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

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

GILMAR ANTONIO BEDIN

GISELE GUIMARÃES CITTADINO

FLORIVALDO DUTRA DE ARAÚJO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 Naspolini 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 Borges – 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. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P742

Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;
coordenadores: Gilmar Antonio Bedin, Gisele Guimarães Cittadino, Florivaldo Dutra de Araújo – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-126-5
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. Cidadania. 3. Estado. 4.Democracia. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

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

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A capacidade de organização de eventos de qualidade por parte do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI está amplamente demonstrada e historicamente comprovada. Esta capacidade foi novamente demonstrada na realização, em Belo Horizonte, de 11 a 14 de novembro de 2015, do XXIV Congresso Nacional. O Evento contou com a presença de um número significativo de participantes, com trabalhos de todas as regiões do Brasil e foi organizado sob a máxima Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

O destaque dado ao vínculo indissociável entre direito e política foi muito apropriado e perpassou as discussões dos mais de sessenta Grupos de Trabalho que compuseram o Evento. Entre estes grupos, um chamou diretamente a atenção para as imbricações profundas existentes entre Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito (GT 26). Este Grupo de Pesquisa permitiu o resgate da ideia de que a emergência dos governos limitados (portanto, submetidos ao império do direito) foi historicamente fundamental para a consolidação da cidadania, a ampliação da liberdade e para a garantia de melhores níveis de qualidade de vida.

O ponto de partida da análise referida foi que o poder possui várias formas de manifestações ao longo da história humana. Teve início ainda sob a forma da Cidade-Templo e se materializou, de forma mais institucional, com o aparecimento da chamada Cidade-Estado da Antiguidade Clássica. Em seguida, esta estrutura foi suplantada, por um lado, por uma estrutura máxima (mas um tanto decorativa) denominada Igreja (ou República Cristiana) e, por outro, pela fragmentação em inúmeros feudos e pequenas estruturas política de base agrária.

A formação atual do poder (grandes estruturas políticas) somente teve início no Século 13. Deste momento histórico até a vitória dos Estados soberanos modernos foi uma longa disputa pela supremacia e pelo poder entre as estruturas religiosas e as estruturas laicas. Este impasse somente foi resolvido (isto apenas em boa medida) com a chamada Guerra dos Trinta Anos e

com a supremacia política do Estado moderno soberano no Tratado de Paz de Westfália (1648).

Foi neste momento que a fragmentação política foi superada e que se afirmaram os Estados como uma estrutura política centralizada e capaz de fazer valer o seu poder, com êxito e de forma exclusiva, sobre um território e uma população específicos (Max Weber). Esta transformação foi um grande acontecimento político e foi justificada, entre outros, por Thomas Hobbes (1588-1679). Para este, o Estado é compreendido como o deus mortal que caminha sobre a Terra.

Com esta configuração, ficou mais evidente a afirmação que o poder político é, antes de mais nada, um poder do homem sobre outro homem. Assim, é possível dizer que o referido poder pode se concretizar de várias maneiras, mas sempre se expressa como uma relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos (Bobbio). Dito de outra forma, se expressa de forma mais evidente como uma relação de dominação. Mas, não apenas isto. É neste contexto que ele vai também passar se expressar como uma possibilidade de construção de uma boa vida (volta à valorização da cidadania e do desenvolvimento).

Para também expressar esta segunda possibilidade, é necessário, contudo, ainda uma nova mutação na estrutura poder: a sua submissão ao império do direito e a constituição. Esta mudança histórica tem início com as chamadas grandes revoluções dos Séculos 17 e 18 (Revolução Inglesa, Francesa e Norte-Americana) e somente vai se consolidar no decorrer do Século 20 (é neste período histórico que os chamados regimes democráticos passam a ter um valor positivo e o Estado passa a se constituir mais claramente como um Estado de direito em sentido forte como Estado Democrático de Direito). Esta é uma vitória extraordinária da liberdade.

Configurado desta forma, o poder político passa a fomentar mais claramente a solução pacífica dos conflitos (método de contar as cabeças) e a valorizar as autonomias individuais e o pluralismo político. É neste quadro que o Estado deixa de estar voltado a si próprio e passa a ter que busca sua legitimidade na nação, tornando o poder um lugar vazio (Lefort). Dito de outra forma, o limite do poder não se restringe àquilo que este pode ou não pode fazer em função da vontade geral, expressa na forma da lei, mas limita, também, a monopolização do poder por um indivíduo ou grupo. Além disso, este poder apenas será legitimo se exercido de acordo com as normas constitucionais. Desta forma, passa a ser um poder limitado e submetido às regras do jogo.

O GT 26 Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito dialogou, de forma aberta e democrática, sobre estas e outras questões relacionadas e, portanto, cumpriu o seu papel fundamental de ser um espaço de diálogo e de fomento ao exercício da cidadania e da constituição de sujeitos autônomos e voltados ao desenvolvimento do país.

Os Organizadores

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: REAVALIANDO AS CONDICIONANTES DE RECEBIMENTO

THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM (FAMILY ALLOWANCE PROGRAM): REASSESSING THE CONDITIONALITYS OF PERMANENCE

Albano Francisco Schmidt
Marcia Carla Pereira Ribeiro

Resumo

O artigo tem por escopo a análise institucional do Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada implantado pelo Governo Federal brasileiro no ano de 2004 e propor alterações legais em suas condicionantes de recebimento. Para o recebimento do benefício básico, os interessados precisam cumprir dois requisitos: realizar exames médicos rotineiros e manter crianças e adolescentes na escola. A proposta é de inserção de uma terceira condicionante, por meio da inclusão de um inciso III no artigo 3º da Lei 10.836 /2004, que preveja a obrigação do beneficiário de participar de cursos de empregabilidade e empreendedorismo ou comprovação de busca ativa por trabalho. Argumenta-se que tal alteração é importante para alterar os incentivos gerais atribuídos aos usuários do Programa, de forma a motivá-los a buscar ampliar suas formas de aquisição de renda, de modo a quebrar a armadilha do desemprego e o ciclo de perpetuidade de pobreza. Para tanto utiliza-se do referencial teórico da análise econômica do direito, especialmente em sua matiz institucional.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Políticas públicas, Análise econômica do direito, Programa bolsa família, Nova economia institucional

Abstract/Resumen/Résumé

This article scope is to make the institutional analysis of the Bolsa Família Program (family allowance program), a conditional cash transfer program implemented by the Brazilian Federal Government in 2004 and propose legal changes in its receiving conditions. For receiving the basic benefit, the beneficiaries (Brazilian citizens below the poverty line) must meet two requirements: perform routine medical exams and keep children and adolescents in school. The proposal is to insert a third condition, through the inclusion of a clause III in article 3 of Law 10,836 / 2004, which provides for the obligation of the beneficiary to participate in employability and entrepreneurship courses or make proof of active search for work. It is argued that this change is important to change the general incentives offered to users of the program, in order to motivate them to seek ways to expand their acquisition of income to break the trap of unemployment and poverty perpetuity cycle. In order to accomplish this task, the article focus on the theoretical framework of the economic analysis of law, especially in its institutional branch.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Development, Public policies, Economic analysis of law, Bolsa família program, New institutional economics

1. Introdução

Economistas e juristas digladiam-se com uma pergunta bastante incisiva desde os primórdios dessas ciências: pode a lei alterar o comportamento humano? Ou, posto de outra forma, que tipo de alteração precisaria ser realizado em uma determinada sociedade para que os agentes econômicos busquem realizar escolhas que possam aumentar não apenas o seu bem-estar, mas o de toda a sociedade? A Nova Economia Institucional debruça-se sobre essa questão e aponta para a possibilidade do comportamento humano ser moldado por meio do quadro geral de incentivos. Os incentivos podem ser oriundos, por exemplo, do mercado, ou, ainda, da lei. Testes empíricos apontam que se o preço de um determinado bem sobe, a tendência natural é que os compradores passem a consumir outro equivalente, caso exista. Transportada essa constatação para uma moldura mais ampla, é razoável se supor que o mesmo acontecerá com outras escolhas, a partir dos estímulos criados pela norma jurídica.

A premissa central do artigo parte da aceitação de que o homem pode ser direcionado a um determinado comportamento a partir de alterações legislativas voltadas à melhoria da situação econômica individual, mas, igualmente, à condição geral da economia e da sociedade brasileiras.

Restringindo essa assertiva para a temática desenvolvida, a pergunta indutora central é se seria possível alterar a Lei nº 10.836/2004, instituidora da política pública conhecida como Programa Bolsa Família, (doravante PBF) de modo a torná-la mais efetiva, de forma a afastar as armadilhas de perpetuação de pobreza e subdesenvolvimento.

Nesse desiderato, arrimado no referencial teórico da análise econômica do direito, com especial ênfase em sua vertente neoinstitucional, divide-se o estudo em quatro partes, após a introdução, será apresentada uma proposta de análise da teoria institucional e sua crença na possibilidade de alteração do comportamento humano por meio das instituições, seus possíveis impactos sobre o desenvolvimento (e o que se entende por este termo). A terceira parte aborda especificamente o PBF, desde a sua concepção inicial ainda nos anos 2000, até a proposta central do artigo que é a inserção de uma nova condicionante para o recebimento do benefício. Nesse ponto há uma breve abordagem sobre os principais programas complementares ao PBF, cujo objetivo é permitir a expansão da renda dos beneficiários. Ao final, são apresentadas algumas considerações acerca da temática abordada, qual seja, a possibilidade de uma mudança legal-institucional permitir uma melhora nas condições de vida dos beneficiários e da sociedade brasileira.

2. As instituições e o desenvolvimento

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" (GICO Jr, 2011, p. 20). A partir de uma análise econômica, pode-se buscar prever, por exemplo, o número esperado de pessoas que irão 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 PBF). A análise econômica do direito – AED pode ser definida como "a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito" (GICO Jr, 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 não seja positivo (maximizador dos recursos analisados), antes de implementá-lo já se pode compará-lo com o cenário AC, no qual os recursos estejam melhor alocados. Por isso a relevância de sua aplicação em relação à análise de políticas públicas, planos governamentais que atingem milhões de pessoas, em milhares de diferentes municípios, com orçamentos absolutamente restritos.

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 indicativos 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, já que, segundo North (2003), a história e as instituições importam na compreensão de qualquer fenômeno social.

No campo microeconômico, Williamson (2012), ao estudar os contratos relacionais, estruturou uma teoria que pode ser expandida: a vida humana comporta várias situações negociais. Ao expandir as relações contratuais dessa forma, pode-se pensar que várias interações humanas podem ser economicamente analisadas, dentro de um grande jogo coletivo, regido pelo aparato

institucional – as regras do jogo - e tendo como objetivo a maximização do bem-estar, seja individual, seja coletivo (WILLIAMSON, 2012, p.23).

As regras do jogo socioeconômico são as instituições formais, dadas essencialmente pela lei, em sentido amplo (Constituição, leis federais, estaduais, municipais, tratados internacionais) e coercitivamente imposta; e, as instituições informais, outras amarras que podem constranger o comportamento individual (pressão social, convenções, normas em sentido amplo). Estudos neoinstitucionalistas demonstram que fatores não jurídicos afetam a relevância e o impacto das leis na sociedade, sugerindo que a qualidade institucional pode fazer com que os países e povos pobres continuarem pobres (DAVIS E TREBILCOCK, 2009, p. 246), ou, a contraio sensu, ajudá-los a sair dessa situação.

Para além da definição de instituições, é relevante buscar compreender porque as instituições existem e porque as regras do jogo são importantes. Aguirre (2005, p. 236-237) indica três respostas possíveis às indagações:

> Em primeiro lugar há o entendimento de que as instituições são produto da ação deliberada na busca da eficiência, visão não corroborada pela Nova Economia Institucional; em segundo lugar, há a percepção de North, de que as instituições existem, principalmente, para reduzir a incerteza nas relações sociais e, finalmente, existe uma concepção, que aparece principalmente em Williamson, de que as instituições desempenham importante papel no que se refere a redução do conflito potencial existente (...)

Há ainda a variável "tempo". É somente com a sua passagem que novas condições são impostas às escolhas feitas pelos agentes e os resultados das escolhas anteriores apresentam-se de maneira clara (NORTH, 2003). Nenhuma relação é construída no vazio. As decisões tomadas hoje são o resultado direto do que foi decidido ontem e um indicador bastante seguro do que será feito amanhã (dependência da trajetória institucional pregressa, SCHAPIRO, 2010, p. 242).

O pensamento institucional é uma modificação da teoria econômica neoclássica, mantidas as suas premissas fundamentais da análise da escassez e da competição pelo melhor emprego dos recursos limitados, a partir da análise microeconômica. Modifica-se, contudo, a forma de valoração da atuação dos agentes: não mais seres perfeitos de racionalidade plena, mas sim possuidores de limitações em sua racionalidade (NORTH, 2015).

As instituições, ao delimitarem e organizarem uma determinada sociedade, são também responsáveis pela implementação de mudanças, de melhorias em cenários determinados. A partir

desta constatação é possível considerar as instituições formais como indutoras de comportamentos e, ao longo do tempo, promotoras da mudança.

2.1. Instituições formais como promotoras da mudança

Segundo North (2015), ganhador do prêmio Nobel da economia em 1993, as instituições formam a estrutura de incentivos de uma determinada sociedade, sendo as instituições políticas e econômicas as principais determinantes da performance econômica de um determinado local. No entanto, uma seleção de boas instituições formais copiadas de um local não irá funcionar de maneira idêntica em outro, uma vez que o resultado depende também da interação existente com as instituições informais, além da cooperação ou, no mínimo, não resistência da sociedade para qual se quer transplantá-las (DAVIS E TREBILCOK, 2009, p. 225). Somente o processo cumulativo de aprendizado humano é que irá determinar a forma como as instituições irão evoluir em uma localidade, num processo gradual de aprimoramento das escolhas, que, ao longo do tempo, moldarão o próprio conteúdo da cultura local.

Os direitos, segundo Holmes e Sunstein (2008, p. 222-223), nada mais são do que "invenções institucionais através das quais as sociedades liberais tentam criar e manter as pré-condições para o auto-desenvolvimento individual e resolver os problemas e desafios comuns", que requeiram ações coordenadas para seu eficiente deslinde, tais como desastres naturais, crises e o próprio funcionamento normal da vida cotidiana. Eles emergem como respostas práticas a problemas concretos e presentes, por isso variam através do tempo, das diferentes jurisdições e das restrições orçamentárias. Pode-se afirmar que não apenas as instituições e o tempo interessam à análise socioeconômica, mas também a disponibilidade de recursos.

> To take the cost of rights into account is therefore to think something like a government procurement officer, asking how to allocate limited resources intelligently while keeping a wide array of public goods in mind. Legal rights have "opportunity costs", when rights are enforced, other valuable goods, including rights themselves, have to be forgone (because the resources consumed in enforcing rights are scarce). The question is always, might not public resources be deployed more sensibly in some other way? (HOLMES E SUNSTEIN, 2008, p.223)

O desenvolvimento econômico-social é um processo ubíquo e permanente, consequente da soma das pequenas escolhas individuais que os agentes econômicos (sejam eles grandes conglomerados multinacionais, governos, ou prosaicos compradores de melões) fazem todos os dias, sujeitas ao questionamento quanto à sua eficiência.

As políticas públicas, por sua vez, planos governamentais de larga escala, capazes de influenciar o direcionamento do desenvolvimento de um país, ao definirem e fazerem cumprir suas diretrizes (NORTH, 2015) que podem ser contrárias ao interesse individual, eis que focadas na maximização coletiva.

Os impactos de uma política pública podem ser sentidos rapidamente, uma vez que movimentam milhares de ações individuais que demandariam um tempo considerável para entrarem em sintonia, em prol de um objetivo comum, definido e direcionado. Pode-se assim afirmar que, sopesando-se as dificuldades de coordenação e especialmente de fiscalização, as instituições formais podem alterar a realidade, por meio da sinalização para milhares de pessoas de uma nova postura governamental, ou seja, de novas restrições e/ou incentivos às suas possibilidades de escolhas. Buscam assim cooptar a vontade egoística dos agentes econômicos para fins mais produtivos (DAVIS E TREBILCOK, 2009, p. 224) e condizentes com os preceitos constitucionais estabelecidos

O Direito, nessa concepção trazida por Davis e Trebilcock (2009, p. 222), é visto como uma força que pode ser moldada a alterar o comportamento humano e alcançar um objetivo específico, como desenvolvimento. À lei é atribuído um papel de verdadeiro instrumento motivador da mudança, não apenas de reação aos novos casos concretos apresentados pela realidade. Segundo os autores, as reformas legais devem ser encaradas como "experimentos destinados a gerar conhecimento sobre a relação entre direito e desenvolvimento, em vez de aplicações das melhores práticas fundadas em princípios incontroversos" (p. 236) e precisam, necessariamente, estar adaptadas à realidade política, social e econômica que se pretende alterar.

Desta forma, as atitudes das pessoas têm origem social, "são inculcadas na pessoa pela persuasão sugestiva de seu meio" (ROSS, 2008, p. 417).

A tentativa de se alterar a realidade "de cima para baixo", por meio de uma lei que defina diretrizes claras e metas exequíveis, enfrenta ainda um problema orçamentário, pois "existem custos reais associados à operação de instituições jurídicas sofisticadas, sobretudo os custos de treinamento e de manutenção de pessoal habilitado" (DAVIS E TREBILCOCK, 2009, p. 237) para o seu funcionamento.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela implementação do PBF em todos os municípios brasileiros, por exemplo, é composto de 931 servidores, e o custo de gestão e administração do programa, no triênio 2008-2011, foi de

aproximadamente R$ 2.5 bilhões (MDS, 2015). Este é apenas um exemplo de uma única lei criada para se tentar combater a fome no Brasil. Vê-se que são necessários investimentos maciços para se alterar de maneira efetiva uma determinada situação, pois muitos são os fatores envolvidos.

É evidente que essa postura invasiva e tremendamente otimista (em uma "confiança exagerada no potencial de reformas", conforme SCHAPIRO, 2010, p. 240) dos impactos de uma mudança legislativa precisa ser cotejada com os efeitos contrários que pode ajudar a perpetuar, podendo ser utilizada como instrumento de dominação de países em desenvolvimento ou auxiliando na manutenção de regimes totalitários (DAVIS E TREBILCOCK, 2009, p. 234). Por fim, os mais céticos tendem a apontar, ainda, que o direito simplesmente não importa, que não há qualquer conexão entre as leis de uma determinada sociedade e suas perspectivas de desenvolvimento (DAVIS E TREBILCOCK, 2009, p. 244).

2.2. De que desenvolvimento se está falando?

O desenvolvimento é um conceito aberto e multifacetado, pois envolve uma enorme gama de questões transversais a ele, cuja conceituação varia com o momento histórico. Pode-se pensar em desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento de um país, de uma região ou de uma política pública. Para Bresser-Pereira (2003, p. 15) o desenvolvimento é "um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo", capaz de alterar de maneira profunda essas estruturas centrais. Ou tem-se uma mudança global nas estruturas, ou se está falando de outra coisa, que não desenvolvimento. Para ele, o desenvolvimento é um tripé arrimado em mudanças políticas, sociais e econômicas, não se podendo falar em um desenvolvimento parcelado, setorializado ou recortado.

O aspecto político pressupõe que "os cidadãos possam assumir efetivamente seu papel de sujeito político, participando ativamente da vida democrática" (HACHEM 2013, p. 383); o social coaduna-se com a equalização das condições existenciais básicas, de maneira gradual e continua, sempre ampliando-se os graus de liberdades dos cidadãos nas mais diversas áreas como saúde, educação, trabalho e, como se verá, alimentação e erradicação de situações de miséria; por fim, o campo econômico manifesta-se na ampliação da produção de bens e serviços, no que antes era visto como a totalidade do fenômeno desenvolvimentista. No mesmo sentido, Comparato (2015) aduz que o desenvolvimento é um processo de longo prazo induzido por políticas públicas ou

programas de ação governamental, na esteira da importância das alterações institucionais proposta nesse artigo.

Desenvolvimento não se confunde com mero crescimento econômico. O crescimento econômico é com certeza necessário, assinala Sachs (2005), mas não suficiente para garantir o desenvolvimento. Na verdade, o que deve ocorrer para que o desenvolvimento real seja viabilizado é uma "conformação entre a eficácia econômica, igualdade social e prudência ambiental", o "modelo de desenvolvimento proposto pela modernidade, entretanto, perdeu de vista essa amplitude e, assim sendo, cumpriu apenas parcialmente os seus desígnios" (FERREIRA, 2010, p. 8). Além do aumento quantitativo do produto nacional, reclama transformações estruturais socioeconômicas que importem a melhora qualitativa dos padrões de vida dos cidadãos, proporcionando a elevação do bem-estar social (HACHEM, 2013, p. 382).

Com vistas a retomar a dimensão ampla do desenvolvimento, de maneira inclusiva e expansiva, Chang e Grabel (2014, p. 1) apontam para as evidências históricas e atuais que sustentam a existência de múltiplas rotas para o desenvolvimento. Dentre todos os conflitantes e nem sempre conciliáveis fins que o Estado pode perseguir nessa busca, sem dúvida a redução das desigualdades está entre os mais importantes, de acordo com Judt (2010, p. 184), pois em um sistema de inequidades endêmicas, todos os outros objetivos são muito mais difíceis de se atingir.

Se o Estado "estará conosco pelo futuro previsível, nós faremos bem em refletir sobre que tipo de estado gostaríamos de ter" (JUDT, 2010, p. 5).

O papel do Estado provavelmente "assumirá maiores proporções com reflexos no seu grau de responsabilização social, reservando para o mesmo uma função até agora indesejável, e quiçá inexequível, qual seja, servir como alternativa de suporte para um crescente número de pessoas desempregadas" (CUNHA, 2009, p. 353).

Os direitos conferidos a cada brasileiro pela Constituição Federal não são, adaptando as palavras de Sunstein e Holmes para o cenário nacional,

> direitos divinos ou frutos da natureza; não são auto-realizáveis e não podem ser adequadamente protegidos quando o Governo encontra-se insolvente ou incapacitado; eles não precisam ser uma receita para um egoísmo irresponsável; eles não implicam que os indivíduos possam garantir sua liberdade pessoal sem qualquer cooperação social; e eles não são reivindicações descompromissadas [1] (2008, p. 220).

[1] No original: "The Rights of Americans are neither divine gifts nor fruits of nature; they are not self-enforcing and cannot be reliably protected when government is insolvent or incapacitated; they need not be a recipe for irresponsible egoism; they do not imply that individuals can secure personal freedom without social cooperation; and they are not

Concluem os autores que uma visão mais adequada dos direitos sociais tem que basear-se em uma premissa muito mais simples e direta – as liberdades individuais dos cidadãos custam caro e impõem pesados custos sociais a todo a sociedade. Dessa noção emerge o que Santos denomina de paradoxo de Rousseau, onde

> o que cada cidadão deseja como soberano (o governo de que é elemento constitutivo) – a saber, impostos com que financiar a produção de bens públicos, redistribuição de renda com o objetivo de minimizar desigualdades, etc. – esse mesmo cidadão repudia como súdito, pois, nessa capacidade, deseja pagar o mínimo de impostos, desaprova egoisticamente ver sua renda diminuída em benefício de quem quer que seja, etc. E o que aspira como súdito – subsídios especiais, isenções tributárias, etc. – é para ele inaceitável, em sua capacidade de soberano, como programa de um governo universalista (2007, p. 73).

Esse delicado equilíbrio entre a disposição de pagar para melhorar a situação geral e um certo repúdio pelos programas de assistência aos mais necessitados é também enfrentado pelo Brasil. Desde os anos 2000, o país vem reformulando de maneira gradativa e sistemática as suas políticas sociais inspiradas pelas metas estipuladas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (como demonstrado por SCHMIDT e GONÇALVES, 2015) de forma a priorizar o desenvolvimento social por meio de extensivas políticas públicas, dentre elas o PBF, foco desse artigo, cujas premissas conceituais serão analisadas.

2.3. As políticas de transferência de renda condicionada

As políticas públicas voltadas para o implemento de um estado de bem-estar social e direcionadas para o alívio imediato das situações de pobreza tem uma ampla literatura no direito comparado e experiências incisivas no pós-guerra, como bem resume Esping-Andersen (1990), em seu livro "*The three worlds of welfare capitalism*". Programas de transferência de renda, como é o caso do PBF, são defendidos até mesmo por liberais como Milton Friedman, que já na década de 60 do século XX propôs a implementação de um imposto de renda negativo nos Estados Unidos (2002, p. 191).

Em seu ensaio, três pontos deveriam ser observados no funcionamento do auxílio aos mais necessitados. Primeiro, os programas deveriam ser focados nas pessoas pobres pelo simples fato de serem pobres, sem qualquer outra discriminação, como ocupação ou região. Segundo, o programa deveria ser operado pelo mercado, a fim de evitar distorções ou impedimentos ao seu

uncompromisable claims. A more adequate approach to rights has a disarmingly simple premise: private liberties have public costs"(p.220).

funcionamento. Terceiro, o subsídio deveria ser pago em dinheiro, pois apenas o recebedor sabe quais são as suas reais necessidades a cada momento, evitando assim um direcionamento por parte do Estado implementador da política (FRIEDMAN, 2002, p. 193).

Como se percebe, Friedman, em sua proposição, é contrário à forma como os programas têm sido implementados no século XXI, essencialmente por meio de programas de transferência de renda condicionada [2]. Diferentemente de sua proposta, hoje os programas possuem contraprestações a que estão obrigados seus beneficiários, a fim de estimular determinadas condutas e combater outras [3]. Seguem uma linha conhecida como "paternalismo libertário" (THALER E SUNSTEIN, 2009, p. 5) que apregoa que as pessoas, de maneira geral, devem ser livres em suas escolhas e aptas a sair de arranjos indesejáveis se assim lhe aprouver (partem, portanto, de uma linha de pensamento idêntica a de Friedman). Entretanto, atrelam a essa liberdade um viés paternalista, na forma de uma força externa que busca influenciar o comportamento das pessoas para que essas rumem em direção a uma vida mais "longa, saudável e melhor" (THALER E SUNSTEIN, 2009, p. 5).

No paternalismo libertário, a opção de sair do arranjo institucional segue presente (ninguém precisa, se não desejar, inscrever-se no PBF, e.g.), contudo, uma vez que se opte por ele, à instituição promotora (no caso, o Governo) é dado o poder de encaminhar, orientar, empurrar[4] as pessoas para um caminho que entenda maximizador do bem-estar geral da comunidade.

Cotta (2009, p.98) divide os objetivos centrais dos CCTs em três grupos: imediatos, mediatos e finais. Os objetivos imediatos estão voltados a ampliação e disseminação às famílias pobres ao acesso aos serviços de educação e saúde; os objetivos mediatos são o desenvolvimento da escolaridade, estado de saúde e nutricional das famílias pobres e, consequentemente, a melhoria dos indicadores de saúde e educação; e os objetivos finais se traduzem na ruptura do que definiu como "ciclo intergeneracional de pobreza" que se dá por via da inserção positiva dos jovens no mercado de trabalho.

[2] CCT – *Conditioned cash transfer*, no original em inglês. Sigla que se adotará no correr do texto.
[3] Algo inconcebível para Friedman, como se denota de sua crítica: "The central defect of these measures is that they seek through government to force people to act against their own immediate interests in order to promote a supposedly general interest. They seek to resolve what is supposedly a conflict of interest, or a difference in view about interests, not by establishing a framework that will eliminate the conflict, or by persuading people to have different interests, but by forcing people to act against their own interest. They substitute the values of outsiders for the values of participants; either some telling others what is good for them, or the government taking from some to benefit others" (2002, p. 200).
[4] *To nudge*, no original.

Essa forma de promoção de políticas sociais já encontra amplo respaldo internacional, como se pode ver de estudo realizado por Thomé (2013), que retrata o alcance dos programas de transferência de renda condicionada na américa-latina:

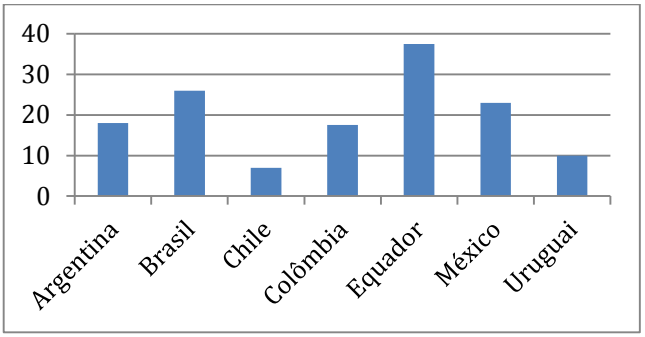

Tabela 1. Alcance dos Programas de Transferências Condicionadas (em % da população total)

Segundo a autora, muitos dos programas de combate à pobreza na região surgiram como resposta às enormes oscilações da economia, especialmente nos anos 80 e 90. "Ainda que, em sua origem, algumas dessas políticas de proteção social fossem temporárias, elas acabaram se tornando permanentes, devido aos efeitos prolongados das crises, incluindo aí o aumento do desemprego, da desigualdade e da pobreza" (THOMÉ, 2013, p. 113).

Contrariamente ao pensado por Friedman, a grande chave do sucesso recente desses programas é justamente a presença das condicionalidades no seu desenho institucional. Os CCTs buscam influenciar o comportamento dos membros da família para o que o Estado considera ótimo do ponto de vista da maximização dos recursos e do bem-estar e "o prêmio financeiro pago às famílias é o que garante a possibilidade de indução do comportamento dos membros adultos sob risco de não mais receber o benefício" (THOMÉ, 2013, p. 115).

Se os seres humanos respondem a mudanças no quadro geral de incentivos, então seu comportamento pode ser direcionado. "As instituições fundamentais mudam conjuntamente com a evolução da comunidade" (ROSS, 2008, p. 428). Nessa mesma linha Cooter (2012, p. 222) reafirma que é preciso ser feita uma gradual evolução das instituições vigentes, alterando o paradigma de apenas produzir novas leis, desconectadas da realidade. As leis (instituições formais) e as normas sociais (instituições informais) precisam se entrelaçar como os fios de uma corda, que lhe conferem

sua força e resistência para manter o barco atracado. Ou, no caso em análise, para estabelecer uma política pública eficiente e duradoura[5], como tem sido o PBF na última década.

3. O Programa Bolsa Família[6] e suas condicionantes

O PBF, foi instituído no Brasil por meio da Lei nº 10.836 de 2004[7], dando início a uma nova fase nas políticas sociais brasileiras. 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 às famílias de baixa renda e 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 MDS, hoje o órgão responsável também pela consolidação de todos os dados referentes ao programa.

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) as ações e programas complementares que 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

[5] O autor faz, na mesma obra, uma detida análise das mudanças legislativas na América Latina nas décadas de 80 e 90 e suas consequências no desenvolvimento ou estagnação econômica (COOTER, 2012, p. 20).
[6] 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.
[7] Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

capilarizou para atender todos os 5.570 municípios do país, com um orçamento de R$6.5 bilhões, abrangendo 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.

Os 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 instituidora[8], dividem-se em 4 categorias distintas, que podem ser acompanhados na tabela abaixo:

[8] 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;
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:
a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade;
b) 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.

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 benefício: na área da saúde, a necessidade de acompanhamento nutricional e de saúde (como vacinação obrigatória, exames pré-natais); 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:

	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 deve 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. 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.

Levado em consideração seu número de beneficiários, mais de ¼ de toda a população brasileira, assemelha-se a outras políticas públicas universais, ao lado de saúde, educação e previdência, compondo a "espinha dorsal" (ALVES, 2014) da política social brasileira, permitindo ao ser humano a busca por condições melhores e mais dignas de vida (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 dependem de seus repasses para se manter (como demonstrado por LANDIM JÚNIOR, 2015).

O PBF, na condição de política pública recente (10 anos em 2015), possui espaço para aprimoramentos, em especial no que tange às suas condicionantes e penalidades, ora muito bruscas (como o desligamento total do programa), ora pouco efetivas (como a dificuldade de aferir a renda real do núcleo familiar).

Passa-se a propor agora uma alteração institucional em sua lei base, de forma a contemplar uma nova condicionante: a necessidade de busca ativa por novas fontes de renda pelos beneficiários, feitas através, essencialmente, de programas de empregabilidade e empreendedorismo.

3.1. A inserção de uma nova condicionante: empregabilidade e empreendedorismo

As principais críticas dirigidas ao Programa Bolsa Família resultam diretamente da sua simplicidade e certeza de recebimento: por que o beneficiário iria buscar ativamente um emprego remunerado, se pode apenas aguardar o recebimento do benefício (ROCHA, 2014)? 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 diários, o que, em termos reais, mal lhe permitiria comprar dois pães franceses [aproximadamente R$0,85 a unidade] por dia), tem certa procedência a crítica se avaliada sob o prisma do incentivo. Logo, seriam pertinentes políticas de estímulo à busca por fontes 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 anos[9], pode-se estabelecer uma condicionante "III": 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 é necessária a busca por outras formas de mantença.

Atrelado à 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 Miséria[10]. A conclusão integral de um curso ensejaria, mediante a apresentação de um certificado de frequência e aproveitamento, um acréscimo de, por exemplo, um benefício variável[11] 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, *ad argumentandum tantum*, o benefício por mais um período de recadastramento (de 1 a 2 anos, dependendo da localidade), como forma de bonificação pela conquista e incentivo à regularização da situação trabalhista. A situação tal como posta permite a opção pelo trabalho informal ("bicos) e a ilegalidade, pois é vantajoso para o beneficiário esconder o maior tempo possível a sua renda, de modo a não ter seu pagamento cortado.

Por outro lado, o salário precisa ser atraente e sobrepujar os benefícios atribuídos pelo programa. Um período de adaptação/bonificação poderia ajudar o beneficiário a reequilibrar suas finanças.

Esse sistema dual de recompensa/punição tem sido recomendado por pesquisas comportamentais, como a de Kaufmann et al (2015, p. 18) que constaram que os beneficiários de programa respondem a incentivos e adequam o seu comportamento em resposta a sinais públicos e privados das medidas de controle do programa (condicionantes). O risco de sanções em um efeito não apenas na família diretamente afetada, mas também um importante efeito multiplicador nas outras famílias, que aprendem as balizas do programa por meio da escola de seus filhos e de outros

[9] 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.
[10] E ofertados pelas mais diversas entidades parceiras, como o Sistema S (SENAC, SESI, SENAI, etc), a BM&FBovespa, entre outros.
[11] Em agosto de 2015, em R$35,00.

pontos de contato com o Poder Público. A pesquisa conclui que "as pessoas ajustam seu comportamento de acordo com a rigidez do monitoramento, implicando que não apenas a lei em sentido formal, mas também seu cumprimento na prática, são cruciais para a efetividade do programa (tradução livre de KAUFMANN et al, 2015, p. 18)"[12]. Ideia que corrobora com a proposta de análise institucional.

A lei regulamentadora do PBF vigente dispõe:

> 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.

O presente estudo propõe uma alteração na redação do dispositivo, de forma a tornar mais claras as condicionantes já existentes e também explicitar o aditamento que se busca inserir, referente à necessidade da busca ativa de emprego e permanente atualização em cursos de capacitação:

> Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, sem prejuízo de outras previstas em regulamento, de condicionalidades relativas a três grandes áreas:
> I – Saúde: acompanhamento médico relativo a exames de rotina e pré-natais, vacinação e desenvolvimento nutricional, para todos os membros da família beneficiada;
> II – Educação: frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, para todas as crianças até 16 anos incompletos; ou frequência escolar de 75% (setenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, para todos os jovens entre 16 e 17 anos;
> III – Empregabilidade e empreendedorismo: comprovação de busca ativa por emprego formal mediante cadastro em banco de dados de trabalhadores ou participação anual em cursos voltados a empregabilidade e empreendedorismo, fornecidos por órgãos credenciados junto ao Ministério do Desenvolvimento Social ou em parceria com o Sistema S.

A inserção de um inciso III no artigo 3º modificaria o sistema de incentivos dos beneficiários, uma vez que sua renda básica assegurada passaria a depender de sua disposição para buscar, concretamente, outras formas de renda, seja através da obtenção de um emprego formal, seja com a (re)inserção em outras atividades econômicas, como, por exemplo, instalando-se na condição de microempreendedor individual. Além disso, seria muito mais produtivo se os beneficiários pudessem ter contato com outros beneficiários, dentro da estrutura do programa, a

[12] No original: "people adjust their behavior to the strictness of enforcement implies that not only formal rules but actual enforcement of the program conditions can be crucial for the program effectiveness".

fim de que eles não fossem os "estranhos sem passado ou futuro", para os quais alerta Bauman (2014, p. 121).

Isso pode se dar a partir da obrigatoriedade de frequência em cursos, palestras e eventos promovidos pelos gestores municipais do programa, nos quais seria possível a interação com outros beneficiários e com agentes de mercado. As possibilidades são várias, desde cursos de empreendedorismo, finanças domésticas, posicionamento no mercado de trabalho, até mesmo elementos prosaicos de cidadania, como, por exemplo, retirar documentos civis.Tais cursos são usualmente ofertados em maior ou menor escala, o propósito seria de maximização de sua utilidade.

Weissheimer esclarece que o programa surgiu como instrumento estratégico de uma política pública de superação da pobreza, em três eixos centrais: "transferência direta de renda; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social; e integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil" (2010, p. 34).

Já, Alves e Mesquita (2014) elencam os principais programas complementares ao PBF, pensados desde sua concepção inicial: "Programa Brasil Alfabetizado"; "ProJovem"; "Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária"; "Programa Nacional da Agricultura Familiar"; "Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste"; "Programa Luz para Todos". No ano de 2010, foi criado ainda o programa "Próximo Passo", uma ação articulada entre o Governo Federal, empresários e trabalhadores a fim de promover a qualificação social e profissional específica para os beneficiários do PBF por meio de cursos de formação e especialização técnica.

A maior parte dos cursos são direcionados para os setores produtivos em que há expectativa de crescimento da mão de obra demandada, aumentando as chances de inserção do beneficiário na nova área (WEISSHEIMER, 2010, p. 39). Um caso de parceria de sucesso tem sido com o programa Negócio a Negócio desenvolvido pelo SEBRAE, que por sua importância será analisado a seguir.

3.2. Um caso de sucesso: os Micro Empreendedores Individuais e o PBF (MEI-BF)

O SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2015) é um dos grandes parceiros e incentivadores dos beneficiários do PBF. Dentre os vários programas voltados aos micro e pequenos empresários, existe o programa "Negócio a Negócio". Trata-se de um programa gratuito de atendimento e orientação empresarial que oferece diagnósticos e recomendações para microempreendedores individuais e donos de microempresas. A ideia é

auxiliar nas principais dificuldades encontradas no dia-a-dia da gestão dos negócios, dos itens mais básicos (como, por exemplo, legalizar a situação de uma MEI), e mesmo para tirar dúvidas e planejamento estratégico.

Por meio do programa, um Agente de Orientação Empresarial realiza visitas *in loco* na empresa do beneficiário [13] ou realiza reunião na sede do SEBRAE, local para iniciar os procedimentos de criação de uma pessoa jurídica. Nessa reunião é aplicado um diagnóstico de gestão básica que abrange questões de mercado, finanças e operação. Em seguida, são sugeridas soluções para melhoria e sustentabilidade do negócio, com foco em gestão empresarial, de forma presencial, gratuita e continuada. O próprio Portal do Empreendedor, do Governo Federal, esclarece que "o registro como MEI não causa a perda do benefício do Programa Bolsa Família", incentivando os beneficiários a buscarem essa forma de aumento de renda.

O "Negócio a Negócio" já atendeu mais de um milhão de empreendedores individuais e microempresas em todo o país. O programa começou no segundo semestre de 2009 e hoje é um dos instrumentos mais importantes do SEBRAE para o atendimento presencial. Desse montante, mais de 100.000 empreendedores são advindos diretamente do PBF, conforme informado pelo MDS (2015). Essa capacitação massiva dos beneficiários se deu com a cartilha informativa "O Empreendedor Individual e o Programa Bolsa Família: uma oportunidade para crescer", distribuída em 2012 aos beneficiários e hoje disponível gratuitamente para consulta na internet[14]. Segundo ela, o Brasil assumiu o desafio de acabar com a miséria e "a inclusão produtiva é uma das formas de fazer com que isso aconteça. Empreendedorismo, emprego, ocupação e renda são formas de proporcionar condições dignas para uma grande parte da população, que não tem as condições básicas de bem-estar social".

Os benefícios da formalização estão disponíveis para empreendedores de mais de 400 atividades e profissões, em áreas tão vastas quanto comércio, edição de revistas, serviços domésticos, tinturarias, restaurantes, instalação, manutenção e consertos, estacionamentos, chaveiros, etc, cujo faturamento não exceda R$60.000,00 anuais.

Este é apenas um dos programas disponíveis, de maneira gratuita e permanente, aos beneficiários do PBF. Nota-se, na prática, que as possibilidades de saída e ampliação de renda já são disponibilizadas pelo Governo Federal e seus parceiros, cabendo agora informar de forma mais

[13] Através de um agendamento gratuito em um número dedicado (0800 570 0800).

[14] Através do link: http://arquivopdf.sebrae.com.br/uf/bahia/produtos-e-servicos/empreendedor-individual/pdf%20Cartilha%20Bolsa%20Familia.pdf

geral os beneficiários. Uma alteração legislativa que induza à busca de opções de desenvolvimento pessoal e renda poderia, de maneira incremental e contínua, transformar um programa de transferência de renda condicionada em, eventualmente, uma porta de entrada para o empreendedorismo e a criação de novas empresas no Brasil.

3.3. Conclusões preliminares da alteração do quadro de incentivos

Os programas de transferência condicionada de renda têm como mote principal o que Sen (2012) chama de aumento da cesta de bens disponíveis de uma pessoa. O dinheiro que ela recebe do Governo não é um fim em si mesmo, mas um meio para expandir as suas liberdades individuais, uma forma dela mover-se no sentido de conseguir expandir suas potencialidades e a vida que entende que vale a pena ser vivida. Esse tipo de política pública nada mais é do que apenas uma peça em um gigantesco quebra-cabeças formado pelas instituições e o comportamento humano dentro de sua área de abrangência. Para tentar montá-lo, o jurista precisa buscar a lógica inerente a esse arranjo, entendendo as ações individuais em interação com o meio (MAACKAY, 2012, p. 4).

Uma nova regra jurídica não tem, por si só, o condão de controle absoluto do comportamento dos indivíduos. Tudo o que faz é inserir consequências às suas ações. Todavia, a escolha de como agir permanece em cada ser humano considerado, que segue livres para agir segundo o seu entendimento. Essa ação, muitas vezes, segue sendo contrária ao pretendido pela lei. É certo que novas consequências advirão desse comportamento, mas o indivíduo pode, simplesmente, pagar para ver ou, mesmo com a nova imposição, pode continuar sendo vantajoso agir da mesma forma que antes (MAACKAY, 2012, p. 4).

É por esse motivo que determinados comportamentos continuam existindo, mesmo à revelia da lei crimes continuam sendo cometidos; pessoas tomam decisões que não maximizam seu bem-estar ou da coletividade; outras são propensas a comportamentos oportunistas e caroneiros. A mudança legal-institucional pode tão somente mudar a grade de incentivos e esperar que, a longo prazo, os comportamentos e preferencias individuais se alterem. O tempo, comprovadamente, importa, pois as mudanças advém da continuidade, do peso das escolhas passadas, da estratificação e sedimentação de uma miríade de pequenas leis, regras e comportamentos (TOMAZINI, 2015, p. 4).

Tentar conduzir os beneficiários para cursos de capacitação e busca por empregos pode parecer, à primeira vista, uma ideia contrária as diretrizes básicas do PBF, criado com o único e

específico fim de retirar as pessoas da condição de miseráveis. Todavia, mais de uma década de resultados muito superiores aos esperados, com a exclusão de milhares de pessoas da linha da pobreza, é tendo de partir-se para uma nova etapa.

A mudança que se espera para o futuro precisa começar hoje. Não será da noite para o dia que um cidadão recém alfabetizado irá tornar-se um microempreendedor, entretanto, o quanto antes ele puder perceber que a mudança é possível e que a armadilha do desemprego e da pobreza pode ser evitada, tanto antes sua racionalidade limitada o levará a caminhos mais promissores.

"As economias emergentes devem reforçar, imediatamente, o princípio da liberdade de escolhas [na forma proposta por SEN, 2012] e avaliar se não é o caso de oferecer um pequeno empurrão"[15], afirmam Thaler e Sustein (2012, p. 256). A mudança geral das políticas públicas brasileiras foi o primeiro passo. O PBF mais um. Seu aperfeiçoamento um terceiro. A mudança esperada se opera na margem, de maneira incremental. Pequenas mudanças, como a aqui proposta, "acumulam-se no topo e nas pontas das instituições existentes, contra a perpetuação da pobreza" (TOMAZINI, 2015, p. 13).

Novas regulamentações são sim importantes, desde que sejam acompanhadas por uma série de outros fatores interligados, tais como o aumento da criação de empregos formais, um incremento salarial compatível com a conjuntura econômica (LEUBOLT, 2013, p. 76), a alteração de uma visão assistencialista para uma de empoderamento social (SEN, 2012), uma melhora ampla nos serviços públicos prestados – afinal, o PBF é, como salientado, uma via de duas mãos.

O desenvolvimento também precisa ser encarado dessa mesma forma para que seja alcançado o que Keynes, na análise de Leubolt (2013, p. 77), chamava de "desenvolvimento inclusivo": de caráter universal e mobilidade social, em que a classe média não seja comprimida por uma classe inferior que cresce, mas em que haja amplo espaço para todos.

A diminuição – e mesmo extinção – da pobreza e a redistribuição de renda passam a ser vistos não como concorrentes do desenvolvimento (em todas as suas vertentes analisadas) e sim pré-requisitos deste. Nesse contexto, os programas de transferência de renda condicionada podem "contribuir para a ampliação da agenda reformista [e expansionista] de redistribuição, regulação e ampliação dos direitos sociais, bem como a inclusão dos mais pobres em um" ainda conservador e informal regime de bem-estar social (LEUBOLT, 2013, p. 76).

[15] Tradução livre do original em inglês: "Emerging developments should strenghten, at once, the principled commitment ti freedom of choice and the case for the gentle nudge".

4. Considerações finais

É cada vez mais importante que os desenvolvedores e gestores de políticas públicas pensem de maneira mais criativa, alargando as opções dadas aos países em desenvolvimento. Se outrora as empresas - e mesmo as instituições - eram vistas pelos economistas como uma caixa preta a ser desvendada, hoje o que se busca é o olhar fora da caixa, os seus arredores, o que se pode fazer com ela e além dela.

Os desafios enfrentados no novo milênio não encontrarão respostas em cópias de políticas utilizadas pelos países desenvolvidos no início do século XX. Ainda que não se acredite plenamente na pós-modernidade baumaniana, os tempos claramente são outros, de globalização, de crises sistêmicas e de problemas. Porém, também de inclusão, de erradicação da fome e de abertura de possibilidades.

Sabe-se que a simples alteração legislativa de uma complexa política pública nacional não terá o condão de realinhá-la por completo. Será, sim, um pequeno aditivo à margem, mais uma camada institucional, que será somado a outras existentes.

As mudanças são incrementais e precisam ter início em algum momento. As instituições formais, especialmente a lei em sentido estrito, podem não ser a panaceia generalizada rumo ao desenvolvimento sustentado e sustentável que se pensava, contudo, sua utilidade não pode ser descartada.

O PBF, ao atingir quase ¼ de toda a população brasileira e deter um orçamento da ordem dos bilhões de reais é um poderoso instrumento de mudança. O Brasil foi excluído do mapa da fome, os indicadores sociais somente cresceram na última década, o nível de desigualdade, pela primeira vez desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, caiu. Isso tudo tem provocado mudanças – mais pessoas passaram a empreender, milhares de crianças agora tem acesso à educação básica, as campanhas nacionais de vacinação são um sucesso. O simples fato de uma pessoa não mais passar por uma situação de fome crônica, vencendo a barreira mais primária de suas necessidades básicas de liberdade, altera por completo as suas possibilidades de escolha. Essas passam a ser reais, não somente uma ficção jurídico-econômica.

Pensar em formas de impulsionar a geração e procura de empregos, por meio da capacitação dos beneficiários e do fomento ao empreendedorismo, é mais um passo concreto que pode e deve ser dado em direção a uma política nacional de desenvolvimento, de ampliação das liberdades

individuais das pessoas. Pode-se inclusive vê-lo como o passo mais natural e lógico, seguindo-se à superação da fome. Não será em uma década, nem com um único programa que o Brasil sairá da condição de país em desenvolvimento, de país do futuro, para a de país desenvolvido, país do presente. Dependerá do amadurecimento institucional nacional, lento e progressivo, mas também real e inexorável, para que a aspiração possa tornar-se realidade. A modificação do condicionamento do PBF apresenta-se como uma possibilidade de melhoria do programa e pode funcionar como um dos fatores de contribuição nesse sentido.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Basília. **Mudança institucional: a perspectiva da nova economia institucional**. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Direito & economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

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.

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/l10.836.htm>. Acesso em: 19 jun, 2015.

_____. **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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CHANG, Ha-Joon; GRABEL, Ilene. **Reclaiming development:** an alternative economic policy manual. Zeb Books: London & New York, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

COOTER, Robert; SCHAFER, Hans-Bernd. **Solomon´s knot: how law can end the poverty of nations**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

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

COTTA; Tereza Cristina Silva. **Visões de Proteção Social e Transferência de Renda Condicionada no Brasil e no México**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Brasília (2009).

CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. **Crise econômica e possíveis perspectivas jurídico-sociais**. Revista Direito GV, São Paulo, p. 343-358, jul./dez. 2009.

DAVIS, Kevin E; TREBILCOCK, Michael J. **A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas e céticos**. Revista de Direito GV, São Paulo, Jan/Jun, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FERREIRA, Heline Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom.** 40th Anniversary Ed. The University of Chicago Press: Chicago, 2002.

HACHEM, Daniel Wunder. **A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, janeiro/junho, 2013.

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

JUDT, Tony. **Ill fares the land.** Peguin Book: London, 2010.

KAUFMANN, Katja Maria et al. **Learning about the Enforcement of Conditional Welfare Programs and Behavioral Responses:** Evidence from Bolsa Família in Brazil. Disponível em: < https://www.aeaweb.org/aea/2014conference/program/retrieve.php?pdfid=831>. Acesso em: 21 jul, 2015.

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 DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Bolsa Família**. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 18 dez, 2014.

_____. **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.

_____. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011**. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/planejamentoeorcamento/arquivos/Relatorio%20de%20Avaliacao%20PPA%202008-2011%20MDS%20-%20Ano%20base%202010.pdf/download>. Acesso em: 20 jul, 2015.

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

NORTH, Douglass. **Economic performance trough time**. Nobel Prize winners. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 20 jun, 2015.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GICO JR, Ivo T. Introdução a análise econômica do direito. In: 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.

ROSS, Alf. **Direito e justiça**. São Paulo: Edipro, 2008.

SACHS, Jeffrey D. **The end of poverty**. Nova Iorque: Penguin Books, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Repensando a relação entre estado, direito e desenvolvimento**. Revista Direito GV, São Paulo, Jan-Jun 2010.

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/sidspp/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.

SEBRAE. **Negócio a negócio**. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Programas/Neg%C3%B3cio-a-Neg%C3%B3cio:-uma-oportunidade-para-crescer>. Acesso em: 22 jul, 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.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**. 1. ed. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2013.

TOMAZINI, Carla. **Beyond consensus: cash transfer programs in Brazil and Mexico from an advocacy coalition and gradual institutional change perspective**. Disponível em: < http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel26_s2_tomazini.pdf>. Acesso em: 22 jul, 2015.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2010.

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