

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

JOURDÁVILLA COSTA BENÍCIO DINIZ

(IN)EFETIVIDADE DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS: ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FATOR PARA A  
ERRADICAÇÃO DA POBREZA

SOUSA

2013

JOURDÁVILLA COSTA BENÍCIO DINIZ

(IN)EFETIVIDADE DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS: ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FATOR PARA A  
ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Direito do  
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da  
Universidade Federal de Campina  
Grande, como exigência parcial da  
obtenção do título de Bacharela em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Jailton Macena de  
Araújo

SOUSA

2013

JOURDÁVILLA COSTA BENÍCIO DINIZ

(IN)EFETIVIDADE DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FATOR  
PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Direito do  
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da  
Universidade Federal de Campina  
Grande, como exigência parcial da  
obtenção do título de Bacharela em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Jailton Macena de  
Araújo

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

---

Orientador: Prof. Jailton Macena de Araújo

---

Examinador interno

---

Examinador interno

*O significado da palavra dedicação: afeto  
extremo, devotamento, abnegação.*

*Sendo assim, dedico este trabalho, com todo  
amor, aos mentores e providentes de todos os  
passos na minha vida,*

*Deon e Nilda, meus pais.*

## AGRADECIMENTOS

Passados cinco anos e meio desde o ingresso no turbilhão que é a vida acadêmica, não foi sozinha que consegui chegar até este ponto e cumprir meu encargo. Ao contrário, inúmeras foram as presenças e ausências que, pelo auxílio pedagógico, emocional e humano, fizeram-se imprescindíveis para essa conquista, a quem devo agradecimentos carinhosos e sinceros.

Sou grata a Deus, pela força com que me sustentou mediante os problemas e me fez seguir adiante; por acalmar meu coração cheio de anseios e muitas vezes frustrações, típicas dessa fase; por nunca ter me abandonado em todo o meu caminho, e, principalmente, por ter cultivado em mim a esperança nos meus sonhos.

Agradeço infinitamente aos meus pais, João Deon e Maria Nilda, pelas demonstrações incontáveis de amor incondicional e responsabilidade com que me criaram, por terem trilhado o meu caminho e feito mais que o possível para que eu chegasse a esse ponto e alcançasse esse sonho.

Às minhas irmãs, Jourdana e Jourdalany, agradeço imensamente por todo o amor e companheirismo com que, de forma muito sincera e decisiva, mesmo que à distância, torceram e contribuíram para essa vitória.

Às minhas avós, Izaura e Maria, agradeço pelo afeto e compreensão que se traduziram em gestos amorosos e inúmeras orações repletas de carinho, em palavras certas cheias de incentivo, as senhoras nunca me faltaram. Assim como aos meus avôs, Domingos e José Benício (*in memoriam*), que, não duvido, estiveram sempre a me guardar.

Às minhas tias, Vanda e Nila em especial, que acompanharam de perto as minhas dificuldades e sempre me tiveram um olhar amoroso de compreensão e estímulo; aos demais tios, primos e todos os familiares que me incentivaram e estimularam nessa luta, sou-lhes muito grata.

A Rodrigues Júnior, pelo apoio e incentivo imprescindíveis nesta jornada, por ter sido um afago diante das dificuldades que me foram impostas pela vida acadêmica, agradeço-lhe com amor.

Agradeço ao Professor Jailton, por criar-me o elo com o mundo da pesquisa, por facilitar os meus estudos, contribuindo pedagogicamente, e, principalmente, por inspirar um exemplo de determinação e sapiência.

## RESUMO

O Programa Bolsa Família como um fator de abrandamento das consequências da histórica má distribuição de renda do Brasil deve ser analisado em suas diversas perspectivas, de maneira que seja mensurado o seu impacto na vida dos beneficiários. Tal política pública tem por escopo imediato o combate à fome e funciona através do repasse mensal de um montante às famílias inscritas no Cadastro Único e que estão situadas na linha da pobreza e extrema pobreza. Dessas famílias é cobrado o cumprimento das condicionalidades como contrapartida ao apoio dado, devendo as mesmas manter suas crianças com frequência escolar regular, seus idosos e gestantes com acompanhamento pelo sistema de saúde e seus adultos frequentando cursos profissionalizantes. Em longo prazo, o intuito do PBF consiste na promoção da emancipação sustentada dos beneficiários, fazendo com que não mais precisem do benefício por poderem, por si mesmos, manter-se dignamente. Ao passo que os índices socioeconômicos demonstram o impacto positivo do Programa Bolsa Família, havendo sido constatada a redução do número de pobres e extremamente pobres no país, ainda perseveram severas críticas em torno desse tipo de política pública, sendo condenada a linha tênue entre a sua natureza e o assistencialismo, pela influência que pode ter nas disputas eleitorais. Para análise do tema foi utilizado o método de abordagem dedutiva e métodos de procedimento histórico e comparativo, além da técnica de pesquisa de documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica. Apesar das discussões, vislumbra-se a necessidade preeminente de se pensar numa revitalização das estruturas públicas de serviços sociais que, aliados às políticas públicas de transferência direta de renda como o PBF, e as demais políticas promotoras dos direitos sociais, podem levar o Brasil a alcançar um grau de efetividade satisfatório para os dispositivos legais de defesa aos direitos fundamentais até então proclamados e juridicamente reconhecidos.

Palavras-chave: Direitos sociais. Políticas públicas. Programa Bolsa Família.

## **ABSTRACT**

This study aims to treat about the Bolsa Família (“Family Grant Program”). Program as a deceleration factor of the consequences of historical evil distribution of income in Brazil, analyzing it in its several perspectives and measuring its impact on the lives of beneficiaries. The program's goal is fighting hunger and it works through the monthly payment of an amount to families enrolled in the Unified Register and that are situated on the line of poverty and extreme poverty. These families are responsible for the fulfilling the conditionalities, as consideration for the support given, must keep their children with regular school attendance, their elderly and pregnant with monitoring by the health system and their adults attending vocational courses. In the long term, the aim of the PBF is to promote the sustainable empowerment of beneficiaries, causing no longer need the benefit because they can, by themselves, keep up worthily. While the socioeconomic indices demonstrate the positive impact of the Bolsa Família, having been noted the reduction of number of poor and extremely poor country, still persist harsh criticism around this kind of public policy, being ordered to fine line between its nature and welfarism, by the influence it can have in the electoral disputes. Despite discussions, we see the need to think about the revitalization of social services public structures, allied to the publics policies of direct income transfer as the PBF, and other policies that promote social rights, can lead Brazil to reach an effectiveness satisfactory level to the legal devices of defence of fundamental rights hitherto proclaimed and legally recognized.

**Keywords:** Social rights. Public policies. Family Grant Program.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PBF – Programa Bolsa Família

PLANSEQ – Plano Setorial de Qualificação

SAI – Secretaria de Articulação Institucional

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 A NEGATIVA DE DIREITOS SOCIAIS COMO FATOR PERPETUADOR DA POBREZA: UM PARADOXO NA ACEPÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	13
2.1 BREVE RELATO HISTÓRICO SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS .....	14
2.2 O DESEMBOLCAR DE UM ESTADO CONCEITUALMENTE DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ESTRUTURALMENTE FALHO: AS MAZELAS BRASILEIRAS..	22
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PALIATIVO ÀS CONSEQUÊNCIAS DA MÁ DISTRIBUIÇÃO DE RENDA</b> .....	30
3.1 HISTÓRICO BRASILEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>VERSUS</i> CLIENTELISMO .....	31
3.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIAL E AMENIZADOR DA POBREZA: REFLEXO DAS CONDICIONALIDADES .....	40
<b>4 A APLICABILIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O IMPACTO NA VIDA DA POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA</b> .....	50
4.1 ANÁLISE CRÍTICA DA (IN)EFETIVIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS FATORES QUE INFLUEM NO CARÁTER LIBERTATÓRIO .....	51

4.2 ALTERNATIVAS PARA O AFASTAMENTO DA VISÃO CLIENTELISTA E APRIMORAMENTO DO PBF COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO SOCIAL.....	57
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>65</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais se fincaram no ordenamento jurídico brasileiro através da Carta Magna, estabelecendo-se como nortes do Estado Democrático de Direito, imprescindíveis à sua subsistência e perpetuação.

Nos primórdios das lutas por melhoria no âmbito social já existiam reivindicações pela efetivação da justiça social através da promoção dos direitos de segunda geração e da dignidade da pessoa humana. Melhores condições de trabalho, moradia, saúde pública, educação e infra-estrutura são bandeiras que estão longe de serem baixadas, tendo em vista o paradoxo entre o título de Estado Democrático e de Direito e as lacunas na estrutura estatal de promoção dos direitos.

Após diversas tentativas maculadas de promover os direitos sociais, buscando suprir ou ao menos amenizar as consequências das suas falhas, o Estado brasileiro, seguindo a linha internacional, tem adotado políticas públicas de transferência direta de renda que, aperfeiçoadas e buscando se livrar do caráter assistencialista, tem tido reflexos significativos na realidade social do país.

Atualmente, o Programa Bolsa Família é o “carro-chefe” das ações sociais no Brasil, constituindo medida de apoio às famílias que vivem na linha da pobreza e extrema pobreza, através do repasse de renda mensal sob a condição, basicamente, de que as crianças e os adolescentes frequentem a escola, as gestantes e idosos tenham acompanhamento médico, e os adultos capacitação profissional.

A análise do PBF como sendo uma vertente tão atual quanto impactante das políticas públicas de transferência de renda que visam à promoção dos direitos sociais, bem como dos econômicos e culturais, torna-se indispensável e vem sucedida da constatação de que tais instrumentos de inclusão social devem existir com objetivos não somente imediatistas, mas projetados para um futuro em que a ascensão social, econômica e, por conseguinte, educacional, dos hoje pobres se consolide, não permitindo que os mesmo retornem ao cômputo do mazelados.

Destarte, tem-se como objetivo geral deste estudo lançar um olhar crítico sobre as ações governamentais adotadas, recentemente, no Brasil para o combate à pobreza, em especial sobre o Programa Bolsa Família, e apurar sobre sua efetividade quando da promoção dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana. Mais amiúde, como objetivos específicos, a pesquisa em pauta procura esmiuçar os erros e

acertos na elaboração dos programas de transferência direta de renda instituídos no Brasil, buscando-se detectar os prós e os contras nos reflexos sociais para as comunidades agraciadas pelas medidas e nas mudanças dos indicadores sociais.

Ademais, ainda especificamente, buscam-se propostas de aperfeiçoamento para tais ações, de um modo que o caráter liberatório seja mais fortemente embutido no seu processo de elaboração e na mentalidade do seu público-alvo. Pois só assim é que o Brasil, enquanto país situado na zona mediana que o classifica como 'emergente', aos poucos deixará de “pender” para o lado mais crítico.

Para tanto, de modo genérico, será utilizado o método de abordagem dedutivo, onde para constatar-se o impacto literal que as ações públicas tem sobre o cotidiano dos beneficiados será necessário o levantamento dos dados e a quantificação dos indicadores sociais, valendo-se de tais informações para a avaliação dos índices de desenvolvimento socioeconômico delas decorrentes.

Serão utilizados os métodos de procedimento histórico e comparativo conflitando situações que influíram na criação de tais medidas, analisando-as sob a ótica das sociedades passadas e da contemporânea, na busca pela constatação da efetividade ou não do Programa Bolsa Família, com o estudo das tantas vertentes levantadas acerca de seus prós e contras, em que se alega dentre outros, o traço paternalista como negativo e a promoção da dignidade como positivo.

Para percorrer o longo processo que desembocou na adoção de políticas públicas de transferência de renda como fator amenizador da pobreza, a técnica de pesquisa de documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica, por meio de estudo na doutrina, lei, jurisprudência, periódicos e internet.

Há de se analisar o Programa Bolsa Família como baluarte na luta pela dizimação da pobreza através das políticas públicas, buscando extrair seus déficits e entender como ações públicas dessa natureza poderiam ser aperfeiçoadas, de modo a se desvencilharem da mácula do assistencialismo.

## **2 A NEGATIVA DE DIREITOS SOCIAIS COMO FATOR PERPETUADOR DA POBREZA: UM PARADOXO NA ACEPÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A jornada de afirmação dos direitos sociais percorreu um longo caminho até desembocar no conceito e no grau de respaldo jurídico que se vislumbra na contemporaneidade. Foram necessárias muitas lutas e mobilizações para que o Estado assumisse o papel de provedor de direitos da maneira como hoje se tem.

Diversos foram os eventos históricos que influenciaram a proclamação a nível mundial dos direitos humanos fundamentais, tendo como marco remoto a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. O que, no Brasil, veio a se aprimorar e reconhecer de forma ampla com a Constituição Cidadã de 1988, após diversas tentativas anteriores mascaradas pelos interesses políticos.

Nas suas dimensões, os direitos fundamentais se destrincharam primeiramente em liberdades civis e políticas, posteriormente em direitos de igualdade, os ditos direitos sociais, que surgem como instrumentos destinados à diminuição ou supressão das desigualdades e à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, sem embargo das conseguintes dimensões outras, exsurgem os direitos de segunda geração como condições imprescindíveis para o real exercício de qualquer outro direito fundamental.

Os direitos sociais surgem com a prerrogativa da existência de prestações positivas do Estado para que sua concretização seja vislumbrada, segundo Silva (2006, p. 286),

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Tais direitos puseram o poder público na situação de agente provedor, sendo de sua responsabilidade o suprimento das carências básicas aos que não conseguem por si só alcançá-lo. Para tanto, o Estado buscou alternativas às deficiências estruturais, típicas consequências de desenrolares históricos conturbados por vícios sociais, chegando ao conceito de políticas públicas como sendo instrumentos capazes de abrandar as necessidades mínimas dos cidadãos carentes.

## 2.1 BREVE RELATO HISTÓRICO SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS

A afirmação, na sua acepção jurídica, dos direitos humanos fundamentais, remota à Declaração Universal dos Direitos do Homem, datada de 10/12/1948, configurando-se como a primeira tentativa de se estabelecerem parâmetros humanitários de imposição universal, independentemente de raça, sexo ou crença. Havendo que se registrar que, conforme corrobora César Fiúza (2002. p.159), a proteção da dignidade da pessoa humana nos remete, especialmente, ao cristianismo (dignidade do homem), ao jus naturalismo (direitos inatos) e ao iluminismo (valorização do indivíduo perante o Estado).

Mais isoladamente, já existiam registros de declarações de direitos que eram atrelados ao conceito de Constituição. O primeiro deles foi da Constituição da Virgínia datada de janeiro de 1776, sendo a mais egrégia a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, advinda do cerne da Revolução Francesa de 1789.

O desdobramento desse quadro de corroboração dos direitos em epígrafe ocorreu conforme a necessidade e o momento histórico vivido pela humanidade e, nas palavras de José Afonso da Silva (2001. p.178), eles não são a contraposição dos cidadãos administrados à atividade pública, como uma limitação ao Estado, mas sim uma limitação imposta pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado que dele dependem.

Em suma, definem Araújo e Nunes Júnior (2005. p. 109-110):

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como a categoria jurídica instituída com a finalidade de proteger a dignidade humana em todas as dimensões. Por isso, tal qual o ser humano, tem natureza polifacética, buscando resguardar o homem na sua liberdade (direitos individuais), nas suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e na sua preservação (direitos relacionados à fraternidade e à solidariedade).

Em meio à concentração do poder nas mãos de monarquias, a emergente burguesia, sufocada pela intervenção estatal, disseminou o ideário iluminista, mormente com relação à concessão de ampla liberdade, com intuito maior de propiciar sua ascensão político-social, desembocando tal quadro na conquista de direitos individuais de liberdades civis e políticas, as quais, segundo Sarlet (2007. p.56),

[...] ganhando especial relevo, nessa época, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, acrescidos de uma série de liberdades de expressão coletiva (tais como liberdade de imprensa, manifestação, reunião etc.) e de participação política (tais como direito de voto e capacidade eleitoral passiva).

Para Sarmento (2006. p.13),

São conquistas que pulularam em meio às revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, notadamente as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), onde se objetivava apresentar uma resposta contundente aos graves excessos praticados pela monarquia absoluta. Sua fonte de nutrição foram os ventos do liberalismo político e do individualismo jurídico, enquanto reações ideológicas à ação absolutista dos soberanos, tendo como centro de sua atenção o indivíduo, enquanto ser abstrato dotado de direitos.

Nessa época, a liberdade se firma como, segundo Canotilho (2003. p. 1396), uma liberdade pura, isto é, liberdade em si e não liberdade para qualquer fim. Exsurtem os chamados direitos fundamentais de primeira geração, consistindo em verdadeiras contraposições à atuação arbitrária do Estado em respeito às liberdades individuais, atualmente bastante assentados, ao passo de, como afirma Bonavides (2006. p.563), inexistir, hodiernamente, qualquer Constituição digna desse nome que os não reconheça em toda a extensão.

Posteriormente, sem embargo do progresso decorrente da Revolução Industrial, em meio às conseqüências do capitalismo exacerbado, o proletariado, submetido à condições penosas de trabalho, necessitava da afirmação de direitos que garantissem o mínimo à sua sobrevivência, e assim, conforme Saldanha (1980. p.89), uma verdade primária mostrava sua cara: as pessoas, para serem verdadeiramente livres, precisam de um mínimo de condições materiais. Afinal, “*Où est la liberté du non propriétaire? (Onde está a liberdade do não proprietário?)*”.

Nesta esteia, Sarlet (1998, p. 49):

Pode-se dizer que os direitos sociais são direitos nascidos como resposta à desigualdade social e econômica da sociedade liberal, o impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.

E complementa que,

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um ‘direito de participar do bem estar social’. Não se cuida mais, portanto de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. (SARLET, 1998, p. 49)

Os direitos sociais surgem como um dever de atuação do Estado comprometido com a justiça social e com a promoção da dignidade humana. De acordo com o que preleciona Alarcón (2004. p. 79),

A partir da terceira década do século XX, os Estados antes liberais começaram o processo de consagração dos direitos sociais ou direitos de segunda geração, que traduzem, sem dúvida, uma franca evolução na proteção da dignidade humana. Destarte, o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das carências mínimas, imprescindíveis, o que outorgará sentido à sua vida.

Alexandre de Moraes (2006. p.60) os caracteriza como,

[...] verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado Democrático, como preleciona o art. 1º, IV.

A concepção jurídica dos direitos sociais só foi vislumbrada a partir do seu disciplinamento explícito, marcado pelas constituições Mexicana de 1917 e Alemã de Weimar de 1919, onde se viu inaugurar uma nova fase política, a do Estado de Bem-estar Social. O que posteriormente veio a ser consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo 22, passando a se inserir na maioria dos ordenamentos jurídicos pelo mundo. Destarte, apesar da sua imprescindibilidade, são nítidas as dificuldades na concretização e proteção de tais direitos.

Num primeiro momento, a Declaração Universal dos Direitos do Homem imprimiu uma preocupação com a igualdade no sentido de ser observada a proteção geral, o que se conhece por igualdade formal. *A posteriori*, viu-se a imprescindibilidade de se expandir a ótica da igualdade, tomando-se como parâmetro a observância das

diferenças e peculiaridades dos sujeitos de direito, mediante sua vulnerabilidade, adotando-se a igualdade material, na qual as diferenças não aniquilam os direitos, mas os promovem.

Ao analisar tal questão, Nancy Fraser (2001. p.55-56) aponta as exigências para que haja justiça efetiva na promoção dos direitos a partir da observação das particularidades dos sujeitos titulares, quais sejam, além da redistribuição, o reconhecimento de identidades, afirmando que,

O reconhecimento não pode reduzir-se à distribuição, porque o status na sociedade não decorre simplesmente em razão da classe. Tomemos o exemplo de um banqueiro afro-americano de Wall Street, que não pode conseguir um táxi. Neste caso, a injustiça da falta de reconhecimento tem pouco a ver com a má distribuição. [...] Reciprocamente, a distribuição não pode reduzir-se ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não decorre simplesmente em razão de status. Tomemos, como exemplo, um trabalhador industrial especializado, que fica desempregado em virtude do fechamento da fábrica em que trabalha, em vista de uma fusão corporativa especulativa. Nesse caso, a injustiça da má distribuição tem pouco a ver com a falta de reconhecimento. [...] Proponho desenvolver o que chamo concepção bidimensional da justiça. Essa concepção trata da redistribuição e do reconhecimento como perspectivas e dimensões distintas da justiça. Sem reduzir uma a outra, abarca ambas em algo mais amplo.

Na mesma linha, Boa Ventura de Souza Santos (2003. p. 56) aduz que,

[...] temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Sob tal ótica, faz-se necessária a conjunção entre uma legislação que reprima a discriminação, além da implementação de políticas públicas que promovam a inclusão das camadas sociais mais vulneráveis, na busca pela concretização dos direitos sociais desde muito reconhecidos.

No Brasil, em específico, a primeira manifestação jurídica sobre os direitos sociais se deu no texto da Constituição de 1934, onde, sobre nítida influência da Constituição de Weimar, trouxe em seu título sobre a ordem econômica e social, no art. 141, por exemplo, que é obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias; e no art. 138, que:

Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica; c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

Posteriormente, as demais constituições brasileiras continuaram a trazer os direitos sociais em seu corpo, tendo, em 1988, ocorrido um deslocamento de tais direitos, onde, do título da ordem econômica e social transferiram-se para a ala dos direitos fundamentais, com previsão expressa no art.6º e seguintes, elencando claramente que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Tendo em vista tal amplitude, ao passo da importância do respeito e concessão das liberdades individuais de primeira geração e dos direitos genéricos de terceira dimensão, os direitos fundamentais de segunda geração tornam-se também imprescindíveis quanto à caracterização do Estado enquanto Democrático e de Direito, esse é o entendimento de Sarlet (2005. p.70):

Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu à Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo.

Celso Antônio Bandeira de Melo (2008. p.27),

Convém recordar que o Estado de Direito é a consagração jurídica de um projeto político. Nele se estratifica o objetivo de garantir o cidadão contra intemperanças do Poder Público, mediante prévia subordinação do poder e de seus exercentes a um quadro normativo geral e abstrato

cuja função precípua é conformar efetivamente a conduta estatal a certos parâmetros antecipadamente estabelecidos como forma de defesa dos indivíduos.

A segunda dimensão dos direitos fundamentais reclama do Estado prestações positivas que visem promover o bem-estar, proporcionando condições mínimas de sobrevivência digna e o combate a desigualdade social, com a proteção dos menos abonados. Ao passo que a Constituição Brasileira de 1988 restaurou a democracia no país, consolidou literalmente e implicitamente os direitos fundamentais, a promoção da dignidade humana e a justiça social.

De acordo com Faria (1999. p. 105),

Os direitos fundamentais sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme; são, isto sim, um direito de preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios.

Na mesma linha de pensamento, afirmando a importância dos direitos sociais em si mesmos, de maneira suprema, e sua substancialidade para a designação de um Estado como sendo Democrático e de Direito, Andreas Krell (2006. p. 249) afirma que os direitos sociais não são direitos contra o Estado (de defesa), mas sim direitos através do Estado, exigindo do Poder Público certas prestações materiais, a serem concretizadas, através de leis parlamentares, atos administrativos e da instituição real de serviços públicos. Assim, para concretização dos direitos sociais, faz-se necessário que o Estado busque meios, definindo, executando e implementando políticas que possibilitem o seu gozo.

Por conseguinte, os direitos fundamentais sociais constituem um paradigma moral para o Estado Democrático de Direito, tornando-se, através de políticas públicas e da exigência por parte do cidadão, instrumento de promoção social e persecução da justiça social por meio da defesa da dignidade humana.

Ocorre que, esses direitos são reconhecidos por grande parte da doutrina como sendo de difícil concreção por terem um valor meramente declaratório. Isso se vislumbra porque tais direitos são reconhecidos pelas Constituições, mas apresentados como metas a serem alcançadas pelo Estado, porém pendentes de implementação

posterior, configurando-se como normas programáticas, conceituadas por Alexandre de Moraes, colacionando José Miranda (2004. p.45), como de,

[...] aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial - embora não único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que dela constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjectivos.

E é por tal motivo que para Caplan (2008. p. 286),

[...] não é raro que seja negado valor jurídico aos direitos sociais, que restam caracterizados como meras declarações de boas intenções, de compromissos políticos ou de engano tranquilizador. As normas legais que prevêem estes direitos são tidas como de natureza política e programática e não como catálogos de obrigações jurídicas para o Estado, ao contrário do que ocorre com os direitos civis e políticos, considerados como únicos possíveis de serem exigidos judicialmente.

Há então de se observar que o carácter programático com que foram implementados os direitos sociais na Carta Magna, caracterizando empecilho à sua persecução, ou ao menos como justificante da dificuldade em torná-los efetivos. O que se pode notar na observação feita com maestria por Bonavides (2006. p.564), ao afirmar que,

Inobstante inspiradas na justiça distributiva e propensas à realização da Justiça Social, durante muito tempo as previsões constitucionais que densificavam tais direitos de segunda família acabaram sendo alvo de uma postura hermenêutica tímida e tacanha, o que praticamente esvaziou sua potencialidade jurídica, em razão do carácter meramente programático que lhes fora conferido, sob a criticável pecha de inexequíveis, por força da carência/limitação de recursos estatais. Ou seja, infelizmente, debaixo da conveniência de uma suspicaz alegação de poucos recursos financeiros, alguns entes governamentais, acintosa e irresponsavelmente, continuam postergando *ad eternum* a concreção desses tão relevantes direitos.

Existe então um contra-senso entre a concepção de Estado Democrático de Direito e a dificuldade na aplicação dos direitos fundamentais sociais que lhes são precípuos, por serem limitadores da sua atuação e caracterizadores da democracia enquanto instrumentalizada pela justiça social.

Todos os seres humanos nascem com direitos inalienáveis, inconferríveis por qualquer governo, a quem se impõe a obrigação de protegê-los, por imprimirem ao indivíduo a capacidade de ser titular de uma vida digna, enquanto sujeitos livres, pois, ao passo que as ditaduras não admitem os direitos humanos fundamentais, as sociedades livres buscam afirmá-los e efetivá-los. E é nesse diapasão que reside a importância dos direitos humanos fundamentais para a democracia, pois esta é, nas palavras de Nicolau Júnior (2006),

[...] a única forma de governar que trata a todos com igualdade, na medida em que atribui a cada indivíduo um idêntico poder de influência nas decisões coletivas que atingirão sua vida. É na democracia que as pessoas são tratadas como sujeitos e não como objetos, uma vez que apenas no regime democrático se reconhece em cada indivíduo um cidadão livre e digno. E é só no regime democrático que ganha concretude o princípio da dignidade da pessoa – epicentro axiológico de qualquer ordenamento constitucional humanitário.

O direito genérico à igualdade é o alicerce dos direitos de caráter social, tal ditame geral caracteriza-se como elemento fundamental de uma Constituição, criando obrigações ao Estado de concretizar as prestações positivas trazidas no bojo constitucional, determinando que o Poder Público promova e intervenha.

Exsurge, então, dos ditames históricos, a necessidade de que um Estado como o brasileiro, dito Constitucional, Democrático e de Direito, tenha seu aparelho voltado para a promoção de direitos sociais, além de ser comprometido com o respeito aos direitos individuais, em suas mais diversas vertentes, consistindo todas elas desígnios para a perpetuação da ordem e bem-estar social, ao lado dos direitos coletivos e difusos, pois se configuram como instrumentos na tentativa de reequilíbrio da situação de inferioridade dos menos favorecidos para que possam usufruir das suas liberdades garantidas.

## 2.2 O DESEMBOCAR DE UM ESTADO CONCEITUALMENTE DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ESTRUTURALMENTE FALHO: AS MAZELAS BRASILEIRAS

A Constituição Brasileira de 1988, denominada Constituição Cidadã, traz em seu bojo a expressão Estado Democrático e de Direito, destacando o que seria um país governado e administrado por poderes lícitos, observadores e cumpridores da lei, esta originada de um órgão popular e representativo e subordinada a uma Constituição, e norteados pelos princípios democráticos e direitos e garantias fundamentais, sendo este seu ponto substancial.

Apesar da denominação em epígrafe, da existência de mecanismos de afirmação e permissões do exercício da democracia, a exemplo do sufrágio universal, instrumentos estes de participação popular, legitimadores do poder, a tarefa de efetivar no plano social o conceito do referido Estado reveste-se de uma complexidade muito grande, que esbarra em conflitos de interesses e heranças históricas maculadas do senso de desigualdade. Ocorrendo que a vontade popular nem sempre se vê atendida pelos gestores eleitos, gerando um despautério conceitual e fático, em que os textos legais quase utópicos se perdem nos índices de pobreza do país.

Nos dizeres de Dalmo Dallari (1998. p.56), o Estado Democrático é aquele em que o próprio povo governa, sendo evidente colocar o problema de estabelecimento dos meios para que o povo exerça a sua vontade, através da representatividade. Destarte, a concreção dos direitos fundamentais é precursora do conceito de Estado Democrático e de Direito e esbarra nas dificuldades políticas e culturais impostas pelo desenrolar histórico da sociedade brasileira.

A expressão 'Estado de Direito' remota ao século XVIII, em meio ao aflorar da doutrina liberal e ao impacto de limitação do poder acarretado das duas mais significativas revoluções, a Americana e a Francesa. Não obstante, as mudanças não foram sentidas imediatamente e o século seguinte foi marcado pelo desrespeito com que foram tratados os direitos dos trabalhadores, fazendo-se necessária a atenção aos anseios por um Estado empenhado na promoção da dignidade humana e comprometido com o social, valendo-se registrar várias vertentes nessa esteira, como o socialismo, o *welfare-state* e o comunismo.

A significação do Estado Democrático e de Direito vai além do somatório do Liberal com o Social, assimilando por óbvio a defesa dos direitos proclamados em

ambos os momentos, mas buscando ainda a concretude da democracia social. Bobbio (1992. p.100) relata que o Estado moderno surge da inversão trazida no momento em que o Estado Social passa a amparar os trabalhadores, nos remetendo a seguinte afirmação de que foi,

Primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e, finalmente, social, no qual os indivíduos, todos transformados em soberanos sem distinções de classe, reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais, que são igualmente direitos do indivíduo: o Estado dos cidadãos, que não são mais somente os burgueses, nem os cidadãos de que fala Aristóteles no início do Livro III da Política, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, e que, quando excluídos os escravos e estrangeiros, mesmo numa democracia, são uma minoria.

Segundo Habermas (2003. p.68), a legitimação se configura como o cerne do Estado Democrático e de Direito, para ele,

[...] o Direito não somente exige aceitação; não apenas solicita dos seus endereçados reconhecimento de fato, mas também pleiteia merecer reconhecimento. Para a legitimação de um ordenamento estatal, constituído na forma da lei, requerem-se, por isso, todas as fundamentações e construções públicas que resgatarão esse pleito como digno de ser reconhecido.

Zimmerman (2002. p.64-65) elenca as características básicas do Estado ora em estudo, quais sejam:

a) soberania popular, manifestada por meio de representantes políticos; b) sociedade política baseada numa Constituição escrita, refletidora do contrato social estabelecido entre todos os membros da coletividade; c) respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental; d) reconhecimento dos direitos fundamentais, que devem ser tratados como inalienáveis da pessoa humana; e) reocupação com o respeito aos direitos das minorias; f) igualdade de todos perante a lei, no que implica completa ausência de privilégios de qualquer espécie; g) responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade desse cargo público; h) garantia de pluralidade partidária; i) “império da lei”, no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental.

Acontece que o robusto Estado em epígrafe não se realiza apenas com a formalização jurídica das garantias que são inerentes ao seu conceito, quanto a elas, estabelece que sejam institucionalizadas no âmbito jurídico e exige que sejam adotados mecanismos sócio-econômicos orientados e planejados com o intuito de alcançar a efetivação de tais direitos. Ademais, sem embargo de tal premissa, complementando e entrelaçando tal conceito, vislumbra-se como sustentáculo de tal figura a sociedade democrática, possuindo a mesma o vigor capaz de conservá-lo e defendê-lo, constituindo-se como aquela em que ocorre a verdadeira participação dos indivíduos nos instrumentos de controle das decisões e participação igualitária nos rendimentos, o que não é meta facilmente atingível.

Num Estado Democrático e de Direito como o Brasil deduz-se que os Poderes devem estar atentos à legitimidade dos seus atos e tal questão, nas palavras de Maihofer (1996. p.217), não se reduz à questão do poder legítimo, mas sim que, por intermédio das leis jurídicas que este proclama e impõe se exerça a Justiça e não o mero poder. Assim sendo, norteado pela legalidade, pelo respeito à dignidade da pessoa humana, pela busca da igualdade como bandeira da justiça social e pela proteção dos direitos fundamentais como um todo, tal figura assenta-se no plano concreto como imprescindível à evolução jurídico-social da sociedade contemporânea.

Destarte, ao passo que a promoção da dignidade da pessoa humana constitui fundamento perseguido pela Carta Magna, instrumento firmador do Estado Democrático e de Direito, e que o fomento dos direitos sociais são metas a serem cumpridas por tal aparelho estatal, configurando-se como sustentáculo do seu próprio sentido de existir, a justiça social se vê acuada pelo passado de desigualdades econômicas e sociais que persistem em suas consequências.

A má distribuição de renda no Brasil remete a um passado de ilações trágicas, reflexo de um período colonial e escravocrata no qual se criaram grandes latifúndios entregues a pouquíssimos proprietários, quadro que não foi alterado após a Independência ou Proclamação da República, tendo as instituições políticas brasileiras incluído características patrimonialistas portuguesas, onde a ordem social legitimava os privilégios dos abastados latifundiários e a escravidão caracterizava-se como a forma mais áspera de exclusão social.

Mesmo com a independência de Portugal foi clara a perpetuação do mesmo quadro econômico patrimonialista, concentrando-se o poder com os oligarcas e posteriormente com a burguesia industrial, pois segundo Vaitsman (2002. p.39),

A independência em relação a Portugal não significou propriamente ruptura, mas o estabelecimento de um compromisso entre a ordem racional-legal e a patrimonial, pelo qual a burguesia passou a ter a possibilidade de extrair vantagem tanto do moderno quanto do atraso: de um lado, a economia capitalista baseada no trabalho livre; de outro, no plano da política, a preservação do estilo senhorial.

A abolição da escravidão, ao revés do esperado, deu seguimento a sistematização da patronagem e do clientelismo, que posteriormente viu-se transformar em um domínio senhoril rural e em seguida urbano, com o deslocamento da mão-de-obra para a cidade. Houve ainda o incentivo à imigração de trabalhadores europeus, ao passo que não foram implementadas políticas de inclusão que reduzissem a enorme desvantagem profissional dos contingentes recentemente egressos da escravidão, não lhes dando alternativas senão o aceite de empregos que os submetiam a condições precárias de trabalho, sem qualquer tutela estatal, situação esta responsável tanto pela concentração de renda como pela perpetuação da pobreza.

Ainda nos séculos XVII e XVIII, a pobreza era vista pelas elites como uma falha de caráter individual e por bastante tempo a expressão assistência social esteve atrelada à inaptidão laborativa, onde se auxiliava apenas os que não tinham condição alguma de prover o próprio sustento, sob o receio de, se não vinculada à incapacidade, instigar a ociosidade, idéia que subsistiu até que, a partir da década de 30, com Vargas no poder, esforços convergiram para a criação de ações voltadas para o social. Assim, as ações pretéritas que atendiam essa demanda imprimiam ao seu público o sentido de resignação com relação à precariedade dos recursos que a sociedade lhe oferecia.

As referidas políticas inicialmente eram voltadas para o trabalhador urbano formal dando enfoque às questões previdenciárias e trabalhistas, mesmo quando o que se vislumbrava era a predominância agrícola da economia do país, tendo uma maior população vivendo na zona rural, o que só mudaria a partir da década de 1970. A educação, a saúde, assistência social e posteriormente a habitação foram conglomeradas entre 1945 e 1964, revestidas da mácula do paternalismo.

No Brasil a década de 1930 efetivamente, mas com suas limitações, marcou a preocupação com os direitos sociais, com a revolução alavancada pela oligarquia insatisfeita com o rumo do país e sem qualquer participação do povo, que resultou numa série de dispositivos legais voltados à limitação da organização das massas de trabalhadores através do intervencionismo e paternalismo estatais, com uma legislação social mínima. Podendo-se afirmar que não houve modificação significativa na estrutura de dominação do país, sendo este o objetivo das reivindicações por direitos sociais, não havendo a priorização das questões sociais imprescindíveis para tal alteração como a educação, saúde e reforma agrária.

Dentre os direitos sociais contidos na Constituição de 1934 pode-se destacar o direito ao salário mínimo, a vedação a diferença de salário para um mesmo tipo de trabalho, estipulação de jornada diária não maior que oito horas, proibição do trabalho de menores de quatorze anos, e de trabalho noturno aos menores de dezesseis anos, direito a indenização quando dispensado sem justa causa e reconhecimento das convenções coletivas de trabalho, trazendo a sensação controvertida de um passo revolucionário no campo formal, mas com um texto que não refletia tamanha mudança.

Por advir da ação do governo e não da luta dos trabalhadores, essa conquista dos direitos previdenciários no Brasil, com a consolidação da legislação e da política de previdência social, rendeu a Vargas o título de pai dos pobres, o que já vincula a idéia de direito social a de favoritismo, dando-se ênfase à classe mais potencialmente importante ao projeto de desenvolvimento do país – os trabalhadores- e não a toda a população necessitada. Ainda assim, até mesmo os trabalhadores viram-se marginais a tais direitos, por se inserirem no mundo da informalidade, robustecendo, juntamente com as famílias componentes da economia agrícola de subsistência, os números dos desprotegidos da lei.

O processo de industrialização do Brasil, diferentemente do implantado nos países desenvolvidos, não participou aos trabalhadores o desenvolvimento, acarretando um progresso desigual, acentuando ainda mais as discrepâncias econômicas vislumbradas até então. Herança disso, ressalta Telles (1998. p.4), é que,

Na contemporaneidade, é bom lembrar ainda que a pobreza é uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão capitalista. Expansão na qual o trabalho, fonte da riqueza social, sofre os efeitos devastadores das mudanças que vem ocorrendo no processo de acumulação, com a reestruturação produtiva e com

‘financeirização’ do capital em andamento nas últimas décadas. Expansão que cria uma população de trabalhadores precarizados, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram um lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas.

Diz-se que a partir de então a pobreza foi reconhecida como questão social, com a transformação do país de agro-exportador em urbano e industrial, onde se viu uma ocupação desenfreada e desorganizada da cidade pelos campestres, acarretando o agravamento das mazelas sociais pela falta do básico necessário. Ao passo do seu reconhecimento, somente desde os anos 1990 é que passou a pobreza a constar na pauta pública, adquirindo notoriedade por representar um problema ameaçador da solidez da redemocratização.

Vale salientar que a pobreza remete a uma situação complexa e multidimensional, onde as carências não permitem o mínimo ao indivíduo para que viva de forma condizente com as suas necessidades fisiológicas e sociais da época histórica em que vive. Salama e Destremau (2001. p.82) asseveram com exatidão que,

A pobreza possui muitos rostos e vai além da pouca renda. Ela se reflete também nas más condições de saúde e de educação, na falta de acesso ao saber e às possibilidades de comunicação, na impossibilidade de se exercer direitos políticos e de fazer valer os direitos da pessoa humana, na ausência da dignidade, de confiança e de respeito próprio. [...] a pobreza pode significar mais que a ausência do que é necessário ao bem-estar material. É também a negação das oportunidades e das possibilidades das escolhas mais essenciais ao desenvolvimento humano. A noção de pobreza, no que se refere ao desenvolvimento humano [...], se define numa análise de capacidades. De acordo com o conceito de capacidade, a pobreza de uma pessoa não se deve unicamente ao estado de indigência no qual ela se encontra efetivamente, mas também à falta de oportunidades reais – por razões sociais ou circunstâncias individuais – de usufruir de uma vida que valha a pena e que seja considerada em sua justa medida.

A reprodução do ciclo da pobreza no Brasil é resultante, na conclusão de Anete Brito Leal Ivo (2008, p.3),

[...] da inserção precária de trabalhadores no mercado de trabalho urbano-industrial; da seletividade de acesso às políticas de proteção em situações de atividade e inatividade; e da insuficiência de renda, mesmo para os trabalhadores da ativa. Esses fatores juntos constituíram um imenso setor da economia brasileira vinculado à reprodução social do auto-consumo e de subsistência; e reproduziram

imensas desigualdades sociais de renda, e relações de precarização e vulnerabilidade social constantes, que, especialmente na década de 1990, se agrava quando a reestruturação produtiva atinge o núcleo protegido do mercado de trabalho.

Na mesma corrente de pensamento Vera da Silva Telles (1993, p.2) assevera que

A pobreza tem sido parte constitutiva da história do Brasil, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços voltados para seu enfrentamento. Nessa história, não se pode esquecer o peso da "tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade". Estamos nos referindo a uma sociedade desde sempre desigual e "dividida entre enclaves de 'modernidade' e uma maioria sem lugar", uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias. "Um país caracterizado por uma história regida por um privatismo selvagem e predatório, que faz da vontade privada e da defesa de privilégios a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social, pela recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e da obrigação social.

Ao passo que as mazelas decorrentes da má distribuição de renda se agravavam, em atenção à questão social revestida dos direitos de segunda dimensão, o legislador inovou na Constituição vigente, conseguindo aí ampliar os direitos sociais para os trabalhadores que não contribuía, transformando-os em cláusulas pétreas, juntamente com os direitos econômicos e culturais, além de reafirmar os direitos civis e políticos, criando uma indivisibilidade e interdependência entre os Direitos Humanos. E novamente, com o leque jurídico de garantias tendo sido ampliado, a discrepância entre o teor da norma e sua concreção é alarmante.

O que se vê são conseqüências dramáticas de uma sociedade primariamente instaurada sob os vícios do patrimonialismo excludente e que dele ainda não se desamarrou, vendo-se arrastar por um industrialismo sugador e se afogar no capitalismo desgovernado e insustentável, irreversível, e, conforme Maria Ozanira da Silva e Silva (2010. p.35),

[...] centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de

renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política.

Por conseguinte, não obstante as conquistas no campo social tenham progredido e o ordenamento jurídico tenha se armado de fortes e claros mandamentos aos seus executores, ainda está muito aquém do que se necessita a estrutura de efetivação de tais normas, agregando-se a isso as brechas deixadas pelas ordens imperfeitas. De acordo com Sposati (1996. p. 28), é inviável o enfrentamento das condições de pobreza sem mudanças estruturais no modelo econômico concentrador, embora a inserção da questão na agenda pública brasileira, em meados da década de 1990, represente um avanço.

Nessa esteia, o caráter de universalidade das ações sociais inicialmente adotado pela Carta Magna logo teve seu foco afinado e apontado para os mais pobres, em meio às disparidades a que foram historicamente submetidos, e, especialmente em meados dos anos 2000, no prumo das discussões e implementações internacionais, o combate à pobreza com caráter compensatório no Brasil se revestiu no formato de políticas públicas de transferência direta de renda, desembocando hoje no Programa Bolsa Família, que, após um percurso de aprimoramento e sem embargo das suas deficiências, constitui uma das maiores ações no âmbito social já vistas nesse país.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PALIATIVO ÀS CONSEQUÊNCIAS DA MÁ DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

A Constituição Brasileira de 1988 restaurou a democracia no país, consolidando literalmente e implicitamente os direitos fundamentais, a promoção da dignidade humana e a justiça social. Em seu artigo 6º traz um rol de direitos sociais prestacionais, quais sejam, à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, tendo sido nesse rol acrescentado recentemente o direito à alimentação, através da Emenda Constitucional nº 64/2010.

O Estado brasileiro, sendo eminentemente desigual, tem há muito tempo desenvolvido alternativas à sua deficiência estrutural na promoção dos direitos sociais, utilizando-se de políticas públicas de transferência direta de renda na busca por amenizar as mazelas sócio-econômicas, tentando promover a dignidade da pessoa humana através do fornecimento de um mínimo pecuniário doado aos que nem isso conseguem prover por si sós.

Tais ações ganharam visibilidade com a aprovação do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que propunha a instituição do Programa Garantia de Renda Mínima. Na década de 90, municípios deram início a projetos de programas de transferência de renda, dentre eles se destacou o Programa Bolsa-Escola, instituído no Distrito Federal, sob o governo de Cristóvam Buarque, a partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque, tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, pela maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2004. p. 48).

Após diversas iniciativas, viu-se a necessidade de unificação dos vários programas sociais existentes no país, foi quando, em 2004, instituiu-se o Programa Bolsa Família, através da Lei 10.836, que é hoje o principal programa de transferência direta de renda com condicionalidades do Governo Federal, atuando com o intuito de promover o alívio imediato da miséria, reforçar o exercício dos direitos sociais básicos no âmbito da saúde e educação, e complementar a formação profissional dos beneficiados para que possam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

### 3.1 HISTÓRICO BRASILEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: ASSISTÊNCIA SOCIAL *VERSUS* CLIENTELISMO

A assistência social desenvolveu-se no Brasil inicialmente vinculada às ações filantrópicas e de caridade, pelo fato de ser praticada por entidades de tais gêneros, de forma voluntária e sem qualquer conotação jurídica, ao passo que o clientelismo impregnou-se no desenrolar histórico desde a colonização e se vislumbra até a contemporaneidade.

As políticas públicas vieram, após o desembocar do Estado em uma roupagem provedora do social, com o intuito de suprir as carências antes mitigadas pela caridade e moldar o cenário político de diversos países. Para Höfling (2001. p. 2),

A política pública é a revelação da ação do Estado em determinado período histórico, estabelecida por um Governo constituído por um conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo.

Políticas sociais constituem uma subclassificação das políticas públicas, relativas às ações que amenizam os desequilíbrios estruturais decursivos da trajetória de desenvolvimento sócio-econômico de acumulação capitalista, comumente nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento, dentre outras, postas em prática por medidas estatais.

Configura-se a prática clientelista nas relações em que uma pessoa dá proteção ou benefícios variados à outra em troca de apoio, estabelecendo-se uma submissão em que não há conotação de parentesco, nem jurídica, relações estas amplamente vislumbradas no campo político. Para José Murilo Carvalho (1998. p.134) indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

Ambos, assistencialismo e clientelismo, viram-se perigosamente amalgamados quando os gestores públicos passaram a se valer da prática de ações sociais para se promover mediante a massa votante, e essa associação não é recente. Desde muito tempo que a manipulação, de acordo com interesses pessoais, das ações sociais em benefício dos desabonados ocorre no Brasil, remetendo-se às relações

coloniais, passando pelas servidões e pelo coronelismo, desembocando em recentes e claras marcas históricas paternalistas que traziam em seu bojo a instituição “à conta gotas” de direitos mínimos e desde muito renegados pelo Estado.

A experimentação dos programas de transferência de renda mínima surgiu no século XX, atrelada ao Estado de Bem Estar Social, nos países de primeiro mundo, momento em que os mínimos de subsistência passaram a ser vistos como necessidade social, respaldados pelo ordenamento jurídico e consistindo em obrigações governamentais. De acordo com Pisòn (1998, p.55), necessidades e bem-estar estão indissolavelmente ligados no discurso político e moral e, especialmente, na prática corrente dos governos. Não há serviços sociais sem delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas, o desenvolvimento humano pressupõe a satisfação básica de necessidades, não há vida saudável e autônoma se os indivíduos não forem atendidos nas suas necessidades básicas.

No Brasil, em meio à mutação de uma sociedade agrária para uma urbano-industrial, na década de 1930, algo próximo do *welfare state*, considerado somente como políticas de bem-estar-social, surge com o intuito de reger a classe trabalhadora, com ações sociais meramente emergenciais. A partir de 1964 as ações passam a ser um pouco mais universais, embora o paternalismo continue a pairar sobre as intenções governamentais. Característica essa que perdurou durante a ditadura militar, dessa vez com intuito de estabilizar a política como forma de garantir o crescimento econômico.

Uma grande dificuldade na implementação das ações públicas de grande abrangência e efetividade é que as estratégias governamentais brasileiras sempre estiveram maculadas de interesses econômicos e, ainda pior, com uma estrutura estatal impregnada de deficiências. Vislumbra-se claramente, segundo Lavinias e Varsano (1997, p.17) que, no Brasil, as políticas sociais tiveram a sua trajetória em grande parte influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna. É o que Lowi, já em 1972, intitulou de *policy arena*, afirmando que são políticas eminentemente caracterizadas por terem como pressuposto a reação dos atendidos e a influência decorrente da sua implementação no campo político, ficando a depender disso a sua criação, configurando-se através de processos de conflitos e consenso políticos.

Com relação ao modelo brasileiro, classifica-o Esping (1991),

[...] como intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos modelos liberais -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores-; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivo de distribuição de benefícios e serviços - mesclados às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país.

O fato é que, pelo clientelismo e tantos outros vícios que mancharam a história política e retardaram a implementação e efetivação dos direitos humanos no Brasil, o país desenvolveu um histórico social que hoje o coloca dentre os mais desiguais em termos de distribuição de renda, seguindo com falhas estruturais que refletem no desequilíbrio social e com conseqüências que obrigaram o governo a se posicionar e agir, tomando medidas que visem reverter esse quadro desolador.

Para tanto, a Constituição de 1988 foi um marco e veio introduzir em definitivo a assistência social no campo jurídico, com o intuito de deixar totalmente de lado sua ligação com a benesse e a filantropia, acarretou para o Estado a função de assistir os hipossuficientes, os que não tem condições de providenciar o mínimo apropriado a sobrevivência digna, independentemente de contribuição prévia. Para isso, o poder público viu-se obrigado a organizar sua estrutura jurídica, social e física, no sentido de fazer cumprir a lei, implementando mecanismos de ação que chegassem aos mais carentes de maneira efetiva, dentre eles merecem destaque as políticas públicas de transferência direta de renda, pela amplitude e pela maneira como foram instauradas.

A década de 1980 foi marcada pelos resultados dos esforços na luta pelos direitos sociais, desembocando numa Constituição, que alargaria a cobertura desses direitos no Brasil. Sendo claro que foi no campo dos direitos sociais que a Carta Magna mais avançou, podendo ser evidenciado no texto já a partir do art. 3º, que traz os objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na mesma linha, o artigo 194 traduz a mencionada evolução e constitui o sistema de seguridade social, estabelecendo o que se compreende por um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, sendo suas

bases traçadas nos artigos seguintes. Destarte, segundo Berenice Rojas Couto (2010. p.159),

A política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política de saúde previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e de assistência social.

Para Vianna (1999. p. 91) o significado da Seguridade Social é que,

[...] a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social pública. Por isso, a Seguridade Social, em países avançados, fica, de uma forma ou de outra, nas mãos do Estado.

Embora tenha sido consagrada apenas na Constituição de 1988, a Seguridade Social teve longa jornada na história do Brasil, remontando a década de 1920, de modo ainda que grosseiro. Sobrevém à contemporaneidade trazendo consigo características que reproduzem a maneira como nos modernizamos, o trajeto até o capitalismo, as lutas da sociedade. Estampa, nos dizeres de Nogueira (2001.p.14), no seu modo de ser, o modo de ser da sociedade [...] nosso reformismo larvar e inconcluso, nosso Estado burocratizado e impregnado de interesses particulares, nossa vida política repleta de clientelismo e fisiologia.

A assistência social se insere na Carta Magna como parte integrante da seguridade social, tratando-se daquela os artigos 203 e 204, segundo os quais,

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
 II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
 III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
 IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Apesar das inovações pretendidas pela norma mãe, posteriormente, pelas falhas na articulação das políticas sociais, o país adentrou numa crise, vendo-se obrigado a implementar ações de caráter universal que assegurassem os direitos até então confirmados. Esse momento contextualizava-se ainda num ambiente de crise mundial, com expressiva diminuição da oferta de emprego e da massa salarial. Afirmam Silva, Yazbeck e Giovanni (2004, p.26), que,

Na realidade, aos anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no campo político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da seguridade social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição brasileira de 1988. De outro lado tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha da pobreza para permitir o acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda no Brasil, em grande expansão a partir de 2001. Assim, não se verificará expansão de programas e serviços sociais, conjuntura na qual o crescimento da pobreza demanda mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades coletivas básicas da população trabalhadora. Tudo isso é agravado pelo desmonte de direitos sociais conquistados.

O provimento das necessidades básicas aos que, por si só, não são capazes de conseguir, tornou-se então imprescindível para fazer valer os princípios que rondam o ordenamento jurídico brasileiro acerca dos direitos sociais. A maneira como fazê-lo é que sofreu alterações no desenrolar da história política e social do país, por ter que considerar inúmeros fatores e adversidades para sua implantação.

Nesse contexto, o Senador Eduardo Suplicy, no ano de 1991, apresentou o Projeto de Lei nº 80/1991, o qual propunha o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) visando complementar o rendimento de todos os brasileiros maiores de vinte e

cinco anos que recebiam mensalmente menos de 45.000 cruzeiros, que hoje equivale a cerca de 1,9 salários mínimos. Tal iniciativa fomentou o debate e se fundamentava nos dizeres de Aristóteles, Marx, Thomas More, na Segunda Carta aos Coríntios da Bíblia, no Alcorão, em implementações internacionais exitosas e, principalmente, na necessidade preeminente de incitação e respaldo aos mais humildes para que pudessem sair da linha de extrema pobreza.

Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93), fruto de grandes disputas num cenário brasileiro em que significativa parcela da sociedade caracterizava a assistência social através de programas de mera compensação, residuários e assistencialistas, além de ser um momento político crítico em que, levando em conta a mobilização recente para o *impeachment* de Collor, uma pressão maior recaiu sobre o governo de Itamar Franco para que fosse conduzido o projeto de lei que arrematou o campo da Seguridade Social. Tal implementação reforçou a tentativa de robustecer as ações sociais, dessa vez revestidas nos moldes de políticas públicas planejadas e criadas para verdadeiramente se somarem aos instrumentos de luta pelo rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Todavia, conforme assegura Yazbek (1995. p.12), há de se lembrar que

[...] apesar de todos estes avanços, as redefinições postas pelo capitalismo na dinâmica da sociedade trazem para o campo da assistência social algumas contradições já que, ao mesmo tempo, que o Estado reconhece a assistência, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social, como uma política pública, direito dos cidadãos e dever do Estado, na prática tais direitos sociais não são respeitados, visto que os governantes utilizam-se dessa política com fins clientelistas e eleitoreiros para a obtenção de interesses particulares.

A Lei 8.742 de 1993 define a assistência social como política de seguridade social não-contributiva, constituindo-se direito do cidadão e dever do Estado de prover os mínimos sociais através de um conjunto de ações integradas, trazendo como objetivos:

Art. 2º - A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Em relação aos princípios e diretrizes, trata-se deles nos artigos 4º e 5º da supramencionada Lei, que, pelo caráter inovador e ousado mediante o arcabouço brasileiro no campo da assistência social, merecem transcrição:

Art. 4º - A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º - A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Vale dizer que os postulados norteadores elencados nos artigos em epígrafe retratam uma verdadeira intenção no sentido da reformulação da assistência social no

Brasil, especialmente no que concerne à mácula do clientelismo desde muito impregnada em ações dessa natureza. Particularmente inovador e marcante é o inciso primeiro do artigo quarto quando propõe a desvinculação da prestação de serviços à contribuição e ainda em observância da preeminência das necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica, não encontrando precedente legal ou em ações políticas no Brasil.

Incontestavelmente, a Lei Orgânica da Assistência Social não apenas veio incorporar uma nova conceituação da assistência social, diferenciando-a do clientelismo e colocando-a como política de Seguridade Social voltada à ampliação da cidadania às classes mais vulneráveis, mas também indicar a centralidade do Estado na universalização e garantia dos direitos e no acesso a serviços públicos de qualidade, ao mesmo passo que apresenta uma proposta de descentralização participativa na gestão da assistência social, sob o arrimo da democracia e da cidadania.

Mediante um campo de políticas sociais então recém-inaugurado, o governo Itamar Franco encaminhou apenas a criação do Conselho Nacional de Assistência Social e debateu acerca da impossibilidade de cumprir os dizeres legais quanto aos benefícios previstos, destacando-se nesse período o programa de Combate à Fome e à Miséria e a implementação do Conselho de Segurança Alimentar.

Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1999) foi que a lei se inseriu na pauta das lutas pelo reconhecimento, mesmo num contexto nacional e internacional hostil para as políticas públicas. Apesar disso, foi criado paralelamente o Programa Comunidade Solidária, através da Medida Provisória nº 813/95, com o intuito de coordenar ações governamentais que atendessem a parcela mais carente da sociedade. Além disso, foram extintas a Legião Brasileira de Assistência Social, o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência e o Ministério do Bem-Estar Social, transferindo a assistência social para a esfera de ação do Ministério da Previdência e Assistência Social. Com isso, ao final, tal governo manteve a promoção dos direitos sociais num patamar de ações fracionadas, assistemáticas e anódinas, características que o avanço conceitual havia tentado ultrapassar.

Foram tidas experiências no campo da transferência de renda, no ano de 1995, em Campinas com o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, e no Distrito Federal com o Bolsa-Escola. Posteriormente, diversas cidades brasileiras passaram a debater a questão e, ao visualizarem a possibilidade, mediante as

necessidades gritantes, aderiram às ações de transferência de renda, cada uma com suas peculiaridades e modelagem específicas. No mesmo ritmo, em 1999, no estado de Goiás foi implementado o Programa Renda Cidadã, com o pagamento do benefício já através de cartão magnético, objetivando propiciar a livre escolha na utilização do valor.

Restava claro que, embora os programas de transferência de renda requeressem a proximidade e o conhecimento do público-alvo pela entidade municipal, deixar a cargo dos municípios as rédeas do combate à pobreza poderia minimizar significativamente o potencial de tais políticas públicas, o que já previam Cristóvam Buarque e Eduardo Suplicy (1997), conforme escreveram à época sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima:

Em nível local, como já foi visto, grande impulso foi dado para a implementação de propostas combinando critérios de renda com o requisito de que, para ser beneficiário do programa, a família deve manter suas crianças na escola. Existem algumas vantagens na descentralização de políticas públicas. Cidades têm maior chance de detectar o público-alvo, agir sobre ele, além de acompanhar a implementação e execução do programa. Por outro lado, existem também algumas desvantagens na condução do PGRM pela esfera municipal. Os municípios mais pobres, ou seja, aqueles que mais dependem desses programas, não dispõem de recursos para implementá-lo. Tal fato pode acentuar as disparidades regionais.

A partir de então diversos programas com o mesmo caráter desenvolvem-se nas diversas esferas do governo, sendo que o primeiro programa a nível federal de transferência de renda com condicionalidades foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que associava o provimento da renda à vinculação das crianças às atividades sócio-educativas e dos pais às atividades profissionalizantes.

No ano de 2001 foi instituído o Programa Bolsa-Escola, através da Lei 10.219, tendo como beneficiárias as famílias com renda *per capita* menor que R\$ 90,00 e com crianças de nove a quinze anos devidamente matriculadas na escola, em que se pagava R\$ 15,00 por mês a cada criança daquela família, não ultrapassando os R\$ 45,00, devendo as mesmas apresentar assiduidade escolar mínima de 85%. Em setembro do mesmo ano foi criado o Bolsa-Alimentação, pela Medida Provisória nº 2206-1, cujos beneficiários eram gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses em estágio de risco nutricional, pertencentes às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90,00, em que receberiam R\$ 15,00 por cada criança, não ultrapassando o valor de R\$45,00 por família e, para tanto, deveriam participar de ações preventivas na área da saúde.

O Auxílio-Gás foi implementado também em 2001, pela Medida Provisória nº 18, e não consistia num programa de transferência condicionada de renda e sim numa compensação pelo aumento recente no preço do gás, em que as famílias com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo recebiam quinze reais a cada bimestre. Em 2003, já no governo do Presidente Lula, instituiu-se o Cartão Alimentação, ação preordenada pelo Programa Fome Zero em que famílias que se encontravam em risco alimentar, com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo, recebiam o valor de cinquenta reais mensais sem que as possíveis condicionalidades fossem implementadas.

Os objetivos e mecanismos utilizados pelas ações supramencionadas eram diversos e ainda deixavam parcela significativa dos necessitados à margem de seu atendimento, destarte, em meio à necessidade de encobrir maior número de pessoas carentes e aprimorar o atendimento aos beneficiários, no ano de 2003 foi criado o Programa Bolsa Família, que unificava as políticas sociais implementadas de 2001 a 2003, vindo a ser posto em prática no ano seguinte.

### 3.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIAL E AMENIZADOR DA POBREZA: REFLEXO DAS CONDICIONALIDADES

A partir do início de 2003, percebeu-se um direcionamento diferenciado da gestão social, foi dada primazia ao enfrentamento da pobreza e ao combate à fome, momento em que as políticas públicas firmaram-se como importantes mecanismos nesse embate, vindo a se tornar o carro-chefe das ações sociais.

As políticas públicas existentes à época consistiam em medidas desarticuladas, com bases de dados independentes, com condicionalidades específicas ou sem elas, o que dificultava uma assistência equânime aos que necessitavam, havendo situações em que diversas famílias eram atendidas por vários programas, enquanto outras tantas, também elegíveis, não eram agraciadas com qualquer benefício. Viu-se a necessidade de uma articulação das medidas governamentais que visavam o combate da pobreza para que se pudessem superar as limitações que as ações existentes possuíam isoladamente.

A partir da unificação dos programas Bolsa-Escola, Cartão-Alimentação, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás surgiu o Programa Bolsa Família (PBF), pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, e regulado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, que consiste no principal programa de transferência de renda com condicionalidades do Governo Federal, atuando com o intuito de promover o alívio imediato da miséria, reforçar o exercício dos direitos sociais básicos no âmbito da saúde e educação, e complementar a formação profissional dos beneficiados para que possam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

De acordo com Santana (2007, p. 04):

Ao se propor a integração se buscou estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguisse da tradição assistencial e fragmentada. O objetivo era integrar e direcionar as políticas para adquirir escala, massa crítica e arcabouço institucional adequado de modo a incorporar os avanços obtidos sem paralisar o pagamento dos benefícios para as famílias que realmente precisassem. Buscava-se, também, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e houvesse uma articulação de iniciativas de diferentes pastas bem como um estímulo para que a comunidade participasse da gestão.

Para Mesquita (2007),

A criação do Programa Bolsa Família - PBF foi determinada essencialmente por dois aspectos básicos: o primeiro foi de ordem política relacionado a criação do Programa Fome Zero, criado em 2003, que após um ano não apresentou resultados concretos e o segundo de ordem técnica-gerencial, decorrente de uma avaliação realizada no período de transição de governos em 2002, onde registrava-se a fragmentação administrativa de programas de transferência condicionadas de renda.

A instituição do Bolsa Família através da conglobação das tentativas existentes no campo social até então revestidas pela na forma de políticas públicas descentralizadas e independentes, caracterizou um passo decisivo para a ampliação e articulação do sistema de proteção social do Brasil, possibilitando o aumento no volume de recursos repassados às famílias, o que, em 2002, correspondia a cerca de 2,27 bilhões de reais, a soma do montante empregado no Bolsa-Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação. Além desse aumento de recursos, a unificação dos programas fomentou a integração entre as ações federais e as dos demais entes, o que permitiu o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, o alargamento da cobertura e o aumento do valor médio do benefício. Para Fonseca e Vianna (2006. p.453),

[...] a unificação dos programas de transferência de renda deve-se à compreensão, por parte do governo, da necessidade de melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social, por meio da otimização, da racionalização e de ganhos de escala, e apóia-se na maior facilidade de interlocução do governo federal com Estados e municípios, tendo em vista que é vital definir funções para cada ente governamental e estabelecer termos de cooperação entre os três níveis de governo na operacionalização dos programas sociais.

O programa foi planejado de maneira que a transmissão de renda seria somente o princípio de uma marcha que conduziria os beneficiados na busca pela sua emancipação, de modo que o benefício seria um caminho e não a finalidade em si. O propósito é de garantir renda mínima às famílias pobres e muito pobres e, a partir daí, estabelecer condições materiais objetivas para interromper o ciclo intergeracional da pobreza.

Conforme o art. 4º, do Decreto 5.209/2004, que regulamenta o PBF, são seus objetivos básicos em relação aos beneficiários:

- I - Promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, em especial os de saúde, educação e assistência social;
- II - Combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional;
- III- Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV- Combater a pobreza; e
- V- Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

A administração do PBF fica por conta do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), especificamente, o órgão responsável é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, e sobre sua gestão, afirma Tavares (2009. p.27) que,

A gestão do benefício do PBF é compartilhada entre os entes federados. Ao governo federal, compete a elaboração do desenho do programa e sua normatização, bem como o repasse dos recursos gastos com a política. Entretanto, os municípios são os principais gestores do programa junto às famílias: é de sua responsabilidade cadastrar as famílias que compõem o público-alvo do Cadastro Único (CadÚnico), gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que seleciona os beneficiários.

Para terem acesso aos benefícios, as famílias têm de cumprir condicionalidades determinadas pela legislação do programa: manter a frequência escolar de 85% das aulas para alunos dos 6 aos 15 anos; de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos; observar o calendário de vacinação infantil e acompanhamento do pré-natal.

O critério de elegibilidade do PBF é a renda familiar, que mensalmente não deve exceder aos R\$ 120,00 *per capita*, devendo os candidatos estarem inscritos no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Os municípios são responsáveis pelo cadastramento, sendo a inclusão no programa de competência do Ministério do Desenvolvimento Social, realizada de forma imparcial, priorizando as famílias de menor renda.

Os benefícios pecuniários são estabelecidos pela Lei 10.836/04 e repassados mensalmente aos atendidos, que devem ter seus dados inclusos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, levando-se em conta a renda *per capita* mensal da família, a quantidade de crianças e adolescentes até os 17 anos, gestantes e nutrizes. Quanto aos valores, de acordo com dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com cinco tipos de benefícios: Benefício Básico (na valor de R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (no valor de R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (no valor de R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (com valor calculado caso a caso, e concedido para famílias migradas de Programas Remanescentes ao PBF); e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) (com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa).

Além da intenção imediata do alívio da situação de pobreza, as atenções tem se voltado para a repercussão das mencionadas condicionalidades e seu impacto na vida dos beneficiários, segundo a Lei nº 10.836/2004 a continuidade do acesso à transferência de renda

[...] 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 (artigo 3º). O Decreto nº 5.209, que regulamenta a Lei que cria o Bolsa Família considera. [...] a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social (artigo 27). Ao mesmo tempo define que [...] cabe aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que

viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa (artigo 27, parágrafo único).

O fator educação já trouxe reflexos positivos comprovados pela melhora significativa da frequência escolar das crianças, que se incluem socialmente, afastando-se das margens da comunidade e integrando uma geração com perspectivas melhores de futuro. Mas, além de desenvolver o núcleo familiar, tornam-se os beneficiários consumidores, sentindo-se incluídos, o que estimula as economias regionais e locais, impactando positivamente esse setor.

Conforme Ribeiro (2007, p. 31), os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, com relação aos seus beneficiários, são

[...] promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (Lei nº 10.836, 09/01/04).

Para o MDS, as condicionalidades figuram como compromissos avocados pelos beneficiários e pelo Estado, num intuito de alargar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais basilares, devendo essas assumirem o pacto, ao passo que ao poder público cabe a promoção dos serviços necessários. As condições são nas áreas da saúde, educação e assistência social, consistindo em:

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Estudo recente realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sobre o impacto do Programa nas condições de vida da população brasileira (2012, p. 5), assegurou que:

O primeiro efeito mais evidente do programa, conjugado com outros fatores e políticas, tem sido sua contribuição na diminuição da pobreza no país. Entre 2000 e 2010, o número de pessoas com renda domiciliar per capita até 140 reais passou de 48 milhões para 31 milhões. O contingente de pessoas em extrema pobreza- com renda até 70 reais per capita- caiu de 25 milhões para 16,2 milhões, com diminuição particularmente intensa do semi-árido nordestino. [...] No que diz respeito à educação, a pesquisa revela que crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de seis pontos percentuais maior do que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias. No Nordeste, o programa teria proporcionado um aumento significativo na frequência escolar das crianças beneficiárias, o que pode também ter contribuído para alguma redução do trabalho infantil.

A partir de uma avaliação feita pela Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em conjunto com o seu Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação acerca da redução da pobreza e desigualdades entre 2004 e 2011, tem-se as informações de que o número de beneficiários atendidos pelo programa praticamente duplicou, atingindo em julho de 2011, 12.952.039 milhões de famílias e, em janeiro de 2013 alcançou a marca de 13.557.535 de famílias, segundo dados do portal do MDS. No tocante à repercussão das condicionalidades, tal estudo esmiúça as vertentes em que elas se inserem, e, ao começar pela segurança alimentar e nutricional, informa que:

Observando os dados de crianças oriundas de populações mais vulneráveis à desnutrição, constatou-se que crianças com menos de cinco anos beneficiárias do PBF apresentaram 26% mais chance de ter altura adequada em relação à idade e ao peso quando comparadas às não beneficiárias do programa. Crianças beneficiárias do PBF com idade superior a 12 meses eram mais propensas a ter altura adequada em relação à idade do que as não beneficiárias. As crianças em grupos etários de 12-35 meses e de 36- 60 meses beneficiários do PBF apresentaram respectivamente 19% e 41% maior chances de ter altura adequada para idade do que as não expostas ao PBF nos mesmos grupos etários. Contudo, não foram observados resultados significativos em crianças menores de 12 meses. [...] Os resultados da pesquisa a respeito da percepção dos beneficiários do PBF sobre condições de segurança alimentar e nutricional<sup>11, 12</sup> demonstraram mudanças nas condições de alimentação das famílias beneficiárias em aspectos como volume, variedade e duração dos alimentos. O estudo aponta a redução da percepção de insegurança alimentar por parte dos beneficiários, após o ingresso no PBF.

O mesmo estudo prossegue com relação à saúde da criança e educação, observando que a maioria dos entrevistados afirmou não ter dificuldades em cumprir as condicionalidades , o que não acontece com a população da zona rural, devido a falta de acesso, onde afirma, que,

Crianças de zero a um ano de idade das famílias entrevistadas – beneficiárias ou não – são ou foram amamentadas (95%), até 2009. No entanto, as crianças de famílias beneficiárias do PBF recebem o leite materno como alimentação exclusiva até os seis meses de vida em proporção maior do que aquelas de famílias não beneficiárias – 62% contra 54%. No que concerne à imunização infantil, em que pese a alta cobertura para ambos os grupos, nas duas rodadas da pesquisa as famílias beneficiárias apresentaram melhores índices de vacinação do que aquelas não beneficiárias. A participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias. A quantidade de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 14,1 pontos percentuais (p.p.) maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias. A proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi, por sua vez, 39,4 p.p. mais alta em comparação com crianças não beneficiárias, considerando-se o Índice de Massa Corporal (IMC), que estabelece relação entre o peso e a altura das crianças. Finalmente, o PBF teve impacto positivo sobre a vacinação em dia, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra poliomielite. A proporção de crianças beneficiárias que receberam a primeira dose da pólio no período apropriado foi 15 p.p. maior do que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias.

Vale ressaltar ainda o impacto sobre a educação, de que trata o estudo, apontando o seguinte:

Em relação à educação de crianças e jovens, a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos é maior do que a dos não beneficiários, assim como também são melhores as taxas de progressão dos beneficiários. A participação no PBF também tem impacto positivo na educação de crianças e jovens. A frequência à escola entre crianças de 6 a 17 anos foi 4,4 p.p. maior nas famílias beneficiárias no contraste com as famílias não beneficiárias. Destaca-se que na Região Nordeste essa diferença foi de 11,7 p.p. a favor das crianças das famílias beneficiárias. Além disso, a progressão de ano para crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,0 p.p. maior em comparação com famílias não beneficiárias. O impacto é maior entre as meninas de 15 e 17 anos, quando a diferença chega a 19 e 28 p.p., respectivamente.

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004. p. 132) tais programas se apresentam com uma dupla face, uma compensatória, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.

O caráter emancipatório das ações públicas de transferência de renda, em específico do Programa Bolsa Família, torna-se um referencial para tratarmos dessas políticas como instrumentos efetivadores dos direitos sociais. A estrutura estatal age com o intuito de abrandar o momento crítico que é o estado de pobreza e as conseqüências da sua massificação no cenário econômico, social e político do país.

Desse modo, torna-se necessária a interação dos diversos setores, gerindo possibilidades de libertação.

Nesse contexto, assevera Ribeiro (2007. p.35) que,

A concessão da renda do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não se constitui em direito adquirido, haja vista que uma das funções do PBF é estimular a emancipação sustentada das famílias que recebem o benefício. Entretanto, o governo ainda não conseguiu possibilitar condições para que muitas destas famílias alcancem maior autonomia para provisão de meios próprios de sobrevivência, para assim deixar de depender desta transferência de renda.

Acerca da questão, afirma Demo (2005. p. 14):

Embora seja comum na postura neoliberal achar que a pobreza seja incompetência dos pobres, a capacidade desses de auto-sustentação e autogestão não poderia ser tão desprestigiada, a não ser que se entenda por política social o “sistema de proteção social” orientado para a “sociedade assistida”: este sistema não pode temer a emancipação das famílias; caso contrário embute em si mesmo elemento de imbecialização.

A exigência das condicionalidades é a questão central da moldura do programa e vem se revestindo de manifestas discussões. A polêmica surge quando se assume que as contrapartidas exigidas tem o poder de fazer com que os beneficiários busquem exercer sua cidadania através do acesso aos serviços de educação e saúde, o que pode significar uma possibilidade ímpar de ampliação do acesso de uma parcela significativa da população aos serviços públicos sociais, e de outra banda, discute-se a questão de que os direitos sociais então promovidos, uma vez condicionados, perdem o caráter de direito, o que pode ameaçar a própria cidadania.

Ocorre que o Programa Bolsa Família não é em si um direito, estando suscetível à possibilidade orçamentária, conforme os dizeres da sua Lei instituidora, mais precisamente em seu artigo, sexto, parágrafo único. Por conseguinte, para concessão do benefício, devido à limitação das possibilidades, há o estabelecimento de critérios, que criam não somente uma fila, mas estabelecem classificações que estigmatizam famílias elegíveis não atendidas, por exemplo.

Lavinias (2004. p.25) assevera que a contrapartida condiciona o direito constitucional à assistência ao cumprimento de exigências numa situação em que os potenciais beneficiários já estão em situação bastante vulnerável. De outra banda, Silva (2010. p.35) trata a contrapartida como uma possibilidade de combinação do

assistencial/compensatório com o estrutural, visto que, por exemplo, é a própria exigência de manter crianças na escola que permitiria minimizar os efeitos do trabalho infantil.

O fato é que as condicionalidades, mesmo mediante as dificuldades de implementação e fiscalização, geram uma vinculação do público atendido às práticas inclusivas socialmente, fazendo com que se tornem agentes no seu processo de emancipação. Não excluindo a constatação de que, apesar do Bolsa Família não ser um direito, ele é um instrumento promotor de direitos sociais, o mais efetivo e palpável atualmente, advindo de uma evolução cultural, histórica, jurídica e social em que a regulamentação de um arcabouço jurídico de proteção e atendimento aos populares que, durante toda a história do país, foram estigmatizados e marginalizados por um sistema econômico apático à filantropia e que por esse mesmo sistema foram encurralados entre a linha da pobreza e extrema pobreza, deu-se de maneira tardia e em meio a uma estrutura estatal de serviços públicos precários.

Há de se aperfeiçoarem as condicionalidades, as formas e os instrumentos com que o Estado presta seus serviços à população atendida pelos programas de transferência de renda com contrapartidas, levando-se em conta a situação de vulnerabilidade em que se encontram. Por conseguinte, a garantia da renda mínima traz clara a possibilidade de crescimento do capital humano, evitando que muito cedo optem entre a escola e o trabalho, sem saída pela falta de condições mínimas, permitindo que os atendidos possam seguir uma carreira profissional.

A contrapartida educacional já teve uma repercussão positiva constatada pela melhora expressiva da frequência escolar das crianças, que se incluem socialmente, distanciando-se das margens da comunidade e integrando uma geração com expectativas melhores de futuro. Destarte, além de desenvolver o núcleo da família, tornam-se os atendidos consumidores, entendendo-se incluídos, pois, como atribui MARTINS (1997. p.16-17) ao fato da participação na esfera do consumo levar muitos indivíduos a se sentirem como “incluídos” subjetivamente, embora estejam em categorias consideradas “excluídas”; gerando um estímulo das economias regionais e locais e causando impactos positivos nesse setor.

Logo, em curto prazo, a estipulação de condicionalidades para os beneficiários do Programa Bolsa Família é uma maneira eficaz de se criarem externalidades positivas, entretanto, é imprescindível que se realizem melhorias nos

serviços públicos com a já mencionada sinergia entre ações complementares de geração de emprego e renda.

#### **4 A APLICABILIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O IMPACTO NA VIDA DA POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA**

O Brasil é um país em que inúmeras e nítidas formas de desigualdade se revelam como conseqüências das mazelas sociais que há muito assolam sua estrutura sócio-econômica e cultural. A má distribuição de renda é um fator preponderante quando se fala em desigualdade social.

Com um passado escravagista e aristocrata que se reflete na composição das camadas sociais e nas patentes formas de preconceito atuais, desembocando numa sociedade em que o sistema capitalista exclui de forma tirana, o Brasil chegou ao ponto de ter, através de ‘duras penas’ e a ‘conta-gotas’, seus direitos fundamentais assegurados juridicamente ao mesmo passo que as ações afirmativas para que deles pudessem usufruir seus titulares não se viram concretizar a contento.

Nesse contexto jurídico de um Estado atuante e responsável pelo provimento de uma estrutura mínima de sobrevivência digna aos que não podem por si só provê-la, as políticas públicas surgem como instrumento viável e capaz de amenizar o sofrimento causado pelas discrepâncias econômicas. Em específico, as políticas de transferência direta de renda fazem um elo entre a população carente e a porta de saída para um mundo de inclusão.

O Programa Bolsa Família foi instituído com o intuito de prestar a garantia de renda mínima, através do repasse de um benefício mensal às famílias situadas na linha da pobreza e extrema pobreza, deixando as mesmas livres quanto à aplicação do dinheiro, mas condicionadas a afirmarem sua cidadania, através do acesso devido e contínuo aos sistemas públicos de saúde e educação, trazendo em seu bojo contrapartidas necessárias à manutenção do apoio pelo programa.

Nesse diapasão, o Programa toma proporções portentosas quando observada a sua amplitude e abrangência, tendo beneficiado no mês de fevereiro de 2013 o total de 13.557.535 famílias de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de ter reflexos inumeráveis na realidade social dos atendidos.

#### 4.1 ANÁLISE CRÍTICA DA (IN)EFETIVIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS FATORES QUE INFLUEM NO CARÁTER LIBERTATÓRIO

O Programa Bolsa Família surgiu da união de políticas públicas remanescentes oriundas da necessidade estatal de promover os direitos sociais até então assegurados juridicamente no Brasil. O objetivo dessa junção foi a racionalização dos gastos administrativos a partir de uma gestão coordenada e integrada intersetorialmente, o que significou um avanço sob a ótica dos direitos humanos, pela redução na burocracia que permeia o acesso.

O que se tem observado é que o programa carrega como uma grande debilidade o fato de não ser concebido como um direito, vez que não assegura o acesso irrestrito ao benefício por existir uma quantidade estipulada de famílias a serem atendidas para cada município, quota esta que, quando atingida, vê-se impossibilitada a assistência de outras tantas famílias que também se encontram em situação de alta vulnerabilidade. O que se compreende, devido ao seu desenho e caracterização como um programa de orçamento definido e custos claros.

Lavinas (2007. p.8) corrobora que, quando não há direito, há que se posicionar corretamente na fila para o acesso ao benefício, o que requer informação e meios para funcionar em prol de seus interesses, o que pode faltar ao grupo mais pobre. Ademais, Zimmerman (2002. p. 67-68) aponta que há, por município, um número máximo de famílias que podem ser contempladas com o benefício, o que colabora para que o PBF não esteja ancorado na concepção do direito de toda família necessitada ser incluída.

De qualquer maneira, hoje com uma amplitude de atendimento que abarca mais de 13 milhões de famílias, o PBF é um dos maiores instrumentos de política social do país, sendo superado apenas pelo Sistema Único de Saúde, pela educação pública e pela previdência social, que acobertam, respectivamente, em tese toda a população, cinqüenta e dois milhões de alunos e vinte e um milhões de beneficiados.

Outro ponto controvertido do PBF são os caminhos de saída do programa e os descaminhos que surgem da visão assistencialista que se impregna na mentalidade dos beneficiados, deixando-os sujeitos à acomodação. Se a ausência de empenho, de expectativas ambiciosas ou esperança num futuro melhor são significativas causas da pobreza, um política como o Bolsa Família poderia ter conseqüências negativas a longo

prazo, ao habituar as pessoas a receberem o provimento do Estado, estariam inculcando um pensamento de comodismo, em que se empenhariam menos para superar por seus próprios méritos a condição de pobreza, o que acarretaria a perpetuação da pobreza.

Opções apontadas como o estabelecimento de um limite máximo de tempo de cobertura do programa para cada família iriam totalmente de encontro ao fato de ser negativa a característica do Bolsa Família não ser concebido como direito universal e incondicional, pois tal restrição não é condizente com a necessária acumulação de capital humano, o que permitiria uma emancipação efetiva, somente possível depois de terem as crianças terminado sua formação, o que ocorre em aproximadamente duas décadas.

Há diversos fatores que confluem para a situação da pobreza e sua continuidade, além da conjectura econômica e social da realidade em que se inserem os vulneráveis, como por exemplo, as características peculiares das famílias, estas visivelmente imutáveis a curto prazo. Sendo assim, uma medida viável e coerente consistiria na atribuição da tarefa de ‘abrir os caminhos’ para a emancipação aos gestores, tendo eles a responsabilidade de guiar as famílias por um percurso que as conduzisse à independência, através de acompanhamento psicossocial e assessoramento dos beneficiários para que se analisasse *in casu* a necessidade de capacitação e aperfeiçoamento profissional, intermediação de mão-de-obra, concessão de microcrédito para investimento, dentre outras medidas capazes de alargar as possibilidades econômicas das famílias.

No Brasil a sinergia entre as políticas públicas ocorre através de programas complementares, cabendo à Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a articulação com outros ministérios. Exemplos desses programas, segundo informações do MDS, são o Programa Brasil Alfabetizado, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, o ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos, que, apesar de não terem sido implementados especialmente para o público-alvo do PBF, utilizam-se do Cadastro Único, dando de certa forma, preferência aos elegíveis do PBF. Sendo que, o único programa criado explicitamente para o público alvo do Bolsa Família foi o Plano Setorial de

Qualificação (PLANSEQ), de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, que tem o intuito de qualificar para o setor de construção civil.

Sem embargo das críticas, e reconhecida a necessidade de aperfeiçoamento, várias literaturas apontam para os impactos significativos que o Programa Bolsa Família vem produzindo nas condições de vida dos seus beneficiários. O Estudo Técnico nº 03/2012, que aponta os principais resultados da pesquisa de avaliação de impacto do PBF, realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, registra que o principal resultado do programa, juntamente com outras ações sociais, foi a contribuição para a diminuição da pobreza e extrema pobreza. Segundo tal estudo,

Entre 2000 e 2010, o número de pessoas com renda domiciliar per capita até 140 reais passou de 48 milhões para 31 milhões. O contingente de pessoas em extrema pobreza - com renda até 70 reais per capita - caiu de 25 milhões para 16,2 milhões, com diminuição particularmente intensa do semiárido nordestino. Não fosse o bom grau de focalização do programa junto aos mais vulneráveis, certamente não se obteria tais resultados.

Em relação à educação a pesquisa informa que as crianças atendidas pelo Bolsa Família apresentaram um índice de progresso educativo maior em seis pontos se comparadas às que estão em situação social e econômica semelhantes, porém não são abarcadas pelo programa. Na região Nordeste o PBF teria acarretado um aumento importante na frequência escolar infantil, o que pode ter refletido na diminuição do índice de trabalho infantil, também detectada pela pesquisa. Houve ainda a redução das situações de desnutrição aguda entre os pequenos e uma maior regularidade no cumprimento do calendário de vacinação, o que impactou positivamente a qualidade da saúde das crianças beneficiadas, além da maior assiduidade das mulheres grávidas com relação ao acompanhamento pré-natal.

Concernente a repercussão na atividade laboral, afirma o estudo o seguinte,

Corroborando os resultados de vários outros estudos compilados pelo IPEA sobre a relação entre Bolsa Família e oferta de trabalho, a pesquisa demonstra que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. Chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos de idade, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximos aos de chefes de nível socioeconômico equivalente. Estudo técnico realizado no MDS com dados do Censo Demográfico 2010 sobre a participação masculina no mercado de trabalho, de beneficiários ou não do programa, apontam no mesmo sentido.

A participação feminina do mercado de trabalho foi averiguada e se chegou à conclusão de que as mulheres atendidas tem um índice de ocupação mais baixo que o das não atendidas, registrando-se ainda a tendência de que aquelas se submetem a uma carga horária de trabalho que muitas vezes dificulta a formalização do vínculo empregatício, por receio de que haja a incompatibilidade entre a carteira assinada e o recebimento do benefício, o que não existe.

Mesmo com a conclusão negativa das trabalhadoras beneficiárias de maneira geral, a pesquisa segue afirmando, de acordo com estudos outros, que,

De qualquer forma, tais resultados refutam a hipótese de que a falta de mão-de-obra no Nordeste ou outras regiões do Brasil decorreria de um suposto efeito “preguiça” do programa, que retiraria trabalhadores da força de trabalho no país. Ao contrário, como mostraram estudos de vários pesquisadores, o Programa Bolsa Família tem contribuído para manter o dinamismo econômico no país, pelos seus efeitos multiplicadores no consumo de alimentos e bens duráveis que as transferências de renda têm criado junto a segmentos antes excluídos do mercado consumidor nacional. A suposta falta de mão de obra decorreria, pois, do contexto de quase pleno emprego em que se encontra a economia brasileira, movida pelo volume de investimentos públicos e privados e pela sustentação do consumo - de beneficiários e não beneficiários - nos últimos anos.

As mulheres são as titulares preferenciais dos benefícios recebidos pelas famílias, por serem mais comprometidas com a manutenção do núcleo familiar e com o bem-estar da sua prole, o que vem lhes proporcionando maior autonomia e significância nas decisões da família, além de lhes tornar possível a aquisição de bens de consumo duráveis, roupas e medicamentos. Ademais, essa autonomia influi na decisão dessas mães de família em participar do mercado de trabalho e utilizar-se de métodos anticoncepcionais, particularidades que por certo repercutiram na detectada redução da fecundidade no Brasil entre os anos de dois mil e dois mil e dez.

A expansiva autonomia na utilização de métodos anticoncepcionais e diminuição dos indicadores da fecundidade das mulheres de baixa renda demonstram, por conseguinte, que o PBF não tem a consequência de estimular a natalidade entre as assistidas.

É fundamental constatar também que, apesar da amplitude do significado da pobreza, por ter relação com a renda, saúde, habitação, educação e outros fatores, o Programa Bolsa Família tem como intenção inicial o seu alívio imediato, o que se configura através do asseguramento da alimentação às famílias pobres. Desta forma, ao

conceder um montante mensal básico aos beneficiados, permite-se que tenham acesso a um maior número de alimentos. Conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE. 2008),

Para as famílias que já tinham a alimentação básica suprida, o Programa possibilitou o aumento na aquisição de alimentos complementares como frutas, verduras, legumes e carnes. Já para as famílias que não tinham a alimentação básica suprida o Programa possibilitou a estas a compra de alimentos considerados básicos como feijão e arroz.

Com relação aos dados obtidos pelo IBASE (2008), ao verificar junto aos beneficiários em que eles empregavam a renda obtida através do PBF, afirmaram as famílias que 87% do montante era gasto com alimentação, 46% com material escolar, 37% com vestuário, 22% com remédios, 10% com gás, 6% com luz, 2% com tratamento médico e 1% com água.

A mesma pesquisa supra demonstra que o repasse mensal e regular de uma renda mínima contribui para o assentamento da segurança alimentar e nutricional das famílias, pois os beneficiários fazem uso do montante para adquirir mais alimentos e variar o cardápio, passando a acrescentar-lhe mais leite, legumes e carnes, ampliando desta feita o poder de aquisição e escolha de alimentos. Relata também o estudo que, mediante o recebimento do benefício, mesmo sabendo o que seja mais saudável, as titulares acabam optando por alimentos que proporcionam maior saciedade, mediante à carência de recursos. Tem aumentado também o consumo de alimentos pouco nutritivos, o que demonstra que, mesmo com a capacidade de compra ampliada, há a necessidade de ações públicas que visem promover uma educação alimentar, desde às crianças até os adultos das famílias atendidas, além de medidas econômicas que facilitem a aquisição de alimentos apropriados e infimamente consumidos.

Neste contexto, tem-se que o PBF atinge o seu intuito de fazer com que o indivíduo esteja livre da fome, embora não consiga ainda garantir uma segurança alimentar primorosa e efetiva, cujo conceito, segundo orientações da Organização das Nações Unidas, abrange o apoio do Estado à produção, comercialização e abastecimento de alimentos; à utilização sustentável dos recursos naturais; à promoção de práticas de boa alimentação por meio de programas educacionais; à distribuição de água e alimentos em situações de crise e à garantia da qualidade biológica e nutricional dos gêneros alimentícios.

Ademais, segundo Sergei Soares (2012),

O Bolsa Família não parece ter tido os impactos negativos que muitos temiam. Uma literatura considerável já concluiu que seu impacto sobre a participação no mercado de trabalho é muito pequeno e, na maioria dos estudos, positivo (pelo menos para os homens em idade ativa). O programa também não tem efeitos mensuráveis sobre a fertilidade, pelo menos para as mulheres que já têm filhos.

Para Renata Bichir (2010. p.114), esses resultados contribuem, certamente, para trazer novas evidências para o debate acalorado e muitas vezes, pouco informado, sobre méritos, vieses, efeitos positivos e externalidade do Programa Bolsa Família, nos meios de comunicação e academia. Segundo os dizeres do Estudo Técnico nº 03/2012 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

O fato é que o Programa tem produzido impactos significativos no bem estar de seus beneficiários, e, por extensão, pelo seu tamanho e características, sobre a população brasileira em geral. Como todo programa público operado a seis mãos – união, estados e municípios - há certamente aprimoramentos a fazer, inovações a testar e implementar. É por isso que é importante continuar investigando sua operação, seus efeitos e suas dificuldades [...]

Há de se asseverar, mediante a vasta análise das variações dos indicadores sócio-econômicos após a instituição das políticas públicas de transferência de renda, em especial do Programa Bolsa Família, que o caráter libertatório com que foi desenhado é o fator mais importante, e que deve reger as ações inseridas no contexto do programa, de modo a abrandar cada vez mais os índices de pobreza, fazendo com que os beneficiários atinjam um padrão de vida digno em todas as suas diversas vertentes.

Para tanto, vislumbra-se que o PBF é uma medida necessária e ímpar na sociedade brasileira, tendo tomado dimensões enormes, e conseqüências das mais variadas, sendo acertado que, para a redução da extrema pobreza, foi o programa um fator decisivo, proporcionando aos beneficiados níveis melhores de renda e nutrição. Além de funcionar, mesmo que a curtos passos, como um estímulo para que as titulares do benefício, juntamente com toda a família, observem e cumpram as condicionalidades, que lhes inserem no circuito da cidadania.

O fato de surgir como um paliativo traz ao Programa Bolsa Família a responsabilidade de incidir sobre índices que retratam mazelas sociais herdadas dos tempos da colonização, desde quando a má distribuição de renda se assentou, foi se

perpetuando e gerando conseqüências drásticas que se entranharam e permanecem refletidas até a atualidade.

O fardo é pesado e necessário, pois, dentre as ações esparsas e o esquecimento com que o Poder Público tratou os indigentes contidos na linha de pobreza e extrema pobreza, esse número foi se alargando, tornando-se patente a necessidade de medidas ao menos amenizadoras. Conforme Paulo Netto (2003. p.28), as políticas sociais do Estado burguês são incapazes de atender aos seus objetivos. Mas está longe de significar que sejam desnecessárias, inúteis ou que devem ser menosprezadas. Devendo, aonde chegam as políticas amenizadoras, chegarem também as ações reestruturantes, com o escopo de alterar verdadeiramente o sistema de distribuição de renda caótico que possui o Brasil.

Enquanto o Estado brasileiro se vir acorrentado ao capitalismo voraz, em que não se permite a persecução de melhorias homogêneas, através de ações como reforma tributária, agrária, penitenciária e educacional, os programas de transferência de renda como o Bolsa Família vão continuar a ser o “suspiro” dos mais pobres, não se podendo deles cobrar resultados revolucionários na melhora dos índices sócio-econômicos, quando estes só se poderiam obter através de uma confluência muito maior de incontáveis outras medidas governamentais que visassem tal fim.

#### 4.2 ALTERNATIVAS PARA O AFASTAMENTO DA VISÃO CLIENTELISTA E APRIMORAMENTO DO PBF COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO SOCIAL

O Programa Bolsa Família surgiu como uma política de cunho empoderador, quando trouxe como um dos seus objetivos a estimulação da emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, além da promoção do acesso aos serviços públicos, o combate à fome e à pobreza, e a interligação entre as políticas sociais.

Entretantes, apesar de possuir em seu escopo a desvinculação do estigma do assistencialismo/clientelismo, o Programa Bolsa Família tem sofrido diversas críticas acerca dessa influência, que seria uma deturpação da assistência social e envolveria troca de favores e obscuridade na seleção dos atendidos. As acusações vão além da maneira de gestão e passam a permear a própria natureza do programa, conjecturando basicamente que o benefício causaria uma acomodação laboral nos beneficiários, o que

seria um entrave à sua ascensão social, e que o programa serviria apenas para projetar os seus mentores no campo político, além de outras más influências, como o incentivo da natalidade.

Os murmúrios decorrem da complexidade que envolve as decisões políticas em torno da implementação de programas sociais e os diversos interesses que estão em jogo, além do histórico brasileiro em que o campo social foi tratado por muito tempo como uma seara de auto-promoção política, em que, desde a colonização, com a concessão de monopólios de exploração e pensões por exemplo, perpassando pela era Vargas, em que os auxílios concedidos deliberadamente renderam ao presidente o título de “pai do povo” e o mantiveram no poder por um tempo demasiadamente longo, desaguando num Estado por demais carente de medidas que efetivamente aplaquem a pobreza.

Embora concorde com a crítica ao assistencialismo, Ruth Cardoso (2004, p.48) lastima que a própria assistência muitas vezes seja desqualificada no bojo desses criticismos e destaca que as formas de controle sobre a clientela são muito reduzidas em um contexto de sociedade de massas, com vasto acesso a informações, o que condenaria à extinção o clientelismo. O próprio modo como o Programa Bolsa Família é articulado realmente, dificulta a prática clientelista, se for considerada a descentralização entre os três entes federativos para a execução das atividades, através da gestão compartilhada e a conseguinte fiscalização recíproca.

O que é patente é que a criação de programas sociais, mediante a multidimensionalidade das carências e do número de pobres no Brasil, terá um grande potencial de retorno eleitoral, o que não se pode é generalizar o atrelamento dessa consequência ao desvirtuamento da sua implementação, devendo-se, em específico no caso do PBF, concentrar-se nas portas de saída como mecanismos de independência.

Passados nove anos, os muitos estudos acerca dos impactos do PBF na vida dos beneficiados e da população em geral dão conta de que as esperadas más consequências não ocorreram, e que a diminuição dos números que compõem a linha da extrema pobreza foram significativos, gerando uma repercussão mundial quando o tema é política pública de transferência de renda.

O referido caráter emancipatório das ações públicas de transferência de renda, em específico do Programa Bolsa Família, torna-se um referencial para tratarmos dessas políticas como instrumentos efetivadores dos direitos sociais. A estrutura estatal

age com o intuito de abrandar o momento crítico que é o estado de pobreza e as conseqüências da sua massificação no cenário econômico, social e político do país. Desse modo, torna-se necessária a interação dos diversos setores, gerindo possibilidades de libertação.

O cume da discussão sobre a amenização da pobreza através de políticas como o Bolsa Família, é a necessidade de uma infra-estrutura estatal que atenda à demanda de potenciais emancipados, dando-lhes alternativas para que se desenvolvam e saiam da linha crítica em que se encontram. Tais possibilidades se dão por meio do aprimoramento da educação infantil, vinculado como conseqüência das condicionalidades, e pela capacitação profissional dos demais integrantes das famílias atendidas, uma vez que, nas palavras de Amaral (1998, p.6), a deficiência na formação educacional impede, por sua vez, um incremento na renda das novas gerações. Desta forma, cria-se um ciclo vicioso, no qual a pobreza de ontem determina a pobreza de hoje.

Nessa esteia, assevera Carneiro (2005. apud RAMOS. 2008, p. 45),

Acredita-se que qualquer estratégia que busque a superação da pobreza passa necessariamente pelas pessoas, e que para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas é necessário alterar [...] condições limitadoras, investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competência e capacidade de auto-desenvolvimento, visando a ampliação de sua capacidade de ação. Sem alterar essa dimensão, não é suficiente alterar condições objetivas, prover bens e serviços, investir em infra-estrutura ou alterar condições macroeconômicas, uma vez que os resultados não serão efetivos ou sustentáveis no longo prazo

O Programa Bolsa Família, segundo informações oficiais, foi concebido com o objetivo de atender a duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; e promover a emancipação das famílias mais pobres (MARQUES e MENDES. 2005. p. 159). Assim como os demais programas de transferência de renda, o PBF deve funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação (PEREIRA; 2001. P. 226).

Ocorre que, a melhoria das condições de vida dos beneficiados surge como um indicativo de que tais medidas de redução das desigualdades tem de continuar a existir; de que são paliativos necessários para que se tente interromper o ciclo vicioso da

pobreza, caracterizando-se como ações de grande potencial libertador, se aprimoradas e bem aplicadas.

Segundo Carbonell (2001. p.29),

Nesses termos, esses programas terão tanto maior êxito quanto à sua capacidade de atuarem sobre a superação da pobreza quanto maior ênfase seja dada as denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes da renda autônomas e sustentadas, e em consequência contribuindo para a construção de sua autonomia frente ao estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda.

Imperioso é que as políticas públicas de transferência direta de renda consistam numa medida assecuratória da condição de cidadão, dentre as tantas outras necessárias para que essa acepção se concretize eficazmente. A promoção da dignidade humana, com o provimento de condições mínimas de sobrevivência íntegra, pelo Estado, mediante as falhas estruturais que desembocaram na contemporaneidade, tornou-se imprescindível para que o paradigma do Estado Democrático de Direito subsista às amarguras da desigualdade social.

Jayne Benevenuto Lima Júnior (2001. P.97), revela que:

A necessidade de garantir padrões mínimos de vida para todos, para além das adversidades econômicas, é, no entanto, o grande motor da idéia de exigir a realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Especialmente quando os tempos são difíceis, o esforço por validá-los praticamente é que deve orientar os que pretendem estabelecer padrões de justiça social aceitáveis.

Salgueiro (1996. p. 140) colaciona as palavras de Blanchard, em relação aos direitos mínimos, afirmando que,

Quando os tempos são difíceis é preciso ter ainda mais presente a justiça social e o respeito às aspirações e às necessidades humanas [...]. Estes direitos não representam nenhum luxo privado a um setor da sociedade, mas são essenciais para a dignidade humana e, assim, para o êxito dos esforços encaminhados para integrar o setor não estruturado no resto da sociedade.

O Programa Bolsa Família em si carrega a responsabilidade de gerir o mínimo à sobrevivência e exigir que os beneficiados otimizem esse abono, servindo-lhes como incentivo à ascensão social através da educação e exercício da cidadania. A tarefa está longe de ser a mais simples, sobretudo diante das carências nos diversos

setores públicos do Brasil, tornando-se necessária a articulação de tais ações com a melhoria dos serviços públicos e o aprimoramento de projetos que abarquem essas famílias, trazendo-as para um universo de desenvolvimento progressivo.

Sobre a obrigação de prover o mínimo à sobrevivência digna, já acentuava Roberto Aguiar (1980. p.162),

Mas viver não é somente ter a existência a salvo das ameaças violentas. Viver também essencialmente significa sobreviver, isto é, possuir um mínimo que possibilite a nutrição, o bem-estar e a saúde. Esse aspecto, como sabemos, é crucial no mundo. O grande atentado contra a vida não se traduz por ações que matam, mas por medidas que impedem o viver. Um Estado que não distribui de modo razoável sua renda é um Estado homicida que, mercê de sua concentração de renda, aumenta a sobrevivência de poucos e diminui a sobrevivência de muitos. A fome e o abandono é arma que mata e o homicida é quem, por sua omissão, ou ação, permite e até mesmo incentiva essa situação.

De acordo com o que afirma Maria Ozanira Silva e Silva (1997. p.148),

As políticas sociais devem objetivar a promoção social combatendo a miséria, buscando a equidade, garantindo a promoção dos direitos sociais e da cidadania. O Estado deve buscar mudanças setoriais e reformas estruturais para atender as necessidades, desempenhando o papel de priorizar ações de redistribuição de recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes atendendo as demandas básicas e intervindo com políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais, primando por distribuição de riquezas socialmente produzidas; acesso a serviços públicos básicos; a informação; e a uma renda digna.

Além da revitalização dos serviços públicos, as propostas de aprimoramento das políticas sociais no Brasil devem versar sobre alternativas ao combate da pobreza já iniciado pelo Programa Bolsa Família, podendo se inspirar nas condicionalidades já impostas e incrementá-las, elaborando-as de forma a estabelecer metas de incentivo à capacitação profissional, por exemplo.

Há a necessidade de serem aprofundados os mecanismos de fiscalização das condicionalidades, e a criação de órgãos federais específicos para este fim seria uma saída, tendo em vista a fragilidade das estruturas municipais. Outrossim, um estímulo maior às crianças, como meio de fomentar resultados qualitativos além dos quantitativos na educação, bem como aos adultos, vinculando uma melhoria no benefício ao seu grau de qualificação. A criação de ações governamentais que visassem

um maior acesso aos itens alimentares básicos, com uma política de incentivo a esse mercado, juntamente com o ingresso da educação alimentar como item a ser aprendido na escola. Todas essas são algumas formas de promover o acesso da parcela marginalizada da população aos direitos sociais de que são constitucionalmente titulares.

A instituição legal de programas paralelos ao PBF, que visassem à execução das condicionalidades, com o intuito de ampliar os ramos de atendimento, ultrapassando a seara imediatista do repasse pecuniário e atingindo o fator crucial de aperfeiçoamento do capital humano, seria importante elo de transição entre a situação de pobreza e a emancipação efetiva, uma vez que a educação se sobressai como o caminho mais firme e certo para essa finalidade.

Ademais, sem embargo dos acertos necessários para uma incidência ainda mais profunda nos coeficientes estatísticos, ponderando-se todas as lacunas sociais que a estrutura estatal brasileira de execução dos direitos possui, a criação do Programa Bolsa Família representou um divisor de águas na história política, econômica e social do país, e sua maior importância se perfaz em torno da enorme parcela extremamente pobre atendida, contingente este que é fruto do próprio descaso histórico em relação à promoção dos direitos sociais e que hoje, através do repasse do benefício, vê-se aos poucos incluída.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise das políticas públicas de transferência direta de renda com condicionalidades, em específico do Programa Bolsa Família, pôde-se abstrair a imprescindibilidade de ações como estas para a amenização da pobreza extrema na conjectura atual do Brasil.

O deslinde histórico retratado demonstrou algumas origens das mazelas sociais, em que se visualizou a incidência da desigualdade social desde os primórdios, sendo dura e lenta a efetivação jurídica dos direitos sociais. Tal reconhecimento só se deu fortemente no bojo da Constituição Federal de 1988, o que retardou ainda mais a busca de mecanismos de efetivação.

As políticas públicas sociais, no Brasil, inicialmente, confundiam-se com ações clientelistas, de cunho eleitoreiro, vindo muito posteriormente a se afastar desse estigma. Na década de 1990 surgiram ideias de programas de transferência direta de renda com a roupagem parecida com o que se vê hoje, mas as ações implementadas eram meramente pontuais e setoriais.

A partir de 2001, foram implementados programas de transferência direta de renda independentes, o que se alterou no ano de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família, que resultou da união das políticas remanescentes, condensando os beneficiários num cadastro único.

A consequência do programa para as famílias beneficiadas teve reflexo nos índices de desigualdade social, acarretando principalmente a diminuição da pobreza e extrema pobreza, a ampliação da permanência das crianças na escola e a melhora da segurança alimentar dos atendidos, que passaram a comer mais e variar o seu cardápio. Os indicadores sociais e os estudos recentes sobre o tema confluem para o reconhecimento da responsabilidade do PBF sobre a redução da linha de pobreza, sendo várias as discussões acerca dos inúmeros fatores que permeiam o programa.

O Programa Bolsa Família se apresenta então como um paliativo essencial em meio às tão profundas necessidades econômicas e sociais de um contingente considerável da população brasileira. Devendo ser aprimorado do ponto de vista das condicionalidades impostas, para que funcione não só com o escopo imediato de repasse de pecúnia, mas como um dos meios de promoção dos direitos sociais e garantidores da cidadania.

Torna-se patente a necessidade de que o caráter emancipatório com que o PBF foi desenhado seja embutido na mentalidade dos beneficiários, através de ações junto aos municípios, para que, ao receberem o apoio do benefício, assumam concomitantemente a responsabilidade de exercer a cidadania com o intuito de conseguir atingir um estado sócio-econômico humanamente digno e perpetuá-lo por suas gerações futuras.

O trabalho junto aos municípios deve ser mais minucioso, dando-lhes aptidão para gerenciar a fiscalização do PBF e demais ações governamentais, inserindo no contexto local perspectivas de ascensão social para os atendidos, através de projetos de capacitação específicos para as suas necessidades, para que o empoderamento se torne efetivo.

Há de se convir que a desestruturação e carência do sistema público como um todo foi acarretada por diversos fatores históricos, culturais e políticos, determinantes estas que geraram e robusteceram ao longo do tempo a classe mais excluída; que não será um programa governamental sozinho a conseguir combater e eliminar a diferença social gritante entre os que estão na linha da extrema pobreza e os demais brasileiros.

As carências da sociedade são várias, enormes e intrínsecas, ao passo que o Programa Bolsa Família tem exercido um papel significativo no campo social do Brasil, através da luta contra a miséria, existem diversos fatores a serem aprimorados para que este marco nas políticas públicas atinja de forma mais incisiva os seus alvos e, assim, promova a inclusão dos que ainda se encontram à margem da sociedade, por não possuírem uma vida digna.

Faz-se necessário, além do Programa Bolsa Família e paralelamente a ele, a busca por mecanismos outros de inclusão social, podendo ser através da renda, educação e saúde, mas que, principalmente, depois de aplacada a miséria e saciada a fome, que saiam da seara fisiológica e adentrem no contexto da habilitação profissional, para que o país não assuma patamares melhores apenas nos índices econômicos, mas que juntamente com estes, elevem-se significativamente as estimativas sociais e culturais.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto. **Direito, Poder e Opressão**. Alfa-Omega. São Paulo. 1980. p.162

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988**. Método. São Paulo. 2004. p. 79.

AMARAL, Carlos. **Programas de renda mínima e Bolsa-Escola: concepção, gestão e financiamento**. Planejamento e Políticas Públicas. IPEA. 1998. p. 6.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Saraiva. São Paulo. 2005. p. 109-110.

BICHIR, Renata. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. Novos Estudos Cebrap. v.87. São Paulo. 2010. p.114.

BLANCHARD, Françoise apud SALGUEIRO, Maria Elena Martínéz. **Estudios Básicos de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. San José. 1996 . p.140.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Campus. Rio de Janeiro. 1992. p. 100

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros. São Paulo. 2006. p. 563-564.

BRASIL. **Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm) . Acesso em 25/02/13.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, 9 de janeiro de 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm) . Acesso em: 25/02/13.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.209, 17 de setembro de 2004**. Disponível em : <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1033864/decreto-5209-04> . Acesso em : 25/02/13.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Programa Bolsa Família; Benefícios.** Disponível em:  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 05/03/13.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Programa Bolsa Família; Condicionais.** Disponível em :  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionais> . Acesso em : 05/03/13

\_\_\_\_\_. Presidência da República do. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira.** Brasília. 2009. p. 36. Disponível em:  
[https://www.fao.org.br/download/Seguranca\\_Alimentar\\_Portugues.pdf](https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf)  
 Acesso em: 15/03/2013

\_\_\_\_\_. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Estudo Técnico N° 03/2012: Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: principais resultados da pesquisa :Avaliação de Impacto do Bolsa Família II.** Disponível em:  
[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/ETEC-03-2012%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20e%20seus%20impactos%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20vida%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20principais%20resultados%20da%20pesquisa%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Impacto%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20II](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-03-2012%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20e%20seus%20impactos%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20vida%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20principais%20resultados%20da%20pesquisa%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Impacto%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20II). Acesso em: 25/10/12.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª edição. Edições Almedina. Coimbra. 2003. p. 1.396.

CAPLAN, Luciana. **Direitos sociais da constituição cidadã e as armadilhas ideológicas que levam à sua inefetividade: uma leitura a partir da teoria crítica.** In **Direitos sociais na Constituição de 1988: Uma análise crítica vinte anos depois.** LTr. 2008, p. 286.

CARBONELL, Jaime. **Aventura de Inovar: A Mudança na Escola.** Artmed. . Porto Alegre. 2001. p. 29.

CARDOSO, Ruth. **Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21.** São Paulo em Perspectiva. vol. 18. n° 2. São Paulo. 2004. p. 42.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial.** Teatro das Sombras: a política imperial. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2003. p. 134

- COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4ª edição. Cortez. São Paulo. 2010. p. 159
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 20ª edição. Saraiva. Rio de Janeiro. 1998. p. 56
- DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida.** Autores Associados. Campinas. 1997. p. 35
- ESPING, Andersen Gosta. **The Three Words Of Welfare capitalism.** Polity Press. Cambridge. 1991. p. 83
- FARIA, José Eduardo. **O direito na Economia Globalizada.** Malheiros. São Paulo. 1999. p. 105
- FIÚZA, Cesar. **Direito Civil - Curso Completo.** Editora Del Rey. 5ª edição. São Paulo. 2002. p. 159
- FONSECA, Ana Maria Medeiros. VIANA, Ana Luíza D'Ávila. **Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família.** In: FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Editora FGV. Rio de Janeiro. p. 453
- FRASER, Nancy. **Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de la justicia.** In: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Informe mundial sobre la cultura: 2000-2001. p. 55-56
- HABERMAS, Jürgen.; HÄBERLE, Peter. **Sobre a legitimação pelos direitos humanos.** In: MERLE, Jean.; MOREIRA, Luiz.(Org). Direito e legitimidade. Landy, São Paulo. 2003. p. 82.
- HÖFLING, Eloísa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos CEDES. Campinas. v. 21. n 55. 2001. p. 30.
- IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias**

**beneficiadas.** Documento síntese. Junho 2008. Disponível em:  
[http://www.ibase.br/userimages/documento\\_sintese.pdf](http://www.ibase.br/userimages/documento_sintese.pdf) . Acesso em 20 de março de 2009.

IVO, Anete Brito Leal. **Políticas, Pobreza e Trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico.** <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/20P.pdf> . Acesso em : 25/01/2013.

JÚNIOR, Jayme Benevenuto Lima. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais.** Renovar. Rio de Janeiro. 2001. p.97

KRELL, Andréas. Direitos Sociais e o Controle Judicial no Brasil e na Alemanha. **Os (des)caminhos de um direito constitucional comparado.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. P.249

LAVINAS, Lena. VARSANO, Ricardo. **Renda Mínima: integrar e universalizar.** Novos Estudos Cebrap. São Paulo. nº 49. 1997. P.17

\_\_\_\_\_, Lena. **Universalizando direitos. Observatório da Cidadania – relatório 2004.** Obercid. Rio de Janeiro. 2004 . p. 25

\_\_\_\_\_, Lena .**Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social.** Ciência e Saúde Coletiva. n. 6. Rio de Janeiro. Nov./dez. 2007. p.8

LOWI, Theodore. **Four Systems of Policy, Politics and Choice.** In: Public Administration Review. v.32, n. 4, p. 298-310, 1992.

MAIHOFER, Werner. **Princípios de una democracia en libertad.** In BENDA, E.Manual de derecho constitucional. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.. Madrid.1996. p. 217

MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquilas Nogueira. **Desvendando o Social no Governo Lula.** In: PAULA, João Antônio de (org.). Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 143.

MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise do seu impacto e alcance social.** Disponível em:  
[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007\\_CamileSahbMesquita.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007_CamileSahbMesquita.pdf)

Acesso em 12/10/2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. Atlas. São Paulo. 2006. p. 60.

\_\_\_\_\_. 15ª ed. Atlas. São Paulo. 2004. p. 45

NICOLAU Júnior, Mauro. **A Decisão Judicial e os Direitos Fundamentais Constitucionais da Democracia**. Disponível em :

<http://www.justitia.com.br/artigos/74z4wd.pdf> . Acesso em 10/03/2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dialética estado/sociedade e a construção da seguridade social pública**. Cadernos Abong. n° 30. Nov.2001. p.14

NETTO, José Paulo. **O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais**. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná. Unioeste. Cascavel. 2003.

PEREIRA, Potyara. **Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania**. In: Revista Temporalis. 2ª. ed. Ano 2, n.3 (jan./Jul. 2001). ABEPSS. Gráfica Odisséia. Brasília. 2001.

PISÓN, José Martinez de. **Políticas de Bienestar: um estudio sobre los derechos sociales**. Tecnos. Madrid. 1998. p. 55

SALAMA, Pierre. DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: Economia política da distribuição de renda**. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2001. p.82

SALDANHA, Nelson. **O que é o Liberalismo?** In Estado de Direito, Liberdades e Garantias (Estudos de Direitos Público e Teoria Política). Sugestão Literária. São Paulo. 1980. p. 89

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. População, Pobreza e Desigualdade**. Belo Horizonte. Cortez. 2007. p . 4

SANTOS, Boa Ventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2003. p.56.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2007. p. 56.

\_\_\_\_\_. *op cit.* p. 49

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2006. p. 13.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª ed. Malheiros. São Paulo 2001. p. 178.

\_\_\_\_\_. José Afonso da. *Op cit.* Malheiros. São Paulo. 2006. p. 286

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katálysis. Florianópolis. Vol. 13. nº 2. jul./dez. 2010. p. 35

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. YASBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. Cortez. São Paulo. 2004. p. 48.

\_\_\_\_\_. *Op Cit.* p. 132

SOARES, Sergei. **Bolsa Família: um resumo dos seus impactos**. Internacional Policy Centre for Inclusive Growth. nº 137. Fev. 2012. p.2

SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. Cortez. São Paulo. 1996. p.28

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. BUARQUE, Cristovam. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200007). Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

TAVARES, Priscilla Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo; FERNANDES, Reynaldo. **Uma avaliação do programa bolsa família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. Pesquisa e Planejamento Econômico. v. 39. n. 1. 2009 . p. 27

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania: Dilemas do Brasil contemporâneo.** Caderno CRH. Nº 19. Salvador. 1993. p. 4

VAITSMAN, Jeni. **Desigualdades sociais e duas formas de Particularismo na sociedade brasileira.** Caderno de Saúde Pública nº 18. Suplemento. Rio de Janeiro. 2002. p.39.

VIANNA, Maria Lúcia. **As armas que abateram a Seguridade Social.** *In* LESBAUPIN, Ivo. (org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. 2ª edição. Vozes. Petrópoles. 1999. p.91

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional.** Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2002. p. 67-68