

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ANTONIO GOMES DE VASCONCELOS

SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/
FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Antonio Gomes de Vasconcelos, Sebastião Sérgio Da Silveira, Julia
Maurmann Ximenes – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-111-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3.
Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara
(25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

A presente coletânea é produto da reunião dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, do XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Direito - CONPEDI, realizado na cidade de Belo Horizonte, nos dias 11 a 14 de novembro de 2015.

Fruto do labor de mais de duas dezenas de pesquisadores, os trabalhos refletem um pouco de uma das mais palpitantes e instigantes páginas recentes do jovem Constitucionalismo Brasileiro.

É certo que a Constituição Federal de 1988, que refundou a República Brasileira, destacou a cidadania e dignidade da pessoa humana como os fundamentos do novo estado que dela derivou (C.F., art. 1º, incisos II e III). Ao fazer opção dos valores humanos como o núcleo da nova república, o Constituinte escreveu uma das mais avançadas cartas, que meritoriamente ficou conhecida como A Constituição Cidadã.

Além de destacar a cidadania e a dignidade humana como fundamentos da República, alçou como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, ainda, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (C. F., art. 3º). Já nesse ponto, está projetado o embrião da segunda geração dos direitos humanos, que são previstos e garantidos ao longo de nossa Carta Republicana.

Em didática definição, André Ramos Tavares (Curso de Direito Constitucional. 10 ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 837) sustenta que os direitos sociais são direitos de prestação ou direitos prestacionais, porque exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social, especialmente dos hipossuficientes. Assim, a concreção de tais direitos se vincula à existência de políticas públicas efetivas.

No momento atual da vida institucional de nosso país, vivemos o amadurecimento, a perplexidade e a angústia, diante da necessidade de cumprimento de muitos dos postulados

consagrados na nossa Constituição. Mesmo diante dos imensos avanços vivenciados nos últimos anos, o Brasil ainda é um país repleto de desigualdades sociais. Poucos compartilham a riqueza e muitos dividem o pouco que sobra. Lamentavelmente o gigantesco abismo que separa economicamente as classes sociais, também se repete em todas as outras áreas. A pátria não consegue garantir oportunidades para a maioria de seus filhos, na maioria das vezes, pela ausência ou deficiência de políticas públicas.

A letargia que assola o estado brasileiro na implementação de políticas públicas tipifica um comportamento juridicamente reprovável e implica em transgressão da própria Constituição Federal, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.484/DF, Rel. Min. Celso de Mello). É exatamente por essa razão que surgiu um ativismo judicial exacerbado, que hoje vem impondo ao poder executivo o cumprimento de muitas garantias e a implementação de políticas públicas para garantia de direitos sociais garantidos na Constituição.

Considerando estas premissas sobre a efetivação dos direitos sociais, os pesquisadores foram divididos em grupos, buscando alguma pertinência temática para os intensos debates após a apresentação dos trabalhos.

Um dos grupos abordou o direito à saúde, objeto de intenso debate acadêmico e de pesquisas que buscam enfrentar os limites e possibilidades da judicialização. Os resultados de pesquisas sobre políticas públicas específicas de saúde também foram apresentados.

Outro grupo abordou uma temática que tangencia várias pesquisas sobre direitos sociais: a proteção à mulher. As pesquisas abordaram desde a violência contra a mulher até as políticas públicas afirmativas.

A proteção ao meio-ambiente, o direito à moradia, a sustentabilidade e a urbanização foram objeto de pesquisas apresentadas, com frequência utilizando o estudo de caso.

Por fim, cumpre destacar uma última pertinência temática: a proteção social. O programa bolsa família e a inclusão de pessoas com deficiência foi objeto de intenso debate, encerrando as discussões do grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I e retomando a discussão apresentada no início desta introdução: a necessidade de inclusão de muitos cidadãos que ainda não tem acesso efetivo aos direitos sociais previstos no texto constitucional de 88.

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA VISTO COMO UM JOGO COOPERATIVO:
TERIA AXELROD ALGO A ENSINAR AO MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL?**

**THE FAMILY ALLOWANCE PROGRAM VIEWED AS A COOPERATIVE GAME:
COULD AXELROD TEACH SOMETHING TO THE SOCIAL DEVELOPMENT
MINISTRY?**

Albano Francisco Schmidt

Resumo

O presente artigo tem por escopo a análise da política pública brasileira conhecida como Programa Bolsa Família sob um viés específico da análise econômica do Direito: a teoria da cooperação. O alicerce teórico sob o qual se sedimenta a pesquisa é o livro do cientista político Robert Axelrod intitulado *A evolução da cooperação*, no qual propõe cinco pilares básicos para que a cooperação possa emergir dentro de um determinado sistema: aumentar o escopo do futuro; alterar os incentivos; tornar as pessoas mais altruístas; ensinar reciprocidade; e melhorar as habilidades de reconhecimento. Buscando a eficiência da política pública analisada, a pesquisa coloca a estrutura organizacional do Programa Bolsa Família, em especial suas condicionantes de recebimento e punições por descumprimento, em um quadro comparativo com os pontos da cooperação propostos, a fim de propor alterações jurídico-institucionais em seu funcionamento, aptos a promover a cooperação entre o beneficiário e o Governo Federal.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Políticas públicas, Análise econômica do direito, Programa bolsa família, Cooperação

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this article is the analysis of Brazilian public policy known as "Programa Bolsa Família" (family allowance program) under a specific bias of the economic analysis of law: the theory of cooperation. The theoretical foundation upon which settles the research is the book of political scientist Robert Axelrod entitled "The Evolution of Cooperation", which proposes five basic pillars so that cooperation can emerge within a given system: increase the scope of the future; change the incentives; make the most selfless people; teach reciprocity; and improve recognition skills. Seeking the efficiency of the public policy analyzed, the article puts the organizational structure of the program, especially its receiving conditions and noncompliance by punishments, in a comparative table with the proposed cooperation points in order to propose legal and institutional changes in its functioning, able to promote cooperation between the recipient and the federal government.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Development, Public policies, Economic analysis of law, Family allowance program, Cooperation

1. Introdução

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada articulado no Brasil pelo Governo Federal, como linha de frente de suas políticas públicas inclusivas, articulados no plano Brasil Sem Miséria. Sua relevância é inegável, eis que hoje quase $\frac{1}{4}$ da população brasileira é, em alguma medida, dependente de seus repasses, e seu orçamento está na casa dos bilhões de reais. Entretanto, apesar dessa magnitude, apenas duas condicionantes são impostas aos seus beneficiários: que mantenham seus filhos na escola e que realizem exames médicos periódicos.

A visão dos gestores do programa é absolutamente unidirecional: ou seus beneficiários estão cumprindo as condicionantes e recebem os valores, ou não estão e o benefício pode ser suspenso/extinto. Parece existir uma desconfiança mútua entre gestores e beneficiários, onde estes teriam fortes incentivos em tentar burlar o programa e continuar auferindo seus benefícios e aqueles tem o dever de rapidamente punir os contraventores. Entre esses dois extremos existe um mar de outras possibilidades hoje não contempladas em sua lei instituidora, tão pouco pelos agentes públicos encarregados de gerir todo o sistema de benefícios/avaliações/penalidades. Não possuem, em realidade, ambos o mesmo interesse, que é a melhora das condições de vida de toda a população? Por que então permanecem nesses campos antagônicos?

Cabe aqui mais uma indagação: Sob que condições pode a cooperação emergir em um mundo de egoístas sem uma autoridade central? Esta é a pergunta com a qual o professor Robert Axelrod abre seu livro “The evolution of cooperation”, escrito originalmente em 1984, após uma série de estudos prévios, nas mais diversas áreas do conhecimento. No livro a cooperação é abordada no âmbito privado, sem a figura de uma autoridade central (Governo) que force a interação entre os indivíduos, mas o próprio autor deixa margem para que sua abordagem seja utilizada de forma mais ampla. Se a cooperação é possível até mesmo sem a intervenção de uma figura central, como ela se dá quando aliada a figura dessa autoridade?

Sob esse prisma, a teoria geral da cooperação desenvolvida pelo autor pode ser transposta para auxiliar na análise de políticas públicas, em que tanto o cidadão quanto o Governo tem interesse no resultado, ainda que em uma primeira análise eles pareçam antagônicos. Esse é justamente o tema central desse artigo: é possível aprimorar as

condicionantes do Programa Bolsa Família, de modo que se amplie a cooperação entre seus beneficiários e gestores? Partindo-se do pressuposto da convergência de objetivos dos atores e da possibilidade de emergência de elementos cooperativos até mesmo nas situações mais improváveis, o caminho vislumbrado aponta para uma resposta afirmativa.

A fim de auxiliar nesse trajeto, dividiu-se o artigo em cinco pontos: esta Introdução, seguida de uma breve iniciação ao ferramental teórico da análise econômica do Direito e a forma como ela pode auxiliar no aprimoramento de políticas públicas; no item 3 traça-se um panorama geral do Programa Bolsa Família, analisando sua lei instituidora, portaria regulamentadora e expansão orçamentária; chegando-se ao cerne da questão proposta no item 4, onde se propõem pequenas alterações dentro do quadro-geral do Programa, no intuito de fomentar o processo cooperativo; para, derradeiramente, tecer algumas Considerações Finais.

2. A análise econômica do Direito como forma de aprimoramento de políticas públicas

Os juseconomistas “estão preocupados em tentar responder duas perguntas básicas: (i) quais as consequências de um dado arcabouço jurídico, isto é, de uma dada regra; e (ii) que regra jurídica deveria ser adotada” (RIBEIRO, 2011, p. 20). A partir de uma análise econômica, pode-se prever, por exemplo, o número esperado de pessoas que vai cumprir ou descumprir determinada norma; ou ainda, qual será a taxa de endividamento de uma determinada região, se o seu crédito subir de 0 para R\$77 (como está sendo o caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família). A AED pode ser definida como “a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito (RIBEIRO, 2011, p. 20). Sua utilidade é tentar compreender toda e qualquer decisão individual ou coletiva que verse sobre recursos escassos, dentro ou fora do mercado.

A análise econômica do direito é muito rica justamente por este viés de previsibilidade: dado o cenário A, caso se introduza uma variável B, pode-se, com uma razoável margem de acerto, teorizar o cenário AB resultante. Caso ele não seja positivo (maximizador dos recursos analisados), antes de implementá-lo já se pode compará-lo com o cenário AC, onde os recursos estejam melhor alocados. Por isso sua relevância na

análise de políticas públicas, planos governamentais que visam atender milhões de pessoas, em milhares de diferentes municípios, com orçamentos absolutamente restritivos. É impossível que se persiga um determinado fim constitucional, como a erradicação da miséria, simplesmente baseado em um sistema de tentativa e erro. A mensuração de políticas públicas é extremamente facilitada com a utilização de indicadores econômicos, variáveis que podem ser testadas e alteradas, no intuito de sempre conseguir uma melhora nas condições de vida da população (Ótimo de Pareto, analisado por Cooter e Ulen, 2012, p. 42).

Na análise de políticas públicas torna-se indispensável o referencial teórico apresentado pela Nova Economia Institucional, no qual, segundo North (2003), a história e as instituições importam na compreensão de qualquer fenômeno. Nenhuma relação é construída no vazio e as decisões tomadas hoje são o resultado direto daquilo que foi decidido ontem e um indicador bastante seguro do que será feito amanhã (dependência da trajetória). As instituições, com esta característica de delimitar e organizar uma determinada sociedade, elas são também responsáveis pela implementação de mudanças, de melhorias em cenários determinados. Williamson (2012), ao estudar os contratos relacionais, estruturou uma teoria que em muito ultrapassa a simples relação contratual: a vida humana pode ser analisada como se fosse uma sucessão de contratos, uma vez que, reiteradamente, lidam-se com as mesmas pessoas e tentam-se resolver os mesmos problemas. Ao expandir as relações contratuais dessa forma, pode-se pensar também que cada interação que se tem na vida é passível de ser economicamente analisada e que tudo se insere em um grande jogo coletivo, regido pelo aparato institucional (regras do jogo) e tendo como objetivo a maximização do bem-estar, seja individual, seja coletivo.

Coloca-se assim toda a ação humana no meio social em um gigantesco Dilema do Prisioneiro, em que ou se atinge a cooperação e todos saem soltos, ou vence o individualismo e ter-se-á muito tempo disponível na prisão para se refletir em como aprimorar a situação. Foi exatamente isso que fez o professor Robert Axelrod na Universidade de Michigan, ao promover uma competição entre dezenas de estudiosos do comportamento humano (e de áreas tão díspares quanto economia, biologia, psicologia e matemática) e analisar empiricamente quais são as estratégias mais vantajosas nesse tipo de interação.

2.1. O torneio proposto por Axelrod

A competição¹ idealizada foi um campeonato de programas de computador que se confrontariam na resolução de um Dilema do Prisioneiro, cujo objetivo era ter o maior número de pontos possíveis. O Dilema do Prisioneiro, em sua forma clássica, trata de duas pessoas presas em flagrante que poderiam ou não confessar o crime cometido. Se ambas confessassem, a pena seria muito gravosa a ambos. Se apenas um confessasse, este receberia a maior pena possível e o outro sairia livre. Se ambos permanecessem em silêncio, sairiam soltos por ausência de provas (RIBEIRO; KLEIN; 2011, p. 115).

No torneio, cada programa competiria com outros 3 oponentes - um programa enviado por outra equipe, um programa completamente aleatório e com ele mesmo, em 2000 jogadas sucessivas. Na primeira vez, se inscreveram 14 participantes e o grande vencedor foi “TIT FOR TAT”, um programa que iniciava cooperando com o oponente e dali em diante reciprocava tudo o que era feito pelo adversário. Ele foi o mais básico dos programas enviados. No segundo torneio, após extensivas análises feitas por Axelrod e sua equipe em um extenso *briefing* enviado a todos os participantes e em cartas-convite publicadas em jornais para aficionados por computador, houveram 62 inscrições, de 6 países distintos. Programas absolutamente complexos foram enviados, capazes de analisar milhares de jogadas possíveis e identificar padrões de comportamento com precisão. Novamente o programa mais básico de todos, TIT FOR TAT, sagrou-se vencedor. Como explicar essa situação? O que ele teria de tão especial para superar todas as outras formas de resolver o Dilema do Prisioneiro?

Axelrod (2006, p. 52) constata, sucintamente, que ele teria como elementos diferenciais: a) o fato de ser “bacana”², dando o benefício da dúvida ao oponente, ao nunca desertar na primeira jogada; b) ele nunca seria o primeiro a desertar, apenas fazendo-o em resposta a uma deserção do oponente; c) era simples e fácil de ser compreendido, já que praticamente todo ser humano (com ainda mais ênfase, qualquer programa de computador) poderia ser capaz de entender a lógica por trás de “se você me

¹ A descrição integral do torneio, com todas as suas regras, variáveis e tabelas comparativas, pode ser aprofundada no capítulo 2 do livro “The evolution of cooperation”, de Robert Axelrod (2006, p. 27-54).

² “Nice”, no original

cutucar eu também vou te cutucar”; d) ele não guardava “mágoas” de uma deserção, voltando instantaneamente a cooperação depois que o oponente também cooperasse.

Em termos menos tecnológicos e mais embasado no que corriqueiramente acontece quando duas pessoas são colocadas em um Dilema do Prisioneiro, poderíamos pensar na história de Coase e Posner: inimigos declarados buscando um maior aporte financeiro para suas pesquisas dentro da Universidade de Chicago. A instituição abriu um edital de fomento e vencerá quem conseguir acumular mais pontos em uma gincana. Àqueles são dadas apenas duas opções por rodada: cooperar ou desertar (no sentido de não-cooperar, de acabar com uma possível aliança). Cada um dos dois jogadores precisa tomar sua decisão simultaneamente, sem saber a decisão que o outro jogador tomou.

Os pontos de cada rodada, estipulados pela Reitoria, que não suporta mais o antagonismo diário dos participantes e gostaria de “ensiná-los uma lição sobre convivência”, são baseados na matriz 2x2 abaixo e dependem do comportamento de cada um na rodada:

Coase	Cooperar	Desertar
Posner		
Cooperar	Prêmio da Cooperação Cada jogador recebe 3 pontos	Coase recebe 5 pontos (Recompensa por Passar a Perna), Posner não recebe nada
Não-Cooperar	Posner recebe 5 pontos (Recompensa por Passar a Perna), Coase não recebe nada	Cada jogador recebe 1 ponto (Lição de Chicago: Penalização Pela Deserção)

Tabela 1. Baseada em Axelrod, 2006, p. 8

Da tabela apresentada, pode-se constatar que a melhor jogada possível (jogada padrão) de cada jogar é a deserção, pois não interessa o que o outro faça, não-cooperar sempre irá gerar ganhos maiores do que a cooperação. Se Coase não coopera e Posner coopera (Jogada A), Coase ganha 5 moedas de ouro. Se ambos cooperam, cada um recebe 3 moedas (Jogada B). Se Coase não coopera e Posner não coopera, Coase ganha ao menos uma moeda de ouro (Jogada C). Se Coase coopera e Posner não, ele não recebe nada (Jogada D). Ao se elencar as três jogadas em ordem, pelo número de moedas recebidas por Coase, tem-se sempre que: $A > B > C > D$. Sendo “A” o melhor cenário individual e não acreditando na possibilidade de cooperação de Posner, Coase sempre irá optar por não cooperar, pois na pior das hipóteses ainda receberá um ponto e nunca terá “levado uma rasteira”.

Na mentalidade racional estratégica de cada jogador, uma única moeda sempre será melhor do que moeda nenhuma, logo, é muito pouco provável a cooperação em um jogo de rodada única. O comportamento racional, nesse caso, gerará consequências piores a cada jogador do que é possível obter através da cooperação (AXELROD, 2006, p. 9). Note-se que, sob um paradigma mais abrangente, como “o bem-estar geral de todos os estudantes da Universidade de Chicago”, é muito pouco eficiente o recebimento de apenas dois pontos, sendo que o ambiente cooperativo poderia gerar três vezes mais bem-estar, sem outros custos atrelados. O aumento do bem-estar individual é meta a ser perseguida por expandir as liberdades (possibilidades de escolha) de cada cidadão (através do aumento da cesta de bens disponíveis, na acepção dada por Sen, 2012), o que necessariamente amplia a riqueza total de uma determinada localidade. Um aumento na riqueza, *a fortiori*, leva ao seu conhecido efeito multiplicador, que pode “contribuir para diminuir a desigualdade pessoal e regional de renda” (NERI et al, 2015).

Apesar do exemplo hipotético apresentado, jogos como o de Coase/Posner, aparentemente antagônicos, acontecem diariamente em todos os segmentos da sociedade: na barganha de compra e venda de um carro usado (AKERLOFT, 2014); nas discussões matrimoniais mais corriqueiras (GONÇALVES, 2014); em grandes eventos internacionais, como foram os casos das grandes guerras e agora a emergência de uma política ambiental internacional, afinal, seria melhor para todo o planeta uma cooperação para o combate do efeito estufa, do que uma deserção coletiva que pode colocar em cheque a própria vida na Terra (HARDIN, 2010); e, como é o foco do presente trabalho, em políticas públicas destinadas a melhorar as condições de vida da população brasileira.

Vendo que a cooperação pode ajudar a promover inclusive o desenvolvimento nacional, a grande questão passa a ser: como sair de um cenário pouco eficiente, de um ponto para cada um (num total de 2 pontos ganhos), para um cenário de maximização desses ganhos, através dos 6 pontos possíveis? Que atitudes a Universidade pode tomar, se realmente quiser forçar a cooperação entre os antagonistas? Ela terá que lidar com dois problemas centrais: o oportunismo de cada jogador em “passar a perna no outro” e auferir vantagens com isso e pensar em estratégias para transformar o jogo não-cooperativo apresentado (em que os resultados da não-cooperação são sempre mais vantajosos) em um jogo cooperativo, que favoreça a interação dos jogadores.

A própria matemática da tabela demonstra que isso é possível, pois não se trata de um jogo de soma zero, ou seja, de interesses completamente opostos - se ambos cooperarem, ambos podem sair-se melhor no resultado final, especialmente a longo prazo. Além disso, como demonstrado por Axelrod (2006, p. 88), a cooperação pode emergir até mesmo em situações extremas, como em casos de guerra declarada³ ou entre agentes completamente irracionais, caso de uma colônia de bactérias. Por que então não poderia se estabelecer na dualidade Beneficiário/Governo? Arrimado nos pontos centrais para promover a cooperação de Axelrod, analisar-se-á agora o Programa Bolsa Família e possíveis formas de torna-lo menos egoístico e mais cooperativo.

3. O Programa Bolsa Família⁴ e suas condicionantes

O Programa Bolsa Família (PBF), foi instituído no Brasil através da Lei nº 10.836 de 2004⁵, dando início a uma nova fase nas políticas sociais brasileiras. Ele foi responsável pela unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal - Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás - todos associados ao Cadastramento Único – CadÚnico, facilitando assim o acesso as famílias de baixa renda e a um controle mais rigoroso por parte do Governo.

O programa formou-se como uma das linhas de ação do Programa Fome Zero (MDS, 2014), gestado em 2002, e teve sua continuidade e expansão com as diretrizes do Programa Brasil Sem Miséria (PORTAL BRASIL SEM MISÉRIA, 2014), a partir de 2011. Sua coordenação está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje o órgão responsável também pela consolidação de todos os dados referentes ao programa.

³ Muito elucidativo é o exemplo trazido pelo autor da cooperação que emergiu na 1ª Guerra Mundial entre as trincheiras combatentes: como a guerra de trincheira é uma guerra longa e tática, em que os mesmos grupos podem se enfrentar durante meses a fio, padrões cooperativos de comportamento emergiam entre os soldados, inimigos declarados. Era comum ter o horário de buscar alimentos respeitado, além de confrontos somente se iniciarem mediante uma provocação desmedida, quebrando o acordo tácito de “viver e deixar viver” (Axelrod, 2006, p. 73)

⁴ Tópico baseado no artigo “Breve análise da política pública conhecida como Bolsa Família e os Objetivos do Milênio da ONU”, de SCHMIDT e GONÇALVES (2015), apresentado no Grupo de Trabalho 44 do XXIV Encontro Nacional do Conpedi, realizado na cidade de Aracaju-SE, entre os dias 3 e 6 de Junho de 2015.

⁵ Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Sua sistemática de funcionamento divide-se em três eixos principais: a) a transferência direta de renda, para promover o alívio imediato das situações mais crônicas de fome; b) as condicionalidades para a permanência no programa, contrapartidas prestadas pelos beneficiários pela benesse recebida, também com o intuito de reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; c) e, por fim, as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MDS, 2014).

Em termos de público atendido e orçamento total, segundo retrospectiva tratada por Lima e Silva (2014), quando da sua criação (2003) mais de 3.6 milhões de famílias foram atendidas, com um orçamento de R\$4,3 bilhões. Em apenas um ano o número de famílias quase duplicou para 6.6 milhões com um orçamento de R\$5.3 bilhões. Em 2004 o programa passou a atender 99,5% de todos os municípios brasileiros (totalizando 5.533 atendidos). Já em 2005 o Bolsa Família se capilarizou para atender todos os 5.570 municípios do país, com um orçamento de R\$6.5 bilhões, a abranger 8 milhões de lares.

Em 2013, último ano com orçamento consolidado disponível, foram investidos mais de R\$25 bilhões no programa (quase 0,5% do PIB), que ultrapassou a marca de 14 milhões de famílias atendidas. Segundo dados do MDS, levando-se em consideração uma média de 3,97 pessoas por domicílio no país, cerca de 56.4 milhões de pessoas foram diretamente beneficiadas pelos repasses. Esses números revelam a significativa quantidade de brasileiros diretamente dependentes do benefício para terem uma renda mínima apta a manter seus lares e, *a fortiori*, o longo caminho de geração de empregos e renda que o Brasil ainda precisará percorrer para que essas pessoas possam finalmente desligar-se do subsídio federal (fim último do programa).

Os benefícios pagos pelo programa, segundo o artigo 2º e parágrafos de sua lei instituidora⁶, dividem-se em 4 categorias distintas, que podem ser acompanhados na tabela abaixo:

⁶ Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:
I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

Benefício	Valor	Regra	Valor máximo por família
Básico	R\$77,00	Transferido a famílias em situação de extrema pobreza, com ou sem crianças ou jovens.	R\$77,00
Variável de 0 a 15 anos	R\$35,00 por criança	Transferido a famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos.	R\$175,00
Variável a adolescentes	R\$42,00 por adolescente	Transferido a famílias com adolescentes de 16 ou 17 anos.	R\$84,00
Variável de gestante	R\$35,00 por gestante	Concedido a famílias com gestantes. Transferido até o fim da gravidez.	-
Variável de nutriz	R\$35,00 por nutriz	Transferido a famílias com bebês de 0 a 6 meses. Concedido por 6 meses.	-
Superação da extrema pobreza	Não há valor fixo	Transferido a famílias que, mesmo com o recebimento do PBF, seguem em situação de extrema pobreza. O benefício independe da composição familiar	-

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

Tabela 2. Valores pagos aos beneficiários do programa Bolsa Família (MDS, 2015).

A lei do PBF pontua apenas duas contrapartidas para o recebimento do benefício⁷: na área da saúde a necessidade da realização do exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde (como vacinação obrigatória); na área da educação a frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para as crianças e adolescentes de 6 até 15 anos ou 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos. No parágrafo 4º da portaria nº 251, do MDS, de 12/12/12, são previstas as penalidades para o descumprimento das condicionantes:

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente:

- tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade;
- apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

⁷ Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência

	Famílias PBF com crianças de 0 a 15, gestantes e adolescentes de 16 e 17 anos (BVJ)
1ª	Advertência (não tem efeito no benefício)
2ª	Bloqueio (benefício bloqueado por um mês)
3ª	Suspensão (parcela fica suspensa por 2 meses)
4ª	Cancelamento (não recebe o benefício, e só cancela após 12 meses da data de registro do AF no SICON se a família estiver em suspensão e voltar a descumprir condicionalidade no primeiro período de acompanhamento posterior aos 12 meses)

Tabela 3. Descumprimento das condicionalidades (MDS, 2015)

Vê-se que as contrapartidas necessárias ao recebimento dependem, diretamente, da prestação de outros serviços públicos básicos por parte do Estado, que necessita garantir postos de saúde e escolas para todos. A condicionante assim é uma via de mão dupla, pois força o próprio Estado Brasileiro a desenvolver os direitos sociais mínimos previstos na Constituição Federal, no que certamente será cobrado pelos beneficiários que não puderem cumprir a sua parte da barganha por culpa exclusiva do Poder Público. Reconhece-se, assim, que o programa Bolsa Família constitui hoje um dos pilares centrais das promoções de assistência social do Governo Federal, crescendo em orçamento, ministérios envolvidos e famílias atendidas.

Se levados em consideração apenas seu número de beneficiários, mais de ¼ de toda a população brasileira, ele assemelha-se com outras políticas públicas universais, ao lado de saúde, educação e previdência, compondo a “espinha dorsal” (ALVES, 2014) da política social brasileira, delineado na Constituição Federal, permitindo ao ser humano o alcance de sua eterna busca por condições melhores e mais dignas (SCHMIDT e REINERT, 2015, p. 207). Seu orçamento, apesar de representar uma fatia pequena do PIB, está na casa dos bilhões de reais e existem fortes indicativos de que muitos municípios dependam de seus repasses para manterem-se (como demonstrado por LANDIM JÚNIOR, 2015).

O Programa Bolsa Família, por tratar-se de política pública recente (10 anos em 2015), possui espaço para aprimoramentos, em especial no que tange as suas condicionantes e penalidades. Precisa-se equalizar a seguinte questão: compensa tentar burlar o sistema para continuar recebendo o benefício, mesmo as custas da implosão, a

longo prazo, da sustentabilidade do recebimento? Axelrod responde que a princípio sim, mas também fornece elementos - muitas vezes simples - que podem alterar por completo os resultados de cada jogada, como se verá na sequência.

4. Promovendo a cooperação dentro do Programa Bolsa Família

Para Axelrod, existem cinco pontos centrais que podem ser abordados no intuito de iniciar e manter um ambiente cooperativo: aumentar o escopo do futuro; alterar os incentivos; tornar as pessoas mais altruístas; ensinar reciprocidade; e melhorar as habilidades de reconhecimento. Aprofundando esses elementos para o surgimento da cooperação, propõe-se agora uma análise cooperativo-institucional do Programa Bolsa Família, detidamente das suas condicionantes e penalizações, para verificar formas de promover a cooperação entre o Governo (que tem interesse na melhora das condições de vida de sua população) e o beneficiário (que também tem interesse no aumento de sua cesta básica de bens [SEN, 2012]), que possuem, em última análise, os mesmos interesses finais. Basta apenas que consigam enxergar esse elemento comum antes que um comportamento não-cooperativo se estabeleça.

a) As sombras do futuro

Argumenta Axelrod (2006, p. 126) que a cooperação mútua somente poderá ser estável se o futuro for suficientemente importante em relação ao presente. Na cabeça dos jogadores a ação mais importante é sempre a próxima ação, aquela que está acontecendo no tempo presente. O futuro é, por definição, incerto e fluido (MORIN e KERN, 2003), podendo nem mesmo chegar a vir – a relação pode se deteriorar, uma das partes pode falir, falecer, mudar de cidade ou simplesmente não querer mais jogar. Os indivíduos, devido a questão da assimetria informacional e racionalidade limitada, que os impede de tomarem decisões plenamente informadas e conscientes (MACKAAY, 2014, P. 41-42), tipicamente preferem receber qualquer tipo de benefício hoje, do postergar o recebimento para o dia seguinte, ainda que este seja maior (AXELROD, p. 126).

A possibilidade de retaliação também fica seriamente comprometida, se o futuro não for um fator relevante. Na competição entre Coase/Posner, por ser algo instantâneo

(um ganhará a gincana e ficará com o aporte, o outro não), a única jogada que conta é do momento da competição. Não há um antes para ser avaliado, nem um depois, apto a ensejar que Coase dê o troco em Posner, se este lhe passar a perna. É muito importante que os competidores/cooperadores possam ter uma ameaça factível a disposição, de modo a manter o outro jogador na linha. Se ambos sabem que o jogo será composto de mais jogadas, de inúmeras jogadas, de uma relação de jogadas que possibilitará que perdas atuais sejam refletidas em ganhos futuros, outras estratégias poderão ser postas em prática.

Se o futuro pender para uma relação de continuidade, como no exemplo dado das trincheiras da 1ª Guerra Mundial, as partes serão muito mais cautelosas com suas ações, já que passarão a temer retaliações futuras. E podem tomar ações muito mais conscientes e colaborativas, pois sabem que sempre poderão cobrar um favor dado hoje, na jogada de amanhã. É nesse sentido que Axelrod (2006, p. 129) anuncia a metáfora da sombra do futuro: os jogadores precisam perceber a relação como algo duradouro e repetitivo, a fim de criar uma sensação de estabilidade. Isso se consegue mediante relações institucionalmente garantidas, como é o caso de um casamento; e aumentando a frequência das interações. Esse segundo ponto é muito importante, pois é o que pode ser mais facilmente criado (afinal, nem sempre se conseguirá uma garantia formal da continuidade das relações) – basta cindir-se as jogadas em decisões menores, fazendo a próxima interação se aproximar cada vez mais do tempo presente, quase como se fosse uma continuidade natural da jogada atual (Axelrod, 2006, p.132). Aumentam-se as possibilidades de reciprocidade (de retaliação/bonificação) e tornando a tentação de aproveitar-se da outra parte cada vez menor, uma vez que ganhos maiores podem ser esperados em um futuro próximo.

Este é o problema central do PBF: seus beneficiários dependem completamente da renda do programa para poderem alimentar-se. A sombra do futuro aqui é praticamente inexistente, pois o próximo mês é praticamente irrelevante – a família precisa alimentar-se no agora. Nesse sentido, para alarga-la, seria interessante subdividir o recebimento dos benefícios em dois tipos: a) uma renda mínima, que não poderia ser suprimida sob nenhuma hipótese (poder-se-ia usar o próprio valor da renda para superação da miséria, de R\$77); b) todo pagamento acima de R\$77 seria condicionado ao

cumprimento integral das condicionantes, excluindo-se a cláusula de tolerância da advertência (sobre o problema da falta de reciprocidade, ver letra “d” na sequência). Desse modo se poderia criar, ainda que artificialmente, uma sensação de continuidade no beneficiário – o mínimo para alimentar-se ele já teria de antemão, então, mês a mês, ele teria a oportunidade de sair-se melhor e receber um pouco mais. Ao beneficiário é dado a chance de avaliar seu futuro e não ficar limitado a refletir apenas sobre o mês seguinte, a próxima jogada.

Por tratar-se de uma relação legal-institucional, as partes no PBF não precisam temer que a relação simplesmente se extinga. O Governo Federal, através de uma política pública devidamente inserida no orçamento anual, com dotações próprias, pode garantir e estabilizar a continuidade das relações. Os sub-programas educativos sobre o PBF são muito importantes nesse sentido, pois buscam conscientizar a população beneficiada que esses não precisam preocupar-se com um corte brusco nos repasses do programa, contribuindo para o estabelecimento de um processo relacional de confiança recíproca, apto a, uma vez mais, ampliar a forma como os beneficiários olham o programa. Sendo uma relação de trato sucessivo e cumprindo o Governo a sua parte, não teria o beneficiário incentivos para deixar-se levar por comportamentos oportunistas.

b) O ser humano responde a incentivos

Para tentar promover a cooperação entre agentes, é primeiro preciso que se entenda o que faria duas pessoas (ou Estados, ou animais, enfim, qualquer unidade que se analise) não-cooperarem. O maior motivo é o fato do ser humano ser, se não controlado por nenhuma fonte externa (regras, ética, moral), um maximizador racional (POSNER, 2007, p. 18). Seu comportamento básico é egoístico, buscando aumentar seu próprio bem-estar, até mesmo as expensas de seus semelhantes. Esse fim último de suas ações é também seu próprio limitador - na busca pelo aumento do bem-estar, ele pode ser incentivado a fazer outras escolhas, que entenda mais benéficas a sua atual condição. O ser humano, ao fazer suas escolhas, responde a incentivos (THALER e SUSTEIN, 2009).

Uma das funções primordiais do Governo e da Lei é fazer seus súditos saírem de maneira eficiente de um Dilema do Prisioneiro: quando estes não tiverem nenhum incentivo privado em cooperarem, a lei deverá trazer determinações que os forcem a fazer

o que é socialmente útil de qualquer forma (Axelrod, 2006, p. 133). Basta pensar-se na questão dos impostos. Espontaneamente as pessoas não pagariam impostos, já que seus benefícios são absolutamente difusos e os custos são suportados individualmente e de maneira direta. Entretanto, uma vez que todos são compelidos legalmente a pagar, os benefícios coletivos são imensos: ruas, escolas, parques, aeroportos. Como bem frisam Holmes e Sustain (2000) todos os direitos, por mais negativos que sejam, dependem de um financiamento coletivo, de impostos. *A fortiori*, a própria liberdade, a possibilidade de escolher como agir em um Dilema do Prisioneiro, tem um custo, avaliável em pecúnia.

No caso concreto, e aqui está o grande *insight* dado por Axelrod, qualquer pequena alteração de incentivos podem fazer toda a diferença em seu deslinde. Muitas vezes é uma questão somente de ver o problema por outro ângulo. Propõe-se, desde logo, uma mudança de paradigma no tratamento dispensado pelo Governo ao cumprimento das condicionantes. Ele é completamente binário e fechado: ou as medidas são cumpridas e se recebe o benefício integral; ou elas não são e os benefícios são suspensos (em último caso cortados). Por que não pode haver uma gradação nessa diretriz?

A questão da frequência escolar é emblemática para análise, porque poder-se-ia facilmente alterar a condicionante para um viés gradual. Do modo como é posta a condicionante hoje, toda criança de 6 a 15 anos precisa estar regularmente matriculada no Ensino Básico e auferir frequência mínima de 85%, avaliada a cada semestre. Primeiro, apesar da notória dificuldade, referida avaliação deveria ter uma periodicidade menor, mensal ou trimestralmente, a fim de compatibilizá-la com o intuito de jogadas constantes e sucessivas, analisadas no item “a”. Em segundo lugar, 85% é uma margem bastante estreita de ausências injustificadas⁸ e nada serve como incentivo positivo para a presença do aluno. Muito mais coerente com o sistema educacional seria o trabalho com bonificações de assiduidade e rendimento escolar, em percentual decrescente.

Destarte, um aluno com 70% de frequência (patamar mínimo), receberia 100% do benefício variável por aluno previsto no PBF. 80% de frequência, o benefício subiria para 110%; 90%/115%; 100%/120%. O impacto orçamentário não seria tão expressivo, por

⁸ As ausências podem ser justificadas, de acordo com o MEC (Tabela de Motivos, disponível no Sistema Presença - <http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca/controller/login/efetuarLogin.php>) , por tratamento de doença, fatos que impeçam o deslocamento do aluno (enchentes e outras calamidades públicas) e doença/óbito na família

tratar-se de benefício hoje cotado a R\$35,00, em um máximo de R\$42,00 por aluno nessa nova abordagem. Em paralelo, alunos com rendimento superior a 70% teriam novo acréscimo, em igual proporção. Podendo, em última análise, o benefício ser majorado para R\$49,00, no caso de o aluno ter média final 10 e 100% de frequência.

Em uma conta rápida, existindo aproximadamente 14 milhões de famílias beneficiárias, cada uma com uma média de 2 crianças em idade escolar, o universo total de recebedores do benefício seria de 28 milhões de estudantes. Se cada um dos alunos considerados recebesse metade do benefício máximo possível de R\$14,00⁹, o impacto orçamentário seria de R\$196 milhões, menos de 0,8% do orçamento total do programa. É de imaginar o impacto dessa alteração na vida de um estudante: além de continuar seus estudos, a criança/adolescente ainda poderia contribuir para o sustento de sua família, alterando a percepção de seus familiares acerca da importância do estudo e, com elevado grau de certeza, impedindo que tenha que optar por largar a escola para iniciar, precocemente e sem formação, no mercado de trabalho.

Nota-se que uma mudança estrutural simples e pouco custosa tem o condão de alterar por completo os incentivos dados aos beneficiários, muito particularmente em um ponto ainda problemático do programa, que é a permanência das crianças na escola¹⁰. Se realmente o que se busca é a emancipação dos cidadãos da dependência de programas sociais, por certo o caminho mais relevante é o de estudo, abrindo a possibilidade de melhores salários e empregos no futuro.

No PBF, os incentivos para cooperar com o Governo são muito fortes – uma renda mínima garantida no início de todos os meses, desde que algumas condicionantes básicas sejam cumpridas. As principais críticas dirigidas ao programa resultam diretamente dessa simplicidade: por que o beneficiário iria buscar ativamente um emprego remunerado, se pode apenas aguardar o recebimento do benefício? Em que pese a descrença de que uma pessoa deixaria de buscar melhores condições de vida para acomodar-se com o recebimento de R\$77,00 (pouco mais de R\$2,00 por dia, o que, em termos reais, mal lhe permitiria comprar dois pães franceses [aproximadamente R\$0,85 a

⁹ E aqui se está sendo profundamente otimista, eis que a taxa de evasão em muitos municípios é altíssima, como demonstrado por SCHMIDT e GONÇALVES (2015).

¹⁰ Segundo SCHMIDT e GONÇALVES, de 2009 a 2014 o Brasil perdeu 2 milhões de alunos na educação básica, o que corrobora a afirmação feita e aponta aos gestores do programa que a condicionante precisa ser aprimorada.

unidade] por dia), tem certa procedência a crítica se avaliada sob o prisma do incentivo, se analisada ao inverso. Por que não incentivar ainda mais o beneficiário a buscar uma fonte alternativa e mais robusta de renda?

Claramente há espaço no programa para a inserção de mais uma condicionante, atrelada a uma bonificação. Junto das condicionantes de saúde e educação, para todos os maiores de 18 anos¹¹, pode-se estabelecer uma condicionante “c”: a prova da busca por trabalho formal ou comprovação de frequência em curso de capacitação oferecido pelo Governo Federal. Criar-se-ia dessa forma um incentivo forte e claro no sentido de demonstrar que, em último caso, o PBF irá complementar a renda da família, contudo, essa pode e deve buscar outras formas de manutenção. Atrelado a condicionante, seria de todo interessante criar ainda um sistema de bonificações para quem se engajasse em cursos de capacitação, empregabilidade e ensino, partes do Programa Brasil sem Miséria¹². A conclusão integral de um curso ensejaria, mediante a apresentação de um certificado de frequência e aproveitamento, um acréscimo de, por exemplo, um benefício variável¹³ a mais no mês da conclusão.

O mesmo poderia ser pensado para quem conseguisse um trabalho com carteira assinada: ao invés de simplesmente desligar o beneficiário do programa, como acontece hoje, este receberia o benefício por mais um mês, como forma de bonificação pela conquista e incentivo a regularização da situação trabalhista.

Uma mudança nos incentivos de cada jogador altera por completo o Dilema inicial, podendo até mesmo subvertê-lo a tal ponto que não será mais um Dilema, mas sim um jogo de um único jogador ou um jogo que force tanto o trabalho em equipe, que somente valerá a pena ser jogado em conjunto – beneficiário e Governo trabalhando juntos, sem desconfianças ou motivações para “passadas de perna”, para a superação da situação de miserabilidade.

c) A importância do altruísmo

¹¹ Não se desconhece a possibilidade de trabalho remunerado do menor de 18 anos, na condição de aprendiz. Contudo, não se vê como produtivo o desincentivo a dedicação integral ao aprimoramento educacional, motivo pelo qual se crê que o menor de 18 anos deve priorizar, unicamente, seus estudos básicos e não tentar compatibilizá-lo com o trabalho.

¹² E ofertados pelas mais diversas entidades parceiras, como o Sistema S (SENAC, SESI, SENAI, etc), a BM&FBovespa, entre outros.

¹³ Hoje em R\$35,00.

Uma das formas mais eficazes e baratas de se promover a cooperação social é ensinar as pessoas a se preocuparem com o bem-estar umas das outras (AXELROD, 2006, p. 134), a enxergar o outro não como um inimigo a ser vencido, mas como um parceiro que pode ajudar a aumentar o meu próprio bem-estar. Até mesmo na visão mais egoística do ser-humano, sufragada pela teoria econômica clássica, pode-se perceber que o outro é indispensável ao bem-estar coletivo (SEN, 1993, p. 47). Se não existisse o padeiro não existiria a necessidade de o açougueiro vender a linguiça para o pão, tão pouco se compraria cerveja para pôr a mesa. Apesar de todos estarem em um mesmo mercado-ambiente comum e serem “concorrentes” em alguma medida, ainda assim eles necessitam cooperar entre si, a fim de manterem a economia em funcionamento.

Em ambientes em que se busca, deliberadamente, a cooperação, não poderia ser diferente. A cooperação somente se estabelece se os jogadores puderem ver o outro como um semelhante, a fim de aumentar seu grau de empatia e a possibilidade de uma visão comum. É imprescindível que o PBF trabalhe menos no sentido da reprimenda dos desviantes e mais na colaboração comum dos próprios beneficiários. Hoje, grande parte da fiscalização do programa é feita através de seus canais de denúncia¹⁴, numa conotação bastante arcaica de “caça às bruxas”. Essas denúncias precisam ser cuidadosamente avaliadas pelos comitês gestores municipais, investigadas, movimentando significativamente o aparelho público.

Seria muito mais produtivo se os beneficiários pudessem ter contato com outros beneficiários, dentro da estrutura do programa, a fim de que eles não fossem os “estranhos sem passado ou futuro”, dos quais fala Bauman (2014, p. 121). Isso pode se dar a partir da obrigatoriedade de frequentar os cursos, palestras e eventos promovidos pelos gestores municipais do programa, onde as pessoas seriam forçadas a interagir ou ao menos a perceber que existem outros beneficiários em igual ou pior situação que a sua. Esses eventos são vastíssimos (abrangendo cursos de empreendedorismo, finanças domésticas básicas, posicionamento no mercado de trabalho e até mesmo elementos prosaicos de cidadania, como, por exemplo, retirar documentos civis) e praticamente desconhecidos dos beneficiários (e da sociedade de um modo geral, uma vez que todos

¹⁴ São eles: Central de Atendimento Fome Zero (0800-707-2003), ouvidoria da Caixa Econômica Federal, atendimento pessoal ou por carta junto a Ouvidoria do MDS, Rede Pública de Fiscalização ou ainda junto a Polícia Federal.

são públicos e gratuitos). É importante frisar que esses cursos já são ofertados de qualquer maneira, mesmo com um público diminuto. Maximizar-se-ia sua eficiência total se mais pudessem (ou fossem obrigadas a) assisti-los, já que a colocação de mais algumas cadeiras em um auditório têm pouco impacto sobre o custo total de sua realização.

A partir do momento em que o “outro” deixa de ser um estranho, começa-se a pavimentar o caminho para a cooperação, eis que apenas o contato direto e pessoal poderá robustecer o sentimento de pertencimento, de compaixão ao próximo, que Axelrod (2006, p. 135) resume na fórmula do altruísmo.

d) Reciprocidade (Um olho por um olho menos 10%)

Ao se tentar promover a cooperação, a máxima kantiana tem aplicabilidade: faça aos outros o que se gostaria que fosse feito consigo (KANT, 2008). Isso ficou matemática e empiricamente comprovado na competição promovida por Axelrod (2006, p. 30): o programa vencedor foi TIT FOR TAT, que tinha como premissa básica a Lei de Talião - olho por olho. E o benefício da dúvida ao nunca desertar primeiro. A conjunção de buscar, num primeiro momento, a simpatia do “inimigo”, cooperando, mas, a partir de aí reciprocitar qualquer deslize deste, é uma ferramenta poderosa. A reciprocidade tem um caráter pedagógico pois diz “eu estou prestando atenção no que você está fazendo e responderei a altura”. A resposta precisa vir rápida, na jogada subsequente, para que a comunicação ao outro jogador seja clara e inequívoca.

O grande perigo da reciprocidade, é que ela pode desencadear um círculo vicioso: uma pessoa experimenta desertar, a outra responde desertando. A primeira, ao se valer da mesma lógica, deserta, o que desencadeará nova deserção da segunda. *Ad infinitum*, num eco perpétuo¹⁵. Axelrod (2006, p. 138) sugere uma pequena atenuação ao rigor da regra, ao propor que ao invés de responder com 100% da força da deserção cometida, deve-se rebater com apenas 90%. O recado da reciprocidade (e vigília) estará dado e ao mesmo tempo mostra-se a disposição de continuar no jogo, pois se está dando um crédito de 10%

¹⁵ É o que acontece, rotineiramente, na guerra entre israelenses e palestinos. Um grupo rebelde palestino lança alguns foguetes contra casas israelenses. Estes, em resposta, encomendam um ataque aéreo devastador na Palestina. Revoltados, esses reiniciam o ataque de mísseis. Este cabo de guerra se desenrola na região há décadas.

para as próximas jogadas. É uma combinação de diversas técnicas supra elencadas (altruísmo, incentivos, futuro e reciprocidade).

À competição de software estudada foi enviado também um outro programa chamado “TIT FOR TWO TATS”, ou seja, uma resposta dura para cada duas deserções. Exatamente o padrão de comportamento no qual a Lei do Bolsa Família inicialmente se arrima, como visto na Tabela 3 – na primeira deserção é aplicada uma mera advertência, sem consequências ao beneficiário. Esse padrão de resposta não teve um desempenho significativo no torneio, uma vez que tem o poder de incentivar comportamentos oportunistas. O oportunismo nada mais é do que o auto interesse buscado com dolo ((WILLIAMSON, 1998, p. 47). Ou seja, o auto interesse lícito e benéfico vai até o instante em que transgride os ditames institucionais, agindo com mentira, roubo, trapaça, disfarce, distorção, falsidade, simulação em formas mais ou menos claras (WILLIAMSON, 1998, p. 47).

“Ao invés de se responder o oportunismo na mesma moeda, um príncipe sábio é aquele que procura dar e receber compromissos credíveis¹⁶” (WILLIAMSON, 1998, p. 48). O compromisso credível firmado com o Poder Público precisa ser simples e claro¹⁷: se um beneficiário tentar passar a perna no seu Governo, altruísta e preocupado com o bem-estar de seu governado, garantidor de uma renda mínima, este irá responder rápida e certamente, bloqueando/suspendendo o benefício¹⁸. A figura de uma “segunda chance” sem qualquer penalidade cria uma janela oportunística muito perigosa – todos os beneficiários tenderão a se valer de ao menos uma deserção em relação a sua parte da barganha, porque ela é “grátis”.

¹⁶ No original: “Rather than reply to opportunism in kind, therefore, the wise prince is one who seeks both to give and to receive ‘credible commitments’”.

¹⁷ Mais sobre esse ponto no item “e”.

¹⁸ O cancelamento do benefício é situação mais problemática, já que impede que o beneficiário volte a cooperar com o governo, devido ao seu desligamento total do programa. Maiores detalhes sobre o processo podem ser vistos no parágrafo 2º, do artigo 4º, da Portaria 251/12:

§ 2º O cancelamento dos benefícios financeiros do PBF em decorrência do descumprimento das condicionalidades ocorrerá quando, simultaneamente:

I - a família estiver na fase de suspensão;

II - o acompanhamento desta família estiver ativo e registrado no Sistema de Condicionalidades - Sicon; e

III - se após 12 (doze meses), contados do dia em que simultaneamente tenham começado a vigorar as condições previstas nos incisos I e II, a família apresentar novo descumprimento, com efeito no benefício no primeiro período de acompanhamento de condicionalidade posterior.

Bastante criteriosa é a redação da portaria 251/12, ao mostrar-se preparada para lidar com ecos oportunistas – o “deslize” cometido pelo beneficiário não é ignorado pelo Governo, ficando indelevelmente registrado junto ao seu CPF (Cadastro de Pessoa Física). Logo, por mais tempo que transcorra um deslize do outro, um segundo descumprimento sempre acarretará o bloqueio do benefício por um mês. Por mais que essa retaliação pareça num primeiro momento coadunar-se com o que foi falado sobre a reciprocidade, ela fere um outro aspecto abordado por Axelrod (2006) – o perdão e o esquecimento.

A cooperação somente pode florescer de maneira plena em ambientes nos quais as jogadas são livres, voltadas para o futuro. O passado precisa ser encarado apenas como um indicativo do comportamento do outro jogador, nunca como uma certeza. A figura da mágoa, da vingança, é mortal para a cooperação, pois quebra o elo de reciprocidade. Se na primeira jogada A não cooperou e foi retaliado, na segunda jogada espera-se que ele coopere e seja recompensando, não novamente punido pelo que fez no início do jogo. É contraproducente punir um jogador mais de uma vez pelo mesmo erro, pois isso não gera aprendizado, nem lhe permite corrigir seu comportamento desviante. A retaliação serve para comprovar que o oportunismo não se paga, que toda ação terá uma reação equivalente em sentido contrário (como na Física), não como uma forma de castigo a longo prazo.

O fato de os gestores do PBF nunca esquecerem um deslize e que todos os beneficiários têm um “almoço grátis” (FRIEDMAN, 1977) impede que seus beneficiários aprendam a ser cooperativos, pois serão muito poucas as retaliações (três, exatamente) que receberão antes de serem completamente desligados do programa. Perdoar em um processo cooperativo é tão ou mais importante do que reciprocidade, para evitar *loopings* de deserções, como muitos dos programas enviados ao torneio perceberam¹⁹, depois de serem praticamente eliminados com suas baixíssimas pontuações.

e) Aprendendo a reconhecer

¹⁹ Os programas que se saíram extremamente mal na competição tinham uma lógica pouco propensa a relevar deserções passadas, automaticamente entrando em um processo de “ALL D” (sempre desertar). Se o outro programa também não soubesse perdoar, rapidamente o jogo entrava em colapso, com deserção seguida de deserção, culminando em pontuações muito próximas da mínima possível (AXELROD, 2006, p. 33).

Um jogo interativo somente faz sentido se tanto o passado quanto o futuro importarem e se os jogadores puderem se reconhecer e rememorar tudo o que já foi feito. A reciprocidade somente terá importância se a deserção puder ser rapidamente reconhecida e combatida. O alargamento das sombras do futuro somente podem ser feitos se cada um dos jogadores entender que o jogo ainda está se desenrolando. Uma habilidade essencial que precisa ser desenvolvida pelos jogadores é o reconhecimento. Reconhecimento das situações passadas (o que é diferente da mágoa de situações passadas, como visto no item anterior), reconhecimento da jogada presente e, especialmente, reconhecimento da outra parte. Essa habilidade está diretamente associada a todas as outras, pois poderia tornar todos os outros elementos cooperativos analisados vazios caso o jogador se perceba, erroneamente, excluído do jogo²⁰ (AXELROD, 2006, p. 139-140).

“By binding people together in a long-term, multilevel game, organizations increase the number and importance of future interactions, and thereby promote the emergence of cooperation among groups too large to interact individually” (AXELROD, 2006, p. 131). A própria estrutura de uma política pública governamental já é, por si, um fator agregador, promotor de cooperação. O PBF ainda mais, devido as suas condicionantes voltadas a educação, fator base da capacidade de percepção do indivíduo no mundo. Somado a isso, o programa ainda tem, em seu núcleo central, a premissa de erradicação da miséria, motivando seus beneficiários a lutarem por sua preservação, tornando-se eles mesmos guardiões da estrutura, sufocando comportamentos oportunistas.

O reconhecimento de que trata o item “e” é uma figura dupla, tanto ligada ao reconhecimento do mundo externo, do “tabuleiro” em que o jogo se desenvolve e como se portar (e cooperar) nele; quanto ao reconhecimento interno, de cada indivíduo perceber-se como algo que o ultrapassa, membro de uma gigantesca rede de jogadores interdependentes e conectados (CAPRA, 2012), jogando jogos multiníveis de longo prazo. Esse parece ser o próprio mote da criação do PBF: Brasil Sem Miséria. Todo o país, cooperando, por esse objetivo comum.

²⁰ Repita-se a crítica feita a ausência de perdão e possibilidade de exclusão permanente do Programa Bolsa Família.

5. Considerações finais

O Programa Bolsa Família completou em 2014 sua primeira década de existência legal, podendo-se retroceder sua gestação ao programa Fome Zero e sua segunda infância ao programa Brasil Sem Miséria, um claro avanço em relação a mera erradicação da fome. Passa-se nos anos recentes a falar na erradicação da miséria como um todo, objetivo bem mais complexo e dispendioso. O que ele é precisa são de alterações pontuais em sua estrutura normativa, que possibilite uma maior abertura de seu sistema, uma vez que, cada vez mais, os casos a serem analisados pelos seus gestores não serão pretos no branco.

Nesse sentido, a análise econômica do Direito e, especialmente, a teoria de cooperação aqui tratada, são de grande valia, pois podem auxiliar na evolução do programa, em sua perpétua busca por ser mais eficiente, por conseguir auxiliar o maior número possível de pessoas, ao menor custo. As transferências de renda realizadas pelo Programa são condicionadas, ou seja, exigem uma contraprestação legalmente estabelecida. Entretanto isso não impede, muito pelo contrário, estimula, a interação entre os beneficiários e os gestores. O primeiro passo para a existência da cooperação, a sequência de contatos entre os agentes, já está estabelecida. A partir daí se pode construir toda uma nova gama de inter-relações menos antagônicas e mais propositivas, aptas a aumentar o bem-estar da sociedade.

Se as políticas públicas de uma maneira geral, e o Programa Bolsa Família em particular, puderem ser vistos por todos, beneficiários, gestantes e mesmo não-participantes (financiadores *latu sensu*), como ambientes cooperativos, todos sairiam ganhando. Os beneficiários poderiam dormir tranquilos, pois saberiam que o dinheiro do qual dependem não seria subitamente cortado. Os gestores poderiam empregar seus recursos e esforços em medidas mais produtivas, como a ampliação de benefícios, a elaboração de outros programas, ao invés de preocuparem-se a todo momento que estão sendo enganados pelos beneficiários. E a sociedade, considerada em sua totalidade, no papel de mantenedora em última instância de todas as políticas, saberia que seu dinheiro está sendo bem empregado, em prol do desenvolvimento de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. **Market for “lemons”**: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), pp. 488-500. Disponível em: <<http://tinyurl.com/mh6b9rm>>. Acesso em: 8 jun, 2014.

ALVES, Ivanilda Souza; MESQUITA, Shirley Pereira de. **O programa Bolsa Família: uma análise de seus limites e potencialidades enquanto política pública intersetorial, transversal e focalizada**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ocrqr8q>>. Acesso em: 23 dez, 2014.

AXELROD, Robert. **The evolution of cooperation**. Nova Iorque: Basic Books, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BRASIL. **Lei federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 19 jun, 2015.

BRASIL. **Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2012/Portaria%20no%20251%2012%20de%20dezembro%20de%202012.pdf>>. Acesso em: 19 jun, 2015.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 2012

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & economics**. Boston: Pearson, 2012.

FRIEDMAN, Milton. **There’s no such a thing as a free lunch**. Chicago: Open Court Publishing, 1977

GONÇALVES, Oksandro Osdival; TOSI, Caroline Hammerschmidt Amaro. **Teoria Econômica do Namoro e do Matrimônio**: uma ponderação sobre os custos e vantagens que determinam a decisão dos indivíduos. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ldp7rd8>>. Acesso em: 8 jun, 2014.

HARDIN, Stephan. **Terra viva – ciência, intuição e a evolução de Gaia**. São Paulo: Cultrix, 2010.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2000.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2008.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida; SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. 2 ed. Perdizes: Cortez Editora, 2014.

MACKAAY, Ejan. **Law and economics for civil law systems**. Northampton: EE, 2014.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE A FOME. **Bolsa Família**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 18 dez, 2014.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE A FOME. **Descumprimento das condicionalidades**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/pbf-descumprimento-das-condicionalidades>>. Acesso em: 17 jun, 2015.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NERI, Marcelo Côrtes et al. **Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais**. Disponível em: <https://www.wpp.org.br/sites/default/files/efeitos_macroeconomicos_do_bf_ipea.pdf>. Acesso em: 13 jun, 2015.

NORTH, Douglass. **Institutions, institucional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

OCDE. **Reforms are essential for Brazil to build on recent success**. Disponível em: <http://www.oecd.org/newsroom/reformsareessentialforbraziltobuildonrecentssuccessays_oecd.htm>. Acesso em: 4 fev, 2015.

POSNER, Richard Allen. **Economic analysis of law**. Chicago: Wolters Kluwer, 2007.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

ROCHA, Sônia. **O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05>>. Acesso em: 22 dez, 2014.

SCHMIDT, Albano Francisco; GONÇALVES, Oksandro Osdival. **Os gastos do governo federal na área da educação entre 2009-2014: uma análise econômica**. Anais do Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea da UNISC. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/view/13085>>. Acesso em: 18 jun, 2015.

SCHMIDT, Albano Francisco; REINERT, Thiago Luís. Revista Argumentum, v15, 2014. **Os primeiros 30 anos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos sob a luz da análise econômica do direito: “contribuintes”, projetos apoiados e novas perspectivas sociais.** Disponível em: <<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/89>>. Acesso em: 17 mar, 2015.

SEN, Amartya. **Does business ethics make economic sense?** Business Ethics Quartely, Volume 3. 1993, p. 45-54. Disponível em: <<https://www.mycgaonline.org/bbcswebdav/courses/Resources/erh/b2.sen.pdf>>. Acesso em: 15 jun, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

THALER, Richard H, SUNSTEIN, Cass R. **Nudge:** improving decisions about health, wealth, and happiness. Nova Iorque: Penguin Books, 2009.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism.** Nova Iorque: The Free Press, 1985.