

5. Programas de transferência de renda no Brasil: antecedentes e tendências recentes

Neste capítulo farei inicialmente um histórico dos direitos sociais no Brasil desde 1930. Em seguida, serão abordados os debates sobre a presença ou ausência de condicionalidades como fator de decisão da escolha dos beneficiários dos programas. Serão estudados os primeiros programas de transferência de renda e a implantação do formato atual, o Bolsa Família, programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, e que tem como objetivos reduzir a pobreza no Brasil, especialmente a pobreza extrema, e interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

5.1. Direitos sociais no Brasil a partir de 1930

Com relação aos direitos sociais, a queda da Primeira República traria um avanço em relação à sua proclamação em 1889. O governo revolucionário criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Seguiu-se uma legislação trabalhista e previdenciária em 1934, completada posteriormente pela Consolidação das Leis do Trabalho. O artigo 120 da Constituição de 1934 reconhecia os sindicatos e associações profissionais, assegurando ainda que os sindicatos teriam pluralidade sindical e completa autonomia. Já o artigo 121 previa que “a lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país” (Poletti, 2012: 134). Neste mesmo artigo tratava-se de isonomia salarial, salário mínimo, jornada de oito horas, proibição de trabalho a menores de 14 anos, férias remuneradas e instituição de sistema previdenciário, entre outros direitos.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, em *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, havia, até 1932, uma situação na qual

[...] enquanto o Estado preocupava-se, essencialmente, em reordenar as relações no processo de acumulação, a questão social, *strictu sensu*, se vinha resolvendo, privadamente, mediante os acordos de seguro com que se comprometiam, privadamente, empregadores e empregados. A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo (Santos, 1979: 31).

Em *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, José Murilo de Carvalho, apoia-se nos estudos de Thomas Humphrey Marshall ³¹ (Marshall, 1967) sobre a conquista dos direitos na Inglaterra. Ao trazer esse referencial para o Brasil, Carvalho chama a atenção para o fato de que a cidadania é um fenômeno histórico. Apesar de que o ponto de chegada possa ser, na tradição ocidental, semelhante, os caminhos percorridos podem ser diferentes e não seguem obrigatoriamente um mesmo traçado. “Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall” (Carvalho, 2002: 11). Uma das importantes diferenças entre a nossa cidadania e a dos ingleses está no fato de que lá, os direitos políticos, civis e sociais foram sendo conquistados pela sociedade, enquanto que no Brasil, como “em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos se deu principalmente a partir da ação estatal” (Carvalho, 2002: 12).

O governo Vargas pregava o desenvolvimento econômico, o industrial, a construção de estradas de ferro e o fortalecimento das Forças Armadas. Uma economia até então dirigida para a exportação passou a criar, fortalecer e nacionalizar os mercados de trabalho e de consumo. Apesar do avanço, havia injustiças: o sistema excluía os autônomos, os empregados domésticos e os trabalhadores rurais.

Ao lado do grande avanço que a legislação significava, havia também aspectos negativos. O sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria. Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do

³¹ Thomas Humphrey Marshall (1893-1981) nasceu em Londres e morreu em Cambridge. Sociólogo, foi Chefe do Departamento de Ciências Sociais da London School of Economics de 1939 a 1944, e Chefe do Departamento de Ciências Sociais da UNESCO de 1956 a 1960. Os estudos de Marshall sobre os direitos civis, sociais e políticos na Inglaterra estão em: Marshall, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. Por esta razão, a política social foi bem caracterizada por Wanderley G. dos Santos como “cidadania regulada”, isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas (Carvalho, 2002, 108-109).

Santos sugere que o conceito de cidadania é fundamental para compreender as políticas econômicas e sociais dos anos que se seguiram à revolução de 1930. No entanto, seria uma cidadania regulada

[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (Santos, 1979: 75).

A instituição da carteira de trabalho em 1932, que seria “a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas” (Santos, 1979: 76), é, junto com a regulamentação das profissões e com a existência de sindicatos que necessitavam ser reconhecidos pelo Estado, o tripé desta cidadania regulada pelo Estado. Os direitos estão vinculados às profissões, e estas precisam ser reconhecidas através de regulamentações.

A ênfase nos direitos sociais encontrava terreno fértil na cultura política da população, principalmente na dos pobres dos centros urbanos.

Ao período *laissez-fairiano* repressivo da República Velha sucedeu a época da simultânea ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial, e na regulamentação social [...]. O sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 30 e solidamente institucionalizado. É ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964 (Santos, 1979: 78).

Estava sendo formado um tipo de relação do Estado com a sociedade brasileira que se fortaleceria com o passar das décadas, o corporativismo. Em *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Edson Nunes defende que clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos são os quatro principais aspectos que caracterizam a relação entre Estado e sociedade no Brasil. Nunes argumenta que o corporativismo e o clientelismo têm sobrevivido à nossa industrialização e buscam o controle dos recursos disponíveis. “Tal como o clientelismo

contemporâneo, o corporativismo é uma arma de engenharia política dirigida para o controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis” (Nunes, 1997: 37).

Como destaca o autor, as trocas no capitalismo moderno são caracterizadas pelo impersonalismo, que seria um fator básico para o livre mercado e para a noção de cidadania, diferentemente do clientelismo, em que as trocas de bens ocorrem em um mercado marcado pelas relações pessoais, e em que existe uma expectativa de retornos futuros. “A relação conhecida como ‘compadrio’, por exemplo, inclui o direito do cliente à proteção futura por parte do seu *patron*” (Nunes, 1997: 27). O corporativismo é entendido como um sistema de intermediação de interesses “baseado em número limitado de categorias compulsórias, não-competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado” (Nunes, 1997: 37).

Leôncio Martins Rodrigues, em *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*, destaca que o modelo sindical implantado por Vargas teria vida longa em nossa sociedade, apesar das críticas a ele realizadas: “Criticado na época pelos socialistas, anarquistas, comunistas e liberais e visto com suspeição pelas classes empresariais, [...] acabou por revelar-se uma das instituições mais estáveis da sociedade brasileira” (Rodrigues, 1990: 47).

Rodrigues considera que o corporativismo no Brasil apoiou-se em três elementos, que o caracterizam. Em primeiro lugar, estaria “o papel desempenhado pelo Estado no estabelecimento das estruturas sindicais e na organização compulsória das ‘classes produtoras’” (Rodrigues, 1990: 59). O Estado não transformou essas entidades associativas em órgãos da administração pública, mas dotou-as de representatividade e regulou o seu funcionamento. Os sindicatos tinham o direito de representar as categorias organizadas dentro das normas definidas pelo Estado.

O segundo elemento por ele considerado seria “o monopólio da representação que se expressa na existência do sindicato único ou, mais exatamente, na unicidade sindical” (Rodrigues, 1990: 59). Na prática, o que ocorreu foi que a representação por associação gerou um monopólio representativo, tendo em vista a subordinação dos sindicatos e das associações ao

Estado. Finalmente, Rodrigues menciona “[...] a concepção doutrinária que presidiu a criação da estrutura corporativa, fundada na eliminação do conflito e na colaboração entre as classes e delas com o Estado” (Rodrigues, 1990: 60).

O modelo corporativo implantado no governo Vargas através da CLT atravessou décadas e mudanças constitucionais. O sindicalismo corporativo daí decorrente conviveu com a Constituição de 1946 e a pluralidade partidária, “com o ‘bipartidarismo’ dos regimes militares posteriores a 1964 e com o pluripartidarismo dos nossos dias. Mudam as constituições da República e os partidos, mas a CLT permanece” (Rodrigues, 1990: 49). Essa dependência é bastante confortável, até os dias de hoje, para os estamentos protegidos pela nossa legislação sindical. Seus grandes beneficiários são os servidores públicos e empregados de estatais, e Rodrigues considera que essa dependência perdurará, uma vez que

as facções mais radicais do movimento sindical, que anteriormente se mostravam bastante críticas à estrutura sindical corporativa, perderam muito do fervor crítico ao conquistarem direções e posições no sindicalismo oficial. Nesse sentido, a Constituição de 1988, ao limitar drasticamente o poder de intervenção do Ministério do Trabalho nos assuntos internos dos sindicatos, eliminou um dos aspectos que os dirigentes sindicais consideravam mais negativos no modelo corporativista. Consequentemente, arrefeceu os ímpetus mudancistas e aumentou a importância dos sindicatos oficiais como um instrumento de pressão dos trabalhadores, de ascensão social dos diretores de sindicatos e de emprego para os burocratas das federações e confederações. Paradoxalmente, a Constituição reforçou as estruturas corporativas ao lhes conceder autonomia ante o Estado (Rodrigues, 1990: 71).

A Constituição de 1946 (Baleeiro e Lima Sobrinho, 2012) assegurava, em seu artigo 159, que “é livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público” (Baleeiro e Lima Sobrinho, 2012: 87). Em seu artigo 156, acenava com o aproveitamento de terras públicas para facilitar a fixação do homem no campo. E nos artigos 157 e 158, mantinha e aumentava a proteção aos trabalhadores do meio urbano, explicitando o direito de greve.

José Murilo de Carvalho chama atenção para o fato de que, nos governos do regime autoritário que vieram após 1964, houve aumento dos direitos sociais,

em um avanço, nesse aspecto, em relação aos governos de Getúlio Vargas e de João Goulart:

ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais. O que Vargas e Goulart não tinham conseguido fazer, em relação à unificação e universalização da previdência, os militares e tecnocratas fizeram após 1964 (Carvalho, 2002: 170).

Houve também um abalo na estrutura corporativista da previdência social, pela criação do INPS, que unificou o sistema para os trabalhadores do setor privado:

em 1966 foi afinal criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que acabava com os IAPs e unificava o sistema, com exceção do funcionalismo público, civil e militar, que ainda conservava seus próprios institutos. As contribuições foram definidas em 8% do salário de todos os trabalhadores registrados, descontados mensalmente da folha de pagamento; os benefícios, como aposentadoria, pensão e assistência médica, foram também uniformizados. Acabaram os poderosos IAPs, e os sindicatos perderam a influência sobre a previdência, que passou a ser controlada totalmente pela burocracia estatal (Carvalho, 2002: 171).

E, enfim, os direitos sociais foram expandidos para o campo, pela criação do Funrural. Houve, no entanto, o cuidado de não onerar os proprietários rurais, dentro da tradição brasileira:

o objetivo da universalização da previdência também foi atingido. Em 1971, em pleno governo Médici, ponto alto da repressão, foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), que efetivamente incluía os trabalhadores rurais na previdência. O Funrural tinha financiamento e administração separados do INPS. É sintomático que nem os governos militares tenham ousado cobrar contribuição dos proprietários rurais. Mas não cobraram também dos trabalhadores. Os recursos do Funrural vinham de um imposto sobre produtos rurais, pago pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas, cujos custos eram também, naturalmente, repassados pelos empresários para os consumidores. De qualquer maneira, os eternos párias do sistema, os trabalhadores rurais, tinham, afinal, direito a aposentadoria e pensão, além de assistência médica. Por mais modestas que fossem as aposentadorias, eram frequentemente equivalentes, se não superiores, aos baixos salários pagos nas áreas rurais (Carvalho, 2002: 171).

E mesmo na área urbana, mais trabalhadores foram incorporados à previdência social:

as duas únicas categorias ainda excluídas da previdência - empregadas domésticas e trabalhadores autônomos - foram incorporadas em 1972 e 1973, respectivamente, tudo ainda no governo do general Médici. Agora ficavam de fora apenas os que não tinham relação formal de emprego. A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu

sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos (Carvalho, 2002: 172).

Temos um quadro em que, sem que se abandone o caráter corporativista das nossas políticas sociais, começa-se a dar alguns passos no sentido da universalização. Para Santos, o Funrural é emblemático, pois foi criado para os trabalhadores rurais décadas depois que os trabalhadores das áreas urbanas foram contemplados com políticas sociais. Além disso, tinha uma característica inovadora porque “não estando vinculado o esquema de benefícios a contribuições pretéritas [...], impôs-se a busca de outros critérios para a definição de direitos que seria equitativamente justo distribuir a todos os membros da coletividade agrária” (Santos, 1979: 76). Emblemático porque explicita os direitos sociais básicos, vinculado ao trabalhador quase unanimemente informal das áreas rurais. É aqui que o conceito de proteção social, “por razões de cidadania, sendo esta definida em decorrência de cada cidadão à sociedade como um todo, via trabalho, é mais integrado e complexo. [...] Trata-se de promover direitos que são direitos do trabalho, simplesmente” (Santos, 1979: 116-118).

Escrevendo em 1979, Santos enfatiza que:

os períodos em que se podem observar progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. [...] No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não-reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se a si própria (Santos, 1979: 123).

Em suma, Santos argumenta que em função do ingrediente ideológico dos governos revolucionários, segundo o qual estava implícita a ideia de que primeiro seria necessário “fazer o bolo crescer para depois distribuí-lo”, não seria racional esperar grandes avanços nas políticas sociais. “[...] pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra ínsita nenhuma pauta fundamental de direitos” (Santos, 1979: 104).

A Constituição de 1988 tem importantes aspectos universalistas, mas manteve muitas características do modelo corporativista. Escrita poucos anos antes da queda do muro de Berlim, e com os anseios democráticos reprimidos no Brasil por décadas de regimes autoritários, visava a um modelo de sistema de

bem-estar social típico do descrito por Gøsta Esping-Andersen ³² como o social-democrata presente nos países escandinavos.

Os direitos sociais, agora, passaram a ter um capítulo próprio na Constituição “Capítulo II – Dos Direitos Sociais” (Tácito, 2012: 62). Os artigos 6 e 7 deste capítulo enumeram uma série de direitos tanto para os trabalhadores da área urbana como para os rurais e afirmam a “igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso” (Tácito, 2012: 63). Já o modelo corporativista foi agraciado com os artigos 8, 9, 10 e 11, com diversas determinações dentre as quais destaco: “É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial” (Tácito, 2012: 64) e “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (Tácito, 2012: 64).

Esperava-se que a redemocratização trouxesse as soluções para os nossos problemas, e a Constituição de 1988 determinava, no papel, avanços na política de proteção social. Como destaca Mariana Bittar:

a Constituição consagrou novos direitos sociais e princípios de organização da política social que, ao menos no nível formal, consolidaram a tendência universalizante da proteção social. A ampliação e extensão dos direitos sociais a parcelas da população até então excluídas, o afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a adoção do conceito de seguridade social como forma mais abrangente de proteção e a redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais foram algumas das características reforçadas pela carta constitucional (Bittar, 2002: 34).

Acontece que as condições da economia brasileira na década de 1980 e início dos anos 1990 não permitiriam que fosse sequer planejada tal inflexão nas nossas políticas sociais. A presença de um contingente de pobres e miseráveis que sofriam com os males da inflação, com o desemprego conjuntural após anos de baixos investimentos motivados pela expectativa negativa dos agentes econômicos na sociedade brasileira, e com o desemprego estrutural causado pelos avanços tecnológicos, eliminando definitivamente significativa parcela de postos de trabalho, indicava que o caminho universalista não teria naquele momento sua oportunidade. José Murilo de Carvalho comenta que, apesar da qualidade da nossa

³² Para mais informações sobre os modelos de sistema de bem-estar no capitalismo por ele descritos, ver Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton:

Constituição, ainda existiam problemas sérios como desigualdade e desemprego, e previa dificuldades a partir das transformações que ocorriam na economia internacional:

a constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960. Duas outras eleições presidenciais se seguiram em clima de normalidade, precedidas de um inédito processo de impedimento do primeiro presidente eleito. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. No entanto, a estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual. Finalmente, as rápidas transformações da economia internacional contribuíram para pôr em xeque a própria noção tradicional de direitos que nos guiou desde a independência (Carvalho, 2002: 199).

A estabilização da moeda via Plano Real trouxe a questão da pobreza para os temas prioritários da nossa agenda de políticas sociais. Conforme a economista Sonia Rocha, formada pela PUC-RJ com doutorado pela Universidade de Paris I,

embora desde o início da década de 1990 a persistência da pobreza tenha sido uma das preocupações centrais no país, a temática ganha clara primazia depois da estabilização. Resolvido o problema básico da inflação, parece haver consenso nacional de que o objetivo prioritário da sociedade brasileira é reduzir a desigualdade entre pessoas, da qual a persistência da pobreza absoluta é um corolário (Rocha, 2003: 7).

Os anos 1990 foram ricos em relação ao debate sobre as formas para combater a pobreza e a desigualdade no Brasil. A questão do combate à inflação obrigava que fosse dada prioridade à política econômica, condicionando as demais políticas. A discussão sobre a eficiência de qualquer política social surgia em um ambiente de escassez e restrição orçamentária, e com a influência das políticas liberais apontando para uma redefinição das funções do Estado, abrindo espaço para a iniciativa privada. Fernando Henrique Cardoso lembra que o Estado, em função do modelo de desenvolvimento dos governos que antecederam o seu, “desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos [...], o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação” (Cardoso, 1996: 9).

Em se tratando de como se deveria conduzir a implantação das políticas públicas, outra questão era o papel das instituições. Conforme Celina Souza havia discordâncias teóricas quanto ao seu papel. A Teoria da Escolha Pública é, por princípio, cética em relação “à capacidade do governo de formular políticas públicas devido a situações como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas” (Souza, 2007: 82).

A Teoria Neo-Institucionalista, mesmo sem negar a existência do auto-interesse ou do cálculo racional dos atores envolvidos, argumenta que “interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país” (Souza, 2007: 82). Dessa forma, “a teoria neo-institucionalista nos ajuda a entender que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (Souza, 2007: 82). Celina destaca ainda a relevância dessa teoria para a formulação da agenda das políticas públicas:

a contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenhem todos os papéis (Souza, 2007: 83).

Em 1993, em *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*, Sônia Draibe atentava para a emergência de mecanismos que diminuiriam os efeitos negativos das ações sociais do Estado, centralizadas e burocratizadas. Esses mecanismos estavam relacionados à ajuda às famílias de baixa renda, aumentando a eficiência e diminuindo ao máximo os desperdícios causados pelas intermediações.

Essas formas que foram, no passado monopólio da concepção liberal, têm sido incorporadas, defendidas e disseminadas nas mais diversas situações político-ideológicas, inclusive socialistas e social-democratas. E têm sido justificadas tanto pela vontade de desburocratizar e desestatizar a política, quanto pelo fato de ampliar o grau de individualização e liberdade do usuário quanto, finalmente, por razões econômicas: a monetização de tais relações ampliaria o grau de demanda solvável das famílias, introduzindo mais energia às famílias e a economia (Draibe, 1993: 35).

Ricardo Paes de Barros e Miguel Nathan Foguel, relatando em 2000 o debate existente com respeito à erradicação da pobreza, ressaltavam a necessidade da focalização em seu artigo *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*.

[...] a combinação da má focalização dos gastos públicos sociais com o fato de esses gastos representarem cerca de três a quatro vezes do que se necessita para erradicar a pobreza no país permite concluir que é possível eliminar a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social. Embora se reconheça que o (re)desenho de programas públicos adequadamente focalizados é uma tarefa complexa, essa conclusão nos parece auspiciosa na medida em que aponta para uma solução da pobreza que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos (Barros & Foguel, 2000: 739).

A nossa economia atingiu um grau de crescimento que nos permite afirmar que a ausência de recursos não é o nosso maior problema, pois não somos um país pobre, embora tenhamos muitos pobres. Para vencermos a pobreza, faz-se necessário que os recursos cheguem efetivamente aos necessitados. A focalização das políticas sociais é uma opção que quase não gera oposições significativas no Brasil, atualmente. É, possivelmente, a melhor ferramenta com que contamos para acelerar nosso desenvolvimento e melhorar o bem-estar das pessoas. Entretanto, para que possamos ter um desenvolvimento sustentado, há que se quebrar o ciclo de reprodução da pobreza: aos filhos dos pobres devem-se oferecer as oportunidades e a educação necessárias para sua inserção no mercado de trabalho.

Entretanto, a opção pela focalização ainda não estava clara, no Brasil, na virada do milênio. Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho analisam, em *Desafios para a política social brasileira*, a política social brasileira, entendendo que, nos últimos anos do século XX, ela passou por transformações que a fazem moderna e descentralizada. No entanto, alguns problemas permanecem e, entre eles, o mais grave seria o fato de que a focalização ainda estar-se-ia dando de forma precária e com pouca efetividade. “A pequena atenção dispensada à focalização nos mais carentes [...], entre outros aspectos, são identificados como potenciais causas da baixa efetividade” (Barros & Carvalho, 2004: 434).

Com dados de 2004, os autores afirmam que uma das marcas da sociedade brasileira é haver uma grande proporção da população vivendo na pobreza (34%) e na extrema pobreza (15%), apesar de a nossa renda *per capita* ter capacidade de

suprir nossas necessidades nutricionais e nossas necessidades básicas. Com a transferência de 18% dos gastos federais com programas compensatórios, dentre os quais a Previdência Rural e o Programa Bolsa Família, seria possível erradicar a extrema pobreza. A redução da desigualdade seria fundamental para a diminuição da extrema pobreza “porque quanto mais se utilizarem as reduções no grau de desigualdade, menor será o requerimento mínimo de crescimento para se atingir uma meta determinada de redução na extrema pobreza” (Barros & Carvalho, 2004: 437).

Os autores criticam a política social brasileira pelo fato de que ela tem falhado de forma sistemática no objetivo de atingir os mais pobres. “Em geral, grande parte dos programas sociais deixam de beneficiar os segmentos mais pobres da população em favor dos segmentos não-pobres” (Barros & Carvalho, 2004: 439). Apesar de a quantidade de recursos disponíveis ser suficiente para eliminar a pobreza, não o é em quantidade suficiente para atender à parcela não-pobre. Em outras palavras, as políticas sociais têm que ser focadas, e não podem ser universalizadas, ao menos na atual conjuntura:

qualquer mudança na política social brasileira será incapaz de elevar sua efetividade no combate à pobreza enquanto não se adotar uma clara opção pelos mais pobres. Somente com a garantia de prioridade para este grupo é que a política social brasileira será capaz de ter o impacto sobre a extrema pobreza que todos nós esperamos (Barros & Carvalho, 2004: 435).

A prioridade absoluta aos mais pobres precisaria dar atenção a três níveis de focalização: o primeiro teria que levar em consideração que as transferências de recursos da União para os estados e municípios devem ser proporcionais aos graus de carência; em adição, seria necessário rever as regras que definem a população-alvo dos programas federais, pois em vários casos “a própria regra discrimina a população mais pobre, impedindo que a mesma tenha acesso prioritário” (Barros & Carvalho, 2004: 452); finalmente, faz-se necessário aprimorar o cadastramento das famílias pobres, porque “as camadas mais carentes da população tendem a estar fora dos cadastros administrativos existentes” (Barros & Carvalho, 2004: 452). Fica clara a mudança que tem ocorrido nas últimas décadas na agenda dos direitos sociais no Brasil. Passamos das garantias aos trabalhadores urbanos com carteira assinada para garantias a um contingente até então excluído, o daqueles que fazem parte dos cadastros de pobreza.

5.2.

O debate sobre os programas de renda mínima no Brasil

Na década de 1990, começou a prosperar no Brasil a ideia de que um programa de transferência de algum tipo de renda seria uma política pública eficiente no combate à pobreza. Um fator importante para que os programas de renda mínima passassem, nas últimas décadas do século XX, a ser vistos como alternativas para as políticas de proteção sociais universalistas foi o enfraquecimento do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos.

Carlos Alberto Ramos, Doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII, destaca que nos anos 1980, na Europa e também nos Estados Unidos, ampliou-se o debate sobre a viabilidade da manutenção dos sistemas de proteção social em vigor. Estes passaram a ser criticados por sua ineficiência e por sua duvidosa viabilidade econômica. A crise econômica dos anos 1970 estava colocando obstáculos ao Estado de bem-estar social, que se apoiava em contínuo crescimento econômico e em baixas taxas de desemprego.

Observamos, assim, [...] que o antigo sistema de proteção social não é mais funcional ao novo contexto econômico e social. Na perspectiva dos trabalhadores, o crescente desemprego e sua permanência no tempo levam a uma paulatina perda dos direitos sociais, visto que os benefícios estavam atrelados à integração no mercado de trabalho. Do ângulo dos gestores de política, o equilíbrio financeiro do antigo Welfare State é cada vez mais problemático, já que aumentam as demandas (por elevação do desemprego, crescimento da expectativa de vida, etc.) e se reduzem as fontes de arrecadação (por redução do mercado de trabalho tradicional, assalariados a tempo integral e dedicação exclusiva) (Ramos, 1998: 27).

Em *Família e política de renda mínima*, a historiadora Ana Maria Medeiros da Fonseca defende que, no Brasil, a proposta de um programa de renda mínima condicionado à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos na rede pública de ensino foi vitoriosa no debate que se seguiu às propostas universalistas e ao projeto de lei do senador Eduardo Matarazzo Suplicy da década de 1990. “Assim, aqueles que eram projetos ou programas, principalmente municipais, e, em geral, em execução em municípios com maiores recursos, transformaram-se em modelos para o ‘programa federal’ de garantia de renda mínima” (Fonseca, 2001: 27).

De acordo com Fonseca, as discussões sobre programas de renda mínima como ferramentas para eliminar a pobreza começaram, no Brasil, na década de 1970. O engenheiro e economista Antonio Maria da Silveira publicou o artigo *Redistribuição de renda* (Silveira, 1975), em que defendia a ideia de que não poderíamos esperar os frutos do crescimento econômico para extinguirmos nossa pobreza. Seria necessário que fosse implementado um programa governamental que, com a menor interferência possível na economia de mercado, não sofresse da falta de eficácia dos métodos até então utilizados. O imposto de renda negativo permitiria que os indivíduos fizessem suas escolhas livremente e não sofreria dos custos burocráticos característicos dos programas governamentais da época.³³

A redistribuição em termos monetários costuma impressionar negativamente a muitos. Lembremos que é a mais eficiente, a menos custosa. Lembremos também que é a mais eficaz e que é a forma que levará maior satisfação aos beneficiados. Realmente, os beneficiados poderão adquirir o que melhor lhes aprouver e isto é certamente salutar, menos em casos patológicos que devem ser tratados à parte. Os gastos da classe pobre podem não parecer racionais a observadores de outras classes, mas acreditamos que isto é devido ao verdadeiro desafio que é a existência na pobreza, ao horizonte necessariamente curto do pobre, pois seu problema é conseguir o mínimo de cada dia. Os gastos de consumo serão necessária e automaticamente modificados se a garantia de sobrevivência lhes for proporcionada (Silveira, 1975: 14).

Em *Da assistência social aos programas de renda mínima garantida*, Sônia Miriam Draibe afirma que “tanto a ancoragem teórica quanto a lógica subjacente à proposição de uma renda mínima garantida têm origem liberal” (Draibe, 1992: 265). Para os liberais, a renda mínima estaria de acordo com sua concepção das funções do Estado, e serviria para “complementar aquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade” (Draibe, 1992: 265).

Silveira, à frente do seu tempo, já enxergava o avanço tecnológico como um aliado contra a burocracia no objetivo de minimizar os custos de implantação do programa que estava propondo.

³³ Estas ideias estavam provavelmente apoiadas nas teses do economista norte-americano Milton Friedman, da Universidade de Chicago, que, em seu livro *Capitalismo e liberdade*, defendia que a pobreza deveria ser combatida através da ajuda direta aos indivíduos. Friedman menciona as vantagens de um programa de renda mínima: está diretamente dirigido para o problema da pobreza; a ajuda é dada da forma mais útil, o dinheiro; é de ordem geral; e deixa transparente o seu custo para a sociedade. As famílias teriam a liberdade de alocar o dinheiro recebido em função de suas decisões e do que for oferecido pelo mercado. Esta ajuda dada diretamente em dinheiro evitaria a burocracia, seus gastos e sua tendência ao uso político, e seria focada nos pobres e jamais nas categorias, como classe, etnias etc (Friedman, 1977).

As dificuldades de implementação da proposta não podem ser desprezadas. A Receita Federal teria que estender o sistema de informações e análise a toda população adulta ou, mais provavelmente, a todas as unidades familiares. Entretanto, observemos que estes custos tendem a decrescer substancialmente, dado o progresso tecnológico recente. [...] Observemos que os custos são certamente bem menores do que os envolvidos nos sistemas alternativos existentes ou propostos (Silveira, 1975: 14).

O argumento de que em uma democracia só pode haver continuidade caso a desigualdade seja limitada e a miséria não castigue grande parte dos indivíduos foi desenvolvido por Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger em *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Visando a diminuir a nossa forte concentração de renda, previa que o financiamento deste programa viria de uma revisão no sistema de imposto de renda, da criação de um imposto sobre a riqueza líquida e da implementação do imposto sobre doações e heranças.

Em 1991, o senador Eduardo Matarazzo Suplicy apresentou o projeto de lei 80/91 que objetivava fornecer uma complementação de renda aos maiores de 25 anos com rendimentos mensais abaixo de um determinado patamar. O valor dessa complementação seria de 30% da diferença entre sua renda e o patamar considerado. Aqui a prioridade seria dada aos maiores de 60 anos. Suplicy propunha, paralelamente à implantação desse programa, a supressão de grande parte dos programas assistenciais, visto que ineficientes e perdulários. Chamava a atenção para o fato de que a forma de garantir uma renda mínima aos adultos que não conseguiam rendimentos para suas necessidades básicas era defendida pelos mais diversos pensadores:

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 Friedman. Reconheço a persistência do brasileiro Antonio Maria da Silveira, que o defende há vinte anos. 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 (Suplicy, 1992: 51).

Suplicy, ao encerrar a justificativa em defesa de seu projeto de lei, pontuava as diversas tentativas que o país tinha feito para diminuir a miséria e clamava que essa era uma rara oportunidade para se alcançar este objetivo:

para uma sociedade que hoje se caracteriza por ser uma das que apresentam disparidades sócio-econômicas das mais intensas e graves do mundo, que tem repetidamente fracassado em suas tentativas de diminuir a pobreza e as desigualdades, a determinação expressa de erradicar a miséria, e suas consequências, deve constituir-se em vontade maior. Faz-se então necessária a criação de um instrumento de política econômica que cumpra tal objetivo da melhor e mais eficiente maneira (Suplicy, 1992: 53).

O artigo *Pobreza e garantia de renda mínima*, do economista José Márcio Camargo, trouxe um novo enfoque à discussão. Sua preocupação estava em estudar a elaboração de políticas sociais que, ao mesmo tempo em que reduzissem a pobreza no curto prazo, diminuíssem a reprodução da pobreza também no longo prazo. Camargo argumentava que “após mais de quatro décadas de crescimento acelerado, a economia brasileira atingiu um nível de renda per capita bastante acima daquele característico dos países considerados pobres” (Camargo, 1991). No entanto, iniciávamos os anos 90 com o desafio de tirarmos da miséria quase metade de nossa população. Haveria, segundo Camargo, cinco causas para essa situação:

primeiro, a própria pobreza gera mecanismos que a reproduzem; segundo, as enormes deficiências do sistema público de educação básica; terceiro, a excessivamente concentrada distribuição da propriedade da terra; quarto, a estrutura de incentivos fiscais e monetários que favorece os postos de trabalho ocupados por trabalhadores mais qualificados, em detrimento dos postos de trabalho ocupados por trabalhadores menos qualificados e, finalmente, a legislação trabalhista, que incentiva a superexploração e relações de trabalho de curto prazo para os trabalhadores não qualificados e desincentiva o investimento em treinamento pelas empresas (Camargo, 1991).

Para o autor, uma característica marcante do nosso mercado de trabalho seria o fato de que a pobreza do presente se refletiria em uma reprodução da mesma no futuro. Ele enfatiza a presença de maus empregos em que, após 35 anos de trabalho, o trabalhador receberia um salário semelhante a outro que viesse a se integrar no mercado naquele momento. A perversa consequência desse fenômeno seria que “uma criança que entra cedo no mercado de trabalho contribui com uma parcela substancial da renda familiar. Ou seja, nas famílias pobres, o valor da força de trabalho das crianças é maior que nas famílias ricas” (Camargo, 1991). Ao entrarem cedo no mercado de trabalho, as crianças pobres sairiam cedo da escola, obrigando-se a aceitar empregos em trabalhos que não exigem maiores qualificações, reproduzindo assim a pobreza da geração anterior.

Camargo defendia o seu apoio ao Programa de Renda Mínima do senador Suplicy, que teria a vantagem de não “criar uma burocracia paralela para distribuir bens e serviços que, no Brasil, nunca chegam realmente aos pobres” (Camargo, 1991). Apresenta, no entanto, duas sugestões. Na primeira, e pelas razões explicitadas, Camargo não recomenda que o programa dê prioridade aos idosos. Na segunda, preocupado com a dificuldade de se fiscalizar um programa deste alcance, sugere a exigência de que os beneficiados tivessem todos os filhos matriculados em escolas públicas. Essa exigência traria uma restrição ao projeto do senador Suplicy, uma vez que só as famílias com filhos em idade escolar teriam acesso ao benefício.

Fonseca ressalta que esse formato acabaria sendo a referência para os primeiros programas de renda mínima no Brasil, porque a ideia de que eles fossem condicionados “à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos, em idade escolar, na rede pública de ensino representou uma mudança radical em relação ao projeto original e ao debate da década de 1970” (Fonseca, 2001: 105). É provável que as inseguranças econômicas e políticas do período que vai de 1991 a 1995 possam ter motivado o fato de que “entre o projeto de 1991 e as primeiras experiências, em 1995, houve um vazio de iniciativas” (Fonseca, 2001: 109).

Ressalta, porém, que a formatação dos projetos legislativos que foram apresentados a partir de 1995 trouxe o impacto dos programas que estavam em execução em Campinas, Ribeirão Preto e Distrito Federal. O projeto do senador Suplicy recebeu emendas em 1996 na Câmara de Deputados, sendo que algumas delas “condicionam o recebimento da renda mínima à vinculação das crianças e adolescentes à rede escolar, mas garantem o acesso aos cidadãos pobres e sem filhos ou dependentes” (Fonseca, 2001: 109).

No final de 1997 foi sancionada a Lei nº 9.533, que dava autorização ao poder Executivo para apoiar financeiramente programas de garantia de renda mínima uma vez que estivessem associados a ações sociais e educativas. Esse apoio seria dado aos municípios que não tivessem recursos para cobrir suas ações integralmente. Tratava-se de um programa apoiado na ação dos municípios:

é importante ressaltar que o modelo adotado, fortemente inspirado nas experiências das instâncias subnacionais ou nas estratégias de combate à pobreza no plano local, depende da adesão dos municípios que se enquadrem nos critérios de seleção – os demais não contam com apoio financeiro – e requer, de todos os municípios que atendem aos requisitos, a mesma contrapartida (Fonseca, 2001: 118).

As discussões em todo o mundo, nas últimas décadas, em relação a programas de garantia de algum tipo de renda mínima, refletem algumas das novas questões que vêm sendo criadas em função das modificações nas atividades produtivas. Com efeito, os postos de trabalho, tendo em vista o surgimento e a disseminação de novas tecnologias, não acompanharam o vertiginoso crescimento dos níveis de produtividade que foram alcançados. Consequentemente, o acesso à renda através do trabalho remunerado sofreu um declínio acentuado. Esse desemprego continuado provoca, ao mesmo tempo, outro efeito perverso: o da crise dos sistemas de seguridade social, uma vez que a quantidade de contribuintes cai dramaticamente, e aumenta a base dos que deles dependem.

Assim, seja em decorrência do excedente de trabalho, da geração de postos de trabalho precários, de trabalho com baixo grau de formalização contratual, e do distanciamento das redes de proteção, ou da combinação destes elementos que caracterizam as vulnerabilidades sociais, coloca-se a exigência de mecanismos novos de proteção social. É nesse quadro da chamada crise da sociedade salarial que o debate internacional sobre programa de renda mínima ganha vigor (Fonseca, 2001: 122).

Samuel Pessôa resalta a importância da condicionalidade, exigindo a contrapartida dos beneficiários dos programas de transferência de renda:

eu acho que tem uma coisinha aqui muito importante, que é o seguinte: essa ideia aqui do programa condicionado, a origem do programa condicionado de transferência de renda, o objetivo não era diminuir a desigualdade no curto prazo. A transferência de renda era muito pouco importante. O importante era educar as crianças, pra que você tivesse pouca desigualdade, e pouca pobreza na geração futura. É verdade que era bom você diminuir a desigualdade na geração presente. Mas não importava: eu me lembro de ter participado de discussões em que algumas pessoas na mesa diziam: a pessoa vai ganhar dinheiro e não vai querer trabalhar. Vai gastar em cachaça e tal. Eu falava: Isso não me importa. O cara pode gastar tudo em cachaça. Para mim, não faz a menor diferença. Isso não é nada importante. O importante é que ele coloque os filhos na escola, e que o Estado dê escola pública e de qualidade para essas crianças. Se eu conseguir isso, o programa é 100% bem sucedido. As pessoas tinham que dar uma contrapartida para a sociedade, porque a ideia era o seguinte: que a sociedade não é responsável pela desigualdade e pela pobreza. Responsável pela desigualdade e pela pobreza é todo mundo. Inclusive o pobre. Consequentemente, se ele está ganhando algum dinheiro, é importante que ele dê uma contrapartida pra sociedade, seja lá de que forma for. Que ele faça trabalho social, que ele coloque o filho na escola. Não

importa. Mas ele deveria dar uma contrapartida, porque senão, não fazia muito sentido (Pessôa, 2013).

Para Pessôa, ainda existe uma clivagem, mas caminharíamos lentamente para um consenso quanto à importância relativa maior da educação:

eu acho que a clivagem persiste. Eu acho que nos estudantes do mainstream esse é um ponto pacífico. Acho que todo mundo concorda que isso, hoje, é um ponto central. Mas eu acho que as pessoas que abraçam uma visão mais estruturalista são críticas. Mas eu acho que, até nessas pessoas, nessa visão, há uma percepção que, de fato, a educação tem uma importância maior do que se acreditava há 20, 30 anos atrás. Eu acho que lentamente está virando um consenso (Pessôa, 2013).

O filósofo e cientista social belga Philippe Van Parijs³⁴ é um importante defensor dos programas de renda mínima. Considera que não é necessário ter trabalhado, ter efetuado contribuições, estar passando por necessidades ou estar em busca de emprego para ter direito a esta renda mínima. Seria uma renda básica incondicional para todos os cidadãos. Van Parijs está apoiado nas ideias que Thomas Paine³⁵ apresentou em *Agrarian justice*. Segundo Draibe, Paine é frequentemente “lembrado como o primeiro defensor da ideia de um direito à renda absolutamente incondicional” (Draibe, 1992: 265).

Paine defende a realização, a todas as pessoas, de um pagamento mínimo, tendo em vista que: “*every individual in the world is born therein with legitimate claims on a certain kind of property, or its equivalent*” (Paine, 2011: iii). Para isso, propõe ao Diretório da Revolução Francesa a criação de um Fundo Nacional, que objetivaria compensar a propriedade não recebida, bem como prover uma renda adicional aos maiores de cinquenta anos:

to create a National Fund, out of which there shall be paid to every person, when arrived at the age of twenty one years, the sum of fifteen pounds sterling, as a compensation in part, for the loss of his or her natural inheritance, by the introduction of the system of landed property: And also, the sum of ten pounds per annum, during life, to every person now living, of the age of fifty years, and to all others as they shall arrive at that age (Paine, 2011: 10).

Não deveria haver nenhuma condicionalidade para esses pagamentos, e os que preferissem não recebê-los devolveriam o valor ao Fundo Nacional:

³⁴ Philippe Van Parijs (1951-) nasceu em Bruxelas. Possui doutorados em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Louvain e Filosofia pela Universidade de Oxford.

³⁵ Thomas Paine nasceu em Thetford, na Inglaterra, em 1737 e morreu em Nova York, nos Estados Unidos da América, em 1809. Teve participação nas revoluções americana e francesa, tendo sido eleito para a Convenção em 1792. Escreveu *Agrarian justice* em 1795.

it is proposed that the payments, as already stated, be made to every person, rich or poor. It is best to make it so, to prevent invidious distinctions. It is also right it should be so, because it is in lieu of the natural inheritance, which, as a right, belongs to every man, over and above the property he may have created, or inherited from those who did. Such persons as do not choose to receive it can throw it into the common fund (Paine, 2011: 11).

Van Parijs considera que nas sociedades desenvolvidas o emprego é um recurso escasso. Atualmente, os postos de trabalho estariam mal distribuídos e far-se-ia necessário um tipo de pagamento para reparar esse problema:

le point de départ, ici, réside dans l'observation que dans nos sociétés fortement organisées et technologisées une bonne partie de ce qui nous est donné l'est sous la forme d'emplois. Dans nos sociétés, en effet, les emplois constituent des ressources rares. [...] Cette rareté se manifeste de la manière la plus évidente dans le fait que, pour des raisons complexes et fondamentales, il existe dans nos économies un important chômage involontaire. Mais elle se manifeste aussi dans le fait que les emplois existants sont très inégalement attrayants – que ce soit en raison du revenu très inégal qui leur est attaché, des possibilités de promotion qui leur sont liées ou de leurs caractéristiques intrinsèques - de telle sorte que certains préféreraient à leur propre emploi celui occupé par d'autres, qu'ils en soient exclus du fait qu'ils ne disposent pas des talents ad hoc ou pour toute autre raison. Cette rareté des emplois – globalement ou pour les catégories d'emplois les plus attrayantes – peut aussi s'exprimer en disant qu'il existe de rentes d'emploi - et de rentes autrement massives que celles qui apparaissent sous la forme d'héritage – qui sont aujourd'hui appropriées, du reste de manière très inégale, par ceux-là seuls qui ont un emploi (Van Parijs, 1996: 39).

Assim como Paine, Van Parijs crê ser legítimo o recebimento de uma prestação universal, baseada na existência de um patrimônio comum. Seu raciocínio afasta a necessidade de se observar a crise que, a partir dos anos 1970 e, com mais intensidade a partir da década de 1990, vem minando os Estados de bem-estar social das nações mais desenvolvidas. A implantação de uma renda mínima pessoal não dependeria de crises para justificar sua implantação.

Van Parijs esteve presente na formação da agenda do combate à pobreza no Brasil. Conforme o depoimento de Suplicy:

em 1996, levei o Professor Philippe Van Parijs, filósofo e economista que tão bem tem defendido a Renda Básica de Cidadania, para uma audiência com o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza; presente, o Dep. Nelson Marchezan, um daqueles proponentes. Van Parijs salientou que o objetivo melhor seria a renda básica incondicional, mas que se iniciar a garantia da renda mínima associando-se às oportunidades de educação era um bom passo, pois estaria relacionando-a ao investimento em capital humano. Foi então que o Presidente Fernando Henrique Cardoso deu o sinal verde para que fosse aprovada a Lei 9.533, de 1997, que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que

instituísssem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas (Silva e Silva, 2012: 237).

Fonseca ressalta as diferenças entre os novos pobres europeus e os pobres brasileiros. Na Europa, a imagem dos pobres, em função da expulsão da mão de obra mais qualificada do mercado de trabalho, não é a de idosos, incapazes, ou de baixa escolaridade e qualificação. Esse estoque de adultos qualificados e residentes em áreas economicamente pujantes aumenta a quantidade de pobres. Ao lado deles estão os jovens, parcial ou definitivamente excluídos do mercado de trabalho. Quanto ao Brasil,

observa-se que aqui não se alude à desestruturação do mercado de trabalho, com altas taxas de desemprego, à geração de postos de trabalho precários, às ocupações subcontratadas, à exclusão do mercado de trabalho de um importante contingente da população ativa. Certamente, entre nós, não se trata apenas destes novos pobres – nossa pobreza não é nova e jamais foi residual (Fonseca, 2001: 139).

A partir dos anos 1980 vários países da Europa estudaram a utilização de programas de renda mínima no combate à pobreza. Em 24 de junho de 1992, uma Recomendação das Comunidades Europeias (92/441/CEE) menciona os critérios comuns que se relacionam com os recursos e sistemas de proteção social. É recomendado aos Estados-membros que

reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, conseqüentemente, adaptem o respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário, segundo os princípios e as orientações a seguir expostos (CCE, 2011).

A implementação desse direito deveria seguir algumas orientações práticas: fixar, em função do nível de vida e do nível de preços no Estado-membro considerado, e para diferentes tipos e dimensões de agregados familiares, o montante dos recursos considerados suficientes para uma cobertura das necessidades essenciais no respeito à dignidade humana; adaptar ou completar os montantes de forma a satisfazer necessidades específicas; definir modalidades de revisão periódica desses montantes, de acordo com indicadores claramente definidos, para que continue a ser assegurada a cobertura das necessidades (CCE, 2011).

Fonseca observa que a grande maioria dos países da Europa conta com programas de garantia de renda mínima. Essas experiências são variadas e se

diferenciam principalmente pelas condições de acesso, tais como a nacionalidade, a idade, a residência etc. Também não são uniformes a fórmula de cálculo do benefício e as contrapartidas exigidas. Os programas são complementares, pois não são substitutivos de outros direitos sociais.

O valor da renda mínima é definido a partir da renda do demandante, se for uma pessoa só; ou de sua renda e dos demais membros de sua família. Assim, a complementação permite que o indivíduo ou o grupo familiar atinjam o patamar mínimo de renda. Essa é a forma de garantir a cada indivíduo, ou a cada grupo familiar, um rendimento adequado ao atendimento de suas necessidades (Fonseca, 2001: 151).

Essa política de distribuição de recursos monetários aparece, em todos os países, associada a outros benefícios e serviços. Entre eles estão a assistência médica, subsídios para a habitação e políticas de formação e qualificação profissional. Esses programas são universais, pois se destinam a todos que se encontram abaixo de certo patamar de renda, ou que estiverem passando por dificuldades decorrentes de insuficiência de renda.

A renda é um direito, e o cidadão ou cidadã podem requerer o acesso à renda; ao direito à renda estão associadas outras prestações e serviços, indicando a compreensão de que a pobreza tem outras formas de expressão, além da renda; a renda é um direito constitucional no sentido que depende de certos pré-requisitos ou da aceitação de certas condições (disponibilidade para o trabalho, contrato de inserção). Lembrando das posições em debate, e tendo em conta os programas em curso, verifica-se uma grande diversidade tanto no debate como nas experiências em desenvolvimento (Fonseca, 2001: 152).

Essa constatação, no entender de Fonseca, não obscurece a distância entre essas posições e as experiências então em andamento no Brasil. A principal diferença estaria na focalização nas famílias pobres, residentes há alguns anos em alguns dos mais de cinco mil municípios brasileiros, com crianças e adolescentes, contrariamente à universalização da experiência internacional.

Nossos programas, mesmo que no presente minorem as condições de privação de algumas famílias, são para o futuro – para que a pobreza de hoje não estimule a de amanhã, e deixam à margem milhões de brasileiros. Nossos programas pretendem combater a pobreza, evitando o trabalho infantil e aumentando o grau de escolaridade das crianças e adolescentes das famílias pobres residentes em alguns municípios. A ideia que os sustenta é que a elevação do nível de escolaridade das crianças e dos adolescentes das famílias beneficiadas lhes dará melhores condições de geração de renda, rompendo, dessa maneira, com a reprodução intergeracional da pobreza (Fonseca, 2001: 152-153).

5.3.

O pioneirismo das unidades subnacionais no combate à pobreza

Em Campinas, foi criado através da Lei nº 11.471, de 03/03/1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar. Esse programa, dirigido às famílias em situação de extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças e adolescentes, considerava elegíveis as famílias que tivessem filhos entre zero e 14 anos, ou maiores desde que portadores de deficiências físicas ou mentais que os incapacitem para o trabalho; residissem em Campinas há pelo menos dois anos da data da publicação da lei; tivessem renda mensal inferior a R\$ 35,00 por pessoa da família; concordassem em atender às obrigações estabelecidas em um Termo de Responsabilidade e Compromisso.

O Termo de Responsabilidade e Compromisso, assinado pelos responsáveis pelas famílias que atendam aos critérios estabelecidos, tem por finalidade, no desenho do Programa, comprometê-los na garantia da frequência das crianças e adolescentes nas escolas, no atendimento regular à saúde dessas crianças e adolescentes e na sua não permanência nas ruas. Pelo Termo, o responsável familiar também se compromete a participar de uma reunião mensal (Fonseca, 2001: 157).

O Programa do Distrito Federal, *Bolsa Família para a Educação*, foi instituído pelo Decreto nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995, e regulamentado pela Portaria nº 16, de 9 de fevereiro de 1995. Pelas regras do programa, seriam elegíveis as famílias que tivessem crianças entre 7 e 14 anos de idade; cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a meio salário mínimo; que residissem há pelo menos cinco anos no Distrito Federal; que tivessem as crianças em idade escolar matriculadas na rede pública de ensino.

“O programa Bolsa Família para a Educação (Bolsa Escola) determina que as mulheres sejam responsáveis pela família e apenas em situações especiais essa atribuição pode recair sobre os homens. O suposto é que a mulher zelará melhor pelos interesses da família. As mulheres, sobretudo as mães, agiriam de forma menos egoísta, individualista e assim os recursos estariam em ‘boas mãos’ e os compromissos previstos nos termos de responsabilidade seriam cumpridos. É certo que se esta pode ser uma boa percepção no plano da cultura, embora pareça fundada na natureza ou na biologia, ela passa ao largo de questões cruciais como as hierarquias, as distribuições de poder no interior das famílias” (Fonseca, 2001: 165).

Um terceiro programa implementado em 1995 foi o programa de garantia de renda Familiar Mínima do município de Ribeirão Preto, instituído pela Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995 e pelo Decreto nº 283, de 19 de dezembro de

1995. Esse programa tinha como objetivos manter as crianças e adolescentes nas escolas e creches; combater o trabalho infantil e a desnutrição; reduzir a mortalidade infantil e garantir oportunidades iguais para crianças e adolescentes portadores de deficiências. As condições de elegibilidade das famílias eram que: tivessem filhos ou dependentes entre 0 e 14 anos; residissem em Ribeirão Preto há pelo menos cinco anos; tivessem renda mensal inferior a R\$ 240,00; estivessem dispostas a atender às obrigações estabelecidas em Termo de Responsabilidade e Compromisso.

O combate à pobreza na década de 1990 teve, portanto, início em municípios. Tal fato está aliado à ideia de eficiência, mais do que à de disponibilidade de recursos. De acordo com Sonia Rocha,

o gasto social no Brasil – que inclui a totalidade dos gastos da previdência, da saúde, da educação – equivale a cerca de 20% do PIB. É evidente que a persistência da pobreza não está vinculada à insuficiência do gasto público, e que, por consequência, não se trata apenas da mobilização de recursos adicionais, mas de mudança na natureza do gasto social e da melhoria da sua eficiência, em geral (Rocha, 2003: 192).

Para Rocha a focalização deve levar em conta que, por existirem desigualdades de distribuição de renda, a operação deveria ter prioridades claramente definidas:

adotar o combate à pobreza como bandeira política consequente requer a reestruturação do gasto social, em geral, e o redesenho dos mecanismos voltados especificamente ao atendimento dos pobres. Implica ainda que os mecanismos de financiamento do gasto público levem em conta, explicitamente, as desigualdades da distribuição de renda no país. Especificamente, na operacionalização de políticas antipobreza, é indispensável concentrar o uso de recursos, antigos ou novos, em políticas de objetivos claros e focalizados em populações bem definidas. É essencial priorizar o atendimento aos mais pobres, mas garantindo a eficiência operacional, tanto de medidas assistenciais, que apenas amenizam os sintomas presentes na pobreza, como daquelas que têm o potencial de romper de forma definitiva o círculo vicioso da pobreza (Rocha, 2003: 193).

5.4.

O programa Bolsa Família e a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza

Fica clara a mudança que tem ocorrido nas últimas duas décadas na agenda dos direitos sociais no Brasil. Passamos das garantias aos trabalhadores urbanos com carteira assinada para garantias a um contingente até então excluído, o

daqueles que fazem parte dos cadastros de pobreza. O Bolsa Família é a consolidação de diversos programas de transferência de renda focalizada que foram iniciados, na esfera federal, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e que atende mais de 14 milhões de famílias (Ismael, 2014).

A condição de aliar a transferência de renda à ideia de melhorar a educação dos dependentes dessa ajuda estava clara nos programas pioneiros. Percebe-se que não prosperou, no fortalecimento da agenda das políticas sociais no combate à pobreza no Brasil, o viés da transferência incondicional de renda. Com o Programa Bolsa Família, implantado no governo Lula, a exigência de presença nas escolas públicas consagrou a linhagem de pensamento que defendia a necessidade de se melhorar a educação das famílias pobres para se tentar quebrar o ciclo da pobreza.

O *Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola Federal* (Brasil, 2001) foi criado no segundo governo Fernando Henrique Cardoso através da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Inspirado em experiências similares que tiveram início em Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto, tinha como objetivos declarados assegurar a educação para crianças de baixa renda e realizar transferências diretas condicionadas de renda. Foram criados apenas dois parâmetros, faixa etária e renda, visando a disponibilizar o benefício para todos que se enquadrassem na linha de atendimento.

Sendo assim, todas as crianças entre 6 e 15 anos que frequentassem o ensino fundamental e cujas famílias tivessem renda per capita de até R\$90,00 poderiam receber o benefício do Bolsa Escola Federal. Foi dada também importância aos municípios. Os municípios que quisessem adotar o Programa Nacional de Bolsa Escola assinariam um termo de adesão e cadastrariam todas as famílias que tivessem direito ao benefício. É importante salientar que o programa não exigia contrapartida financeira dos municípios.

O *Programa Bolsa Família* (Brasil, 2004) foi criado no primeiro governo Lula através da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O Programa tinha por

finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, tais como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação; o Programa Auxílio-Gás; e o Cadastramento Único do Governo Federal, todos esses instituídos nos governos Fernando Henrique Cardoso.

O programa apresentava como condicionalidades na área da educação a obrigatoriedade de matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino e garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo. As condicionalidades na área da saúde para gestantes e nutrizes eram inscrever-se no pré-natal, comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência e participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos deveriam levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização.

Conforme Ricardo Ismael, essas condicionalidades visavam a atender dois objetivos principais: “reduzir a pobreza no Brasil, especialmente a pobreza extrema, através de transferências monetárias, e interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, através das condicionalidades de saúde e, muito especialmente, de educação” (Ismael, 2014).

Celia Lessa Kerstenetzky, em *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*, considera que houve efetiva contribuição do Programa para a redução da pobreza:

as transferências representaram [...] um importante mecanismo de alívio à pobreza para famílias muito pobres e podem ter tido efeitos significativos sobre a subnutrição infantil. De fato, estima-se que 87% das transferências foram utilizadas pelas famílias para comprar alimentos (Kerstenetzky, 2009: 58).

Também em relação à desigualdade de renda, Kerstenetzky vê influência positiva do nosso programa de transferência direta de renda:

depois de oscilar por décadas em torno de um coeficiente de Gini de 0,60, a desigualdade na distribuição pessoal da renda no Brasil vem cedendo de modo inequívoco ao longo dos últimos seis anos (2001-2006), alcançando em 2006 um Gini de 0,56, o que representa uma variação negativa de 6%. [...] O efeito significativo sobre a desigualdade total pode então ser atribuído ao fato de que um número substancial de pessoas na cauda inferior da distribuição está complementando sua diminuta renda com esses benefícios monetários (Kerstenetzky, 2009: 56-57).

Também Marcelo Neri, em *O Rio e o novo federalismo social*, comenta a importância do programa para a redução da pobreza e da desigualdade de renda:

durante seus nove anos de existência, o programa BF passou por expansões e foi alvo de uma série de estudos empíricos, que demonstraram seu elevado grau de focalização e um forte impacto na pobreza e na desigualdade de renda propiciado pela estrutura e capacidade do programa de chegar aos mais pobres (Neri, 2012: 477-479).

No entanto, Neri vê deficiências flagrantes na qualidade do nosso ensino na faixa etária-objeto do programa. Creio que esse é um óbice quando pensamos no objetivo de quebrar o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza:

dados o desempenho brasileiro e as estatísticas de frequência escolar e tempo de permanência na escola para essa faixa etária, percebe-se que o grande problema da educação fundamental brasileira é a qualidade, e por trás dela, a gestão escolar, a proficiência dos alunos e a jornada escolar insuficiente (Neri, 2012: 482).

Para Lena Lavinas, a importância maior do Bolsa Família é na redução da indigência:

o Bolsa Família tem impacto relativamente modesto em retirar da pobreza seus beneficiários. Mas sua incidência na redução da indigência é significativa e valiosa. É um Programa que pode ser aprimorado, antes de mais nada tornando-o um direito de todos que preenchem os requisitos de elegibilidade (Lavinas, 2010).

Quando nos referimos ao custo para a sociedade do Programa Bolsa Família, constatamos que seu peso relativamente ao PIB é baixo. “O Programa Bolsa Família custou em 2013 aproximadamente 0,5% do PIB (R\$ 23.997.460.000,000), e contemplava em dezembro de 2013 um total de 14.086.199 famílias” (Ismael, 2014). Esse valor equivale a uma transferência direta mensal média de aproximadamente R\$ 142,00. Sem dúvida, temos muito espaço para avançarmos nos valores do Programa. A questão é como melhorar a inércia na melhora do ensino para quebrarmos o ciclo intergeracional de pobreza. “A constatação de que a pobreza extrema pode tornar-se residual no país, até o final dessa década, deve ser comemorada. Mas isso não significa que a sexta

economia do mundo já mobilizou os meios necessários para a erradicação da pobreza no Brasil” (Ismael, 2014).

Papel importante devem ter as instancias subnacionais. Marcelo Neri lembra que durante o governo Dilma “até maio de 2012, nove parcerias distintas haviam sido firmadas entre estados e o governo federal em torno de programas complementares de combate à pobreza” (Neri, 2012: 469). No entanto, “no Programa Bolsa Família predomina a parceria entre o governo federal e as prefeituras, de modo que são estas unidades subnacionais que recebem a maior parte de recursos da União relativas ao PBF” (Ismael, 2014). A descentralização é fundamental para garantir eficiência ao Programa, mas a parceria com os estados deveria ser priorizada, uma vez que também cabe a estes a responsabilidade pelo ensino fundamental.

De acordo com Samuel Pessôa, o programa Bolsa Família não é uma garantia de autonomia futura, mas um passo nesse sentido. No entanto, considera que a saída para as famílias na pobreza é a educação de qualidade:

eu acho que ele é um elemento importante, imprescindível. Acho que é um programa, uma política pública maravilhosa. Eu não gosto dessa história (de) “precisa ter uma porta de saída”. O Bolsa Família é para aliviar as pessoas de uma situação de pobreza muito extrema. As pessoas aliviaram, elas já vão ser melhores. Elas já vão ser melhores mães, melhores pais, só por terem aquilo ali. A porta de saída do Bolsa Família, no meu entender, é a educação básica de qualidade. Não mudou nada. É a educação. Eu acho que a única saída para autonomia, para desenvolvimento econômico, para igualdade, é educação (Pessôa, 2013).

Pessôa vê inúmeros aspectos positivos no Programa, como a focalização, o baixo custo e o pequeno índice de fraudes:

eu acho é que o Bolsa Família é um instrumento importante pra que as famílias que estejam na linha de pobreza tenham um fôlego para se organizarem melhor. E tocarem melhor a sua vida. Nesse sentido, eu acho que é um programa muito bem sucedido. É um programa barato, que vai nas pessoas certas. Acho que a fraude é pequena, e, até hoje, eu não vi nenhum efeito ruim do Bolsa Família (Pessôa, 2013).

Quanto às críticas das quais Pessôa tomou conhecimento, relativas a uma possível redução na oferta de trabalho, considera que não há nenhum aspecto negativo, nem mesmo pelo fato de algumas mães optarem por cuidar de seus filhos ao invés de ingressar no mercado de trabalho:

há pessoas que dizem que há algum sinal de reduzir oferta de trabalho. O que eu vi, o Bolsa Família reduz oferta de trabalho feminino. Como os salários de pessoas com essa qualificação, de pessoas foco do programa, é muito baixo, o custo de oportunidade de você parar de trabalhar e ficar em casa é baixo. Agora, se você é mãe, parou de trabalhar e ficou em casa cuidando dos filhos, talvez seja isso que eu queira que aconteça. O salário que você comanda, no mercado, é tão baixo, que a melhor coisa que você pode fazer é ficar próxima dos seus filhos. E isso vai ser para o país, a longo prazo, melhor, porque crianças que cresceram com a mãe em casa recebendo o Bolsa Família e o pai trabalhando, do que o pai e a mãe fora e a criança mais solta. Então, nem nesse aspecto eu consigo ver um efeito ruim do Bolsa Família (Pessôa, 2013).

Apesar disto, considera que o programa pode ser melhorado, mas sem a preocupação com uma “porta de saída”. Insiste que a solução é uma boa escola:

eu acho que a gente pode é pensar maneiras de melhorar esses programas. Eu acho de tudo o que eu conheço que eu vi até hoje, o programa Bolsa Família só tem efeitos positivos. Isso não quer dizer que ele não possa ser melhorado. Eu não acho que a gente tem que pensar uma porta de saída pra ele. Isso eu acho errado. Acho que é um programa de compensação. Tem gente que vai ficar a vida toda. E tudo bem. Eu acho que a porta de saída do programa Bolsa Família é uma escola boa para os filhos daquelas famílias. Para quebrar o círculo vicioso da pobreza (Pessôa, 2013).

Pessôa comenta ainda sua experiência quando trabalhou com o governo do Ceará, e a resistência que encontrou ao tentar implantar um sistema que premiasse o mérito na educação:

agora, para que isso seja mais eficiente, a gente pode pensar coisas. Quando eu estava lá com o Tasso, o Tasso tinha muita preocupação. E tem muita evidência anedótica de que o Bolsa Família reduz oferta de trabalho no sertão. “Mas Samuel, não tem alguma coisa que a gente possa fazer, pra melhorar? Um 2.0?”. Acho que tem. Bolei um programa que seria um 2.0, que seria assim: já tem o Bolsa Família. Os grupos que ganham Bolsa Família 1 vão ser elegíveis a um Bolsa Família 2.0. A gente vai dobrar o benefício para as crianças progredirem mais rápido na prova Brasil. Então a ideia era: você tem o básico, continua do mesmo jeito, igual, não muda nada. E a gente vai criar outro por mérito. Ele gostou, fizemos projeto de lei. Quando mandamos projeto de lei, as pedagogas “caíram de pau”: “É competição! A gente quer formar cidadãos autônomos! Vocês vão trazer a competição pra dentro da escola, que coisa feia! O aluno agora vai estudar só porque vai ganhar dinheiro, não! Ele tem que estar imbuído”. Aquela visão romântica que pedagogo tem. Depois, eu vi uns trabalhos, você tentou isso de dar dinheiro nos Estados Unidos. Não funcionou muito porque, nessas famílias, o desconhecimento é tão grande que você oferece dinheiro para o cara que for bem na prova, não funciona, porque o cara não sabe o que ele tem que fazer para ir bem na prova. Uma loucura (Pessôa, 2013).

Pessôa vê na nossa dificuldade de assumirmos nossos erros um grande entrave para o nosso desenvolvimento:

aí surgiu uma alternativa que é o seguinte: não era dar dinheiro para o cara que ia bem na prova. Você dava dinheiro para o cara que lia livro. Quer ler o livro? Você lê, depois você tem que preencher um questionário. Pagava para os caras lerem livro. E aí esse programa deu um impacto legal. Porque ler livro é uma coisa que o cara “saca”. “É, tem que ler”. O cara lia, respondia lá uma prova. Você percebia, fazia umas questões que o cara tinha que ler. E a gente sabe que ler é superlegal. Quem lê muito vai bem na escola. Em qualquer matéria, em qualquer coisa. É muito difícil alguém ser um bom leitor e não ser um bom aluno. É raríssimo. É uma coisa que é correlacionada com o aprendizado, e que o cara sabe fazer. Ele sabe o caminho que ele tem que fazer para conseguir. Então, eu acho que coisas assim a gente tem que pensar. Eu sou um economista liberal, da tradição smithiana. Eu acho que o subdesenvolvimento está dentro da casa das pessoas. Ele não está nos Estados Unidos, que explora a gente, ele não está no capitalismo, o subdesenvolvimento está dentro de casa. E se a gente não criar um mecanismo de mudar a casa, é muito difícil quebrar o círculo vicioso da pobreza (Pessôa, 2013).

De acordo com Camargo, só no final de 2003 e, mais especificamente, em 2004 é que o governo Lula faria a unificação daqueles programas. Uma das marcas do governo é a universalização do programa. Camargo relata como vê a forma com que se deu essa unificação e, ao mesmo tempo, faz uma análise crítica do atual estado do programa:

na verdade essa unificação tem uma história. Essa história é muito engraçada. Realmente, eu e André Urani e tinha mais um. Ricardo Enriques que foi quem chamou essas pessoas, dizendo: “Escuta, vamos ver como é que a gente faz com esses programas todos que tão aqui?”. E eu e o Chico tínhamos escrito um artigo, e nesse artigo, a gente propunha a universalização do programa. A gente tinha proposto um Benefício Social Único. “Vamos fazer aquilo que a gente propôs lá no artigo, “cara”. Ótimo. Lá atrás, a gente conseguiu operacionalizar o Bolsa Escola, e agora a gente vai operacionalizar o Benefício Social Único, onde todo mundo ganha”. A posteriori, foi um erro. Para mim, foi um erro. Por que é que foi um erro? Porque você tirou completamente a importância da educação. Quase toda a importância, hoje, está na transferência de renda. O programa é bom porque reduz a desigualdade. O programa é bom porque diminui pobreza. O programa não é bom porque educa mais as crianças. O programa é bom porque diminui a desigualdade e diminui a pobreza. Que era exatamente o que eu queria evitar com a ideia do programa condicionado. Colocar a criança na escola. Então virou um programa assistencialista, como outro qualquer. O cara ganha remédio. Ganhar remédio é igual a colocar o filho na escola. Mas a ideia do programa é que não é igual! A ideia do programa, do Bolsa Escola, é que colocar o filho na escola é que fundamental. A notícia que eu tenho é que as escolas são péssimas. O passo seguinte era: melhorar as escolas públicas. Que não foi dado. Por que não foi dado? Não foi dado porque se passou a gastar dinheiro com outras coisas. Você tem 35 tipos diferentes de bolsa. É remédio, é idoso, é penitenciário, é prostituta, não sei, virou um programa assistencialista como outro qualquer! A ideia aqui era evitar o assistencialismo. Essa é que era a novidade do programa condicionado. Era evitar o assistencialismo dos programas de transferência de renda. E acabou caindo no assistencialismo. Tanto que a ideia inicial era a seguinte: toda família que colocasse todos os seus filhos em escolas públicas tinha o direito ao programa. Todos os filhos em escola pública. Sem corte de renda. Todas as famílias que colocassem todos os seus filhos. Não são um, dois,

três. Tem dez filhos, tem que colocar os dez em escolas públicas. Mesmo os ricos. Esse é o ponto. Tem que colocar todas. O objetivo não é combater pobreza. O objetivo é colocar as crianças na escola e forçar o governo a melhorar a escola pública. Então o objetivo era esse, mas foi desvirtuado. Porque na hora que você juntou tudo, você perdeu o foco na educação. Agora é tudo junto. É tudo a mesma coisa. Transferência de renda passou a ser o objetivo do programa (Camargo, 2013).

Em entrevista recente, Cristovam Buarque fez algumas críticas em relação à forma como o programa foi implementado, criticando a escolha do nome e a forma como tem sido gerenciado:

o nome em primeiro lugar. A Bolsa Escola era diferente da Bolsa Família. Quando a mãe recebia a Bolsa Escola, pensava: “eu recebo este dinheiro para que meu filho vá à escola, e pela escola a gente vai sair da pobreza”. Quando ela recebe a Bolsa Família, pensa: “eu recebo este dinheiro porque a minha família é pobre, e se eu sair da pobreza eu perco”. Foi um erro grave do Lula, do ponto de vista conceitual, embora um acerto do ponto de vista eleitoral. Portanto, primeiro, o nome. Segundo, a gestão. A gestão, no meu governo e no do Fernando Henrique, quando ele expandiu o programa, era ligada ao Ministério da Educação. Isso dava uma dimensão educacional forte ao programa. Terceiro, foi misturar a Bolsa Escola, que era um programa vinculado à educação, com vale-alimentação, vale-gás. Ao misturar, não tem diferença entre a bolsa ir para uma família com criança ou sem criança. Perdeu-se, portanto, a conotação educacional. Primeiro formulei o Bolsa Escola quando era reitor. Depois, como governador, a ideia ao implementá-lo é de que duraria 11 anos, que era o tempo que a criança iria da primeira série até a última do segundo grau. Aí não mais precisaria da bolsa. É preciso lembrar também que eram dois programas que eu deveria ter chamado por um nome só — foi um erro do marketing. Bolsa Escola não era só uma ajudazinha, não, era um salário mínimo por mês, contra a presença da criança na escola. Mas tinha outro, que era um depósito, uma vez por ano, se o aluno passasse de ano, e que ele só receberia se terminasse o segundo grau. Esses dois juntos é que eu acho que segurariam o menino até o final do ensino médio. Investimos muito em educação, em salário e formação de professor, em construção de escolas, ensino à distância para os professores, embora naquela época não ainda para crianças. A meu ver, tudo isso ia fazer um Bolsa Escola libertador. Nós, hoje, temos um Bolsa Família assistencial. Essa é a grande diferença: de libertador, de emancipador, para assistencial. Criou-se essa situação do Bolsa Família, que é necessária, da maneira como é não é mais possível extingui-la. Eu tenho dito que se acabássemos o Bolsa Família, hoje, seria um crime contra a humanidade. Se daqui a 20 anos ainda tiver Bolsa Família é porque cometemos um crime contra o Brasil, não conseguindo libertar o país dessa necessidade (Buarque, 2013: 307).

Os programas de transferência de renda condicionados à presença dos filhos nas escolas, seja sob a perspectiva do PSDB, com o Bolsa Escola Federal, seja na perspectiva do PT, com o Bolsa Família, contemplam os argumentos fundamentais da Teoria do Capital Humano. O Programa Bolsa Família, ao condicionar o recebimento dos benefícios às famílias que cumprirem exigências

que dizem respeito à educação e à saúde, procura reduzir a pobreza extrema, assim como interromper o vicioso ciclo intergeracional de pobreza.

Observamos que somente a universalização da frequência escolar não tem produzido resultados que nos permitam vislumbrar a quebra do ciclo mencionado. Há que se investir na melhoria da qualidade do nosso ensino básico, e esse investimento provavelmente está mais ligado à melhoria da gestão do que à necessidade de mais recursos financeiros.

O Programa Bolsa Família é o estágio atual de políticas sociais de transferência direta focalizadas nos pobres. Essas políticas começaram na década de 1990 em algumas unidades subnacionais e se expandiram para o Governo Federal. É possível que uma descentralização que levasse a uma maior atuação dos governos estaduais e municipais, responsáveis pela educação fundamental, nos auxiliasse a alcançar o objetivo da quebra do ciclo intergeracional de pobreza.