade com os propósitos basilares dos benefícios em si, que existem em razão de uma necessidade básica do ser humano.

Lavinas e Varsano (1997, p. 4-5) também discorrem sobre renda incondicional, denominando-a também de benefício universal ou renda de cidadania:

Trata-se de estabelecer um valor mínimo de renda ao alcance de todo indivíduo, sem que lhe seja exigida nenhuma contrapartida como, por exemplo, a obrigatoriedade de aceitar este ou aquele trabalho em troca do auxílio. Esta posição possui uma vertente intitulada 'incondicionalidade forte', propondo uma renda de subsistência para todos, sem distinção nem pressupostos condicionantes, e outra dita 'incondicionalidade débil', que prevê um imposto negativo apenas para aqueles que não dispõem do mínimo para viver dignamente.

Defendendo a incondicionalidade do direito à renda mínima e criticando o modelo do Programa Bolsa Família, Zimmermann (2006, p. 153) assevera:

O Bolsa Família impõe determinadas condicionalidades para o provimento do benefício, quais sejam: acompanhamento da saúde e do estado nutricional das famílias, a frequência escolar e o acesso à educação alimentar. Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos. A responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade desses serviços aos portadores desses direitos compete aos poderes públicos responsáveis. A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas. Por isso, o Programa deve reconsiderar suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e de obrigações aos beneficiários, pois a titularidade de um direito jamais deve ser condicionada.

De outro viés, Monerat, *et al* (2007, p. 1460) critica a exigência por parte do Governo Federal de contrapartidas no PBF e em qualquer outro programa, tendo em

vista que geralmente o não cumprimento não possui o devido acompanhamento por falta e estrutura institucional. Outrossim, Zimmerman (2006, p. 153) defende a responsabilização dos entes federativos quando os mesmos não cumprirem a sua obrigação “[...] em garantir o acesso aos direitos atualmente impostos com condicionalidades”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se sabe quando de fato surgiu o ideal de mútuo assistencialismo por meio de uma transferência de rendimentos aos desafortunados. Mas incontestável é o fato de que, com o passar dos anos, o crescimento da desigualdade assola quase todas as nações do mundo. E como na maioria dos países existe o intervencionismo estatal e a cooperação do fator povo, passaram-se a adotar políticas públicas no sentido de amparar aqueles que nem sequer detinham o mínimo para conservação da vida.

Como analisado, os programas de distribuição de renda eclodiram na Europa e se espalharam pelo mundo. Cada país se adaptou às políticas sociais de acordo com a realidade nacional, surgindo modelos *sui generis* de transferência de renda, ora mantendo o padrão *welfare state*, ora criando os principais sistemas vigentes na atualidade.

O Brasil passou por avanços notáveis em suas políticas de transferência de renda no transcorrer da história. Apesar de inicialmente ter apresentado tendência de aderir aos programas universais de distribuição monetária, o tempo demonstrou que o mais viável a ser sedimentado pela nação verde louro seria a transferência condicionada dos benefícios sociais da espécie.

No caso específico do Programa Bolsa Família, verifica-se que a existência de condicionalidades servem de estímulo a maior integração da população beneficiária aos objetivos sociais previstos na Constituição Federal, assegurando educação, saúde e alimentação aos mesmos.

Mesmo que não possuam viés econômico, as condicionalidades do PBF constituem obrigações a serem cumpridas, o que logicamente gera perda em caso de inadimplemento. Seria razoável alguém que não tem acesso à escola por inacessibilidade de transporte não fazer jus ao benefício bolsa família? O que dizer dos quilombolas e indígenas?

Por fim, utilizando o pensamento de Zimmermann (2006, p. 156), os programas de distribuição de renda devem ser concebidos tendo como condição o simples fato de um ser humano ter a necessidade. A vida, como bem jurídico maior de todos, deve ser tutelada sem burocracia ou entraves para seu mínimo exercício.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CAMARA, Guilherme Dorneles; MISOCZKY, Maria Ceci Araújo. **Os Programas Sociais de Combate à Pobreza na Argentina e no Brasil: abordagens teóricas e repercussões**. Buenos Aires, 2012.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 4. p. 50-61, out./dez. 2004.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luiz Henrique. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

CURRALERO, Cláudia Badini; *et al.* As condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

DINIZ, Simone. **Critérios de justiça e programas de renda mínima**. Revista Katál, Florianópolis, v.10, n. 1., 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, 1997.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FROTA, Maianara Mizzi Rocha; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda. São Paulo. v. 1. p. 1-19. São Paulo: Síntese Eventos, 2010.

LAVINAS, L. *et al.* **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (Texto para Discussão, n. 748).

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA.

MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n. 6, p. 1453-1462, nov./dez. 2007.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época.** Tradução de Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SOARES, Sargei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: IPEA, 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. Estudos. **Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997.

TROTTMANN, Paula. **O Trabalho Infantil, a Assistência Social e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.** São Paulo: USP, 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 4. p. 144-159, 2006.