



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE MESTRADO E DOUTORADO**

**TAINAH SIMÕES SALES**

**O PAPEL DO ESTADO NO COMBATE À POBREZA: UM ESTUDO DE CASO  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

10135  
Ac. 139620  
D 3206  
5455 P  
R 14104523

**FORTALEZA**

**2013**

**TAINAH SIMÕES SALES**

**O PAPEL DO ESTADO NO COMBATE À POBREZA: UM ESTUDO DE CASO  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

**FORTALEZA**

**2013**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (*STRICTO SENSU*)  
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

**“O PAPEL DO ESTADO NO COMBATE À  
POBREZA: UM ESTUDO DE CASO DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA”**

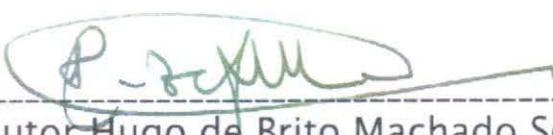
**TAINAH SIMÕES SALES**

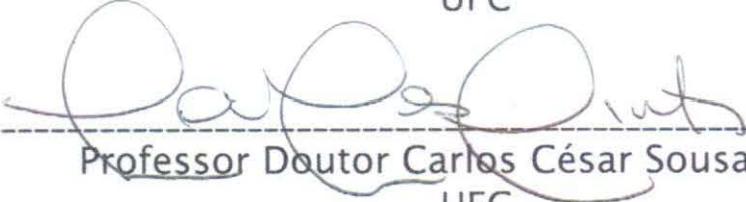
Dissertação defendida em 14/11/2013, às 14h00min.,

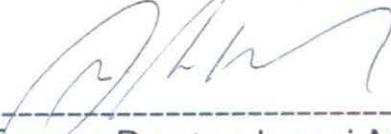
com menção:

**APROVADA**

COMISSÃO EXAMINADORA:

  
Professor Doutor Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)  
UFC

  
Professor Doutor Carlos César Sousa Cintra  
UFC

  
Professor Doutor Juraci Mourão Lopes Filho  
UNICHRISTUS

que não é de menor importância para o seu crescimento, pelo apoio social que lhe é dado, pelo ambiente familiar, pela confiança, pelo amor e afeto que sente por sua família. Fazendo assim, o jovem se sente seguro, tem mais estabilidade emocional, maior autoestima, maior disposição para enfrentar os desafios da vida. No entanto, é preciso lembrar que não existe uma grande maiorabilidade entre o nível de escolaridade e a frequência de depressão, pois existem pessoas com baixa escolaridade que apresentam níveis elevados de depressão, e vice-versa. Ainda assim, é interessante observar que, entre os jovens que apresentaram níveis elevados de depressão, havia maior probabilidade de terem baixa escolaridade.

É importante ressaltar que, tanto o nível de escolaridade quanto a frequência de depressão são variáveis independentes da dimensão da ansiedade, que é medida, também, no questionário. Assim, é possível dizer que, entre os jovens que apresentaram níveis elevados de depressão, havia maior probabilidade de terem níveis elevados de ansiedade.

As pesquisas de Blagojevic et al. (2000) mostraram que a frequência de depressão é menor entre jovens que realizaram estudos superiores, enquanto que entre jovens que realizaram estudos secundários, a frequência de depressão é maior. No entanto, a frequência de depressão é menor entre jovens que realizaram estudos secundários que entre jovens que realizaram estudos superiores.

As pesquisas de Dr. Blagojevic et al. (2000) mostraram que a frequência de depressão é menor entre jovens que realizaram estudos superiores, enquanto que entre jovens que realizaram estudos secundários, a frequência de depressão é maior. No entanto, a frequência de depressão é menor entre jovens que realizaram estudos secundários que entre jovens que realizaram estudos superiores.

Aos meus pais, Nelson e Inez.

## A GRADECIMENTOS

A Deus, sempre e em primeiro lugar.

Aos meus pais, Nelson e Inez, que são meu maior exemplo e meu alicerce, pelo apoio incondicional, pela dedicação, pela confiança, pela preocupação com a minha formação e pela construção de um lar harmonioso, elementos sem os quais este trabalho não seria possível.

Ao meu futuro esposo e grande amor, Vinícius, que tanta felicidade me proporciona, pela cumplicidade e por ser fonte de inspiração e de ânimo nos momentos dificeis.

Ao meu irmão, Davi, pelo apoio e por sempre acompanhar meus passos e minhas conquistas, acreditando em meu potencial, independentemente da distância. À minha cunhada, Cyntia, pelos exemplos acadêmicos e profissionais.

Aos meus avós, Lêda, Sílvio e Expedito, *in memoriam*, e à minha avó Fransquinha, por todos os valores ensinados.

Ao professor Dr. Hugo de Brito Machado Segundo, que aceitou cordialmente a orientação deste trabalho, pela atenção, pela paciência e por todos os ensinamentos. Agradeço, ademais, pela sua atuação como coordenador do Curso de Mestrado e de Doutorado, por toda a sua contribuição para o nosso Programa e para o meu crescimento profissional e intelectual.

Aos professores participantes da Banca examinadora pelas valiosas sugestões e pela disponibilidade.

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo apoio financeiro mediante a manutenção de bolsa de auxílio, imprescindível para a aquisição de materiais para a pesquisa e para a participação em congressos e outros eventos científicos nacionais e internacionais.

À centenária Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, minha “segunda casa” durante os últimos dois anos e local onde esta dissertação se desenvolveu, e aos servidores e colaboradores da instituição.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará e a todos os seus mestres, a quem agradeço em nome dos Profs. Drs. Carlos César Souza Cintra, João Luis Nogueira Matias, Germana de Oliveira Moraes e Maria Vital da Rocha, pela acolhida calorosa e por terem proporcionado, durante a minha trajetória no Curso de Mestrado, aprendizado inestimável.

Às amizades que formei durante este Curso, sem as quais seria impossível realizar esta conquista e superar as dificuldades desta trajetória. Em especial, às queridas amigas Ana Cecília Aguiar e Fernanda Castelo Branco, pela parceria, pelas confidências, pelos conselhos, pela compreensão e pela força nos “corujões acadêmicos”. À primeira, agradeço, ainda, por ter vivido comigo as aventuras e as desventuras da representação discente. Aos amigos Álisson Melo, Felipe Meira e Larissa Amaral, pela companhia sempre agradável, pelas valiosas sugestões de leitura e pelos diferentes pontos de vista, que me levam à reflexão e à instigação do senso crítico.

Aos amigos Edvaldo Moita, Gabriela Pessoa, Gretha Leite, Gustavo Meireles, Ivan Rodrigues, Renato Vasconcelos e William Marques e aos demais colegas do Curso de Mestrado e de Doutorado, em especial aos colegas da turma de 2012, pelas discussões dentro e fora de sala de aula, pela convivência harmoniosa, pelas companhias nas viagens para apresentação de trabalhos, pelos livros e artigos disponibilizados, pelas críticas e pelas contribuições diretas e indiretas para o desenvolvimento desta dissertação.

Aos amigos “de sempre” e irmãos de coração, Aline Cabral, André Sales, Cecília Peixoto, Clara Temporal, Daniel Guimarães, Fabiana Diógenes, Gabriel Félix, Lucas Porto, Pamella Melo, Paulo Henrique, Rafael Benevides e Victor Pedrosa, pelo companheirismo, pelos conselhos, pela torcida e pela presença em todos os momentos, sendo fatores essenciais na consecução deste trabalho.

Às amigas Aline Cristine, Carolina Müller, Romana Diógenes, Rutiele Morais e Vanessa Correia, por fazerem parte das melhores lembranças da época da faculdade e por acompanharem os meus primeiros passos na carreira jurídica.

Aos mestres da Universidade de Fortaleza, em especial à professora Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire, pela sabedoria e virtude que me inspiram até hoje.

O trabalho visa a utilidade pública da terra no contexto à polêmica. Defendem o modelo de Estado Social, pois, apesar das críticas que podem ser levantadas ao seu funcionalismo, é o modelo que se mostra mais eficiente em relação à questão das questões sociais e a mitigação dos impactos negativos da exploração capitalista, gerenciando assim as condições hídricas da exploração para todos os bairros. Assim, a demarcação das bacias hidrográficas visa as necessidades de proteção ambiental e de uso sustentável da água. Nesse sentido, apela, além da cultura ambiental, para a implementação de novas tecnologias sustentáveis que favoreçam a conservação das águas e a criação de oportunidades para todos. Também buscam formas de vida que não sejam baseadas na disponibilidade, no consumo econômico, industrial e urbano e na política política. Como resultado dessas mudanças, o professor Delfo Fornés, que sempre tem criticado esse tipo de exploração, diz que é preciso ter o maior protagonismo socialista dentro da comunidade. O professor Delfo Fornés, que sempre tem criticado esse tipo de exploração, diz que é preciso ter o maior protagonismo socialista dentro da comunidade.

Intervenções Sociais Sociais. Polêmica. Polêmica.

“A gente não quer só dinheiro,  
A gente quer dinheiro e felicidade.

A gente não quer só dinheiro,  
A gente quer inteiro e não pela metade”  
(Arnaldo Antunes)

## **RESUMO**

O trabalho visa à análise do papel do Estado no combate à pobreza. Defende-se o modelo de Estado Social, pois, apesar das críticas que podem ser traçadas e de suas insuficiências, é o modelo que se mostrou mais eficiente em relação à resolução das questões sociais e à diminuição dos impactos negativos do capitalismo, mediante a preocupação com as condições básicas de existência para todos os indivíduos. Ademais, a dissertação buscou contemplar estudos sobre as concepções de pobreza, concluindo-se pela necessidade de se buscar um conceito amplo, além do critério unicamente monetário, que possa refletir as reais necessidades sociais e que leve em consideração a privação das liberdades e das igualdades de oportunidades para todos. Também foram objetos de estudo temas relacionados à desigualdade, ao mínimo existencial, às mudanças sociais e às políticas públicas. Como estudo de caso, escolheu-se a análise do Programa Bolsa Família, que neste ano completa uma década de existência, tendo em vista o fato de ser o maior programa de transferência direta de renda do país. Defende-se a manutenção do Programa, mediante reformas em sua estrutura e a criação de programas complementares, que possibilitem a emancipação dos indivíduos carentes de auxílio estatal e a superação de sua condição de pobreza.

**Palavras-chave:** Estado Social. Pobreza. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the role of the state in combating poverty. We defend the welfare state model because, despite criticism that can be made and its shortcomings, it is the model that is more efficient in resolving social issues and reducing the negative impacts of capitalism, by concerning with the basic conditions of life for all individuals. Moreover, this work aimed studies about the concepts of poverty, concluding in favor of a broad concept, besides the criteria based only on income, which can reflect the real social needs and taking into account individuals' freedoms and equal opportunities for all. Were also objects of study topics related to inequality, minimum existential, social changes and public policies. As a case study, we have chosen the analysis of the Bolsa Família Program, which this year celebrates a decade of existence, because of the fact that it is the largest income transfer program in the country. We defend the maintenance of the program, through reforms in its structure and with the creation of complementary programs that enable the emancipation of poor individuals and overcoming their poverty.

**Keywords:** Welfare State. Poverty. Public Policies. Bolsa Família Program.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 A RESSIGNIFICAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO .....</b>	<b>17</b>
2.1 O liberalismo clássico .....	18
2.2 A consolidação do Estado Social.....	24
2.3 Os direitos sociais.....	32
2.3.1 <i>Conceito</i> .....	32
2.3.2 <i>Notas sobre o surgimento dos direitos sociais em caráter mundial e nacional</i> .....	36
2.4 A evolução da gestão administrativa brasileira .....	42
2.4.1 <i>A Nova Gestão Pública</i> .....	48
2.5 As atribuições do Estado na nova era administrativa .....	54
2.5.1 <i>A solidariedade como objetivo fundamental</i> .....	57
<b>3 POBREZA, MÍNIMO EXISTENCIAL E DESIGUALDADE.....</b>	<b>61</b>
3.1 A atual concepção de pobreza com base em critérios monetários .....	61
3.2 A pobreza em sentido amplo: privação de oportunidades .....	66
3.2.1 <i>O pensamento de Amartya Sen</i> .....	68
3.3 Notas sobre o mínimo existencial .....	77
3.3.1 <i>O pensamento de Van Parijs</i> .....	82
3.4 Notas sobre a desigualdade.....	89
3.5 Mudança social .....	96
<b>4 A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>102</b>
4.1 Conceito de políticas públicas e seus aspectos jurídicos .....	103
4.2 Políticas Públicas e a Constituição Federal de 1988 .....	109
4.3 O processo de elaboração e produção de políticas públicas .....	114
4.3.1 <i>Identificação do problema público</i> .....	116
4.3.2 <i>A inclusão na agenda e a formulação de soluções</i> .....	117
4.3.3 <i>As escolhas e o planejamento de políticas públicas</i> .....	120
4.3.4 <i>A implementação</i> .....	122
4.3.5 <i>As avaliações</i> .....	124
4.4 Políticas públicas sociais e a busca pela equidade .....	127
4.4.1 <i>A equidade em John Rawls</i> .....	130
<b>5 UM ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>141</b>

5.1	Breve histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil .....	141
5.2	O advento da Lei nº 10.836/04 e a regulamentação do Bolsa Família.....	146
5.3	Temas controversos envolvendo o Bolsa Família.....	151
5.3.1	<i>A renda como critério de elegibilidade.....</i>	153
5.3.2	<i>A universalidade .....</i>	157
5.3.3	<i>A autonomia dos beneficiários.....</i>	158
5.3.4	<i>As condicionalidades.....</i>	161
5.3.5	<i>O caráter permanente do Programa e a conformação do indivíduo .....</i>	165
5.3.6	<i>Os efeitos sobre o trabalho.....</i>	167
5.3.7	<i>Os gastos excessivos do Estado .....</i>	171
5.3.8	<i>A ausência de controle e o desvio de recursos.....</i>	173
5.4	Projetos de lei para alterar o Programa Bolsa Família .....	177
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	184
	REFERÊNCIAS.....	189
	APÊNDICE .....	202

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, há, aproximadamente, 55 (cinquenta e cinco) milhões de brasileiros vivendo em situação de pobreza e 22 (vinte e dois) milhões são considerados indigentes<sup>1</sup>. Mas, afinal, o que é pobreza? Qual é o papel do Estado no combate à pobreza?

Nesta dissertação, defende-se o modelo de Estado Social, que, dentre outras atribuições, deve preocupar-se com a distribuição da produção e com o bem estar dos cidadãos, ainda que inserido num contexto de economia capitalista. Trata-se da adoção do liberalismo acrescido de novas funções em face das demandas sociais. Assim, o Estado deve incumbir-se de buscar não só o desenvolvimento econômico, como era entendido outrora, mas, também, buscar o desenvolvimento social, mediante a adoção de políticas públicas para garantir os direitos sociais básicos e a igualdade de oportunidade para todos os indivíduos.

Para que as políticas públicas visando à erradicação da pobreza sejam satisfatórias e cumpram a finalidade para as quais foram criadas, tornam-se essenciais compreender e discutir o sentido do termo pobreza. O critério utilizado na maioria das pesquisas em nível mundial e nacional para auferir o nível de desenvolvimento de uma localidade ou de uma nação, bem como o grau de pobreza de uma comunidade, é o critério monetário. Trata-se da vinculação da concepção de desenvolvimento e de pobreza à renda mensal do indivíduo.

Entretanto, a utilização desse critério sem considerar outros aspectos importantes, como as liberdades dos indivíduos, as suas necessidades e a capacidade de escolher entre as diversas oportunidades, torna o estudo insatisfatório e incompatível com a realidade. O que se propõe nesta dissertação é que, além do critério de renda, sejam considerados outros fatores, como a privação das liberdades e das oportunidades dos indivíduos, para aferição do desenvolvimento e da pobreza e para a promoção de políticas públicas visando ao seu combate.

A pobreza é fenômeno multifacetado, devendo ser analisada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades. A partir dessa concepção, o Estado poderá elaborar políticas públicas no sentido de, efetivamente, contribuir para a diminuição da desigualdade social e da pobreza, em vez de preocupar-se, tão somente, com o aumento de renda da população.

Entretanto não é o que acontece.

---

<sup>1</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 22.

Os programas de combate à pobreza existentes no Brasil, em geral, possuem a seguinte característica: visam a atenuar a fome e a miséria, de forma urgente e imediata, compensando a situação de desemprego ou subemprego gerada pelo sistema econômico, mediante a transferência direta de renda. Porém não visam à criação de empregos, à capacitação profissional, à redistribuição efetiva de renda, enfim, não são criados com a pretensão alterar o sistema econômico. Podem, assim, reduzir seus impactos negativos, mas não combatem a raiz do problema.

E um dos motivos para a consolidação desse quadro reside na concepção de pobreza adotada. Ora, entendendo a pobreza como carência de recursos, o modo mais prático e econômico de reduzir os níveis de pobreza é criando programas de transferência direta de renda. Porém, desse modo, a questão não é solucionada, pois os indivíduos que recebem essa contribuição continuarão excluídos da sociedade e carentes em relação ao acesso à saúde, à educação, ao saneamento básico e à moradia.

O problema do combate à pobreza é muito mais complexo que se imagina. A necessidade da alteração da concepção tradicional, baseada tão somente em critérios monetários, implica consequências muito mais sérias que apenas uma mudança no seu significado. Implica, pois, a modificação da justificação das políticas públicas e de toda a compreensão acerca do desenvolvimento econômico e social.

As políticas públicas devem objetivar não somente a melhoria do nível de renda da população, mas a melhoria da qualidade do ensino, da moradia, da saúde e de outros direitos sociais básicos. Importa, pois, discutir tais questões, elaborar soluções possíveis e exigir do Estado as implementações cabíveis. Desse modo, a alteração do enfoque do Estado, na criação e promoção de políticas públicas de combate à pobreza, tem início a partir da mudança de uma concepção de pobreza baseada em renda para uma concepção ampla e correspondente à realidade. Eis a importância social deste trabalho.

Nesta dissertação, objetiva-se, de forma geral, investigar o papel do Estado no combate à pobreza. Em relação aos objetivos específicos, podem ser mencionados os seguintes: descrever o contexto histórico que levou à consolidação do Estado social, bem como dos direitos sociais; tecer considerações sobre a nova era administrativa e o papel do Estado nessa nova realidade; discutir as concepções tradicionais de pobreza, propondo a alteração para uma concepção mais ampla, que leve em consideração as liberdades dos indivíduos (ou a ausência

delas) e a igualdade de oportunidades; compilar estudos sobre as políticas públicas e a importância dessa temática para o Direito; analisar, como um estudo de caso, o Programa Bolsa Família, beneficiando mais de 13 milhões de famílias atualmente.

Em relação à metodologia, esta dissertação pode ser caracterizada, quanto ao tipo, como bibliográfica, mediante a utilização de livros, revistas, artigos científicos e notícias jornalísticas, e documental, a partir da utilização de legislação e dados oficiais publicados, sobretudo advindos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de pesquisas realizadas por universidades, como as do Laboratório do Estudo da Pobreza (LEP), da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Quanto à utilização de resultados, a pesquisa é pura, uma vez que terá como finalidade a ampliação dos conhecimentos e, quanto à abordagem, é qualitativa, pois tem cunho subjetivo. A maior preocupação será com o aprofundamento e abrangência da compreensão das ações e relações humanas. Por fim, em relação aos objetivos, a pesquisa é descritiva, uma vez que propõe a interpretação dos fatos, a descrição e explicação dos fenômenos sociais no que tange à pobreza e ao desenvolvimento, bem como exploratória, pois o estudo visa ao aprimoramento de ideias, à busca e à coleta de informações sobre o tema em questão. Pode auxiliar novas pesquisas e para a elaboração de políticas públicas visando ao combate à pobreza.

No primeiro capítulo, realizou-se pesquisa sobre os fatos históricos que levaram à consolidação do Estado Social e dos direitos sociais. Sabe-se que, após a Revolução Francesa de 1789, a burguesia assumiu o poder, com base em ideologia que defendia o direito natural de liberdade do indivíduo e a limitação dos poderes do governante. Trata-se da ascensão do Estado liberal, apresentando, como um dos pilares, o princípio da separação dos poderes, cuja ideia se traduz na desconcentração do exercício das funções estatais nas mãos de um único titular, evitando, assim, abusos de poder, práticas comuns no antigo regime absolutista.

Com o passar dos anos, restou demonstrado que a liberdade defendida pela burguesia era meramente formal e em proveito de poucos, levando ao descontentamento da população com as opressões burguesas e as más condições de vida e de trabalho, e culminando em novas revoluções e mobilizações sociais. Nesse contexto, além do advento da teoria socialista, no século XIX, também se verificou, sobretudo após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, em razão dos horrores vivenciados e da necessidade de maior proteção aos direitos humanos, o

surgimento de um novo modelo de Estado, denominado Estado Social. É marcado pelo caráter intervencionista do Estado, mais atento à realidade econômica e social, promovendo, entre outras funções, políticas públicas assistenciais de amparo à parcela da população mais vulnerável.

No Brasil, corroborando o modelo de Estado Social presente na Constituição Federal de 1988, vive-se a era de uma Nova Gestão Pública (*New Public Management*), ou Administração Pública Gerencial, que busca a eficiência na prestação dos serviços públicos com base no fortalecimento das noções de controle social das finanças, transparência e democracia. A Administração modernizou a sua estrutura interna para atender às novas demandas e as necessidades dos cidadãos passam a ser o centro das discussões, da destinação e da prestação dos serviços públicos, que devem ser realizados com maior qualidade e eficiência.

Em consonância com a noção de Estado Social e essa nova era na administração da gestão pública no país, verifica-se que o Estado está cada vez mais preocupado em promover políticas públicas assistenciais e compensatórias, atendendo aos cidadãos mais necessitados. As atribuições do Estado foram ampliadas, a partir da consolidação da solidariedade como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Daí a preocupação do Estado em relação ao combate à pobreza.

No segundo capítulo, realizou-se estudo sobre as concepções tradicionais de pobreza, concluindo-se pela necessidade de sua alteração. Defende-se a introdução de uma concepção de pobreza mais ampla, que leve em consideração a privação das liberdades dos indivíduos e a das oportunidades. O cerne da questão passa a ser a ausência de liberdades e de oportunidades. Não é, portanto, o “não ter”, mas é o não poder sequer ter a oportunidade de ter. Partiu-se, como referencial teórico para estabelecimento desta concepção ampla, dos ensinamentos de Amartya Sen. Também foram discutidas noções conceituais relacionadas ao mínimo existencial, tendo Ricardo Lobo Torres como principal referencial, a possibilidade da introdução de uma renda básica universal, como proposto por Philippe Van Parijs, e o conceito de desigualdade e de mudança social.

Quanto ao terceiro capítulo, destacaram-se os estudos das políticas públicas, com o enfoque nas políticas públicas sociais e na busca pela equidade. Abordaram-se, ademais, os aspectos jurídicos das políticas públicas e seu processo de elaboração e produção, em todas as suas fases: identificação do problema público, inclusão na agenda, formulação de soluções, escolha, planejamento, implementação e avaliação.

No último capítulo, registraram-se os resultados da pesquisa sobre o Programa Bolsa Família, criado em 20 de outubro de 2003, mediante a edição da Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei nº 10.836/04. Escolheu-se este Programa como estudo de caso tendo em vista o fato de ser a maior política pública de transferência de renda já criada no país, beneficiando mais de 13 milhões de famílias atualmente. Discutiram-se as principais controvérsias sobre o Programa: a renda como critério de elegibilidade, a universalidade, a autonomia dos beneficiários, as condicionalidades ou contrapartidas exigidas pelo Estado para manutenção dos benefícios, o caráter permanente do Programa e a conformação do indivíduo, os efeitos sobre o trabalho, os gastos excessivos do Estado, além dos problemas referentes à ausência de controle e ao desvio de recursos. Por fim, foram analisados todos os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, para alterar o Programa Bolsa Família. Defendeu-se a manutenção do Programa, com algumas reformas em sua estrutura, como pode ser verificado a partir da leitura do quarto capítulo.

Dentre as dificuldades encontradas na consecução deste trabalho, pode-se citar a ausência de bibliografia sobre a temática, no âmbito da ciência jurídica. Muito se discute sobre a pobreza e sobre o papel do Estado frente ao seu combate no campo da sociologia e da economia, mas este assunto não parece ser objeto de interesse de muitos juristas. Ora, uma teoria constitucional sem preocupações com o Estado e com as condições mínimas de existência dos indivíduos parece configurar uma teoria constitucional do abandono, ou uma teoria constitucional de poucos.

Aos juristas e, em especial, aos constitucionalistas, cabe ultrapassar os limites da legislação e das discussões aparentemente infinitas sobre a aplicação das normas e sobre a atuação do Poder Judiciário, como se este fosse o único Poder objeto de estudo da ciência jurídica. Aos juristas, cabem, também, discutir política e discutir o Estado. Portanto, além do estudo da teoria dos direitos fundamentais, é legítima a preocupação em relação ao modo como esses direitos são implementados.

Além da contribuição social desta pesquisa, pode-se afirmar que esta se justifica em razão de suas contribuições para uma nova visão da ciência jurídica. Uma visão além do âmbito do Poder Judiciário, que busque e discuta as formas mais viáveis e efetivas de conciliar as atribuições do Estado e os anseios da sociedade.

## 2 A RESSIGNIFICAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Uma vez que se pretende estudar o papel do Estado no que tange ao combate à pobreza, deve-se definir, inicialmente, qual o modelo de Estado a que o estudo se refere. Nesta dissertação, o paradigma é o Estado Social. Portanto, urge compreender o contexto no qual esse modelo de Estado surgiu. Daí a justificativa para se estudar o advento do Estado Liberal e os motivos que resultaram a sua queda e a consequente ascensão daquele novo modelo estatal.

Não se pretende, neste trabalho, esgotar o estudo sobre a temática, pois o objetivo não é traçar a evolução histórica das concepções de Estado, mas tão somente analisar os principais fatos que levaram ao surgimento e à consolidação do Estado Social, bem como algumas premissas básicas para a compreensão da pesquisa que se pretende realizar nos capítulos seguintes.

Desse modo, serão analisados os aspectos históricos que motivaram e justificaram a doutrina do liberalismo clássico, que surgiu em oposição à monarquia absolutista, no século XVIII, bem como os fatores que levaram à sua queda e ao surgimento das doutrinas socialistas. Buscar-se-á, ademais, estudar o contexto em que houve a consolidação do Estado Social ou Estado intervencionista, sobretudo na segunda metade do século passado, mediante a necessidade de intervenção do Estado em prol do atendimento das necessidades dos indivíduos. Nesse diapasão, importa tecer considerações acerca do advento dos direitos sociais, em caráter mundial e nacional, em razão da intrínseca relação entre estes, o Estado Social e o estudo das políticas públicas, que surgiram a partir de um mesmo contexto histórico.

Ademais, será realizada análise da evolução da gestão administrativa no Brasil, com destaque para a era da Nova Gestão Pública, e das mudanças do papel do Estado à luz da consolidação do Estado Social, que se coadunam com a terceira etapa do processo evolutivo da Administração Pública, como se verá adiante.

Por último, há de se esclarecer que os fatos históricos não são exatamente lineares, seguindo sempre uma sequência lógica de eventos. Entretanto, para fins didáticos, adota-se este método para facilitar a compreensão da matéria, referente ao contexto no qual o Estado Social e os direitos sociais consolidaram-se, com a consequente mudança de paradigma a respeito da finalidade do Estado. É a proposta do presente capítulo.

## 2.1 O liberalismo clássico

Com o fim da era medieval e o declínio do prestígio dos senhores feudais, os reis retomaram o poder político. A monarquia tornou-se absolutista, não havendo mais a diferenciação entre a vontade do Estado e a vontade dos monarcas, sendo esta afirmação ilustrada pela frase do rei Luís XIV, da França: “o Estado sou eu”. Esse período da história, entre os séculos XVI e XVIII, tornou-se conhecido como o Antigo Regime<sup>2</sup>. Importa destacar que, além do absolutismo despótico, o período foi marcado pelo crescimento econômico da burguesia, classe de pequenos comerciantes da cidade na Idade Média que, antes desprezada pela nobreza, tornou-se a base para o surgimento e para a consolidação do capitalismo.

Diante de tal conjuntura histórico-política, a doutrina do liberalismo clássico e o novo modelo de Estado surgiram, opondo-se ao absolutismo monárquico. O marco do advento do Estado Liberal foi a Revolução Francesa, em 1789, ocasião em que a burguesia, sob a defesa do lema “liberdade, igualdade e fraternidade”, mobilizou-se contra os privilégios da nobreza e os abusos da monarquia<sup>3</sup>, embora também possam ser citados outros eventos importantes, que ocorreram antes da Revolução Francesa e que contribuíram para a consolidação deste modelo de Estado, como as Revoluções Inglesas, no século XVII, e a Independência dos Estados Unidos, em 1776.

A ideologia defendida pelos revolucionários baseava-se, principalmente, na defesa do direito inato da liberdade e na posição do Estado como “acanhado servo do indivíduo”<sup>4</sup>. O liberalismo estava relacionado à ideologia individualista, no sentido de que o homem possuía certos direitos subjetivos, inerentes à sua personalidade, nascendo livre e com o direito de exercer essa liberdade<sup>5</sup>.

O Estado tornou-se instrumento de proteção e defesa da liberdade dos indivíduos. O governante passou a estar subordinado à legislação vigente, estando impossibilitado de agir de forma ilimitada. Trata-se da ideia do Estado de Direito (“*la limitation de l’État par le droit*”<sup>6</sup>)

<sup>2</sup> ODALIA, Nilo. Revolução Francesa: a liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 163.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 40.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 40.

<sup>5</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 99.

<sup>6</sup> Em tradução livre: a limitação do Estado pelo Direito. CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 16.

que surgiu a partir da oposição histórica entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca.

Ao contrário dos direitos da era absolutista, que se fundavam na preservação dos interesses do Estado, os direitos defendidos pelos revolucionários fundavam-se na salvaguarda dos interesses dos indivíduos. O Estado não tinha outro fim senão proteger os direitos individuais, que eram naturais e absolutos<sup>7</sup>. Desse modo, verifica-se que “a ordem do direito natural moderno é individual”: os direitos fundamentais não decorrem de concessão do Estado ou de um acordo feito pela sociedade. São, pois, inatos, inalienáveis e precedem qualquer tipo de organização social<sup>8</sup>.

Sobre o direito natural, cabe ressaltar a observação de Paulo Bonavides<sup>9</sup>: este “foi a fortaleza de ideias onde procuraram asilo tanto os doutrinários da liberdade como os do absolutismo”. Quanto ao último, o direito natural justificava o poder do monarca, pois sustentava a sua divindade. Quanto ao primeiro, o direito natural apresentava-se na ideia de que o indivíduo possuía o direito inato e absoluto de liberdade, cuja proteção caberia ao Estado<sup>10</sup>. A burguesia apropriou-se do direito natural em oposição ao absolutismo e, após a Revolução e o estabelecimento de uma nova ordem social, utilizou o direito positivo para a sua manutenção no poder<sup>11</sup>.

A Declaração dos Direitos do Homem, elaborada em 1789 a partir das proposições de Thouret, Rabaut-Saint-Étienne, Duport e Marat, refletia as novas concepções em torno da liberdade face ao poder limitado dos governantes. Os direitos então consagrados eram individuais (“*il n'est fait mention d'aucun groupe, d'aucune communauté, susceptible de les exercer*”), absolutos (“*par principe, ils ne sauraient être limités. L'État ne se voit pas imposer d'obligations positives*”) e privados (“*la liberté, placée au cœur du texte, est issue de la loi et ne peu pas être limitée que par elle*”)<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 99.

<sup>8</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**: lições introdutórias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 190.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 41.

<sup>10</sup> Nas palavras de Alf Ross, “como uma prostituta, o Direito Natural está à disposição de todos.” (ROSS, Alf. **Direito e justiça**. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000, p. 304).

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 336.

<sup>12</sup> Em tradução livre: Os direitos então consagrados eram individuais (não há nenhuma menção a qualquer grupo, qualquer comunidade que possa exercer), absolutos (em princípio, não pode ser limitado. O Estado não pode impor obrigações positivas) e privados (A liberdade, localizada no coração do texto, baseia-se na lei e só pode ser limitada

A Declaração de 1789 é o ato oficial de nascimento das liberdades públicas<sup>13</sup>. Suas principais características são: universalismo e individualismo. A primeira decorre do fato de não está restrita aos franceses, mas aos homens em geral. A segunda, em razão da natureza dos direitos proclamados (conforme já exposto, são individuais, absolutos e privados)<sup>14</sup>. É importante destacar que a referida Declaração refletia o pensamento iluminista presente na filosofia do século XVIII, podendo ser verificada no culto à lei em Rousseau, à propriedade, pelos fisiocratas, e à tolerância e à liberdade de consciência encontradas nos escritos de Voltaire e Diderot<sup>15</sup>.

Ademais, o iluminismo influenciou a concepção de liberdade, que, para a burguesia, era garantida a partir da teoria da separação de poderes, cujo maior exponente foi Montesquieu<sup>16</sup>, a partir da obra *L'Esprit des Lois* (O Espírito das Leis), de 1748. Trata-se da divisão efetiva e prática das funções dos detentores do poder, evitando a sua concentração nas mãos de um único titular. A decomposição do poder numa pluralidade de agentes serviria como proteção às liberdades individuais, evitando abusos e arbitrariedades, afinal, *le pouvoir arrête le pouvoir*<sup>17</sup>.

Para Montesquieu, a liberdade pode ser vista do ponto de vista filosófico e político<sup>18</sup>. A partir do primeiro, o homem pode agir de acordo com sua vontade. De acordo com o segundo, a liberdade deve ser pensada em respeito ao cidadão e à Constituição. Em relação ao cidadão, a liberdade pode ser vista como o direito de fazer o que a ordem jurídica permite. Em relação à Constituição, a liberdade pode ser vista e garantida a partir da organização racional dos poderes, isto é, mediante a separação das funções do Estado.

Afirma-se que, antes de Montesquieu, já se criticava a monarquia e os poderes absolutos do rei<sup>19</sup>. Porém o autor francês foi o primeiro a elaborar uma crítica científica sem copiar o modelo inglês, a partir da divisão racional dos poderes em três: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

por ela). CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 14.

<sup>13</sup> LEBRETON, Gilles. **Libertés publiques et droits de l'Homme**. Paris: Dalloz, 2009, p. 56.

<sup>14</sup> LEBRETON, Gilles. **Libertés publiques et droits de l'Homme**. Paris: Dalloz, 2009, p. 77-78.

<sup>15</sup> CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 15.

<sup>16</sup> MONTESQUIEU. **L'esprit des lois**. Oeuvres complètes. Ed. Edouard Laboulaye Garnier Frères, 1875. Disponível em: <[http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu\\_04\\_esprit\\_des\\_lois.petit.pdf](http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu_04_esprit_des_lois.petit.pdf)>.

<sup>17</sup> Em tradução livre, “o poder detém o poder”. Sobre o assunto, ler BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p 45.

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 291.

<sup>19</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 271.

Conforme explica o autor francês, se os Poderes Legislativo e Executivo estiverem nas mãos de um único titular, a liberdade será oprimida, já que este irá elaborar leis e aplicá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder Judiciário estiver nas mesmas mãos que o Legislativo, fazendo surgir a figura de um juiz legislador, que exercerá o poder de forma abusiva e arbitrária, invadindo a esfera de liberdade e os direitos individuais das partes. Por fim, se o Poder Judiciário e o Executivo estiverem nas mãos de um único titular, ter-se-ia um juiz com força opressora. Pior é a situação em que uma única pessoa ou órgão elabora as leis, executa-as e tem poder para julgar os dissídios entre os particulares, como ocorreu durante a época do absolutismo monárquico<sup>20</sup>.

A ideia de separação dos poderes era tão importante à época da Revolução Francesa que o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem dispunha que “toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação de poderes não possui constituição”. Era, portanto, a forma encontrada pelos revolucionários de garantir os direitos do indivíduo, de protegê-lo contra o Estado, considerado o maior inimigo da liberdade<sup>21</sup>.

John Locke, filósofo inglês, também defendia a separação dos poderes, entretanto de forma mais abstrata e menos radical. Suas ideias estavam em consonância com a formação da monarquia constitucional na Inglaterra<sup>22</sup>. Neste país, o surgimento de uma nova ordem cujo pilar também era o liberalismo estatal decorreu do descontentamento da população com o rei em razão das opressões, das más condições de trabalho e de saúde e dos altos encargos então impostos, culminando numa série de mobilizações que se tornaram conhecidas como as Revoluções Inglesas, no século XVII.

Ensina Paulo Bonavides<sup>23</sup> que a doutrina lockiana seria mais favorável à monarquia ou ao “absolutismo do bom rei”, pois, apesar das limitações de poder, havia a concessão de vantagens cujos franceses não toleraram. Nas palavras do autor, é “um degrau intermediário na evolução para o liberalismo antes que este chegue a Montesquieu,” tendo em vista que ainda permite certa esfera de competência “ao princípio recém-saído do absolutismo”<sup>24</sup>. A Inglaterra não

<sup>20</sup> MONTESQUIEU. *L'esprit des lois*. Oeuvres complètes. Ed. Edouard Laboulaye Garnier Frères, 1875. Disponível em: <[http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu\\_04\\_esprit\\_des\\_lois.petit.pdf](http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu_04_esprit_des_lois.petit.pdf)>. Acesso em 20 ago. 2013.

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63.

<sup>22</sup> CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. *Libertés et droits fondamentaux*. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 14-15.

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 49.

<sup>24</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 47.

aboliu, de imediato e por completo, o absolutismo e os privilégios da nobreza, diferentemente do que ocorreu na França, em 1789.

Na essência, a tese de Montesquieu é semelhante à de John Locke, já que ambos defendiam a liberdade e o fim do absolutismo despótico. Entretanto, este, em seus escritos, ressaltou a importância do homem, de sua liberdade e de seus direitos naturais, enquanto Montesquieu pensou nas formas de garantia de tais direitos inatos, destacando a separação dos poderes como a base do liberalismo e a sua importância como fator limitador do poder<sup>25</sup>. Sobre as diferenças entre os dois autores, Paulo Bonavides<sup>26</sup> assevera o seguinte: “em Locke, o poder se limita pelo consentimento, pelo direito natural, pela virtude dos governantes, de maneira mais ou menos utópica. Em Montesquieu, sobretudo pela técnica de sua organização, de forma menos abstrata”.

Destaca-se que, além dos ensinamentos de Montesquieu, a teoria constitucional da Revolução Francesa também aderiu, em parte, à doutrina de Rousseau<sup>27</sup>, embora, em certos pontos, as ideias dos dois autores não sejam compatíveis. Afirma-se que este último não se preocupou em “conter a soberania mediante a dissociação do poder decompondo-o em esferas distintas e independentes”, ao contrário de Montesquieu. Assim, conforme ensina Paulo Bonavides:

A contradição entre Rousseau e Montesquieu [...] assenta no fato de Rousseau haver erigido como dogma a doutrina absoluta da soberania popular, com as características essenciais de inalienabilidade, imprescritibilidade e indivisibilidade, que se coaduna tão bem com o pensamento monista do poder, mas que colide com o pluralismo de Montesquieu e Constant, os quais abraçavam a tese de que os poderes deveriam ser divididos<sup>28</sup>.

A teoria rousseauiana defende a transferência direta do poder do rei ao povo. De acordo com Paulo Bonavides, esse poder é fundado no consentimento e, a partir do contrato social, ocorre a “transmutação dos direitos naturais em direitos civis”<sup>29</sup>.

Apesar das contradições existentes entre os pensamentos dos dois autores, a burguesia revolucionária construiu a teoria do Estado liberal-democrático, correlacionando os

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 271-272.

<sup>26</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 47.

<sup>27</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 17. ed. Tradução por Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

<sup>28</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

<sup>29</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 52.

principais aspectos de ambas<sup>30</sup>. Avançou-se, portanto, da ideia preponderante do liberalismo para uma visão mais democrática na construção da vontade do Estado.

Entretanto, embora defendesse, em tese, a liberdade de todos os indivíduos, a universalidade dos princípios e direitos e a participação do povo na formação do contrato social, após a apropriação e a consolidação do poder político, a burguesia não mais se interessou em atender às necessidades da sociedade.

Só de maneira formal a liberdade era sustentada pelos burgueses, “uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe. Foi essa a contradição mais profunda na dialética do Estado moderno”<sup>31</sup>. Em outra passagem, Paulo Bonavides afirma que a burguesia usurpou a liberdade que antes tanto fora defendida, já que, em grande parte, somente esta classe era beneficiada por ela<sup>32</sup>.

Desse modo, no século XVIII, houve o surgimento de um novo Estado: um Estado limitado aos ditames do ordenamento jurídico (um Estado de Direito, um Estado Constitucional) e dividido em três poderes, cuja justificativa seria a garantia da liberdade dos indivíduos. Um Estado, também, movido pela expansão do capitalismo e das formas de produção, expressão da revolução industrial, que não mais se limitava à realidade inglesa. Um Estado, enfim, liderado pela burguesia, que pouco fez para garantir os direitos básicos da sociedade e que deixou o proletariado à mercê da sorte, em razão das condições degradantes de trabalho e de vida.

As insatisfações populares com o governo da burguesia tornaram-se cada vez mais frequentes, em face da exploração e da supressão, na prática, da liberdade que outrora tanto fora idealizada. Mobilizações ocorreram, culminando no surgimento de doutrinas contrárias ao liberalismo vigente<sup>33</sup>, como será analisado a seguir. O socialismo científico, por exemplo, linha de pensamento difundida no século XIX cuja principal voz é de Karl Marx, a partir da obra *O*

<sup>30</sup> “Antes da Revolução tudo se explicava pelo binômio absolutismo-feudalidade, fruto de contradição já superada. Depois da Revolução, advém outro binômio, com a seguinte versão doutrinária: democracia-burguesia ou democracia-liberalismo”. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 55.

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

<sup>32</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 67. Ainda, de acordo com o autor: “Dominação tipicamente de classe, sacrificava ela consideráveis camadas populares e sociais, nomeadamente quantas se inscreviam no quadro deslembraido ou excluído das chamadas classes obreiras”. BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 379.

<sup>33</sup> Importa destacar o papel de John Stuart Mill na transição da Escola liberal para o Socialismo. O autor foi liberal e democrata, uma vez que considerou a democracia como o desenvolvimento natural e consequente dos princípios liberais. Ressaltou, ainda, a importância da doutrina utilitarista e iniciou uma nova ordem de preocupações, como a busca da “justiça social”. MILL, John Stuart. A liberdade. In: MORRIS, Clarence (Org.). **Os grandes filósofos do direito**. Tradução de Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 364-399.

*Manifesto Comunista*, em coautoria com Friedrich Engels, propôs a eliminação das formas de produção capitalista e da exploração do homem pelo homem<sup>34</sup>. O interesse individual e a defesa dos direitos inatos, absolutos e privados deixaram de ser preponderantes, uma vez que a coletividade tornou-se o enfoque das discussões sobre as ações estatais.

## 2.2 A consolidação do Estado Social

O proletariado, indignado com as condições de vida e de trabalho e com a ausência de liberdade e de igualdade, ideais que tanto foram defendidos pelos burgueses revolucionários, começou a se manifestar contra o governo e contra o liberalismo, desde o início do século XIX. Afirma-se que a primeira mobilização dos operários ocorreu em 1810 e nos anos seguintes, na Inglaterra, tornando-se conhecida como ludismo, em razão do nome de seu líder, Ludd.

Antes do crescimento das indústrias no país, o trabalho baseava-se na manufatura, no trabalho manual, na divisão de tarefas para o crescimento da produtividade. Entretanto, com o aperfeiçoamento das máquinas, a manufatura deixou de ser economicamente rentável, ocasionando a substituição dos trabalhadores por essas. Os manufatureiros reagiram e, liderados por Ludd, organizaram o movimento cujo principal objetivo era a destruição das máquinas. Os burgueses, ainda com bastante influência e poder político, conseguiram silenciar a mobilização, em razão da criação de lei que punia com pena de morte a destruição das máquinas, em 1812, e com a consequente morte de diversos manifestantes<sup>35</sup>.

Outras mobilizações ocorreram à época, organizadas, sobretudo, pelo proletariado e por intelectuais. Importa destacar o socialismo utópico, linha de pensamento que influenciou diversos outros movimentos, como o socialismo científico, de Karl Marx e Engels, o anarquismo etc. As principais contribuições do socialismo utópico, cujos expoentes mais notáveis são Emílio Babeuf, Saint-Simon, Fourier e Robert Owen, estão nas críticas negativas feitas ao capitalismo. A concorrência capitalista seria a razão da miséria dos operários, do aumento da criminalidade, das crises, da fome, das guerras etc<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 103.

<sup>35</sup> PAIM, Antonio. **Do socialismo à social democracia**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002, p. 63.

<sup>36</sup> PAIM, Antonio. **Do socialismo à social democracia**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002, p. 65.

Explica Paulo Bonavides<sup>37</sup> que o socialismo utópico declarou guerra contra a sociedade que *foi* e contra a sociedade que *é*, apontando como a sociedade *deveria ser*. Associou-se, assim, à filosofia, ao subjetivismo, porém deixou de considerar uma realidade viva, possível, no que tange às propostas de mudanças. Esta é a principal diferença, de acordo com o autor, entre os socialistas utópicos e os socialistas científicos: os últimos cuidaram das críticas contra a sociedade que *foi* e que *é*, mas programaram uma sociedade que *deverá ser*. Afirma o autor que os utopistas foram “excepcionalmente robustos na crítica [...] mas deploravelmente ineptos na parte construtiva da doutrina socialista”<sup>38</sup>.

Marx e Engels estudaram profundamente a sociedade e, com base nessas análises científicas, indicaram um futuro desaparecimento do Estado. Conforme ensinam os autores, o Estado não será abolido e, sim, extinto. Para os socialistas utópicos, a eliminação do Estado deveria ser súbita, mediante revolução. Para os marxistas, o proletariado só necessitará do Estado de forma provisória. Uma vez que a sociedade está equilibrada, harmonizada, o Estado tornar-se-á inútil e se esfacelará naturalmente, assim como as classes sociais<sup>39</sup>.

O marxismo transcende o estudo político e envereda-se pela economia. Os males da sociedade não são, portanto, resultados da política adotada, como pensara Rousseau, mas consequências da economia. Em síntese, diante das atrocidades vividas em razão do capitalismo, o proletariado realizará uma revolução, com a tomada do poder. Um período político de transição será necessário, com a instauração da ditadura revolucionária do proletariado. Este utilizará o Estado para a repressão dos adversários. Assim, “com a burguesia [...] nada de conversações, negociações, apaziguamento, diplomacia.”<sup>40</sup>

Uma vez que a sociedade estiver em harmonia, haverá a liberdade. E quando houver a liberdade, não haverá mais a necessidade do Estado. Assim será a transição do capitalismo para o comunismo, passando pelo período de transição socialista. É o que afirmaram Karl Marx e Engels.

Entretanto, as experiências dos regimes socialistas instaurados em alguns países, como na União Soviética (após a Revolução Russa, de 1917, com a planificação da economia e a tentativa de implantação das ideias marxistas), não lograram êxito, culminando no esfacelamento

<sup>37</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 175-176.

<sup>38</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 172.

<sup>39</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 180-181.

<sup>40</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 176.

do socialismo e na consequente consolidação do capitalismo em caráter mundial<sup>41</sup>. O socialismo não se mostrou sustentável, do ponto de vista político e econômico. A ineficiência, a burocracia, a marginalização social, a rigidez e a centralização dos serviços foram alguns dos fatores que contribuíram para a falência do referido regime<sup>42</sup>.

As previsões de Karl Marx e Engels, portanto, não se concretizaram e foram alvo de muitas críticas<sup>43</sup>. Nas palavras de Paulo Bonavides<sup>44</sup>: “a ditadura do proletariado conduz a um socialismo violento, autoritário, policial, à versão oriental do marxismo-leninismo-stalinismo, com que a Humanidade paga, à edificação do Estado socialista, pesadíssimo tributo de sangue e sacrifício”. As ideias marxistas não deixaram de ser utópicas, embora Karl Marx e Engels tenham tido o cuidado de se afastar da linha de pensamento de seus antecessores. Pode-se afirmar que são ideias que aperfeiçoaram o socialismo utópico, que o deixaram com uma feição menos filosófica e mais sociológica, porém, na prática, a utopia ainda estava presente.

A história, portanto, ensinou que os dois pólos, o do liberalismo e o do socialismo, eram ineficazes e não solucionaram as questões sociais. A liberdade sem a consideração dos fatores econômicos, das necessidades dos indivíduos e o desenvolvimento da economia nas mãos do mercado, sem a interferência do Estado, mostrou-se insuficiente, assim como as propostas revolucionárias dos socialistas utópicos, anarquistas ou marxistas.

Sobretudo após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, em razão das atrocidades ocorridas e da efervescência de discussões em torno da efetivação dos direitos humanos, novas demandas surgiram, de modo que se tornou imperiosa a necessidade de intervenção estatal em

<sup>41</sup> A Revolução Russa de 1917 objetivou a queda do Império Russo. Após, dois grupos lutaram pela ascensão ao poder, sendo instaurada uma guerra civil entre os chamados bolcheviques e mencheviques. Os primeiros, liderados por Lenin, venceram a guerra civil, tomaram o poder e formaram a União Soviética. Em 1924, após a morte de Lenin, Stalin assumiu o poder, estabelecendo a planificação da economia, a repressão da oposição e a supressão de partidos políticos. Por muitos anos, a União Soviética foi considerada uma superpotência, disputando a hegemonia mundial com os Estados Unidos (período conhecido como a Guerra Fria). No final dos anos 80, o regime socialista entrou em colapso e a União Soviética perdeu a força, sendo dissolvida em 1991. Sobre o socialismo, recomenda-se a leitura de KONDER, Leandro. Socialismo: ideias que romperam fronteiras. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

<sup>42</sup> KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução de Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Corteza, 1998, p. 38.

<sup>43</sup> “Se o curso da história obedece às leis naturais de um desenvolvimento social ao qual não poderá contrapor-se com êxito à vontade do homem, qual a razão de ser da luta organizada pelo proletariado pela tomada do poder e subsequente destruição do aparelho estatal? Acaso, não bastaria o homem, longe das pendências partidárias, aguardar, impassível, o transcurso dos acontecimentos, que inelutavelmente conduziram, pelo processo do determinismo histórico, ao Estado socialista?” em BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 185.

<sup>44</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 180.

prol das necessidades reais dos cidadãos<sup>45</sup>, ainda que prevalecessem, no âmbito econômico, os ideais capitalistas<sup>46</sup>.

Fala-se, assim, no surgimento do chamado Estado Social, consolidado na segunda metade do século XX. Embora apresente certas imprecisões quanto à adoção do termo, pode ser entendido, no contexto adotado no presente trabalho, como Estado intervencionista<sup>47</sup>. Isso porque há dois conceitos principais: o primeiro, em sentido estrito, sinônimo do Estado de bem-estar (*Welfare State*), vinculado ao sistema de assistência e seguridade social. O segundo, em sentido amplo, seria sinônimo de Estado intervencionista, não restrito, assim, somente às esferas da assistência e da seguridade social.

O Estado Social - cuja terminologia foi constitucionalizada, pela primeira vez, em 1949, pela República Federal Alemã<sup>48</sup> - é resultado das mudanças estruturais pelas quais o antigo Estado Liberal passou e encontra-se no meio termo entre este e o Estado Socialista: conservando a adesão à ordem capitalista, preocupa-se, também, em realizar a justiça social, buscando a superação da dicotomia entre igualdade política e desigualdade social, e garantindo os direitos básicos da classe trabalhadora<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Nesta dissertação, entende-se cidadãos como os “indivíduo que, enquanto membros activos e passivos de um estado-nação, são titulares ou destinatários de um determinado número de direitos e deveres universais e, por conseguinte, detentores de um específico nível de igualdade. Uma noção de cidadania, em que, como é fácil de ver, encontramos três elementos constitutivos, a saber: 1) a titularidade de um determinado número de direitos e deveres numa sociedade específica; 2) a pertença a uma determinada comunidade política (normalmente o estado), em geral vinculada à ideia de nacionalidade; e 3) a possibilidade de contribuir para a vida pública dessa comunidade através da sua participação”. NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2007, p. 190.

<sup>46</sup> “La critique socialiste, marxiste et non marxiste, du XIXe siècle et l'émergence de l'État providence au lendemain de la Première Guerre mondiale ont contribué à l'éclosion d'une nouvelle demande sociale. Il est apparu nécessaire de compléter les droits abstraits de 1789 par des droits tenant compte des conditions réelles d'existence de l'homme siège. Aux libertés individuelles de la Déclaration, fondées sur l'abstention de l'État, sont vénus s'ajouter des 'droits-créances' à caractère collectif qui supposent l'obtention d'interventions positives de l'État”. Em tradução livre: A crítica socialista, marxista e não-marxista do século XIX e o surgimento do Estado do bem-estar após a Primeira Guerra Mundial contribuiu para o surgimento de novas demandas sociais. Tornou-se necessário complementar os direitos abstratos de 1789, levando em consideração as reais condições de existência humana. Às liberdades individuais da Declaração, com base na omissão do Estado, foi adicionada a natureza dos “direitos a prestações” coletivas, que envolvem intervenções estatais positivas. CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 21.

<sup>47</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 54-55.

<sup>48</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 5.

<sup>49</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 185-186. No mesmo sentido, GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 6-7. O autor denomina “neocapitalismo” esta nova era em que o Estado, sem deixar de adotar o capitalismo, passa a se preocupar e a atender às necessidades da sociedade.

Importa mencionar que o Estado Social pressupõe a ação em esferas que antes pertenciam ao campo da autonomia privada, em razão da pressão da sociedade e da necessidade de intervenção estatal, com o fito de extinguir ou, pelo menos, amenizar, os efeitos negativos do capitalismo. Tais ações podem ser verificadas nas mais diversas normas criadas para garantir os direitos dos trabalhadores, no âmbito da previdência, da assistência social, da educação, da saúde, da habitação, do controle das atividades econômicas e bancárias, bem como na criação e execução de políticas públicas, para tornar reais os direitos previstos no ordenamento jurídico.

Corroborando esse entendimento, Gilberto Bercovici<sup>50</sup> ensina que, no Estado Social, o *government by law*, característico do Estado Liberal, foi substituído pelo *government by policies*, a fim de que os direitos previstos sejam concretizados. Ensina o autor que o principal objetivo desse modelo de Estado é a garantia da liberdade e a busca da igualdade formal e material. Esta igualdade seria a igualdade de oportunidades, que depende, por sua vez, da garantia da liberdade de viver a vida que se deseja, daí a necessidade da intervenção estatal, para garantir ambos os direitos.

Nas bases do Estado Social, estão contidas, como influências marcantes, as ideias de Rousseau e Marx. Quanto ao último, sobretudo em razão das críticas negativas feitas ao capitalismo e o destaque aos males da burguesia, fazendo surgir a imperiosa necessidade de reforma do sistema, então, vigente<sup>51</sup>. Quanto a Rousseau, em razão da necessidade de organização política com base consentimento, sendo “a democracia o caminho indispensável para a consecução dos fins sociais”<sup>52</sup>.

O Estado Social parte do pressuposto de que, além de dirigir a economia do país, o Estado deve também estar atento às distribuições da produção e ao bem estar dos cidadãos, assumindo, portanto, funções que não existiam no modelo do liberalismo clássico. Trata-se do liberalismo acrescido de novos elementos e demandas, de humanismo e de dignidade<sup>53</sup>. A

<sup>50</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 51.

<sup>51</sup> “A adesão de Marx à violência acha-se, pois, historicamente legitimada, e é porventura duvidoso afirmar que sem o apelo à crise social houvéssemos jamais chegado às condições feitas, a esse fecundo amadurecimento de consciência, que leva o mundo contemporâneo a tutelar, como verdade indestrutível, alguns postulados da justiça social”. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 177.

<sup>52</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 175.

<sup>53</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 62.

intervenção do Estado tornou-se, pois, cada vez mais necessária, a partir da preocupação com o equilíbrio da distribuição de renda e com a efetivação da liberdade e da igualdade material<sup>54</sup>.

É possível sustentar que, enquanto o Estado Liberal foi resultado das revoluções da burguesia capitalista e o Estado Socialista seria resultado da revolução do proletariado, o Estado Social é a revolução da sociedade<sup>55</sup>, a partir da ideia de que o Estado é necessário para realizar transformações estruturais. Assim, combinam-se as vantagens e a dinâmica da economia capitalista com os benefícios advindos do socialismo democrático.

Destacam-se os ensinamentos de Paulo Bonavides<sup>56</sup> a respeito das quatro categorias referentes ao Estado Social. A primeira corresponde ao surgimento deste modelo de Estado, em meados do século XX, quando havia a concepção do caráter meramente programático das normas a respeito dos direitos sociais. Era, pois, um Estado Social conservador. Somente de forma indireta os trabalhadores eram beneficiados, porquanto a garantia dos interesses do empresariado ainda era o principal enfoque de atuação. A normatividade da Constituição dependeria da “boa vontade” do legislador, órgão competente para complementar e tornar reais as previsões constitucionais.

Após, com o aumento do número de países que passaram a adotar o regime democrático, já no final do século XX, surgiu a segunda concepção de Estado Social: aquela cujos pilares são a igualdade e a justiça social, bem como a dignidade humana. É um Estado “muito mais ativo e participante, muito mais energético e inclinado à tutela e proteção dos trabalhadores do que dos senhores e donos do poder econômico”. Seria a concepção adotada pelo Brasil, por exemplo - o que não significa dizer que esta concepção é alcançada em sua totalidade, pois se sabe dos problemas relacionados à desigualdade social e à pobreza, temas que serão discutidos no capítulo seguinte, e da inefetividade de alguns direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 -, e é a defendida nesta dissertação.

A terceira concepção de Estado Social seria aquela em que há a opção pela adoção do socialismo democrático. Adota o modelo de estatização empresarial e de intervencionismo mais rigoroso na economia. Por fim, a última concepção de Estado Social seria a que exclui o regime democrático ao se vincular a regimes autoritários e ditatoriais.

<sup>54</sup> KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. Tradução de Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Corteza, 1998, p. 43.

<sup>55</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 388.

<sup>56</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 385-388.

Verifica-se que se tornou cada vez mais frequente a opção constitucional de algumas nações pela adoção do Estado Social, vinculado à segunda concepção. De acordo com Paulo Bonavides<sup>57</sup>, a ordem econômica e social é “se não o mais importante capítulo da Constituição, pelo menos aquele onde se escreve a verdadeira essência e finalidade de um novo modelo de Estado”. Adiante, afirma que “o Estado Social é hoje a única alternativa flexível que a democracia ocidental, a nosso ver, ainda possui; a aspiração máxima dos juristas da liberdade perante a opção negativa e fatal de uma sociedade repressiva e totalitária”<sup>58</sup>.

Certo é que este modelo não está imune às críticas. Os neoliberais, por exemplo, afirmam que o Estado Social está passando por uma profunda crise e que os grandes males do Estado Social são, em síntese:

- a) a regulação legislativa, a atuação do Estado-empresário e a oferta de bens públicos, e os serviços de proteção social confundem os sinais emitidos pelos mercados, o que leva ao emprego irracional dos recursos materiais e, não menos importante, dos empenhos subjetivos dos agentes (deseduca os indivíduos); b) o Estado transforma-se em instrumento dos grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais; c) o crescimento das despesas públicas leva ao aumento das necessidades financeiras dos governos<sup>59</sup>.

Discorda-se do pensamento neoliberal pelos seguintes motivos: no Estado Liberal, também é possível que grupos políticos apropriem-se de discursos demagógicos, como ocorreu na época da Revolução Francesa, quando os burgueses utilizaram o discurso em prol da liberdade dos indivíduos e, após a ascensão ao poder, usurparam esse direito, considerando apenas os interesses desta classe, então, dominante. Não é, assim, uma falha própria do Estado Social, mas uma possibilidade presente em qualquer modelo de Estado. A demagogia pode ser evitada a partir da conscientização e da educação dos indivíduos, bem como a partir da garantia da transparência

<sup>57</sup> “Assim como o Estado liberal foi a revolução da burguesia e o Estado socialista, a revolução do proletariado, o Estado social é a terceira revolução da Idade Moderna: a revolução da sociedade”. BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 335-336.

<sup>58</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 381.

<sup>59</sup> Alcindo Gonçalves segue explicando que “há três grandes linhas no pensamento neoliberal: a primeira delas, onde originou-se a corrente, é a chamada escola austríaca, liderada por Friedrich von Hayek. A segunda é representada pela escola monetarista de Chicago, onde desponta o economista Milton Friedman; e a terceira é a chamada escola de Virgínia, ou *public choice* (escolha pública), onde destacam James Buchanan, Anthony Downs e Mancur Olson”. Em GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006, p. 78-79. Por necessidade de corte epistemológico, o neoliberalismo não será objeto de estudo nesta dissertação. Para aprofundamento do assunto, recomenda-se a leitura de MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo – De onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

e da liberdade de informação. Estas são, inclusive, pautas caras ao modelo de Estado Social e à Nova Gestão Pública, como se verá ainda neste capítulo<sup>60</sup>.

Ademais, destaca-se que, ao mesmo tempo em que se aumentam os gastos públicos com a execução de políticas públicas, aumenta-se o potencial transformador dos indivíduos e a sua capacidade de emancipação social e econômica. O investimento nas liberdades e nas oportunidades dos indivíduos geram, entre outros benefícios, capacitação profissional, maior crescimento econômico a longo prazo, diminuição da violência, circulação da economia e, consequentemente, maiores retornos financeiros ao Estado. Outrossim, a garantia de direitos sociais básicos, como a saúde, a educação, a habitação, a segurança social, o trabalho, entre outros, não “deseducam o indivíduo”. Pelo contrário: contribuem para a educação e para a formação cidadã, para a formação de verdadeiros atores sociais.

Assim, o Estado Social está em permanente desenvolvimento, visando ao melhor atendimento dos interesses da sociedade<sup>61</sup>. Não é, portanto, um modelo pronto, inacabado: pode (e deve) aperfeiçoar-se! Não obstante as críticas levantadas, sobretudo, pelos neoliberais, não se pode olvidar que é o modelo que, até a presente data, mostrou-se mais eficiente na resolução das questões sociais e na diminuição dos impactos negativos do capitalismo, a partir da promoção de condições básicas de existência<sup>62</sup>.

Os temas que serão objetos de estudo nesta dissertação, como o combate à pobreza e à desigualdade, a garantia do mínimo existencial e a produção de políticas públicas, com ênfase no Programa Bolsa Família, pressupõem a ideia de um Estado Social, intervencionista, preocupado com o atendimento das necessidades vitais dos indivíduos, visando à garantia da existência humana com dignidade, bem como da justiça social.

O Estado Liberal mostrou-se inapto a lidar com tais questões, deixando o proletariado sem qualquer amparo, vivendo em condições deploráveis. O Estado Socialista também falhou em razão do autoritarismo exacerbado e da burocracia estrutural, culminando na eliminação da liberdade dos indivíduos. O Estado Social, ainda que apresente falhas e que os resultados não sejam absolutamente satisfatórios, parece ser o mais adequado para enfrentar as questões

<sup>60</sup> v. item 2.4.1 desta dissertação.

<sup>61</sup> Nesta dissertação, entende-se que sociedade é “um ordenamento organizado ao redor de justificativas que mantêm sua legitimização”. REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 33.

<sup>62</sup> No mesmo sentido, GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

relacionadas aos direitos de liberdade e de igualdade de oportunidades, temas essenciais nas discussões sobre o combate à pobreza e à desigualdade.

A seguir, analisar-se-á o contexto do surgimento dos direitos sociais, tema imprescindível para a compreensão da finalidade do Estado Social e do papel das políticas públicas, com ênfase no combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.

## 2.3 Os direitos sociais

Antes da análise dos fatos históricos referentes ao surgimento dos direitos sociais, cumpre discutir os aspectos relacionados à sua conceituação. Afinal, o que são estes direitos? Há diferenças entre os direitos de liberdade e os direitos sociais tradicionalmente apontadas pela doutrina, porém o principal ponto que os autores parecem destacar como distinção entre os dois institutos é alvo de críticas consistentes na atualidade, como se verá a seguir.

### 2.3.1 Conceito

Desde o seu surgimento, os direitos sociais foram definidos como direitos prestacionais ou direitos que demandam ações positivas por parte do Estado, enquanto os direitos de liberdade são direitos negativos ou, em outras palavras, direitos oponíveis em face do Estado. No caso dos direitos sociais, o Estado deve agir positivamente, mediante produção de políticas públicas concretas. Já em relação aos direitos de liberdade, deve abster-se. Os direitos sociais traduzem, assim, para a doutrina tradicional, a noção de “pretensão, cuidado e proteção”, com atividade estatal intensa para garantir os interesses da sociedade<sup>63</sup>. A ação do Estado, em relação a estes, é “fazer”. Em relação aos direitos de liberdade, é “abster-se”.

Karel Vasak, estudioso tcheco, associou o lema da Revolução Francesa aos direitos fundamentais em 1979. Trata-se da teoria das gerações dos direitos fundamentais. De acordo com essa teoria, a partir do surgimento do Estado Liberal, originaram-se os chamados direitos fundamentais de primeira geração. São os direitos civis e políticos. São direitos com *status* negativo, posto que existem para limitar a atuação do Estado, baseados na não intervenção.

---

<sup>63</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2006, p. 32.

Constituem garantias para os indivíduos em face da atuação do Poder Público. A liberdade, então, é o principal elemento dos direitos fundamentais de primeira geração.<sup>64</sup>

Os direitos de segunda geração, por sua vez, baseiam-se na igualdade. Surgiram a partir do advento do Estado Social, no século XX, e englobam os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos. Possuem *status* positivo, tendo em vista que são direitos que demandam ações do Estado. Há, ainda, a terceira geração de direitos, proposta por Karel Vasak, que associa à fraternidade os direitos ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e outras gerações (ou dimensões) propostas por outros juristas, como Paulo Bonavides, mas que não serão objeto de estudo em razão da ausência de pertinência com a temática central desta dissertação<sup>65</sup>.

Não obstante a importância histórica desses estudos e as contribuições destes autores para o Direito Constitucional e para a compreensão dos direitos fundamentais, atualmente, critica-se ideia de que somente os direitos sociais são prestacionais e que demandam ações positivas por parte do Estado. Isso porque hoje se entende que todos os direitos são positivos, uma vez que todos os direitos demandam ações concretas por parte do Estado. Todos os direitos, portanto, têm custos<sup>66</sup>.

A tradicional visão de que os direitos de liberdade não requerem ações por parte do Estado está equivocada. A garantia destes direitos também demanda atividade estatal, também demanda custos. Assim, a liberdade individual não é assegurada com a simples não interferência estatal, pois esta também exige certa resposta do Estado, exige a construção de um ambiente adequado para que esse direito possa ser exercido em sua plenitude.

Stephen Holmes e Cass Sunstein<sup>67</sup> afirmam que até mesmo o direito de não ser torturado pela polícia, nas prisões, exige ações positivas por parte do Estado e, consequentemente, gastos públicos. É que se torna necessário, entre outras ações, fiscalizar os estabelecimentos prisionais e capacitar a polícia. O direito de liberdade de locomoção, por exemplo, demanda ações para garantir a segurança pública, sistema de transporte público etc.

<sup>64</sup> Para maior conhecimento sobre a temática, recomenda-se a leitura de BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011; SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

<sup>65</sup> Para maior conhecimento sobre a temática, recomenda-se a leitura de BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>66</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: 1999, p. 35-48.

<sup>67</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: 1999, p. 44.

Ademais, os que têm a liberdade violada necessitam de um sistema judiciário viável para exigir as sanções cabíveis ao infrator ou o retorno à situação anterior. Os que violam, além de um sistema judiciário viável para garantir-lhes o direito de defesa, necessitam de uma estrutura prisional mínima, se for o caso.

O exercício do direito de propriedade também demanda custos por parte do Estado, mediante políticas de segurança pública, por exemplo, ou de uma estrutura judicial que viabilize a garantia do direito ou a reparação em caso de violação. São, portanto, ações que demandam recursos públicos e são caracterizadas pelo “fazer”, assim como também são as ações para promoção de direitos sociais.

José Casalta Nabais<sup>68</sup> também corrobora este entendimento, sustentando que “não tem a menor base real a separação tradicional entre, de um lado, os direitos negativos, que seriam alheios a custos comunitários e, de outro lado, os direitos positivos, que desencadeariam, sobretudo, custos comunitários”. Talvez a diferença entre os direitos sociais e os de liberdade, nesse sentido, resida no fato de que os direitos sociais demandam “custos financeiros públicos diretos”, enquanto os direitos de liberdade demandam “custos financeiros públicos indiretos”. Em relação aos primeiros, são custos que se realizam imediatamente na *promoção* de políticas. Porém, em relação aos segundos, são despesas materializadas, sobretudo, na *proteção* de direitos. Mas o fato é que todos os direitos demandam ações, tornando a diferenciação tradicional carente de sentido.

Outra crítica que se faz em relação à teoria das gerações dos direitos fundamentais é que esta pode induzir à redução da normatividade dos direitos de segunda e de terceira geração, como se só fosse possível concretizá-los após a garantia dos direitos de primeira geração. É que a teoria pode ser interpretada da seguinte forma: o reconhecimento dos direitos de uma geração só pode ser realizado uma vez que os direitos da geração anterior sejam concretizados, atribuindo-se aos direitos sociais, por exemplo, uma categoria de direitos sem prioridade<sup>69</sup>. Entretanto, sabe-se que não há hierarquia entre os direitos fundamentais.

---

<sup>68</sup> NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade:** estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2007, p. 176-177.

<sup>69</sup> MARMELSTEIN, George. **Efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, 2005, p. 66. Nesse mesmo sentido, MARMELSTEIN, George. Críticas à Teoria das Gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. *Revista Opinião Jurídica*, n. 3, ano 2, p. 171-182, 2004.1.

Em razão de tal crítica, adota-se, atualmente, a nomenclatura “dimensões” dos direitos fundamentais, em vez de “gerações”, para afastar a ideia de sucessão. Entretanto, a classificação dos direitos em dimensões, apesar de tentar viabilizar uma interpretação mais coerente da teoria, não resolve o cerne da questão: o fato de os não haver hierarquia entre os direitos fundamentais. Dizer que o direito de liberdade pertence à primeira dimensão e o direito à assistência social, por exemplo, pertence à segunda dimensão pode levar o leitor desatento a erro, a partir da interpretação de que o direito de liberdade é hierarquicamente superior ou mais importante que os demais, porque pertence à primeira dimensão.

Portanto, embora se reconheça o valor histórico da teoria e o notório saber jurídico de autores que a sustentam (como Paulo Bonavides, Ingo Sarlet, entre outros), entende-se que a teoria carece de aplicabilidade prática e que mais prejudica que beneficia a compreensão em torno dos direitos fundamentais, uma vez que pode levar à interpretação de que os direitos de primeira geração ou dimensão possuem hierarquia superior aos demais ou de que os direitos das gerações ou dimensões seguintes carecem de normatividade enquanto os direitos das categorias anteriores não são concretizados. Outrossim, entende-se que se deve extinguir a ideia de que os direitos de liberdade são negativos e os direitos sociais são positivos, tendo em vista o fato de que todos demandam ações positivas por parte do Estado e possuem custos para os cofres públicos.

Nesse diapasão, definem-se direitos sociais como aqueles vinculados à noção de solidariedade, justiça social e igualdade material, em atendimento às necessidades dos mais carentes de amparo estatal. Os direitos sociais têm a finalidade de alcançar igualdade de oportunidades, redução das desigualdades e melhores condições de vida para todos<sup>70</sup>. Ademais, “*le droit social évoque, em premier lieu, les devoirs de la collectivité vis-à-vis de l’individu (dès lors que ces devoirs dépassent la protection de la liberté, de la personne et des biens de l’interessé)*”<sup>71</sup>. Os direitos sociais partem da noção de que o indivíduo não vive sozinho e que ele não se basta. Transcendem, portanto, a noção individualista do direito, a partir da compreensão de um viés social. São, por exemplo, os direitos de assistência social, que demandam a noção de solidariedade ativa, os direitos relacionados à educação, à saúde, entre outros.

<sup>70</sup> Nesse sentido, também conceitua MARMELSTEIN, George. **Efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, 2005, p. 27.

<sup>71</sup> Em tradução livre: o direito social evoca, em primeiro lugar, deveres coletivos face aos deveres dos indivíduos (deveres que ultrapassam a proteção da liberdade, da pessoa e dos bens de interesse). CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 753.

### **2.3.2 Notas sobre o surgimento dos direitos sociais em caráter mundial e nacional**

Afirma-se que o marco da consolidação dos direitos sociais é a elevação de tais direitos a *status constitucional*, mediante a positivação nas Constituições do México, em 1917, e de Weimar, em 1919. Outrossim, após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, reconheceu-se a necessidade de se garantir e reforçar essa gama de direitos, que antes não eram devidamente considerados. Daí a menção aos direitos sociais na maioria das constituições vigentes na atualidade<sup>72</sup>.

Devem-se compreender os eventos e os elementos históricos que levaram à positivação dos direitos sociais nos textos constitucionais do México e de Weimar e a posterior menção nos demais. É que os direitos sociais não apareceram de forma abrupta em tais constituições. Diversos fatos contribuíram para o advento desta nova realidade. Não se pode deixar de destacar a influência da doutrina socialista e o fato de que muitos direitos sociais já haviam sido objeto de legislação infraconstitucional em diversos países, como a França e a Inglaterra, em momentos anteriores a 1917.

Assim, mesmo antes do advento das Constituições do México e de Weimar, alguns direitos sociais já haviam sido positivados em leis esparsas nos países europeus. Entretanto, tais direitos sociais eram reduzidos, basicamente, aos direitos trabalhistas. Nesse diapasão, destaca-se a criação das chamadas Leis Fabris Inglesas, no início do século XIX, que determinavam limitação etária para o trabalho infantil, bem como limitação de jornada de trabalho para jovens. São exemplos dos “primeiros direitos sociais legalmente conquistados na era do capitalismo industrial”<sup>73</sup>.

Na mesma época, a Câmara dos Comuns da Inglaterra revogou a lei que proibia a criação e a manutenção de sindicatos de trabalhadores, garantindo, assim, os direitos sociais referentes à livre associação e à greve. Na França, estes direitos somente foram garantidos em

<sup>72</sup> NOVAIS, José Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 67-70.

<sup>73</sup> SINGER, Paulo. Direitos sociais: cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 222.

1864. Até então, havia a proibição da organização sindical. Após, a Prússia e a Áustria também elaboraram leis neste sentido, em 1869, e a Itália, em 1894<sup>74</sup>.

Aos poucos, os ingleses conquistaram cada vez mais direitos trabalhistas, a partir de previsão em legislação infraconstitucional, acarretando repercussão em todo o continente europeu, com destaque para a França, onde foram criadas leis prevendo a redução da jornada de trabalho para 12 (doze) horas diárias, arbitragem de conflitos, redução do trabalho infantil, entre outros.

Em 1864, os trabalhadores ingleses e franceses, influenciados pelos ideais socialistas, formaram a Associação Internacional de Trabalhadores, atualmente conhecida como a Primeira Internacional, impulsionando os movimentos operários na Europa. A sede da associação localizava-se em Londres, local onde Karl Marx estava exilado. Em 1889, foi organizada a Segunda Internacional, que não contou com a participação de Marx, que morreu em 1883, mas com a presença de Friedrich Engels.

Desse modo, o movimento operário cresceu, assim como se verificou o fortalecimento das lutas em prol da ampliação dos direitos trabalhistas e a propagação das ideias socialistas em caráter mundial. Sobre o assunto, afirma-se: “as lutas do movimento operário por direitos sociais e políticos deu frutos e estes fortaleceram a classe trabalhadora e tornaram o Estado, em um número cada vez maior de países [...], o responsável pelo respeito a esses direitos”<sup>75</sup>.

Na Alemanha, no final do século XIX e no início do século XX, foram criadas diversas regras referentes à seguridade social, propostas pelo chanceler do Império, Otto von Bismarck, em 1878. Os direitos referiam-se ao amparo em razão de acidente de trabalho, desemprego, enfermidade etc. Alguns países, como a Hungria e a Áustria, importaram o modelo alemão de seguridade. Em 1911, na Grã-Bretanha, criou-se um sistema obrigatório de seguro para os trabalhadores<sup>76</sup>.

Entretanto, somente com a Primeira Guerra Mundial houve um verdadeiro impulso em relação à garantia de direitos sociais. Três fatores contribuíram para tanto: primeiro, o fato de,

<sup>74</sup> SINGER, Paulo. Direitos sociais: cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 224-225.

<sup>75</sup> SINGER, Paulo. Direitos sociais: cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 233.

<sup>76</sup> SINGER, Paulo. Direitos sociais: cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 237.

durante a guerra, diversos direitos civis, políticos e coletivos terem sido suprimidos, tornando imperiosa a necessidade de o Estado compensar o povo a partir de promessas de ampliação do rol dos direitos sociais, quando da restauração da paz. Segundo, o resultado da Revolução Russa em 1917, com a vitória dos bolcheviques e a adoção do regime socialista.

Por fim, o fato de a Alemanha ter sido derrotada na guerra e obrigada a se submeter a diversas exigências impostas pelas nações vencedoras, instigando a opinião pública alemã e levando os governantes a elaborar a Constituição de Weimar, em 1919, sendo considerada, à época, uma das mais avançadas do mundo em relação à positivação de direitos sociais. Assim, “o complexo de culpa das classes governantes que conduziram o povo à carnificina tornou especialmente generosa a legislação social então aprovada”<sup>77</sup>.

Há de se ressaltar, ademais, além das consequências da Primeira Guerra Mundial, a influência da Revolução Mexicana, ocorrida entre 1910 e 1917, a partir da mobilização de camponeses e grupos operários, e a elaboração da Constituição de 1917, sendo apontada como a primeira a elencar um rol de direitos sociais.

Nos Estados Unidos, as mobilizações dos trabalhadores ocorreram, sobretudo, após a crise de 1929, que culminou no aumento do desemprego e da pobreza no país. Roosevelt, presidente eleito em 1932, criou diversas medidas intervencionistas com o intuito de superar a “Grande Depressão”, que se tornaram conhecidas como *New Deal*. Na época, muitos direitos sociais foram garantidos legalmente, bem como políticas públicas visando à sua implementação foram elaboradas<sup>78</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial, diante das atrocidades ocorridas, o cenário era favorável à consolidação dos direitos sociais em caráter mundial. Os Estados europeus passaram a se preocupar com o atendimento dos anseios da população e a elaborar políticas públicas em áreas como saúde, educação, segurança social etc, visando à reconstrução dos países destruídos pelas batalhas, tendo estas medidas intervencionistas repercutido no cenário internacional.

Desse modo, as constituições que foram elaboradas após esse período elencam vários direitos sociais, assumindo as ideias de justiça social, solidariedade e igualdade, além dos direitos

<sup>77</sup> SINGER, Paulo. Direitos sociais: cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 240.

<sup>78</sup> Destaca-se o *Sherman Act*, em 1890, sendo considerado a primeira lei antitruste. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 5.

de liberdade, não havendo a sobreposição dos novos direitos sobre os clássicos<sup>79</sup>. A partir de então, os direitos sociais não mais estavam associados aos movimentos operários e às lutas por melhores condições de trabalho, mas a melhores condições de vida em geral<sup>80</sup>.

No Brasil, os direitos sociais surgiram a partir da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. José Murilo de Carvalho<sup>81</sup> destaca que “o período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social”, sobretudo em matéria trabalhista. Destacam-se, nesse sentido, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; do Departamento Nacional do Trabalho, em 1931; de legislações infraconstitucionais regulamentando os direitos trabalhistas das mulheres, em 1932; o direito de férias, entre 1933 e 1934; a elaboração da Constituição de 1934, que criou a Justiça do Trabalho, determinou a jornada diária de 8 (oito) horas e a criação do salário mínimo etc; bem como da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, vigente até hoje<sup>82</sup>.

No âmbito previdenciário, houve a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), culminando na transformação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), então existentes. Esse sistema, ao mesmo tempo em que refletiu certo avanço na legislação previdenciária, também se demonstrou excludente, tendo em vista a ausência de previsão dos benefícios a diversas categorias de trabalhadores, como os autônomos, os domésticos e os rurais.

Há de se ressaltar que na Constituição de 1934 houve a menção não só a direitos trabalhistas, mas à competência da União e dos Estados para prover saúde, higiene e assistência social, além da proclamação da educação como direito de todos, da determinação da elaboração de um plano nacional de educação, mediante a vinculação das receitas dos entes federativos para o seu desenvolvimento.

<sup>79</sup> NOVAIS, José Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 20. Ver também em GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

<sup>80</sup> NOVAIS, José Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 68-71.

<sup>81</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, p. 110.

<sup>82</sup> Sobre a ampliação dos direitos sociais na Era Vargas, ler LUCA, Tânia Regina de. Trabalhadores: Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 478-482.

Entretanto, Gilberto Bercovici<sup>83</sup> assevera que, apesar de o texto constitucional ter previsto expressamente tais direitos sociais, a doutrina não atribuía valor jurídico a tais conquistas. É que os direitos sociais eram vistos como meras recomendações, não havendo sanção para descumprimento nem mecanismos para efetivá-los.

Para José Murilo de Carvalho<sup>84</sup>, apesar de se verificar um aumento significativo em relação ao rol de direitos sociais garantidos pela legislação, nessa época, o que houve foi a criação de leis sem baixa ou nula participação popular e, ainda, uma cidadania restrita por limitações políticas. Assim, “este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa”.

Como exemplo, cita-se o modo como era possível criar sindicatos. O autoritarismo da legislação e o excessivo controle por parte do governo impediam o livre exercício do direito de associação. Os sindicatos eram vistos não como órgãos de representação dos interesses de uma determinada classe, mas como um “mediador” ou como um órgão de “cooperação” entre os trabalhadores, os empregadores e o Estado.

Surgiram os pelegos, sindicalistas que buscavam benefícios políticos e não representavam, realmente, os interesses de sua classe; os impostos eram altos e obrigatórios para os trabalhadores; apenas os sindicados aprovados pelo ministério poderiam defender os direitos da sua categoria; havia a exclusão da sindicalização dos trabalhadores rurais, que só adquiriram esse direito em 1963... Nesse diapasão, os sindicatos deixaram apresentar-se como associação de luta para se tornar uma espécie de órgão do governo responsável pela fiscalização das ações dos associados e pela manutenção do equilíbrio das relações trabalhistas.

Desse modo, embora a época tenha sido importante no que tange à conquista dos direitos sociais no Brasil, percebe-se o caráter excludente de algumas regras, bem como o fato de que estas surgiram não a partir de um diálogo entre a população, não a partir de um debate

<sup>83</sup> BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 5.

<sup>84</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011, p. 110.

democrático, mas de uma certa “concessão” do governo. Os direitos sociais passaram a ser vistos como “um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade”<sup>85</sup>.

Durante o período da redemocratização, pouco foi realizado em matéria de direitos sociais. Gilberto Bercovici<sup>86</sup> ensina que houve um verdadeiro retrocesso, em relação às garantias formais (não houve, por exemplo, menção ao direito à saúde). No governo Dutra (1946-1950), por exemplo, eram intensas as práticas de abusos e intervenções nas organizações sindicais, não havendo transformações e conquistas significativas no âmbito dos direitos sociais.

Entre 1949 e 1964, o cenário político brasileiro sofreu influência da CEPAL (Comisión Económica para América Latina), corroborando a ideia de intervencionismo e industrialização, já difundida durante a Era Vargas. A proposta seria acelerar o desenvolvimento da economia e, ao mesmo tempo, proporcionar medidas de efetivação da justiça social. Entretanto, não se avançou nesta matéria, em termos práticos, e “a Constituição de 1946 não conseguiu se tornar a referência do projeto nacional-desenvolvimentista”<sup>87</sup>. Isso porque as normas programáticas<sup>88</sup> ainda eram vistas como normas sem valor concreto. Eram recomendações aos governantes.

Na década de 1960, destacam-se a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em substituição aos IAPs, e do Fundo de Assistência Rural (Funral), bem como a inclusão das domésticas e dos trabalhadores autônomos no sistema de previdência, acarretando na efetivação do projeto de universalização previdenciária, durante o governo Médici (no ápice da repressão militar, portanto). Ademais, é possível citar a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966. Tais conquistas denotam, mais uma vez, a ausência de participação popular na consolidação desses direitos, uma vez que se tornaram efetivos a partir de governos ditoriais, quando os direitos civis e políticos eram praticamente nulos<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011, p. 126.

<sup>86</sup> BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 6.

<sup>87</sup> BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 8,

<sup>88</sup> Sobre as normas programáticas, recomenda-se a leitura das considerações realizadas no quarto capítulo (tópico 4.2, intitulado Políticas públicas e a Constituição Federal de 1988).

<sup>89</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011, p. 170-173.

Em 1988, após o fim da ditadura militar, o cenário mudou. Com a promulgação da Constituição Federal, houve a positivação de inúmeros direitos sociais, de maneira nunca vista anteriormente, no país. Cita-se, a título exemplificativo, o segundo capítulo da Carta Magna, que se intitula Dos Direitos Sociais, havendo a menção expressa a diversos direitos trabalhistas, ressaltando alguns direitos que já haviam sido conquistados, bem como criando novos direitos (arts. 6º ao 11). Ademais, a Constituição confere competência comum aos entes federativos para cuidar de temas referentes a políticas públicas de saúde, educação, assistência social (art. 23), além da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre estes e outros temas referentes aos direitos sociais (art. 24). Há, ainda, um capítulo referente à ordem econômica, com a ressalva de que esta deve ser pautada nos ditames da justiça social bem como na garantia da existência digna a todos (art. 170 e seguintes), e um capítulo referente à ordem social, para tratar da seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), da educação, da cultura etc.

Além da garantia formal de inúmeros direitos que ainda não haviam sido positivados, a Constituição Federal de 1988 apresenta um novo caráter: é uma constituição dirigente<sup>90</sup>, ao contrário das anteriores. As normas de direitos sociais não são apenas recomendações, mas verdadeiras tarefas a serem implementadas pelo Estado. Assim, em caso de omissão, aponta José Joaquim Gomes Canotilho<sup>91</sup> que “não se trata apenas de um simples negativo ‘não fazer’ [...]”; trata-se de este não fazer aquilo a que de forma concreta e explícita estava constitucionalmente obrigado”. Uma vez previstos na Constituição, os direitos vinculam tanto os Administradores quanto os legisladores e os juízes, pois são regras dotadas de normatividade. Assim, há um plano de transformação social, o qual o Estado tem a obrigação de seguir.

## 2.4 A evolução da gestão administrativa brasileira

Verifica-se que o Brasil se encontra na terceira fase do processo evolutivo da gestão da Administração Pública, denominada Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Atualmente, busca-se uma maior eficiência e transparência na gestão

<sup>90</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.

<sup>91</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Editora Coimbra, 1994, p. 480.

dos recursos públicos, garantindo-se a participação dos cidadãos nos processos decisórios e na criação e no desenvolvimento de políticas públicas, em consonância com o modelo de Estado Social.

Entretanto, nem sempre ocorreu desta maneira.

No século XVI, devido à extensão do território brasileiro e à ausência de recursos financeiros, tecnológicos e humanos para o controle das terras e para a organização política da colônia, a Coroa portuguesa desenvolveu uma espécie de “colonização privatizada”. O território foi dividido em Capitanias Hereditárias: os pedaços de terras eram doados em usufruto hereditário aos donatários, que eram responsáveis pelo desenvolvimento da agricultura e pelos investimentos necessários à colonização, bem como pela nomeação das autoridades administrativas e dos juízes.

Mesmo após o fim das Capitanias Hereditárias, em 1548, com a criação do Governo-Geral, esse modelo de organização patrimonialista permaneceu<sup>92</sup>. Ensina Sérgio Buarque de Holanda<sup>93</sup> que os portugueses, ao colonizarem o país, instauraram uma civilização de raízes rurais. A vida da colônia se concentrava nas propriedades rústicas e a economia dependeu, por muitos anos, da atividade agropecuária. A administração estava restrita, assim, à elite rural. Em suas palavras,

Eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio.

Essa realidade também foi retratada por Gilberto Freyre<sup>94</sup>, em *Casa grande & Senzala*. Afirma o autor que a base da economia era a agricultura, numa estrutura familiar conservadora e patriarcal, a partir do trabalho advindo dos escravos. No Brasil, foi desenvolvido um novo tipo de colonização: a chamada “colônia de plantação”, caracterizada pela presença permanente do colono na terra, ao contrário do que ocorreu em outros lugares, em que o invasor

<sup>92</sup> Sobre o funcionamento do Governo-Geral, ler CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 305 e ss.

<sup>93</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73.

<sup>94</sup> Afirma-se que algumas de suas descrições não são cientificamente corretas e que muito do que está escrito nesta obra é idealizado e imaginado, entretanto, seus estudos inovaram, à época, pelo fato de o autor ter retratado a vida cotidiana, a vida privada dos colonizadores. O autor retrata o patriarcalismo e a sociedade nas casas grandes, sendo a obra referência nas pesquisas sobre a compreensão histórica e cultural do Brasil, não obstante as críticas apontadas.

pouco mantinha contato com os nativos. Em suas palavras, “a sociedade colonial no Brasil, principalmente em Pernambuco e no Recôncavo Baiano, desenvolveu-se patriarcal e aristocraticamente à sombra das grandes plantações de açúcar, não em grupos a esmo e instáveis”<sup>95</sup>.

Gilberto Freyre ressalta o papel da família nessa realidade, explicando que esta foi “o grande fator colonizador” do Brasil do século XVI. O comércio, a circulação do capital, as negociações políticas etc, tudo acontecia no âmbito da casa-grande, no âmbito familiar. O rei português, à época, quase reinava sem governar, devido à dificuldade de acesso à colônia e de controle das grandes extensões de terra, bem como devido à força social e política da aristocracia colonial, que desenvolveu uma estrutura oligárquica e intensamente caracterizada pela prática do nepotismo: “os senados de Câmara, expressões desse familialismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes”<sup>96</sup>.

A casa-grande simbolizava todo o sistema patriarcal da época: a produção, baseada na monocultura latifundiária; o trabalho escravo; o transporte, por meio de carro de boi ou cavalo; o catolicismo familiar; a vida sexual, caracterizada também pelas relações entre os senhores e as escravas; o cotidiano político, marcado pelo “comadrismo”<sup>97</sup>.

Assim, por um longo período da história brasileira, a Administração foi marcada por uma gestão privatista e patrimonialista. Não havia uma noção bem definida de espaço e bens públicos e os cargos eram ocupados pelos membros integrantes da alta sociedade rural e da corte portuguesa, que se sentiam verdadeiros donos dos cargos ocupados.

Esse sistema levou à constituição de uma Administração sem compromisso com os deveres éticos, com a igualdade e com o interesse da população, sendo utilizada como uma

<sup>95</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004, p. 79.

<sup>96</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004, p. 81. Nesse mesmo sentido, ensina José Reinaldo de Lima Lopes que “a sociedade brasileira começa a formar-se sobre uma base essencialmente agrária. Na origem de nosso sistema jurídico encontramos primeiramente a união entre a propriedade fundiária e poder político. Em segundo lugar, uma atividade agrícola de exportação, inserida na formação do capitalismo moderno. Em terceiro lugar, a exploração da mão-de-obra escrava num período em que na Europa ocidental o regime de escravidão era praticamente extinto. Finalmente, em razão da falta de qualquer contrapoder ou controle, o exercício de poderes arbitrários, exclusivos e individualistas por parte dos grandes proprietários”. LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história:** lições introdutórias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 331.

<sup>97</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004, p. 36.

extensão da casa-grande<sup>98</sup>: o gozo do poder público era praticamente exclusivo das oligarquias agrárias e dos grandes latifundiários. O poder público e o privado estavam intimamente associados e, muitas vezes, confundiam-se.

Entendia-se que, assim como era possível transmitir aos herdeiros as terras, era possível transmitir também os títulos das funções ou dos cargos exercidos. Para ocupar um cargo público, a nobreza, a pureza de sangue e o nome contavam mais que a capacitação técnica para o trabalho. Ademais, explica José Reinaldo de Lima Lopes<sup>99</sup> que, no patrimonialismo, os rendimentos recebidos eram um “acessório de honra” e não a remuneração pelos serviços prestados.

Desse modo, a formação da estrutura administrativa e das próprias instituições jurídicas, no Brasil, foi marcada pelas seguintes características: “a) um passado colonial patrimonialista e escravocrata; b) a dominação de uma elite agrária; c) a hegemonia ideológica de um liberalismo paradoxalmente conservador; d) a submissão econômica aos Estados mais avançados”<sup>100</sup>.

Alguns autores desconsideram o período da organização administrativa da era colonial e afirmam que os primeiros indícios de uma concreta organização administrativa no país remontam ao início do século XIX, a partir da chegada da família real e da consequente transferência da corte portuguesa para o Brasil<sup>101</sup>. Isso porque, anteriormente, adotou-se esse modelo de administração privatizada e descentralizada, em que a organização e toda a estrutura política estavam nas mãos dos senhores de terra.

Iniciou-se, com a vinda da Corte portuguesa, em 1808, um modelo em que o Estado era a extensão do poder soberano. O Brasil passou a ser o “centro político administrativo do Império português”<sup>102</sup>. A atividade administrativa tornou-se centralizada e a estrutura foi dividida em poucos órgãos, conferindo, ao governante, amplos poderes. Entretanto, apesar dessas

<sup>98</sup> MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 198.

<sup>99</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 215-222.

<sup>100</sup> MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 199.

<sup>101</sup> MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 2.

<sup>102</sup> Sobre a chegada da Corte portuguesa, ler CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 319-325.

mudanças, ainda eram comuns as práticas de clientelismo e nepotismo<sup>103</sup>, tendo em vista a força política dos latifundiários. Mesmo após a proclamação da independência, em 1822, essas práticas ainda eram visualizadas no país.

Com o passar dos anos, entretanto, o pensamento da sociedade e a atuação da Administração começaram a se transformar. Embora seja possível afirmar que as ações governamentais fossem menos complexas que as de hoje, verifica-se certo avanço no que tange ao papel intervencionista do Estado já no início do século XX. Essas intervenções, entretanto, eram observadas em áreas em que havia a necessidade da manutenção da ordem pública<sup>104</sup>.

Como exemplo, é possível citar a política sanitária criada em 1903, no Rio de Janeiro, sob a coordenação de Osvaldo Cruz, que visava ao combate da febre amarela. Tais intervenções realizaram-se de maneira rigorosa, e a falta de informação da população sobre os efeitos da vacina, que era obrigatória, culminaram na chamada Revolta da Vacina, em 1904.

Sustenta Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>105</sup> que, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial e sob a influência europeia das ideias socialistas, os objetivos a serem alcançados pelo Estado passaram a ser os seguintes: “segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza”. Os Estados consagraram diversas normas de proteção ao trabalhador e passaram a ser instrumentos de combate às injustiças sociais, a partir da prestação de serviços à população.

Nesse diapasão, evoluiu-se de uma administração patrimonialista para uma administração burocrática. Para que o Estado acompanhasse as demandas sociais, necessitava-se criar novos órgãos e reestruturar as antigas instituições públicas. Desse modo, no Brasil, buscou-se extinguir o modelo patrimonialista e instaurar um novo modelo de administração. Em 1930, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visando à capacitação dos agentes da Administração Pública<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 3.

<sup>104</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 26-27.

<sup>105</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.5, n.1, jan.-mar. 2010, p. 113.

<sup>106</sup> BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 2.

Ademais, na Constituição de 1934, havia, por exemplo, a previsão do direito ao acesso aos cargos públicos para todos, com o estabelecimento de regras para ingresso e promoção nas carreiras públicas, e, ainda, do fim da discriminação de sexo<sup>107</sup>, o que configura um avanço em relação aos antigos ditames sob os quais se pautavam a gestão administrativa. Criaram-se órgãos para fiscalizar as atividades estatais, em todos os âmbitos federativos, e políticas visando o planejamento dos gastos públicos.

Entretanto, verificou-se um excesso de formalismo e de burocratização estatal, impossibilitando a eficiência dos serviços e a concretização de políticas públicas em prol dos cidadãos. Afirma-se que a Administração passou a se preocupar, de forma excessiva, com a sua própria organização, em detrimento dos administrados<sup>108</sup>. Durante a Ditadura Militar, em 1979, criou-se o Programa Nacional de Desburocratização, objetivando solucionar os problemas ocasionados por este modelo de gestão, porém não obteve êxito<sup>109</sup>.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apesar dos avanços significativos em relação à positivação de direitos e garantias fundamentais, às oportunidades de participação popular e da ideia do cidadão não só como destinatário, mas como efetivo ator das mudanças sociais (sendo, inclusive, a Carta Magna conhecida como “a Constituição cidadã”), em relação à estrutura burocrática da máquina administrativa, não houve grandes alterações<sup>110</sup>.

Somente a partir da edição da Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, houve a evolução para a terceira fase da gestão pública no Brasil. Trata-se, conforme será verificado a seguir, da chamada Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial.

---

<sup>107</sup> MARINI,Caio. **Gestão Pública no Brasil:** temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 5.

<sup>108</sup> MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública.** Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 136.

<sup>109</sup> MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil:** temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 8.

<sup>110</sup> Nas palavras de Caio Marini, sobre a Constituição de 1988, “se por um lado, representou um avanço significativo no campo da participação popular e incorporação do valor da cidadania, por outro, representou, um importante retrocesso no capítulo da administração pública”. MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil:** temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 10.

## 2.4.1 A Nova Gestão Pública

A partir do início do século XXI, o Brasil passou a adotar um novo regime de gestão dos recursos públicos, em substituição à anterior fase de uma administração burocrática, há muito em crise por não atender, satisfatoriamente, às demandas sociais<sup>111</sup>. A ideia deixou de ser o controle de procedimentos e o enfoque da atuação passou a ser o controle de resultados, em busca da otimização da eficiência<sup>112</sup>. O formalismo e a burocracia foram substituídos por um modelo de gestão que visa ao atendimento das necessidades sociais de forma rápida e prática e pautado no planejamento, controle das contas públicas (*accountability*) e transparência.<sup>113</sup>

O planejamento refere-se à necessidade do prévio conhecimento das despesas, de uma projeção das receitas e da prevenção de riscos. Ademais, conforme ensina Gilberto Bercovici<sup>114</sup>, “por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa à transformação ou consolidação de determinada estrutura econômico-social”. O planejamento pressupõe um Estado forte, continua o autor, com capacidade de gestão e coordenação das ações públicas.

O controle das contas públicas, por sua vez, possui relação com a garantia da fiscalização das atividades estatais, devendo ser realizada no âmbito dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo que exercem o denominado controle externo, além da atuação do Ministério Público, do controle interno de cada um dos poderes estatais e, ainda, do controle da sociedade<sup>115</sup>. Neste contexto, destaca-se também o papel das agências reguladoras, que visam ao controle, à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados.

Ressalta-se que todas as atividades financeiras do Estado devem ser controladas, sejam provenientes dos órgãos da Administração Direta, das entidades da Administração Indireta ou dos particulares que utilizam recursos públicos<sup>116</sup>. A fiscalização, ensina Ricardo Lobo Torres,

<sup>111</sup> MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42, maio-jun. 2006, p. 553.

<sup>112</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 151.

<sup>113</sup> FURTADO, Caldas J.R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 183.

<sup>114</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 146.

<sup>115</sup> FURTADO, Caldas J.R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 283-284.

<sup>116</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito financeiro e tributário**. 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 331-332.

deve ser contábil, operacional, orçamentária, patrimonial e financeira, nos termos do art. 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, no âmbito dessa nova gestão administrativa, ressalta-se a ideia da transparéncia, que, em verdade, de acordo com Caldas Furtado, é inerente ao ato de administrar recursos alheios<sup>117</sup>. A transparéncia foi consagrada pela Lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 48, ao determinar a obrigatoriedade da divulgação, por meios eletrônicos, de todos os documentos e dados públicos referentes à atividade financeira estatal. O art. 1º da referida norma também contempla a transparéncia como um dos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal.

A transparéncia implica na necessidade de disponibilização, para o cidadão, de todas as informações referentes aos gastos e receitas públicas. Para que seja possível controlar a atividade administrativa, discutir a criação de políticas públicas, exigir o seu adimplemento e a responsabilidade nos eventuais casos de improbidade, é necessário que se conheça todas as informações e que seja possível ter acesso fácil a esses dados.

Sustenta Gilmar Ferreira Mendes<sup>118</sup> que “a ideia de transparéncia possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade.”

Verifica-se que a transparéncia possui ampla relação com a noção de democracia e esta parece ser a nova tendência dos regimes de gestão pública<sup>119</sup>. Sabe-se que a democracia<sup>120</sup>, na definição lincolniana, é o governo do povo, para o povo, pelo povo<sup>121</sup> e consiste na possibilidade de participação política da sociedade, podendo ser verificada não só no momento das eleições, mas no direito de expressar opiniões, de se mobilizar em prol dos interesses da coletividade, de cobrar políticas públicas e de ser efetivo autor das mudanças sociais.

<sup>117</sup> FURTADO, Caldas J.R. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 283.

<sup>118</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 389.

<sup>119</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 391.

<sup>120</sup> Nas palavras de Canotilho, a democracia deve ser entendida como “um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 441.

<sup>121</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 267.

De acordo com Willis Santiago Guerra Filho<sup>122</sup>, o compromisso básico do Estado Democrático de Direito é compatibilizar os interesses das esferas pública, privada e coletiva, sendo esta última analisada sob a perspectiva de indivíduos enquanto membros de um determinado grupo. O cidadão, nessa realidade, apresenta-se não só como destinatário dos serviços públicos e espectador das mudanças sociais, mas, igualmente, como aquele que vai indicar os rumos do governo, definindo as prioridades e apontando as deficiências dos serviços públicos.

Desse modo, a transparência e a democracia estão interligadas na medida em que aquela oportuniza o acesso às informações públicas, possibilita maiores discussões sobre a temática e permite um efetivo controle sobre as finanças públicas, a partir da exigência de concretização de políticas públicas e da responsabilização pelo descumprimento à legislação. O cidadão somente poderá discutir e exigir quando tiver pleno conhecimento acerca de uma referida matéria<sup>123</sup>. E esse conhecimento certamente se dá a partir do acesso à informação e da iniciativa, por parte do poder público, de divulgação dos dados que são do interesse de toda a população<sup>124</sup>.

Ressalte, outrossim, que a transparência, a partir do advento das tecnologias de informação e comunicação, ganhou uma nova e mais ampla concepção. A *internet* possibilita a divulgação de informação de forma rápida e econômica, mediante a diminuição das barreiras de tempo e espaço. O cidadão pode tomar conhecimento das atividades estatais, dos gastos e das receitas públicas sem sair de casa e pode, ainda, discutir, criar, mobilizar-se e expressar-se<sup>125</sup>.

Ademais, o Estado passou a prestar diversos serviços *online*, potencializando a interação com os administrados e a modernização de sua estrutura interna. Fala-se, nesse sentido, na formação de Governos Eletrônicos ou *E-gov*. Trata-se da utilização das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, da modernização com o objetivo de

<sup>122</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: SRS, 2009, p. 24.

<sup>123</sup> Para Tony Judt, a partir do momento em que o cidadão comprehende e sabe o que está errado, passa agir, efetivamente, a partir desse conhecimento. A informação, nesse sentido, passa a ser essencial. JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**. Tradução de Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, p. 212.

<sup>124</sup> Sobre transparência, participação e controle social, ler PETREI, Humberto. **Presupuesto y control**: pautas de reforma para América Latina. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. Em suas palavras, “es posible aumentar la participación de la ciudadanía, lo que a su vez va a ser muy saludable como elemento de control y de retroalimentación de las preferencias expresadas a través de elecciones”, p. 447.

<sup>125</sup> SALES, Tainah; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A inclusão digital como direito fundamental e instrumento para concretização do exercício democrático**. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI, 2011, Belo Horizonte. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2011, pp. 4433-4450.

reverter o quadro de burocracia do Estado, fornecendo aparatos de interação com o cidadão, prestando serviços à população *online*, bem como divulgando dados e informações públicas de modo transparente. Nesse sentido, afirma-se que “o controle social e a transparência, portanto, são enfocados como construções históricas de uma sociedade pós-industrial e que tem na virtualização do Estado uma nova forma de legitimação de sua representação política”<sup>126</sup>.

A transparência tem o condão de promover a conscientização do indivíduo acerca da necessidade de este influir nos processos decisórios e da possibilidade de este fiscalizar ou participar da execução de atividades públicas. Ademais, pressupõe e possibilita o incentivo à participação da sociedade em audiências públicas e à formação de modelos de orçamentos participativos<sup>127</sup>. Na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 e seguintes, por exemplo, há a previsão da promoção de audiências públicas que visam ao debate da população acerca dos temas referentes à atividade financeira do Estado.

Além do planejamento, do controle social das finanças públicas e da transparência, a nova administração pública reflete a ampliação do significado do termo “gestão”, que passa a ser utilizado com um viés gerencial. Sustenta Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>128</sup> que a nova gestão “enfatiza a ação orientada para o ‘cliente-cidadão’” e que alguns mecanismos específicos “foram emprestados da administração de empresas”. Diante do aperfeiçoamento dos serviços prestados pelas empresas privadas, a sociedade passou a buscar e exigir um serviço igualmente eficiente também no setor público. Daí a necessidade da importação de certos instrumentos e diretrizes tipicamente privados para a gestão pública e o surgimento da designação “cliente-cidadão”.

Embora críticas possam ser apontadas a esse termo, que traz a ideia de que o cidadão é apenas o destinatário do serviço (como um verdadeiro “cliente” ou “consumidor”), num posicionamento eminentemente passivo, afastando a noção de um cidadão atuante, que adota uma

<sup>126</sup> OLIVO, Luis Carlos Cancellier. Controle Social em rede da Administração Pública Virtual. In: AIRES (Org.). **Direito e Informática**. São Paulo: Manole, 2004, p. 156.

<sup>127</sup> No modelo de orçamento participativo, “ocorre o incentivo à participação direta dos cidadãos, desde a formulação de escolhas de investimento público, até a aprovação de contas relativas às obras. [...] Essa metodologia tem-se revelado um instrumento de exercício da cidadania, pelos mecanismos de discussão e participação mais direta da população da definição das principais prioridades para parcela dos investimentos públicos. A participação mais direta da população é possibilitada pela escolha, em cada bairro, de representantes que ficam responsáveis por defenderem as prioridades essenciais de cada região nas discussões estabelecidas”. BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle social dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 150.

<sup>128</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, mar.-abr. 2008, p. 399.

postura ativa frente à máquina administrativa, não se pode negar que retrata algumas ideias do novo modelo de gestão dos serviços públicos. Ademais, a adoção de certos instrumentos típicos da atividade privada, como a agilidade, a eficiência, a desburocratização e a modernização estrutural só contribuem para a concretização do conceito de *boa governança*<sup>129</sup>. Assim, ainda que a terminologia “cliente-cidadão” não seja a mais adequada, a busca pela eficiência e a qualidade na prestação dos serviços, de modo que os cidadãos estejam satisfeitos, deve ser priorizada.

Sobre a boa governança, entende-se que esta seria voltada para a efetivação de “políticas públicas de maior qualidade e dotadas de maior legitimidade”<sup>130</sup>. Em outras palavras:

O bom Estado se revela em instituições que asseguram que os objetivos políticos básicos da sociedade sejam alcançados. Revela-se também em instituições que permitam a escolha de governantes, que, do ponto de vista pessoal, tenham espírito republicano e sejam competentes, e, do ponto de vista democrático, sejam representativos e permanentemente responsabilizados (*accountable*) perante a própria sociedade. Revela-se, ainda, em uma organização ou aparelho estatal efetivo e eficiente dotado de capacidade e força para conduzir a ação coletiva.

A partir desse entendimento, verifica-se que a concepção de boa governança corrobora a noção da consolidação da Nova Gestão Pública e de seu caráter necessariamente democrático<sup>131</sup>. A democracia e a efetivação dos direitos políticos são instrumentos para a cobrança de ações públicas e para chamar a atenção dos governantes sobre os problemas e as necessidades existentes, ganhando maior importância a partir da consolidação do Estado Social. Desse modo, “a resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da

<sup>129</sup> Não se defende, no presente trabalho, que a Administração deve prestar serviços como as empresas privadas. Entende-se que as formalidades, os ditames da legislação e os princípios constitucionais inerentes à Administração devem ser observados. A burocracia das licitações e dos concursos públicos, por exemplo, é essencial para a garantia da imparcialidade. E muitos outros exemplos poderiam ser citados. Apenas sustenta-se que certas características da atividade privada, como a busca pela agilidade e qualidade nos serviços – eficiência – também podem – e devem – ser aplicadas aos serviços públicos.

<sup>130</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.1, mar.-maio.2005, p. 8.

<sup>131</sup> Nesse mesmo sentido, Jaime Rodriguez-Arana Muñoz afirma que “a participação cidadã configura-se como um objetivo público de primeira ordem, já que constitui a própria essência da democracia e, por isso, ocupa um lugar sobressalente entre os parâmetros centrais do bom governo e da boa administração; uma atuação pública que não persiga, que não procure um grau mais alto de participação cidadã, não contribui com o enriquecimento da vida democrática e se opera, portanto, em detrimento dos mesmos cidadãos aos quais se pretende servir”. Em MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos podem realmente fazer a diferença.”<sup>132</sup>

A democracia consiste na possibilidade de participação política e social, apresentando-se não só no momento das eleições, mas no direito de expressar opiniões, cobrar políticas públicas e ser efetivo autor das mudanças sociais. Destaca-se, nessa perspectiva, o papel dos partidos de oposição como forma de fomentar as discussões, as cobranças e como forma de impulsionar o governo para a criação de políticas públicas eficazes para a melhoria da qualidade de vida da população.

As necessidades econômicas aumentam a necessidade de promover garantias e liberdades políticas. A democracia possibilita reivindicações, interação com o Poder Público, no sentido de que esse passa a ouvir os anseios da população, construindo a concepção do que seriam tais necessidades econômicas e possibilitando a concretização de políticas públicas satisfatórias, albergando um maior número de beneficiários e atendendo às necessidades primordiais da coletividade.

Pode-se afirmar, então, que a compreensão de boa governança, além de garantia do direito à democracia, pressupõe o deslocamento da agenda pública para a discussão de novos instrumentos de efetivação de direitos fundamentais e, de forma mais específica, de direitos sociais<sup>133</sup>. Nesse diapasão, “a ideia de boa governança para as pessoas em situação de pobreza e desigualdade comprehende, entre outros aspectos, o aprimoramento da prestação dos serviços públicos para que alcancem e sejam efetivamente utilizados pelas pessoas” que mais necessitam<sup>134</sup>.

É exatamente essa a ideia de um Estado Social eficaz, que se relaciona diretamente com a consolidação de uma nova era na gestão pública no país.

<sup>132</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 199.

<sup>133</sup> Corroborando esse entendimento, MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. Dimensão política das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 59.

<sup>134</sup> MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. Dimensão política das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 60.

## 2.5 As atribuições do Estado na nova era administrativa

O termo Estado, utilizado para designar uma forma complexa de organização social, tornou-se conhecido a partir da obra *O Príncipe*, de 1513, de Maquiavel<sup>135</sup>. Anteriormente, utilizavam-se, de forma mais recorrente, os termos *civitas* e *res publica* para designar a máxima organização social em um território, a partir de um poder comandante. Maquiavel, portanto, foi o difusor da nomenclatura que, aos poucos, substituiu as antigas e imprecisas expressões referidas. A *res publica*, por exemplo, passou a significar uma forma de governo, além da monarquia, e não mais a organização dos indivíduos de forma genérica.

Embora a terminologia somente tenha sido difundida no século XVI, a origem do Estado remonta a uma época muito anterior: ao fim da idade primitiva, cuja organização era baseada nos laços de parentesco, e ao nascimento da idade civil, fundada numa organização mais ampla e complexa que a anterior. As primeiras comunidades foram formadas por conjuntos de famílias que se uniram por razões de sobrevivência (sustento e defesa). Daí surgiu o Estado<sup>136</sup>.

Com o passar dos anos, o significado do termo não sofreu maiores transformações. Continua designando “o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território”<sup>137</sup> ou, ainda, a forma complexa de organização social em um território, a partir de um poder de comando. Há de se ressaltar que “poder”, nessa dissertação, é entendido a partir da teoria relacional: aquela que leva em consideração “a relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria”. Difere-se, portanto, das teorias substancialista, a partir da noção de que

<sup>135</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012, p. 65-67.

<sup>136</sup> Há divergências quanto a este posicionamento. Alguns estudiosos afirmam que o Estado surgiu com o fim da Idade Média e o surgimento da Idade Moderna. Embora se saiba que o Estado Moderno apresenta características bem distintas dos modelos anteriores, não se pode negar que, anteriormente, já havia organização social em um território, baseada num poder de comando. Os elementos do Estado já estavam presentes. O Estado Moderno representa não o nascimento do Estado, mas tão somente o nascimento de um novo modelo de Estado. Sobre a temática, recomenda-se a leitura de BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012. Ferdinand Lassalle também entende que a noção de Estado é historicamente antiga e que não há Estado sem Constituição – toda sociedade politicamente organizada tem uma estrutura mínima. LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stönnner. São Paulo: Edições e publicações Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLiberis/constituicao.html>>. Acesso em: 04 set. 2013.

<sup>137</sup> Há de se ressaltar a diferença entre Estado e Governo: este último seria a “organização específica de poder ao serviço do Estado, ou seja, àqueles que gerenciam os negócios do Estado por um determinado período de tempo”. DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 5.

poder é o que se possui e se utiliza como qualquer outro bem, e subjetivista, que parte da ideia de que poder é a capacidade de se obter determinados efeitos<sup>138</sup>.

O que mudou, basicamente, não foi o significado do Estado, mas a sua finalidade e suas atribuições. Os elementos constitutivos continuam os mesmos: povo, território e soberania<sup>139</sup>. Porém, conforme já analisado nos tópicos anteriores, o papel do Estado sofreu profundas alterações. Atualmente, entende-se que a função do Estado, na nova era administrativa, é atender às necessidades sociais, garantindo condições dignas de vida a todas as pessoas, permitindo que todos gozem de seus direitos básicos e de suas liberdades, bem como tenham igualdade de oportunidades. Dessa forma, defende-se que o Estado deve neutralizar ou amenizar os efeitos disfuncionais do capitalismo, evitando um desenvolvimento econômico descontrolado<sup>140</sup>.

No Estado Liberal, priorizava-se a liberdade e a segurança jurídica. O Estado Social, por sua vez, não nega esses valores, apenas acrescenta-lhes efetividade e a possibilidade mais democrática de acesso a eles. Não se pretende desconstituir os avanços históricos e desmerecer a importância da liberdade, da separação dos poderes e dos direitos conquistados com o advento do Estado Liberal, mas acrescentar novos valores, como a solidariedade, e garantir a igualdade material e os direitos sociais básicos, imprescindíveis para o desenvolvimento social e humano.

Corroborando tal entendimento, Gilberto Bercovici<sup>141</sup> assinala que “o objetivo primordial do Estado Social, assim, torna-se a busca da igualdade, com a garantia da liberdade. [...] A igualdade procurada é a igualdade material, não mais perante a lei, mas através da lei”. O autor segue afirmando que o Estado Social está em constante transformação, não é um modelo acabado. Isso porque as necessidades sociais se transformam com o passar do tempo, e o Estado passou a assumir o compromisso com a melhoria das condições de vida das pessoas.

O Estado deve incumbir-se de buscar não só o desenvolvimento econômico, como era entendido outrora, mas, também, buscar o desenvolvimento social, mediante a adoção de políticas públicas para garantir os direitos básicos e a igualdade de oportunidade dos indivíduos.

<sup>138</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012, p. 77-78.

<sup>139</sup> Sobre os elementos constitutivos do Estado, recomenda-se a leitura de BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

<sup>140</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 11.

<sup>141</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 52.

Em outras palavras, “o desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais”<sup>142</sup>.

Nesse diapasão, Celso Furtado<sup>143</sup> ensina que o desenvolvimento pode ser analisado sob duas concepções distintas. A primeira refere-se à evolução do sistema de produção e ao aumento da produtividade, com a adoção de critérios como a renda ou o produto *per capita* para aferição do nível de desenvolvimento. A segunda refere-se ao grau de satisfação das necessidades humanas, considerando, assim, as necessidades básicas, como educação, alimentação, habitação etc, gerando um aumento na expectativa de vida das pessoas e nas suas liberdades. Esta segunda concepção é a defendida neste trabalho, como se pode extrair a partir da leitura do próximo capítulo: o nível de desenvolvimento e de pobreza não devem ser determinados com base tão somente em critérios monetários, pois “o aumento da eficácia do sistema de produção [...] não é condição suficiente para que sejam mais bem satisfeitas as necessidades elementares da população”.

Considerando o papel do Estado Social discutido acima, extrai-se que a função da boa Administração, ou da boa governança, seria melhorar a realidade de vida das pessoas e colocá-las no centro da atuação governamental. E, com isso, não significa dizer que o indivíduo é apenas o destinatário ou receptor inerte dos serviços públicos. Colocar o indivíduo no centro da atuação significa qualificá-lo como “protagonista da vida política”, com participação ativa, inclusive nos momentos decisórios<sup>144</sup>. Assim, deve a Administração visar ao bem-estar dos cidadãos, ao interesse público<sup>145</sup>, promovendo todas as condições favoráveis, mediante a produção de políticas

<sup>142</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 43.

<sup>143</sup> FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: paz e Terra, 2000, p. 21-22.

<sup>144</sup> MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 46.

<sup>145</sup> Adota-se o conceito de interesse público de Celso Antônio Bandeira de Mello, *in verbis*: “Poderá haver um interesse público que seja discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade? Evidentemente, não. Seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contrassenso que o bom para todos fosse o mal de cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um. Embora seja claro que pode haver um interesse público contraposto a um dado interesse individual, sem embargo, a toda evidência, não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exhibir a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais. É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto participe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais” (grifo nosso). MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

públicas, para que todos, sem exceção, possam exercer as suas liberdades e participar da vida política, bem como tenham igualdade de oportunidades<sup>146</sup>.

Há de se ressaltar que a noção de liberdade defendida neste trabalho não é a individualista, no sentido de que a liberdade de um começa onde termina a liberdade do outro. A compreensão de liberdade deve levar em consideração uma visão mais solidária: devemos apreciar e defender não só a nossa liberdade, mas, também, a liberdade dos demais<sup>147</sup>. A solidariedade é um tema caro ao estudo das atribuições do Estado nesta nova realidade. Trata-se, inclusive, de um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Por isso, resolveu-se estudar o assunto em tópico distinto.

### **2.5.1 A solidariedade como objetivo fundamental**

Conforme o disposto no art. 3º da Constituição Federal de 1988, um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A liberdade e a justiça serão temas discutidos nos próximos capítulos. Cumpre, neste momento, tecer alguns comentários sobre a solidariedade.

O termo advém do latim *solidum*, que significa inteiro, compacto<sup>148</sup>. Tornou-se tema de debate para os juristas entre os séculos XIX e XX, a partir da introdução da temática nos estudos de sociologia jurídica de Émile Durkeim, Léon Duguit, Georges Gurvitch, entre outros, bem como mediante a influência das mudanças ocorridas com o advento do Estado Social. Anteriormente, a solidariedade era discutida tão somente num plano moral e religioso. A solidariedade confundia-se com o dever moral de caridade, difundido pelo cristianismo<sup>149</sup>. Somente ao final do século XIX a solidariedade passou a ser vista sob o plano jurídico e político, mediante a reaproximação do método científico e da moral<sup>150</sup>, ganhando ênfase a partir da consolidação dos direitos sociais, no século passado.

<sup>146</sup> MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 26.

<sup>147</sup> Sobre as liberdades, sugere-se a leitura do tópico 3.2.1 (sobre o pensamento de Amartya Sen).

<sup>148</sup> NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2007, p. 133.

<sup>149</sup> BOURGEOIS, Leon. **Solidarité**. Paris: Armand Colin et Cie, 1896, p. 60. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois\\_leon/solidarite/bourgeois\\_solidarite.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2013.

<sup>150</sup> BOURGEOIS, Leon. **Solidarité**. Paris: Armand Colin et Cie, 1896, p. 11. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois\\_leon/solidarite/bourgeois\\_solidarite.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2013.

Do ponto de vista jurídico, a solidariedade pode ser analisada como um valor reconhecido pela sociedade e pelo constituinte<sup>151</sup>, fornecendo as bases da convivência social, e, ainda, como um princípio, sendo este entendido como fundamento e vetor de interpretação das demais normas do ordenamento jurídico<sup>152</sup>. É dotado de exigibilidade e é fonte de obrigações positivas e negativas<sup>153</sup>. Não é, portanto, “simples enfeites de preâmbulos”, mas um princípio normativo que deve concretizado. A depender do caso, a solidariedade pode ter como destinatário o Estado ou o particular.

Cumpre ressaltar que a concepção de solidariedade apresenta um viés objetivo e um viés subjetivo. Quanto ao primeiro, refere-se à noção de partilha e de corresponsabilidade, no sentido de que a todos importa a sorte dos demais. No sentido subjetivo, exprime a ideia de ética social, o sentimento de pertença à uma determinada comunidade<sup>154</sup>. Portanto, a noção de solidariedade está atrelada à noção de cidadania, uma vez de que esta não está mais restrita ao direito de votar e ser votado. Assume o cidadão uma postura de corresponsabilidade com o outro, mediante a introdução dessa concepção subjetiva, da ideia de pertença a uma comunidade<sup>155</sup>. Todos devem contribuir para o desenvolvimento e para a expansão das liberdades uns dos outros.

Critica-se essa concepção de cidadania solidária, tendo em vista o fato de que a solidariedade não pode ser imposta, ou perderia o próprio sentido do termo. Solidariedade deve ser um ato voluntário, não obrigatório. As noções de solidariedade e de coação por parte do Estado não são compatíveis. A essa crítica, responde-se o seguinte: não se devem confundir os conceitos de caridade e de solidariedade. Realmente, não há coação por parte do Estado em relação à caridade. Este atua por meio da *promoção* e do *incentivo*, porém não há qualquer tipo de sanção para o indivíduo que não é, efetivamente, caridoso. Não se pode obrigar alguém a fazer

<sup>151</sup> DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e o princípio da solidariedade. **Revista NOMOS**, v. 26, p. 171-184, jul-dez, 2007.

<sup>152</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Sabe-se dos debates a respeito da definição de princípios e de sua distinção em relação às regras, porém esta matéria não será objeto de estudo nesta dissertação, por não ter relação direta com as temáticas discutidas neste trabalho. Para um aprofundamento a respeito da questão dos princípios e das regras, recomenda-se a leitura de ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2011 e SILVA, Virgílio. Afonso. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. v. 1, p. 607-630, 2003.

<sup>153</sup> MATIAS, João Luis Nogueira. A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988. **Revista NOMOS**, v. 29.2, p. 69-89, jul-dez, 2009.

<sup>154</sup> NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2007, p. 134.

<sup>155</sup> NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2007, p. 190-191.

doações para uma instituição de caridade, a distribuir a renda advinda do trabalho, a ajudar o próximo etc. São atos voluntários, que se encontram na esfera da autonomia privada.

Entretanto, caridade não é sinônimo de solidariedade. Conforme já analisado, a solidariedade demanda o estabelecimento e o reconhecimento de responsabilidade mútua entre as pessoas<sup>156</sup> e justifica a criação de diversas regras jurídicas, que podem, sim, ser determinadas pelo Estado. Na esfera previdenciária, por exemplo, a instituição da contribuição previdenciária sobre as pensões e as aposentadorias reflete esse princípio; em relação aos direitos de propriedade, diversas limitações ao exercício desse direito são justificadas pela ideia de função social da propriedade e de solidariedade, como a regra do art. 184 da Constituição Federal, que permite a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária; no direito ambiental, a limitação de áreas de desmatamento em propriedades privadas também se baseia nesse princípio etc.

Assim, o Estado não pode determinar que os indivíduos sejam caridosos uns com os outros (“A” em relação a “B”), mas pode determinar a observância de certas regras visando ao interesse coletivo, de um modo geral (“A” em relação a todos).

O objetivo da República Federativa do Brasil é construir uma sociedade solidária e, para isso, deve conscientizar os indivíduos acerca da importância do respeito ao próximo e da noção de bem comum, de interesse coletivo e de igualdade material, em vez de corroborar a noção individualista de liberdade. Ninguém vive sozinho, numa ilha. Já dizia Aristóteles<sup>157</sup> que o homem que não consegue viver em sociedade só pode ser um besta ou um deus. Todos dependem uns dos outros, daí a corresponsabilidade social que deve existir<sup>158</sup>.

Com isso não se pretende afirmar que a solidariedade é apenas um dever dos cidadãos e que o Estado deve, tão somente, incentivar a construção dessa consciência coletiva. Uma vez

<sup>156</sup> BOURGEOIS, Leon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin et Cie, 1896, p. 6. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois\\_leon/solidarite/bourgeois\\_solidarite.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2013.

<sup>157</sup> ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 54-57. No mesmo sentido, Léon Bourgeois afirma o seguinte: “*les hommes sont en société. C'est là un fait d'ordre naturel, antérieur à leurs consentement, supérieur à leur volonté. L'homme ne peut se soustraire matériellement ou moralement à l'association humaine. L'homme isolé n'existe pas*”. Em tradução livre: os homens vivem em sociedade. Isto é um fato de ordem natural, anterior ao consentimento, superior à sua vontade. O homem não pode escapar material ou moralmente da associação humana. O homem isolado não existe. BOURGEOIS, Leon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin et Cie, 1896, p. 53. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois\\_leon/solidarite/bourgeois\\_solidarite.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2013. Ainda, pensamento semelhante pode ser encontrado em REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família*: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 81.

<sup>158</sup> Há, inclusive, estudos que demonstram que a sociabilidade é um elemento natural não só do homem, como de alguns outros animais também, como baleias, golfinhos, macacos e chimpanzés. A sociabilidade, para alguns estudiosos, é fruto da seleção darwiniana.

que o Estado assume o modelo Social, como é o caso do Brasil, incumbe-se da realização de diversas tarefas em prol da melhoria das condições de vida das pessoas<sup>159</sup>, como já analisado neste capítulo. Defende-se, portanto, equilíbrio entre a solidariedade estatal e a solidariedade social ou civil: nem os indivíduos podem deixar a responsabilidade em relação ao próximo somente para o Estado e fechar os olhos para a realidade em que vivem e nem o Estado pode eximir-se de cumprir o que foi determinado constitucionalmente.

Entre essas tarefas em prol da melhoria das condições de vida dos indivíduos que também invocam a corresponsabilidade de todos os cidadãos, numa situação de equilíbrio, destaca-se o combate à pobreza. Trata-se de um desafio não só do Estado, a partir da proposição políticas públicas em prol da sua erradicação, mas de um compromisso também da sociedade. Thomas Pogge<sup>160</sup>, nesse sentido, assevera que a responsabilidade parte do pressuposto de que tanto os governos quanto os cidadãos dos países desenvolvidos têm a capacidade de reduzir a fome do mundo através de medidas de reforma e alívio.

Nesta dissertação, o objeto de estudo é o papel do Estado no combate à pobreza. Entretanto, não significa dizer que se trata de uma tarefa única e exclusiva do Estado. À sociedade cabe, também, a preocupação nesse sentido, em virtude da noção de solidariedade civil. Por necessidade de corte epistemológico, o enfoque não será as ações da sociedade civil no combate à pobreza, embora se reconheça a sua importância e a sua imprescindibilidade. O enfoque é o papel do Estado nesse sentido, mediante a promoção de políticas públicas para a garantia de direitos sociais básicos. Desse modo, para se entender a função do Estado no combate à pobreza, cumpre definir o conceito desta. A pobreza que o Estado deveria combater baseia-se em qual concepção? E qual a concepção de pobreza que, na prática, é pauta das ações governamentais? São as perguntas que serão respondidas a seguir.

<sup>159</sup> “O Estado teria o *dever* de criar os pressupostos materiais indispensáveis ao exercício dos direitos econômicos, culturais e sociais. Longe de conter simples exortações ou conselhos, mas também reconhecendo ao legislador democrático e ao poder executivo a necessária liberdade na escolha de meios com vista à realização dos programas sociais, a Constituição requer e prescreve o empenho dos poderes públicos para atingir estes objetivos”. DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e o princípio da solidariedade. **Revista NOMOS**, v. 26, p. 171-184, jul-dez, 2007, p. 177.

<sup>160</sup> O autor se refere, de forma específica, aos países desenvolvidos em relação aos países subdesenvolvidos, mas o raciocínio também pode ser utilizado no âmbito interno. POGGE, Thomas. As exigências morais da justiça global. Tradução de Patrícia Zimbres. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.

### 3 POBREZA, MÍNIMO EXISTENCIAL E DESIGUALDADE

Inicialmente, analisar-se-ão a evolução da concepção de pobreza, que já apresentou diversos significados a depender do momento histórico, e as implicações da adoção de uma concepção baseada tão somente em critérios monetários. Após, será discutido o surgimento de uma concepção mais ampla e real do significado de pobreza, a partir da consideração das liberdades e da privação de oportunidade dos indivíduos, com base, sobretudo, nos ensinamentos de Amartya Sen. Também serão objetos de reflexão a teoria do mínimo existencial e questões acerca da desigualdade, além de considerações sobre a mudança social e a sua relação com o Direito, a partir da pesquisa documental e bibliográfica realizada.

#### 3.1 A atual concepção de pobreza com base em critérios monetários

A pobreza já foi apresentada e conceituada das mais diversas formas, a depender do momento histórico vivido. Na Idade Média, por exemplo, a pobreza era vista como privação individual, não cabendo ao Estado discutir e fomentar ações no sentido de alterar a realidade então existente. Afirma-se que, nessa época, a pobreza decorria da ausência de determinação e capacidade para trabalhar ou de escolha divina, sendo a riqueza material um privilégio concedido por Deus<sup>161</sup>. Não cabia, pois, contestação da condição de pobreza, uma vez que seria contestação da própria vontade divina, ou seja, seria caracterizada heresia<sup>162</sup>.

Com o advento da Idade Moderna, ocorreu o que Robert Castel<sup>163</sup> denominou de “desfiliação dos pobres” ou “desnaturalização da pobreza”, no sentido de que esta deixou de ser considerada vontade divina e passou a ser efetivamente um problema social. As classes dominantes introduziram, assim, políticas de assistência para os “pobres dignos”, mais necessitados, e de repressão contra os “pobres indignos”, chamados “vagabundos”, que traziam insegurança para a sociedade.

Após a Revolução Industrial, a concepção de pobreza foi novamente alterada, passando a ser tratada como problemas na estrutura e na organização do trabalho. Os pobres, em sua maioria, eram operários das grandes fábricas, com condições insalubres de trabalho e de vida.

<sup>161</sup> SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

<sup>162</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses na questão social*. Tradução de Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 65.

<sup>163</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses na questão social*. Tradução de Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 51.

Importa destacar que, no contexto brasileiro, a pobreza também apresentou diversos significados. No início do século XIX, por exemplo, a pobreza foi apresentada como decorrência de problemas de ordem sanitária e higiênica, sendo os cortiços considerados as causas da disseminação de doenças e aumento da mortalidade<sup>164</sup>. Afim de que os problemas fossem, então, solucionados, práticas de filantropia tornaram-se cada vez mais comuns entre os indivíduos pertencentes à elite brasileira. No início do século XX, o Governo passou a se preocupar mais com as condições de vida no interior do país, chamando a atenção das pessoas para as más condições de vida dos trabalhadores rurais, em razão da exploração nos latifúndios<sup>165</sup>.

Com o passar dos anos, a pobreza passou a ser sinônimo de violência e criminalidade, ainda no início do século XX. A concepção era semelhante à europeia na Idade Moderna: pobre era o que não trabalhava, era o vadio<sup>166</sup>. Após, percebeu-se que o problema não estava no indivíduo em si, mas nas injustiças de uma organização econômica de privilégio de poucos. Não havia postos de trabalho suficientes e os serviços prestados eram mal remunerados. Assim, a pobreza passou a ser analisada em razão da carência, da ausência de meios de subsistência, da escassez ou da desvantagem material. Pobreza, assim, passou a ser sinônimo de privação, baixa renda, miséria, exclusão e indigência<sup>167</sup>.

É o que se verifica atualmente. Para Sônia Rocha<sup>168</sup>, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”. Há quem diga, ainda, que “indivíduos, famílias e grupos podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter uma dieta básica, participar socialmente e ter condições de vida que são legitimadas pela

<sup>164</sup> CASSINI, Lucas Arcanjo. *A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?* Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 36-37.

<sup>165</sup> RIBEIRO, Eveline Alves. *Significados de pobreza, assistência social e cidadania*. Fortaleza: UniCeará, 2007, p. 78.

<sup>166</sup> Em outras palavras, “considerava-se, pois, que esse indivíduo tinha a escolha entre, de um lado, o trabalho assalariado, como forma de inserir-se no processo produtivo, fazendo parte de uma sociedade civilizada, e, de outro, a vadiagem, que era a oposição do trabalho”. CASSINI, Lucas Arcanjo. *A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?* Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 39.

<sup>167</sup> DURIEUX, Marley. *Transferência de renda*: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 29.

<sup>168</sup> ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 14.

sociedade à qual pertencem” ou quando uma pessoa ou sua família “não tem condições de viver dentro dos padrões estabelecidos em um certo momento histórico”<sup>169</sup>.

Há de se ressaltar que alguns autores fazem a distinção entre as chamadas pobrezas relativa e absoluta, como Tom Campbell<sup>170</sup>. A pobreza relativa relaciona-se à desigualdade, uma vez que leva em consideração o fato de algumas pessoas possuírem mais bens que outros. A pobreza absoluta, por sua vez, não considera a desigualdade, pois não há comparação com outros indivíduos. É definida como a privação de bens materiais, de modo a causar uma situação de inferioridade em relação aos padrões normais, definidos como necessários à manutenção da vida.

Rousseau<sup>171</sup>, por exemplo, entende que a pobreza é relativa, resultando de condições sociais desiguais, e não de condições de privação absoluta. Em outras palavras, “poverty, in contrast, is a social ill that emerges when there are some who have plenty (and who determine the social and cultural mores) while others comparatively are made to suffer from lack”<sup>172-173</sup>. Embora o enfoque do autor francês não tenha sido preocupações acerca do combate à pobreza, em seu discurso é possível perceber a ideia de que a desigualdade econômica possui efeitos diretos em relação ao exercício do poder político da sociedade.

De acordo com o contratualista, a pobreza é resultado de fatores sociais que criam diferenças agudas entre os pobres e os ricos. Assim, não consiste apenas na falta, na ausência de algum bem, de forma absoluta, mas na proliferação de necessidades de recursos, ao se comparar com outras classes sociais. Emerge, pois, da situação de desigualdade social.

Não obstante a consolidação, entre os estudiosos, da diferenciação entre a pobreza absoluta e a pobreza relativa, percebe-se que estes conceitos de pobreza estão atrelados à falta de

<sup>169</sup> CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?** Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 43.

<sup>170</sup> CAMPBELL, Tom. A pobreza como violação dos direitos humanos: justiça global, direitos humanos e as empresas multinacionais. Tradução de Patrícia Zimbres. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003, p. 97.

<sup>171</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 17. ed. Tradução por Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

<sup>172</sup> Em tradução livre: pobreza, em contraste, é um mal social que surge quando há alguns que têm muito (e que determinam os costumes sociais e culturais), enquanto outros são levados, comparativamente, a sofrer com a falta. SCHOLZ, Sally. Rousseau on poverty. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice: philosophical and legal perspectives**. London: Springer, 2013, p. 17.

<sup>173</sup> “With Rousseau, we understand poverty as resulting from the gap between rich and poor rather than merely as a lack of some fundamental resources”. Em tradução livre: Com Rousseau, entendemos a pobreza como resultante da diferença entre ricos e pobres e não apenas como uma falta de alguns recursos fundamentais. SCHOLZ, Sally. Rousseau on poverty. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice: philosophical and legal perspectives**. London: Springer, 2013, p. 20.

bens e recursos, à escassez de condições básicas de sobrevivência ou ao não alcance de certo padrão social estabelecido. Ainda que se considere apenas a pobreza relativa, como Rousseau, observa-se que a desigualdade tratada é a desigualdade de bens e recursos, ao se comprar com outras classes sociais.

O critério da renda ainda é utilizado em muitos países para aferição dos níveis de pobreza e desigualdade social. Em Portugal, por exemplo, considera-se pobre o cidadão que vive com menos de 421 euros mensais. Nos Estados Unidos, constata-se que há vários critérios para a definição de pobreza, todos com base em aspectos monetários. Explica-se que “para um indivíduo e um casal com dois filhos, por exemplo, o nível de pobreza é definido por ganhos anuais de até US\$ 11.702 e US\$ 22.811, respectivamente”<sup>174</sup>. A família que perceber renda inferior a 50% de tais valores constituem a faixa da chamada pobreza aguda, ou *deep poverty*.

Para o governo brasileiro, também são considerados apenas os aspectos monetários para a aferição de pobreza, mas os limites vão depender do programa ou do índice que está sendo utilizado. Por exemplo, para o Programa Bolsa Família, pessoas extremamente pobres são aquelas que sobrevivem com renda familiar *per capita* mensal de até R\$70,00 (setenta reais) e pessoas pobres são as que auferem até R\$140,00 (cento e quarenta reais) mensais<sup>175</sup>.

Ao dia 16 de novembro de 2011, foi divulgado o resultado das pesquisas do Censo demográfico 2010. Constatou-se que 6,3% da população brasileira vivem com renda mensal de até R\$70,00 e que o percentual de indivíduos considerados pobres concentra-se nos Municípios de médio porte, ou seja, com 10 (dez) mil a 15 (quinze) mil habitantes<sup>176</sup>.

Questiona-se se o critério que considera apenas a renda do indivíduo é suficiente para aferição de pobreza. Os índices apresentam, muitas vezes, resultados equivocados ou incompletos, pois não avaliam aspectos importantes referentes ao modo de vida, a cultura, a história, as vontades, as oportunidades e as liberdades dos indivíduos.

Ademais, um país de extensão continental, como o Brasil, apresenta disparidades quanto ao padrão de vida em determinadas cidades. Por exemplo, a família que vive com renda mensal inferior a R\$70,00 em São Paulo não tem as mesmas necessidades que outra família que

<sup>174</sup> UCHOA, Pablo. Estados Unidos é o país mais pobre do clube dos ricos. **BBC Brasil**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122\\_pobreza\\_eua\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122_pobreza_eua_pu.shtml)>. Acesso em: 16 jan. 2013.

<sup>175</sup> De acordo com o parágrafo 6º do Art. 2º da Lei nº 10.836/04. Os valores foram atualizados.

<sup>176</sup> INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2019&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

percebe a mesma quantia no interior do Estado do Maranhão. Outrossim, o custo de vida em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília é muito mais elevado que em pequenos municípios localizados na Região Nordeste, por exemplo. Mas, ainda assim, o critério é o mesmo para todo o território nacional, verificando-se divergências, como esse exemplo apresentado, que não são analisadas com a devida cautela.

Ressalta-se que, para uma família ser considerada pobre e receber o benefício do Bolsa Família, deve auferir renda mensal *per capita* entre R\$70,00 e \$140,00 (e para ser considerada extremamente pobre e perceber outros valores deve auferir renda inferior a R\$70,00). Se no momento em que os cálculos forem realizados for verificado que certa família apresenta renda mensal de R\$150,00, ela não será beneficiada. É questionável a desnecessidade de essa família receber auxílio estatal, já que a diferença de R\$10,00 não parece ser significativa, no que tange à definição de quem deve e de quem não deve receber o benefício.

Segundo Pedro Demo<sup>177</sup>, “reduzida a pobreza à carência material, imagina-se que dimensões quantitativas podem ser manejadas por completo, donde se retira a ideia esdrúxula de ‘erradicação definitiva’ da pobreza”. Com isso o autor pretende afirmar que a pobreza merece uma análise muito mais complexa, a partir de aspectos mais amplos e mais compatíveis com a realidade.

Não significa dizer, porém, que o critério monetário não é importante. Apenas busca-se ampliar a concepção atual, posto que insuficiente. Não retrata a realidade vivida e as necessidades reais dos cidadãos. De acordo com Amartya Sen<sup>178</sup>, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza”.

Observa-se que, para fins de análise da pobreza nacional, não são verificados fatores importantes, como as necessidades, as oportunidades (ou a ausência dessas), a cultura, os direitos e as liberdades desses indivíduos. A partir da presente pesquisa, defende-se a introdução das discussões sobre a ampliação da concepção tradicional de pobreza, de modo a refletir a realidade social, em vez da adoção de critérios unicamente monetários, incapazes de traduzir as reais necessidades e privações dos indivíduos. É o que será estudado adiante.

<sup>177</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 198.

<sup>178</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 120.

### 3.2 A pobreza em sentido amplo: privação de oportunidades

Para que políticas visando à erradicação da pobreza sejam efetivadas e satisfatórias, torna-se essencial compreender e discutir o sentido do termo pobreza. Conforme já exposto anteriormente, o critério utilizado na maioria das pesquisas em nível mundial e nacional para auferir o nível de desenvolvimento de uma localidade ou de uma nação, bem como o grau de pobreza de uma comunidade, é o critério monetário. Trata-se da vinculação da concepção de desenvolvimento e pobreza à renda mensal do indivíduo.

Entretanto, a utilização desse critério sem considerar outros aspectos importantes, como as liberdades dos indivíduos, as suas necessidades e a capacidade de escolher entre as diversas oportunidades, torna o estudo insatisfatório e incompatível com a realidade. O que se propõe é que, além do aumento de renda, sejam considerados outros fatores, como a privação das liberdades e das oportunidades dos indivíduos, para aferição do desenvolvimento e da pobreza e para a promoção de políticas públicas eficazes.

Corroborando esse entendimento, Pedro Demo<sup>179</sup> afirma que “pobreza não pode ser definida apenas como carência. Se assim fosse, não teria causas sociais [...] ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter”. Nessa perspectiva, não são apenas os critérios monetários que serão capazes de afirmar quem é pobre e quem não é. Mas é, sobretudo, análise detalhada das necessidades dos indivíduos, da privação das liberdades e das oportunidades dos membros de certa comunidade.

A pobreza é um atentado contra o direito à vida<sup>180</sup>. Impede o exercício das liberdades, conforme já explanado, e a participação democrática e consciente do cidadão. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres<sup>181</sup> afirma que “sem o combate às causas da supressão das liberdades

<sup>179</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**: polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Autores Associados, 2001, p. 13. Como exemplo, pode-se citar o caso de um empresário rico, que abandona seus bens materiais e passa a viver de forma simples. Ou de alguém que passa fome porque está fazendo jejum, por alguma causa específica, ou está fazendo dieta para emagrecer. Nesses exemplos, os sujeitos não “têm” certos bens materiais, mas optaram por não ter. É diferente de alguém que é pobre ou passa fome sem ter escolhido essa sorte. Assim, a compreensão de que a pobreza é somente falta de renda ou de certos bens materiais é insuficiente para refletir a realidade e a multiplicidade de casos concretos. No mesmo sentido, “a pobreza não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades e não desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres”. REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 66.

<sup>180</sup> Mensagem da EAPN Portugal no dia 17 de Outubro de 2012, **Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza**. Disponível em: <[http://www.eapn.pt/documentos\\_visualizar.php?ID=323](http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=323)> Acesso em: 19 dez. 2012.

<sup>181</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 21.

básicas, dos mínimos sociais ou dos direitos constitucionais fundamentais, não se chega à erradicação da pobreza”.

Conforme já exposto, o critério monetário para auferir quem é pobre não é o mais indicado, tendo em vista que não considera outros elementos fundamentais, como as suas necessidades e peculiaridades e a garantia de direitos básicos como a democracia, a liberdade e igualdade. Ademais, a fim de que os indivíduos sejam efetivamente autores das mudanças sociais, e não apenas expectadores, urge a preocupação do Estado em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas. É essa a perspectiva que se defende no presente trabalho.

Ao introduzir aspectos relacionados à política nos debates acerca da definição de pobreza, o significado usual de carência material perde o sentido. O cerne da questão é a ausência de oportunidades. Não é o “não ter”, mas é o não poder sequer ter a oportunidade de ter. É a condição humana como objeto de manipulação alheia<sup>182</sup>.

Desse modo, “a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política”<sup>183</sup>.

Nessa perspectiva, destaca-se que o crescimento econômico não garante a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Por outro lado, a expansão dos serviços de educação, saúde e saneamento básico, por exemplo, aumenta as capacidades dos indivíduos e as oportunidades de participação e emancipação social, concretizando, assim, a ideia de desenvolvimento social e humano. Este desenvolvimento, por sua vez, influencia não só no aumento da qualidade de vida das pessoas, mas também “no crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada”<sup>184</sup>.

O que se pretende afirmar é que o investimento no crescimento econômico sem a introdução de políticas públicas efetivas de acesso aos serviços de educação e saúde, por

<sup>182</sup> Sobre a pobreza material e política, ler DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

<sup>183</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 23.

<sup>184</sup> “O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (...) A expansão dos serviços de saúde, educação, segurança social, etc contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 191.

exemplo, não garante o desenvolvimento da sociedade. Mas o investimento nessas políticas públicas, em contrapartida, geram desenvolvimento econômico a longo prazo.

Afirma Eduardo Paz Ferreira<sup>185</sup> que “a concretização do desenvolvimento exige, então, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança”. Torna-se, assim, pressuposto do desenvolvimento, a exclusão de todos os impeditivos da liberdade: a pobreza, a privação de direitos sociais e individuais, a tirania política, a ausência de oportunidades etc. O desenvolvimento econômico, portanto, deve ser entendido de forma qualitativa e não meramente quantitativa. Deve-se assegurar a qualidade do crescimento<sup>186</sup>, que certamente não é verificado se a base analisada for somente a renda do indivíduo.

A perspectiva adotada no presente trabalho e a concepção de pobreza que se defende coadunam-se com as ideias de Amartya Sen sobre a liberdade como meio e fim para um real desenvolvimento social e humano. Devido à importância de seus escritos como referencial teórico para esta dissertação, analisar-se-á, a seguir, os seus principais ensinamentos a respeito da temática.

### *3.2.1 O pensamento de Amartya Sen*

Afirma-se que o grande mérito de Amartya Sen foi a reintrodução da ética nos debates sobre economia, que, desde Adam Smith, pareceu ser esquecida pelos estudiosos. Não se trata do abandono à teoria clássica, mas de uma visão mais humana e ética da economia, presente em todo o seu discurso<sup>187</sup>.

Segundo Amartya Sen<sup>188</sup>, a garantia das liberdades deve ser priorizada para garantir o desenvolvimento de uma comunidade por duas razões principais: por uma questão avaliatória, já

<sup>185</sup> FERREIRA, Eduardo Paz. *Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 93.

<sup>186</sup> FERREIRA, Eduardo Paz. *Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 99.

<sup>187</sup> Há de se ressaltar que Adam Smith não afastou a ética dos discursos sobre economia, embora muitos estudiosos, por lerem desatenta ou parcialmente os livros do autor, afirmem isto. Gerou-se a ideia de que, para ele, ética e economia são dois institutos inconciliáveis, o que não é verdade. PUTNAM, Hilary. *O colapso da verdade e outros ensaios*. Tradução por Pablo Rubén Mariconda e Sylvia Gemignari Garcia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008, p. 71-72.

<sup>188</sup> Amartya Sen (1933) é economista indiano, laureado com o Prêmio Nobel em 1998. Ajudou a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e é autor das seguintes obras: Sobre ética e economia (*On Ethics and Economics*,

que o desenvolvimento deve visar ao aumento das liberdades das pessoas e somente assim o seu progresso poderá ser verificado; e por uma questão de eficácia, pois o desenvolvimento depende da condição de agente do indivíduo<sup>189</sup>. Para o autor, as liberdades são tanto os meios quanto os fins para o desenvolvimento. E representam, ademais, a possibilidade de realmente “viver uma vida que se tem razão para valorizar”<sup>190</sup>.

Afirma que as liberdades são, em sua essência, produtos sociais, havendo uma linha de mão dupla entre as disposições sociais que visam à expansão das liberdades individuais e as liberdades individuais, que devem ser utilizadas não só em prol da melhoria de vida de cada um, mas para a coletividade<sup>191</sup>.

O sentido da palavra liberdade, para Amartya Sen, é amplo, no sentido de que alberga tanto a liberdade negativa, ou seja, a ausência de obstáculos que impedem o exercício de direitos, como a liberdade positiva, que seria a existência de meios ou instrumentos para que as pessoas exerçam suas capacidades da forma que melhor convir<sup>192</sup>. Assim, “considera-se importante que todos tenham condições de exercer a liberdade, por preencherem as condições necessárias para fazerem escolhas”<sup>193</sup>.

Para o economista, a liberdade é valiosa por duas razões principais: pelo fato de conferir mais oportunidade para as pessoas buscarem seus objetivos (tudo aquilo que se valoriza), bem como em razão da importância do processo de escolha. Sendo as pessoas livres, tem-se a certeza de que não se está sendo forçado a tomar esta ou aquela decisão, em razão de limitações impostas por outras pessoas<sup>194</sup>.

Em seus estudos, Amartya Sen dedica-se à análise de cinco liberdades consideradas instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de

em 1987), Desenvolvimento como liberdade (*Development as freedom*, em 1999), A ideia de Justiça (*The idea of justice*, em 2009), entre outros.

<sup>189</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

<sup>190</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 102.

<sup>191</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 49.

<sup>192</sup> Sobre os conceitos de liberdades negativa e positiva, ler BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1958.

<sup>193</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Amartya Sen como intérprete crítico da teoria de John Rawls**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

<sup>194</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 262.

transparência e segurança protetora<sup>195</sup>. São consideradas instrumentais devido ao modo como esse conjunto de liberdades específicas<sup>196</sup> contribui para a expansão da liberdade humana em geral e, consequentemente, para o desenvolvimento.

As liberdades políticas são as oportunidades que todos possuem de escolher quem deve governar e que princípios devem reger a comunidade, constituindo, também, as possibilidades de fiscalização e controle da gestão pública<sup>197</sup>. Os indivíduos podem discutir, criticar, sugerir e expressar a sua vontade perante as autoridades, exigir a promoção de serviços públicos de qualidade, bem como a responsabilidade em caso de inadimplemento.

Engloba a liberdade de expressão, de viver uma política sem censura, da possibilidade de escolha livre de ideologias e partidos políticos. É, assim, a possibilidade de atuação do indivíduo na vida pública. Assim, afirma o autor, “uma pessoa com renda elevada, mas sem oportunidade de participação política, não é ‘pobre’ no sentido usual, porém claramente é pobre no que diz respeito a uma liberdade importante”<sup>198</sup>.

Em estudo sobre a temática, Eduardo Paz Ferreira<sup>199</sup> corrobora o entendimento de Amartya Sen, ao asseverar que um Estado democrático é mais favorável ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, na medida em que possibilita as discussões e os apontamentos de erros, bem como chama a atenção das autoridades para as reais necessidades da comunidade. “A privação de voz equivale à falta de reconhecimento do indivíduo como sujeito por parte daqueles que o silenciam ou não querem vê-lo, como se além do silêncio lhe fosse imposta a

<sup>195</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 25.

<sup>196</sup> O autor fala em intitulamentos (*entitlement*): “O entitlement de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 57.

<sup>197</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 58.

<sup>198</sup> Sobre a democracia e as liberdades políticas, o autor afirma: “por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 209.

<sup>199</sup> FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses**: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004, p. 79.

invisibilidade”<sup>200</sup>. Daí a importância da garantia de um espaço para que se possa discutir, expor, propor e agir. Daí a importância, portanto, de um espaço efetivamente democrático.

Quanto às facilidades econômicas, estas se referem à possibilidade de utilização dos recursos econômicos para consumo ou produção<sup>201</sup>. As alternativas e os bens que as pessoas possuem dependem dos recursos disponíveis, portanto, o modo com as rendas geradas são distribuídas possuem bastante relevância no assunto relacionado à garantia de liberdades como meio e fim para o desenvolvimento.

As oportunidades sociais, por sua vez, são as oportunidades estabelecidas na área de educação, saúde, saneamento básico etc, que proporcionam a potencialização da liberdade substantiva de o indivíduo viver com qualidade. Trata-se da efetivação de direitos sociais básicos, essenciais para a garantia da dignidade de cada um.

Quanto às garantias de transparências, estas se referem à necessidade de clareza, sinceridade e dessegredo entre as pessoas e entre as pessoas e o poder público. Por fim, a segurança protetora relaciona-se à necessidade de se garantir uma rede de segurança social, “impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte”<sup>202</sup>.

Para Amartya Sen, a pobreza deve ser vista como a privação de capacidades básicas e não apenas como baixo nível de renda. O termo capacidade, para o economista, significa “um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)”<sup>203</sup>. No mesmo sentido, ensina Hilary Putnam<sup>204</sup>: “as capacidades, no sentido de Sen, não são simplesmente funcionalidades valiosas, elas são as *liberdades* de usufruir as funcionalidades valiosas”.

Em outras palavras, a perspectiva da capacidade humana relaciona-se à liberdade substantiva de se levar a vida que se tem razão para desejar, bem como aperfeiçoar as escolhas e

<sup>200</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 35.

<sup>201</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 59.

<sup>202</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 60.

<sup>203</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 105.

<sup>204</sup> PUTNAM, Hilary. **O colapso da verdade e outros ensaios**. Tradução por Pablo Rubén Mariconda e Sylvia Gemignari Garcia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008, p. 71.

as oportunidades que cada um possui<sup>205</sup>. Segundo o autor, as capacidades humanas são importantes na medida que apresentam relevância direta para o bem estar e para a dignidade das pessoas, bem como influência indireta para a promoção de mudanças sociais e para o aumento da produção econômica.

Há de se ressaltar que o enfoque das capacidades é a vida humana e não apenas objetos que visam à utilidade e à conveniência, como mercadorias e a renda, que há muito vem sendo o critério utilizado para aferição da pobreza e do desenvolvimento. A capacidade humana relaciona-se à ideia de liberdade substantiva e concentra-se na “aptidão real” de se fazer algo que se valoriza<sup>206</sup>. Caracteriza-se, pois, como “liberdade para o bem-estar” (cada indivíduo tem liberdade para promover o seu próprio bem-estar) e como “liberdade de agência” (cada um tem liberdade alcançar os objetivos de acordo com os valores que, com razão, deseja-se promover)<sup>207</sup>.

O bem-estar relaciona-se ao sucesso dos funcionamentos realizados. Estes são estados e ações que compreendem a vida humana, variando entre as possibilidades mais básicas, como alimentar-se corretamente e ter saúde e moradia, até as mais complexas, como ser feliz, ter ética e respeito, entre outros. Como os funcionamentos constituem a noção de bem-estar, torna-se imprescindível que os indivíduos possuam capacidade para realizar funcionamentos. E esta capacidade não é outra coisa senão a liberdade de realizar os funcionamentos que se deseja por alguma razão. A liberdade, assim, de levar a vida que se valoriza.

Nos termos do autor, “a capacidade é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos”<sup>208</sup>. Concentra-se na liberdade em si mesma e não nos meios para se chegar à liberdade. Desse modo, para avaliar o bem-estar, o enfoque deve ser os funcionamentos e as capacidades e não a renda.

Alguns argumentos podem ser citados em prol da concepção de Amartya Sen: inicialmente, importa afirmar que a renda é apenas útil. Sem a renda, deixa-se de fazer certas atividades, deixa-se de ter acesso às mais variadas capacidades e liberdades humanas. Porém a

<sup>205</sup> “A capacidade na qual estamos interessados é o nosso potencial de realizar várias combinações de funcionamentos que possamos comparar e julgar entre si com relação àquilo que temos razão para valorizar”. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 267.

<sup>206</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 287.

<sup>207</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 323.

<sup>208</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 89.

renda, em si, não é uma liberdade. Ela apenas permite ou facilita o acesso a ela. É, pois, um instrumento (e não é o único). Portanto, melhor que garantir o instrumento que possa facilitar o acesso às liberdades seria garantir as próprias liberdades.

Nesse sentido, afirma o autor: “o enfoque tem que incidir sobre as liberdades geradas pelos bens e não sobre os bens em si mesmo”.<sup>209-210</sup> Isso porque “há excelentes razões para não considerar os rendimentos e a opulência como importantes em si, em vez de valorizá-los condicionalmente pelo que ajudam as pessoas a realizar”<sup>211</sup>.

Outrossim, a relação entre o nível de renda e o nível de oportunidades e de capacidades é relativa e flexível. Por exemplo: duas pessoas que ganham o mesmo salário podem apresentar necessidades diferentes, se uma tem cinco filhos e um deles é doente, necessitando de cuidados especiais, e a outra é solteira, sem responsabilidades adicionais.

Aliás, pode ser até que o que tem cinco filhos possua um salário bem mais elevado, mas, por ter gastos excessivos, não tem acesso a todas as capacidades que tem aquele que ganha menos, mas quase não possui gastos. Assim, o critério de renda, por si só, não é suficiente (embora seja um indicativo relevante), para aferir que tem e quem não tem maior necessidade de ajuda do Estado e dificuldade de exercer as suas capacidades.

Há diversos fatores que influenciam e alteram as relações entre o nível de renda e de oportunidades: *heterogeneidades pessoais*, como no exemplo citado no parágrafo anterior; *diversidades no ambiente físico*, considerando as condições ambientais das mais diversas localidades (por exemplo, há regiões mais propensas a terremotos, inundações, secas, invernos rigorosos etc) e as suas implicações na vida das pessoas bem como na determinação de suas necessidades; *variações sociais*, no que tange ao acesso à saúde, à educação pública, à segurança,

<sup>209</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 38.

<sup>210</sup> Nesse mesmo sentido, afirma Ana Paula Ornellas Mauriel: “a riqueza não é o fim que buscamos por si só. Nós a buscamos por sua utilidade, que está nas coisas que ela permite fazer: ela nos ajuda a obter liberdades substantivas.” MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 100.

<sup>211</sup> Como exemplo, o autor cita: “A liberdade de poder evitar a morte prematura é, evidentemente, em grande parte incrementada por uma renda mais elevada (isso não se discute), mas ela também depende de muitos outros fatores, em particular a organização social, incluindo a saúde pública, a garantia de assistência médica, a natureza da escolarização e da educação, o grau de coesão e harmonias sociais, e assim por diante”. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 260-261.

entre outros; por fim, *diferenças de perspectivas relacionais*, no que tange às características culturais e da personalidade dos indivíduos<sup>212</sup>.

Ademais, “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria”<sup>213</sup>. É preciso, porém, garantir esses serviços públicos, para que o indivíduo tenha a chance de mudar de vida, se ele desejar, e ter acesso às mesmas oportunidades que os demais.

Para o autor, a pobreza pode ser definida como uma privação de capacidades básicas. Nessa perspectiva, a estrutura e o raciocínio de combate à pobreza atual deve ser invertida: deve-se aumentar as capacidades para que uma pessoa possa ter a oportunidade de auferir mais renda, e não aumentar a renda para que uma pessoa tenha mais capacidades. Por isso as políticas públicas não devem priorizar a transferência direta de renda e, sim, a melhoria dos serviços públicos básicos, garantido os direitos sociais e fundamentais dos indivíduos.

Na análise de Ana Paula Ornellas Mauriel<sup>214</sup>: “um auxílio de renda, portanto, é uma iniciativa muito limitada, uma vez que não alcança outras dimensões de privação”. Amartya Sen ressalta o perigo de uma análise baseada apenas em critérios monetários: pode acabar distorcendo a realidade e tornar inefetivas as políticas antipobreza, pois ignora outras privações e a miséria dos mais pobres entre os considerados pobres<sup>215</sup>.

Outrossim, a análise da pobreza com base tão somente na renda acaba tornando a resolução da problemática cada vez mais difícil, pois muitas pessoas continuarão a viver de forma limitada, sem a oportunidade de levar a vida que se deseja. O desenvolvimento torna-se, assim, uma realidade cada vez mais distante. Desse modo, muito mais que um compromisso com o

<sup>212</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 289-290.

<sup>213</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 124.

<sup>214</sup> MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 104.

<sup>215</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 168. Em outra passagem (p. 75), o autor afirma: “os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer isso ou aquilo”.

aumento de renda, “o desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade”<sup>216</sup>.

Ressalta-se que os investimentos em políticas públicas relacionadas à concretização das liberdades, com as voltadas para educação, saúde, moradia e saneamento básico, não podem ser vistas apenas como meios para se alcançar o aumento de renda da população atingida. É muito mais que isso. Essas políticas públicas possibilitam um crescimento consciente, o exercício da cidadania, o alargamento de oportunidades para levar a vida que se deseja e a ampliação das liberdades, em suas mais diversas formas. Assim também afirma Amartya Sen<sup>217</sup>:

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde, etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. (...) o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda (...) um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes.

Nessas discussões, as liberdades devem ser colocadas “em cima do palco”<sup>218</sup>. O enfoque não deve ser a renda e, sim, o indivíduo: suas liberdades, suas oportunidades, suas capacidades. Não mais a renda. O *ser* passa a ter mais relevância que o *ter*, em sua literatura. Desse modo, o êxito de uma sociedade não pode basear-se na renda, por ser um critério insuficiente para descrever a realidade. Deve, porém, basear-se nas liberdades substantivas de que os indivíduos gozam. Portanto, a verificação de um real desenvolvimento humano e social não depende, diretamente, da renda que certa sociedade possui. Para o economista indiano, é um erro acreditar que “o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos têm condições de ter”<sup>219</sup>.

Isso porque não é o desenvolvimento econômico que garante o êxito de uma sociedade, pois este não garante o desenvolvimento social. Porém investir diretamente em

<sup>216</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 378.

<sup>217</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 126.

<sup>218</sup> “como liberdade diz respeito aos processos de tomadas de decisão e às oportunidades de obter resultados considerados valiosos, não podemos restringir a esfera de nosso interesse apenas aos resultados na forma da promoção de produção ou renda elevada ou de geração de consumo elevado (...) esses processos têm de ser entendidos como sendo, em si, partes constitutivas dos fins do desenvolvimento”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77.

<sup>219</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 190.

políticas públicas eficientes e garantir as liberdades dos indivíduos, pode gerar, a longo prazo, um desenvolvimento econômico para o país. Sobre o assunto, afirma Amartya Sen<sup>220</sup>: “um país não precisa esperar até vir a ser muito rico antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais”.

Para Ana Paula Ornellas Mauriel<sup>221</sup>, desta forma Amartya Sen tenta reaproximar a economia e a ética. Aquela pode se tornar bem mais produtiva “se incorporar as considerações éticas que moldam o comportamento humano”. É que se o auto-interesse for deixado de lado, uma pessoa pode orientar-se pelo bem comum, pelo bem estar geral, e não para atender a interesses exclusivamente pessoais.

Afirma-se que o grande mérito de Amartya Sen foi trazer ao centro do debate sobre o combate à pobreza e os caminhos para o desenvolvimento temas que anteriormente eram esquecidos<sup>222</sup>. Suas ideias causaram impactos positivos nos estudos sobre a temática, a partir do pressuposto de que, para haver um real desenvolvimento social e humano, torna-se imprescindível eliminar todas as formas impeditivas do exercício das liberdades, como a pobreza, a tirania, a ausência de oportunidades econômicas e de concretização de direitos sociais, de transparência política etc. Deve-se buscar a garantia das liberdades instrumentais a fim de se alcançar a liberdade e o desenvolvimento em termos substanciais.

O desenvolvimento deve ser entendido em caráter qualitativo e não meramente quantitativo. Os indicadores sociais devem levar em consideração aspectos mais amplos que o caráter meramente monetário, pois só assim retratará a realidade vigente. Um avanço na questão dos indicadores sociais foi a criação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), em 1990, que visa à análise do desenvolvimento sob três principais aspectos: “viver uma vida longa e saudável, ser instruído e ter um padrão de vida digno”<sup>223</sup>. Entretanto, mesmo após a criação do

<sup>220</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

<sup>221</sup> MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 91.

<sup>222</sup> FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses**: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004, p. 93.

<sup>223</sup> PNUD, **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2002/RDH%202002%20Portuguese%20one%20big%20file.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

IDH, o critério monetário continua a ser o mais utilizado para aferição da pobreza nos mais diversos países, bem como ponto de partida para criação de políticas públicas visando à sua erradicação.

O problema do combate à pobreza é muito mais complexo que se imagina. A necessidade da alteração da concepção tradicional implica consequências muito mais sérias que apenas uma mudança no seu significado. Implica, pois, a modificação da justificação das políticas públicas e de toda a compreensão acerca do desenvolvimento econômico e social.

### 3.3 Notas sobre o mínimo existencial

Ao se discutir pobreza e suas mais diversas concepções, surge o debate relacionado à teoria do mínimo existencial<sup>224</sup>. Para Ricardo Lobo Torres<sup>225</sup>, “o combate à miséria e à própria pobreza, respectivamente, deve ser feito pelo fortalecimento dos instrumentos de garantia do mínimo existencial e pela expansão das prestações positivas dos direitos sociais”.

A teoria do mínimo existencial surgiu na Alemanha, por parte de juristas que defendiam a juridicidade dos direitos sociais, não previstos na Lei Fundamental de 1949. Defendia-se um “genuíno direito subjetivo público à ajuda social”, destinado aos indivíduos mais carentes de auxílio estatal, com a finalidade de garantir-lhes o mínimo para viver com dignidade<sup>226</sup>.

O mínimo existencial pode ser definido como “um complexo de interesses ligados à preservação da vida, à fruição concreta da liberdade e à dignidade da pessoa humana”<sup>227</sup>. No Brasil, o direito ao mínimo existencial está consubstanciado no art. 1º, III, da Constituição Federal, na previsão do princípio fundamental à dignidade da pessoa humana. Isso porque o mínimo existencial não significa exatamente um conjunto de direitos básicos suficientes para a

<sup>224</sup> Importa destacar que, de acordo com Ricardo Lobo Torres, a Teoria do Mínimo Existencial é normativa, uma vez que não se preocupa em explicar fenômenos e, sim, em concretizar o mínimo existencial no mundo real. É, ademais, interpretativa, posto que implica impactos hermenêuticos e, por fim, é dogmática já que lhe interessa concretizar os direitos a partir de suas fontes legislativas e jurisprudenciais. TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 26-27.

<sup>225</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 17.

<sup>226</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 203.

<sup>227</sup> GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 202.

garantia da existência humana, mas, sim, um conjunto de direitos básicos voltados à garantia de uma existência com dignidade.

Desse modo, acrescentou-se ao rol de direitos sociais um novo direito social, independente de sua menção expressa na Constituição ou em legislação infraconstitucional: o direito a um mínimo para uma existência digna. Nesta dissertação, adota-se o conceito de dignidade da pessoa humana proposto por Ingo Sarlet<sup>228</sup>:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Dignidade alberga a noção de respeito, de uma vida saudável, com o mínimo de qualidade. Não é um direito, pois não pode ser concedida por um ordenamento jurídico ou pelo Estado. É princípio fundante da República Federativa do Brasil, elemento que confere sentido e unidade à ordem constitucional e vetor de interpretação das mais diversas normas existentes no ordenamento jurídico<sup>229</sup>.

Nesse diapasão, o mínimo existencial não representa somente “um *standard* mínimo de condições materiais para o exercício dos direitos fundamentais clássicos”<sup>230</sup>, mas um conjunto mínimo para se viver bem, para se viver com dignidade. Em outras palavras, “embora o mínimo existencial esteja compreendido no conteúdo essencial dos direitos fundamentais, nem por isso a recíproca é verdadeira, pois não é qualquer conteúdo essencial que se transforma em mínimo existencial, se lhe falta a nota específica de direito à existência digna”<sup>231</sup>.

Questiona-se a necessidade de se reduzir, teleologicamente, o conteúdo normativo dos direitos sociais a um mínimo, sobretudo quando o texto constitucional garante um conjunto de direitos muito mais ambicioso. Jorge Reis Novais<sup>232</sup> explica que a resposta está na importância

<sup>228</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 73.

<sup>229</sup> v. nota de rodapé nº 152.

<sup>230</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 191.

<sup>231</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 89.

<sup>232</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 191.

de se assegurar uma força normativa à Constituição, para que os direitos sociais não restem vazios de conteúdo por falta de concretude. Em razão das limitações políticas e orçamentárias, não é possível garantir todos os direitos sociais de todos os indivíduos ao mesmo tempo. Por isso, garante-se, pelo menos, o mínimo para se viver com dignidade.

Desse modo, “o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça”<sup>233</sup>. Estes seriam os quatro pilares do direito ao mínimo existencial, pois sem eles não há condições de se viver, ainda que de forma mínima, com qualidade e com dignidade.

O grande problema relacionado ao tema do direito ao mínimo existencial é a sua quantificação. Na prática, o que é o mínimo existencial? Qual é o núcleo essencial dos direitos fundamentais que deve ser garantido independente da reserva do possível?

Numa tentativa de responder aos questionamentos acima, afirma-se que o direito ao mínimo existencial deve atender aos seguintes pressupostos: capacidade de universalização e “extensão delimitada pelo nível de tributação da sociedade”<sup>234</sup>. Quanto à capacidade de universalização, esta corresponde à presunção de que as necessidades vitais e básicas são iguais para todos os seres humanos, afinal, todos devem ser tratados com o mesmo respeito e apresentam as mesmas necessidades básicas para sobrevivência. Quanto à extensão a depender do nível de tributação da sociedade, trata-se da necessidade de se prover recursos para custear esses direitos, afinal, “sem recursos os direitos simplesmente tornar-se-ão promessas vãs”<sup>235</sup>.

Nas palavras de Felipe Melo Fonte<sup>236</sup>, “o mínimo não deve incluir ‘qualquer coisa’ necessária à dignidade, mas sim somente o essencial. E a definição do essencial, no esquema do seguro hipotético, envolve aquilo que a sociedade paga na forma de tributos, em uma via de mão dupla”. Por isso se afirma que o mínimo existencial estaria imune à reserva do possível: o mínimo já está incluso no orçamento (ou, pelo menos, deveria estar), posto ser um núcleo

<sup>233</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. In: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras Complementares em Direito Constitucional: Direitos Humanos e Direitos Fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 131-152.

<sup>234</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 215.

<sup>235</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 217.

<sup>236</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 219.

indisponível e inegável, limitando a discricionariedade estatal<sup>237</sup>. Assim, o que vai definir quanto é o mínimo é a quantidade de tributos paga pelos contribuintes, já que os tributos são a principal receita do Estado, mas o fato é que há um mínimo de prestações que, além de o Estado ter o dever de garantir, não pode negar.

Desse modo, só o que não está incluído no âmbito do mínimo existencial pode ser limitado pelo legislador ordinário e pelo Poder Executivo. Corroborando esse entendimento, esclarece Ricardo Lobo Torres<sup>238</sup>: “pode prevalecer a discricionariedade administrativa em tema de mínimo existencial? Parece-nos que não: a Administração está obrigada a empenhar a e realizar a despesa”. Portanto, a teoria da reserva do possível não é aplicada em relação ao mínimo existencial.

Embora esta limitação fática dos tributos pagos pelo contribuinte seja relevante para responder ao questionamento relacionado ao que significa o mínimo existencial na prática, bem como tentar responder a questão da sua quantificação, há uma zona de penumbra à qual os autores não conseguem responder. Isso porque se sabe que o valor pago pelos contribuintes não custeia apenas o mínimo existencial, mas a prestação de inúmeros serviços públicos e os investimentos para o desenvolvimento socioeconômico do país. Assim, a questão ainda persiste: quanto do dinheiro pago pelo contribuinte custeia o mínimo existencial e quanto custeia a outra gama de responsabilidades do Estado? Quanto é, afinal, o mínimo existencial?

No Brasil, em razão da inefetividade dos direitos sociais e da má qualidade dos serviços públicos, aumentou-se a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário para se ter acesso a direitos básicos. Os juízes tentam, assim, definir, em cada caso concreto, o que faz e o que não faz parte do conteúdo do mínimo existencial, gerando confusões e insegurança jurídica. Muitas vezes, o que deveria fazer parte da discricionariedade do legislador e do Administrador acaba sendo exigido pelos magistrados, que, por não compreenderem, de fato, o que é o mínimo

---

<sup>237</sup> O conceito de discricionariedade adotado no presente texto é o apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello: “discricionariedade é a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 761.

<sup>238</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 102.

existencial, concedem ao jurisdicionado mais que o que o princípio da separação dos poderes permite<sup>239</sup>, sobretudo em matéria de direito à saúde.

A imprecisão do significado do termo pode acabar resultando num quadro de decisões sem argumentos plausíveis sobre se um determinado fato constitui ou não o mínimo existencial. Afinal, se tudo o que for pleiteado foi considerado mínimo existencial, haverá caos no orçamento e possível colapso do Estado. Assim, apesar da nobre intenção do julgador de albergar o maior número de direitos possíveis e de atender, ao máximo, às necessidades dos jurisdicionados, há se ressaltar que isso pode acabar gerando uma desvalorização do mínimo existencial e até mesmo a perda de sua força normativa.

Conforme já dito, embora todos os direitos fundamentais tenham um núcleo essencial, isso não quer dizer que todos esses núcleos estejam inseridos no conteúdo do mínimo existencial. Por tratar-se de matéria complexa, não raro se vê confusão por parte dos magistrados em relação à temática, o que pode levar à banalização deste direito<sup>240</sup>.

Também não há precisão em relação ao que seria a reserva do possível. Sobre o assunto, destacam-se as críticas de Ricardo Lobo Torres<sup>241</sup>:

A desinterpretação, operada no Brasil pela doutrina e pela jurisprudência, do conceito de reserva do possível, serviu para alargar desmesuradamente a judicialização da política orçamentária até o campo dos direitos sociais, ao confundi-los com os fundamentais. Ao mesmo tempo enfraqueceu os direitos fundamentais, que passaram a ser sujeitos àquela cláusula. No Brasil, portanto, passou a ser reserva fática, ou seja, possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira, que pode compreender a existência de dinheiro sonante na Caixa do Tesouro, ainda que destinado a outras dotações orçamentárias! Como o dinheiro público é inesgotável, pois o Estado sempre pode extrair mais recursos da sociedade, segue-se que há permanente possibilidade fática de garantir direitos, inclusive na via do sequestro da renda pública! Em outras palavras, é impossível a tal reserva do possível fática.

<sup>239</sup> O tema relacionado ao controle judicial das políticas públicas e os limites da atuação do Poder Judiciário é bastante recorrente e relevante. Entretanto, por necessidade de corte epistemológico, não será objeto de estudo na presente pesquisa. Para o aprofundamento do assunto, recomenda-se a leitura de JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2009; FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013; GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>240</sup> A possível banalização em razão do mal uso de um termo jurídico também é discussão recorrente em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esta também não pode ser tratada como “um espelho no qual todos veem o que desejam ver”. Em SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 121.

<sup>241</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 110.

É exatamente isso que acontece. Por não haver uniformidade de entendimento e um parâmetro para quantificar, na prática, o conteúdo do mínimo existencial e da reserva do possível, quase tudo o que é pleiteado é concedido pelo Poder Judiciário, sobretudo em relação ao direito à saúde, pondo em cheque o princípio da separação dos poderes, corroborando para uma possível atuação arbitrária dos juízes e para o colapso financeiro do Estado.

É preciso haver o equilíbrio entre o que é concedido pelos magistrados e o que pode ser concretizado pela Administração, sob pena de haver a desvalorização e o esvaziamento do conteúdo do mínimo existencial. Afinal, os direitos têm custos. E estes são altos! Como destaca Flávio Galdino<sup>242</sup>, “o senso comum formado no pensamento jurídico brasileiro em todos dos direitos fulcra-se em premissa equivocada, qual seja, de que existem direitos fundamentais cuja tutela por parte do Estado independe de qualquer ação positiva, e, portanto, de qualquer custo”.

Não obstante essas discussões, que estão longe de chegarem ao fim, o fato é que não se nega a existência de um mínimo existencial, que seria um conjunto de direitos básicos suficientes para garantir a existência mínima dos indivíduos. O que se discute é a sua quantificação, porém não a sua existência. Nesse diapasão, alguns estudiosos abordam a temática do que seria esse mínimo existencial e qual seria a melhor forma de garantí-lo. A seguir, apresentar-se-á o ponto de vista de Philippe Van Parijs, cuja compreensão é essencial para o desenvolvimento deste trabalho.

### 3.3.1 O pensamento de Van Parijs

Corroborando a ideia de um mínimo existencial, Philippe Van Parijs<sup>243</sup>, economista político belga, propõe a introdução de um rendimento mínimo universal (*Universal Basic Income – UBI*). Para o autor, uma renda básica universal seria um forte instrumento de concretização da justiça social, pois permitiria a todos a possibilidade de adquirir bens e serviços que todos

<sup>242</sup> GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos.** Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 391.

<sup>243</sup> Philippe Van Parijs (1951) é filósofo e economista político, autor de *O que é uma sociedade justa?* (*Qu'est-ce qu'une société juste?*, em 1991), *Real Freedom for All* (1995), *What's Wrong with a Free Lunch?* (2001), entre outros.

precisam para atingir seus objetivos<sup>244</sup>. Essa renda mínima, como o próprio nome sugere, possibilita uma existência digna mínima para todos os indivíduos.

O autor defende uma liberdade real para todos (*real-freedom-for-all*), a partir da introdução dessa renda básica universal: “*If real freedom is a matter of means, not only of rights, peoples's incomes are obviously of great importance*”<sup>245</sup>. Para Van Parijs, um indivíduo será realmente livre se, além da liberdade formal, garantida pelo Direito, tiver oportunidade de fazer não só o que se quer, mas o que se pode querer fazer. E essa liberdade não é só de poder escolher perante várias mercadorias, mas, principalmente, de poder escolher entre vários estilos de vida possíveis<sup>246</sup>.

Se a liberdade for concebida apenas como aquilo que se quer fazer, poderá ocorrer uma manipulação da liberdade. Alguém pode fazer outro acreditar que o que se quer é o que se tem, por exemplo, gerando um quadro de conformação social. Em outras palavras, alguém pode ser moldado. Pode ser considerado livre, quando, em verdade, suas preferências são manipuladas por alguém ou por um grupo.

Ademais, a concepção de liberdade de Van Parijs não se baseia no interesse público, ou na vontade geral, como sugere Rousseau. Não há, assim, uma vinculação necessária entre liberdade e virtude cívica. Portanto, o autor considera que haverá uma liberdade real para todos quando todos forem livres para escolher não só entre o que se quer, não só entre o que a vontade geral quer, mas, sobretudo, entre o que se pode querer fazer<sup>247</sup>.

Uma sociedade livre, de acordo com sua teoria, chamada *real libertarianism*, é aquela que satisfaz as seguintes condições: a) uma estrutura sólida de direitos, garantindo segurança aos indivíduos; b) uma estrutura que permita que cada pessoa pertença a si (*self-ownership*); c) uma estrutura que possibilite a cada pessoa o máximo de oportunidades para fazer o que se pode

<sup>244</sup> VAN PARIJS, Philippe. *A basic income for all*. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 3.

<sup>245</sup> Em tradução livre: se uma liberdade real é uma questão de meios, e não só de direitos, a renda das pessoas apresentam, obviamente, grande relevância. VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press, p. 30.

<sup>246</sup> Em suas palavras, “*A free society, on this account, might be characterized, for example, as one that can determine its fate according to its wishes, one that is not just independent from outside powers, but also in full control of itself*”. VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press, p. 32-33.

<sup>247</sup> VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press, p. 18-19.

querer fazer (*leximin opportunity*)<sup>248</sup>. Uma sociedade, assim, em que todos são o mais livre possível.

Essa estrutura concretiza-se a partir da introdução de uma renda básica universal (chamada pelo autor de *UBI*)<sup>249</sup>. Isso porque, para o autor, a liberdade de cada um depende da quantidade de recursos disponíveis para se fazer livre. A preferência pela transferência direta de renda em vez de produtos, como uma cesta básica, corrobora a sua concepção de liberdade: cada um deve ter autonomia suficiente para escolher o que se deseja fazer com o dinheiro recebido.

Essa renda básica seria paga pelo Governo para cada membro adulto da sociedade, independentemente do lugar em que se vive, da quantidade de dependentes, não importando também se o indivíduo trabalha ou não e se é rico ou pobre<sup>250</sup>. O valor da renda seria uniforme e paga em intervalos regulares e destinada não só aos cidadãos, mas a todos os residentes permanentes<sup>251</sup>.

Embora sua ideia proposta seja interessante e possa contribuir, de certa forma, com a luta pela erradicação da fome, já que todos os indivíduos receberiam certa renda oferecida pelo Governo, algumas críticas podem ser observadas. Inicialmente, deve-se destacar que o autor não afirma qual seria o valor dessa renda básica, tornando o estudo pouco prático<sup>252</sup>. Afinal, quanto seria suficiente para garantir essa potencialização da liberdade? Ademais, deve-se observar que essas transferências trariam custos altíssimos para os cofres públicos. Considerando que o Estado possui um orçamento definido, dificilmente seria possível chegar a um valor considerado justo ou suficiente para todos.

No Brasil, atualmente, questionam-se os valores repassados aos beneficiários do Programa Bolsa Família, programa de transferência direta de renda que atende a quase 14

<sup>248</sup> VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press, p. 25.

<sup>249</sup> O autor explica que a ideia de uma renda básica é antiga. Em suas palavras: “*Under various labels – ‘state bonus’, ‘national dividend’, ‘social dividend’, ‘citizen’s wage’ ‘citizen’s income’, ‘universal grant’, ‘basic income’, etc. – the idea of a UBI was repeatedly taken up in intellectual circles throughout the twentieth century*”. VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press, p. 7.

<sup>250</sup> VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press, p. 35.

<sup>251</sup> VAN PARIJS, Philippe. **A basic income for all**. In: VAN PARIJS, Philippe. **What’s wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 5.

<sup>252</sup> Segundo o mesmo raciocínio, Gar Alperovitz assevera: “*a limitation of Van Parijs work (and that of most others writing on these matters) concerns how resources are gathered and allocated to achieve the various income guarantees*”. ALPEROVITZ, Gar. **On Liberty**. In: VAN PARIJS, Philippe. **What’s wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 109.

milhões de famílias<sup>253</sup>. Afirma-se que o valor recebido é irrisório e que não altera a condição de pobreza de quem recebe<sup>254</sup>. Pior seria a criação de um programa universal, que atingisse não só os indivíduos considerados pobres ou extremamente pobres, mas todos os adultos residentes de forma permanente no país.

Ora, se faltam recursos para os considerados pobres e extremamente pobres perante a Lei nº 10.836/04, que regulamenta o Bolsa Família, certamente faltariam recursos para a introdução de uma renda básica universal justa, incluindo todos os indivíduos adultos residentes no país. Desse modo, dificilmente a iniciativa cumpriria os objetivos para os quais teria sido criada.

Ademais, cada indivíduo ou grupo familiar possui necessidades distintas. Alguém pode sofrer de uma enfermidade grave, necessitando de tratamentos médicos caríssimos. Alguém pode ter uma dúzia de filhos e estar desempregado. Alguém pode receber a renda básica e não ter acesso à educação e continuar analfabeto. Que liberdade de escolher a vida que pode querer levar esses indivíduos poderiam ter? Certamente, não é a liberdade defendida pelo autor. Dificilmente a renda básica universal seria a solução para o problema das liberdades. Principalmente devido ao fato de que esse valor não seria suficiente para atender às necessidades básicas dos indivíduos e de seus filhos.

Conforme já analisado neste capítulo, entende-se que o critério monetário não é satisfatório para atestar quem necessita ou não necessita de ajuda do Estado ou para definir quem é pobreza ou mais livre. Diversos outros fatores deveriam ser levados em consideração, daí porque os ensinamentos de Van Parijs, apesar de interessantes para o debate, não são suficientes.

Nesse diapasão, Elizabeth Anderson<sup>255</sup> afirma: “*The preference for income rather than inkind transfers (such as education and health care) reflects the commitment of real libertarianism to promoting freedom, conceived as a generic good*”. Do ponto de vista social, o investimento em serviços públicos, como os relacionados à educação, saúde, saneamento básico etc, é mais proveitoso e poderá acarretar em um real desenvolvimento.

<sup>253</sup> DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

<sup>254</sup> Conforme será analisado no último capítulo, os valores variam entre R\$32 e R\$306, a depender do número de filhos e de suas condições.

<sup>255</sup> ANDERSON, Elizabeth. Optional Freedoms. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 70.

Somente o indivíduo com acesso a tais serviços pode considerar-se livre, poderá ter a consciência da vida que se deseja levar. A concepção de liberdade de Van Parijs faz sentido, entretanto os meios propostos para que se possa atingir essa liberdade (com a introdução da renda básica universal) não são suficientes para tanto.

Outra crítica que pode ser feita é em relação à quebra da isonomia. Segundo o autor, todos os indivíduos adultos residentes no país receberiam o benefício de forma permanente. No Brasil, milhões de brasileiros passam fome diariamente, enquanto o país é o segundo maior em relação à frota de helicópteros e aviões particulares do mundo<sup>256</sup>. A desigualdade social é algo preocupante e latente. Assim, por que oferecer o benefício a todos, até mesmo a quem não necessita?

Considerando que o Estado não possui recursos ilimitados, que há um orçamento definido e que existem inúmeros outros bens e serviços financiados pelo Estado, demandando custos altos para os cofres públicos, certamente, alguém com mais necessidade deixaria de receber um valor maior para que um milionário, por exemplo, recebesse o valor da renda básica. Valor este que dificilmente faria qualquer diferença em sua vida.

Nesse sentido, Fred Block<sup>257</sup>, sociólogo americano, critica a falta de discriminação dos beneficiários da UBI e questiona: “*Why pay Bill Gates?*” A transferência desnecessária para alguns indivíduos traria custos milionários para o Estado, enquanto aqueles que realmente necessitam estão deixando de receber o que é justo.

Certo é que há uma dificuldade em definir quem realmente necessita de ajuda financeira do Estado, porém em alguns casos não restam dúvidas. Assim, melhor seria desenvolver um benefício que pudesse atender melhor à isonomia e aos critérios de justiça, no sentido de dar mais àqueles que mais necessitam, em vez de oferecer, de forma igual e indiscriminada, o mesmo valor a todos os residentes no país.

William Galston<sup>258</sup> aponta outro problema referente à criação da UBI: se for implementada somente em algumas nações, poderia gerar uma crise internacional desastrosa, já que os países que introduzissem a transferência de renda aos residentes permanentes seriam um

<sup>256</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 50.

<sup>257</sup> BLOCK, Fred. Why pay Bill Gates? In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 85-89.

<sup>258</sup> GALSTON, William. What about reciprocity? In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 29.

destino bastante procurado pelos cidadãos das nações que não oferecerem esse benefício. Como não há a exigência de contrapartidas e os valores são recebidos de forma permanente, haveria um maior incentivo à imigração para algumas localidades.

Como exemplo, o autor cita: se os Estados Unidos adotarem a UBI e, por exemplo, o México não adotar, os incentivos para os mexicanos deixarem seu país e irem morar nos Estados Unidos, que já são muitos, seriam intensificados drasticamente. Essa situação poderia levar a uma crise econômica, ao aumento do desemprego e, consequentemente, da criminalidade, da inefetividade de serviços públicos etc. Nesse diapasão, Emma Rothschild<sup>259</sup> corrobora o entendimento: “*a UBI might make the inequality between individuals in different societies more obvious and more oppressive*”.

Outra crítica que se pode ser apresentada refere-se à ausência de contrapartidas ou de reciprocidade<sup>260</sup>. Esse argumento, de ordem moral, baseia-se na simples premissa de que se alguém recebe um benefício do Estado, deve fazer contribuições para a sociedade. Uma comunidade deve basear-se num sistema de cooperação. Há o direito de receber, contudo há o dever de contribuir. Essa contribuição deve ir muito além do dever de pagar impostos: deve apresentar-se na forma de contrapartidas em prol do interesse social.

Corroborando esse entendimento, Elizabeth Anderson<sup>261</sup> afirma: “*the UBI promotes freedom without responsibility, and thereby both offends and undermines the ideal of social obligation that undergirds the welfare state*”. A autora segue explicando que a introdução de um programa sem contrapartidas, sem responsabilidade social, acabaria gerando indivíduos egoístas, que não se importam com o interesse da comunidade, mas tão somente com o seu.

Para Van Parijs, aquele indivíduo que em nada contribui para a sociedade, não deseja trabalhar e apenas vive com a renda básica universal, como uma esmola, deve receber a mesma quantia que aquele que trabalha ou deseja trabalhar. Brian Barry<sup>262</sup> critica esse posicionamento:

<sup>259</sup> ROTHSCHILD, Emma. Security and laissez-faire. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 49.

<sup>260</sup> GALSTON, William. What about reciprocity? In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 32.

<sup>261</sup> Em tradução livre: A UBI promove a liberdade sem responsabilidade e, assim, tanto ofende quanto prejudica o ideal da obrigação social que sustenta o Estado-Social. ANDERSON, Elizabeth. Optional Freedoms. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 72.

<sup>262</sup> Em tradução livre: É difícil entender por que aqueles que não têm intenção de exercer uma atividade remunerada deve ter qualquer direito sobre as receitas de um imposto cuja lógica é compensar a sorte daqueles que têm empregos bem remunerados em detrimento de outros que são apenas tão qualificados como e gostariam de trabalhar em seu lugar. BARRY, Brian. UBI and the work ethic. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 68.

*It is hard to see why those who have no intention of engaging in paid employment should have any claim on the proceeds of a tax whose rationale is to offset the good fortune of those who have well-paid Jobs at the expense of others who are just as qualified and would like to be doing them instead.*

Assim, o problema da ideia de Van Parijs não é o fato de todos receberem, até mesmo aqueles que não contribuem e não trabalham. A questão é o Estado custear, permanentemente, o luxo de quem não quer contribuir e nem trabalhar. Edmund Phelps<sup>263</sup>, nesse sentido, assevera: “marginalization must be reduced, not increased. Introducing a UBI would make that task harder”<sup>264</sup>.

Com o recebimento de recursos por tempo ilimitado, sem qualquer dever atrelado, ou seja, sem a exigência de contrapartidas, bastando ser adulto e residente permanente no país, esse quadro de marginalização e de conformação social pode ser potencializado.

Ademais, se a UBI foi introduzida e todos os adultos residentes no país receberem o benefício, como o poder de compra vai aumentar, a tendência é que o preço dos produtos aumente também. Em outras palavras: se todos, sem exceção, receberem o benefício, para todos os efeitos, é como se ninguém recebesse. Os preços dos produtos aumentarão e o valor do benefício não será suficiente para suprir as necessidades básicas dos indivíduos e para dar cumprimento aos objetivos para os quais a UBI foi criada. Assim, a proposta não será capaz de reduzir a pobreza e a fome, pois o preço dos produtos não será o mesmo.

Desse modo, verifica-se que, embora a teoria desenvolvida por Philippe Van Parijs traga contribuições relevantes para o estudo, uma vez que alberga uma concepção de sociedade livre mais ampla, assim como Amartya Sen, e entende que o Estado deve garantir uma espécie de mínimo existencial, muitas críticas podem ser encontradas em relação aos meios que o autor encontrou para assegurar o desenvolvimento dessa liberdade. O mérito do autor foi encontrar e expor o problema, permitindo que estudiosos pudessem, no futuro, aperfeiçoar suas ideias, mediante a busca de soluções mais viáveis na prática.

<sup>263</sup> Em tradução livre: A marginalização deveia ser reduzida, não aumentada. A introdução de uma UBI tornaria a tarefa mais difícil. PHELPS, Edmund S. Subsidize wages. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001, p. 58.

<sup>264</sup> Ricardo Lobo Torres, ao analisar a teoria de Van Parijs, afirma: “o caráter utópico da proposta está em que acaba por prejudicar a ética do trabalho e por estimular o ócio”. TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 263.

A proposta de uma renda básica universal é utópica, considerando o orçamento limitado do Estado, e fere o princípio da isonomia, já que confere tratamento igual aos indivíduos em situações desiguais. Ademais, é possível citar, dentre outros problemas discutidos, a ausência de contrapartidas e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, bem como a possibilidade de prejuízos às nações que não introduzirem a UBI.

Por fim, não é uma solução eficaz no combate à pobreza, já que, em razão da potencialização do poder de compra e consequente aumento da demanda, haveria um aumento também nos preços dos produtos. Outrossim, a proposta não soluciona o problema da pobreza em sentido amplo, concepção defendida na presente dissertação, visto que não leva em consideração as capacidades dos indivíduos e a garantia de direitos sociais básicos.

Em suma, a transferência direta de renda não é suficiente para garantir o mínimo existencial. Dinheiro não garante uma vida com padrões mínimos de dignidade, embora possa contribuir para tanto. Dinheiro não é suficiente para o combate à pobreza, se esta for considerada de forma ampla e complexa, atenta à realidade social. Necessita-se, ainda, da implementação de diversos outros serviços públicos básicos, como educação e saúde, bem como da garantia da igualdade de oportunidades, como será analisado a seguir.

### **3.4 Notas sobre a desigualdade**

Antes de discutir sobre desigualdade, importa destacar o que se entende por igualdade. De acordo com Hugo de Brito Machado Segundo<sup>265</sup>, “igualdade [...] deve aqui ser definida como a consideração de cada indivíduo como titular do mesmo valor, de modo a que eventuais diferenças entre a posição ou os bens detidos por uns e outros decorram de suas escolhas, como consequências destas”.

As diferenças são admitidas, até porque não é possível eliminá-las por completo. As pessoas são diferentes umas das outras por fatores internos ou externos. São, assim, diferentes em razão da genética, da idade, do sexo, das aptidões físicas e mentais, bem como são diferentes a depender das experiências vividas, das condições sociais e culturais nas quais estão inseridas. Afirma-se, inclusive, que a igualdade num “espaço”, ou a partir de um critério, de um ponto de

---

<sup>265</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 134.

vista, implica, geralmente, a desigualdade em outro<sup>266</sup>. Desse modo, considerando que a igualdade abrange diversas variáveis e que ninguém pode ser totalmente igual a outrem, questiona-se: afinal, defende-se a igualdade de quê?

Neste trabalho, defende-se a igualdade de oportunidades e a igualdade de capacidades, considerando a liberdade que todos devem ter para realizar aquilo que se tem razão para desejar. Todos devem ter o mesmo potencial para escolher, entre as alternativas de vida existentes, aquela mais valiosa, de acordo com seu discernimento. Assim, a igualdade<sup>267</sup>, nos termos defendidos nesta dissertação, caminha de mãos dadas com a liberdade.

A partir desse contexto, pode-se extrair uma melhor compreensão acerca das questões que envolvem o combate à pobreza. Isso porque, considerando que a igualdade defendida não é meramente a igualdade de renda, mas, sim, a igualdade de oportunidades e de capacidades, verifica-se que a melhor alternativa para combater a desigualdade e a pobreza não se encontra na transferência direta de renda, porém num conjunto de ações governamentais que garantam as mesmas oportunidades e o mesmo desenvolvimento das capacidades para todos.

Corroborando o entendimento, Amartya Sen<sup>268</sup> ensina que a desigualdade de oportunidades não pode ser reduzida à desigualdade de renda, uma vez que o que se pode ou não realizar depende não somente da renda, mas das diversas características e condições pessoais e sociais da vida de cada um.

Ainda sobre a temática, há de se ressaltar os ensinamentos de Alistair Macleod, filósofo canadense. O autor explica que a desigualdade econômica pode ser compatível com a ideia de justiça econômica<sup>269</sup>. A justiça econômica requer o preenchimento dos seguintes elementos: a) todos os membros da sociedade devem ter iguais oportunidades para alcançar padrões desejados de vida; b) todos os membros devem ser tratados como “socialmente iguais”; c) todos os membros devem gozar de direito à igualdade formal, perante a lei; d) todos devem ter

<sup>266</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 51. De acordo com o autor, “a ética da igualdade tem de levar em conta adequadamente nossas diversidades generalizadas, que afetam as relações entre os espaços. A pluralidade das variáveis focais pode fazer uma grande diferença precisamente devido à diversidade dos seres humanos”. SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 59.

<sup>267</sup> Destacam-se as considerações acerca da equidade no quarto capítulo desta dissertação, a partir dos ensinamentos de John Rawls. A equidade deve ser vista como igualdade material.

<sup>268</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 60.

<sup>269</sup> MACLEOD, Alistair. Monetary incentives, economic inequality and economic justice. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice: philosophical and legal perspectives**. London: Springer, 2013, p. 196-197.

iguais oportunidades de participação na vida política da comunidade, com o mesmo poder de decisão e mobilização; e) a todos os membros deve ser garantido, pelo Estado, condições iguais de acesso à educação e à oportunidade de ocupação. Assim, garantidos esses ideais de igualdade, outras desigualdades, como a desigualdade econômica, podem existir. Tais desigualdades não serão consideradas injustas.

O autor explica a diferença entre a defesa de padrões de vida iguais para todos e a defesa da igualdade de oportunidades como fator importante para que seja garantida a justiça econômica. A defesa da igualdade de padrões de vida ou de uma igualdade econômica a todos implica, inclusive, ao contrário do que se pode imaginar, injustiças e cerceamento da liberdade. Isso porque não deixaria opção de escolha sobre qual estilo de vida se deseja levar e resultaria na elevação de padrões de vida de pessoas que não merecem, pois não se esforçaram para tanto. Assim, a justiça econômica está na garantia da igualdade de oportunidades. A partir da liberdade de escolha, cada um poderá optar pelo estilo ou pelo padrão de vida que deseja alcançar, por alguma razão que valoriza.

Nesse diapasão, afirma-se que a desigualdade econômica não é injusta em si<sup>270</sup>, mas somente se permite a dominação política dos mais ricos e cria condições injustas para os mais necessitados, como ocorre em países como o Brasil. A desigualdade, no país, decorrente de um passado histórico caracterizado por grandes injustiças e negligências por parte do Estado, ainda é uma realidade dramática. Trata-se de um problema estrutural, que possui íntima relação com a noção de pobreza e com as políticas voltadas à sua erradicação.

Celso Furtado<sup>271</sup> explica que a desigualdade social no país decorre, em grande parte, da ausência de medidas adotadas pelo Estado após a abolição da escravidão, que ocorreu em 1889. Em 1872, realizou-se o primeiro censo demográfico, que constatou a existência de 1,5 milhão de escravos e que a taxa de mortalidade era superior à de natalidade entre eles, indicando, portanto, as péssimas condições de vida dessa parcela da população. Com o fim da escravidão, não foram adotadas políticas de redistribuição de renda ou de inserção dos antigos escravos no mercado de trabalho, deixando-os desamparados e sem condições dignas de sobrevivência.

<sup>270</sup> No mesmo sentido, “*The point of this paper has been to argue that economic inequality is not necessarily problematic for justice, if the connection between wealth and political power is controlled [...] However, I have also argued that inequality is unjust when it allows the wealthy to control the legal system that determines property rights and the rules of markets in ways that privilege the wealthy*”. CUDD, Ann. Economic inequality and global justice. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice**: philosophical and legal perspectives. London: Springer, 2013, p. 160.

<sup>271</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 198-205.

Ensina o autor que, no período, duas realidades distintas foram criadas: uma em relação aos escravos que atuavam nas plantações de cana-de-açúcar (sobretudo na região Nordeste) e outra em relação aos que atuavam na produção cafeeira (no Sudeste). Na região açucareira, já havia um excedente populacional nas áreas urbanas, consistindo um problema social antes mesmo da abolição da escravatura. Após 1889, a situação agravou-se. Quando havia oferta de trabalho, os salários oferecidos eram baixos, impossibilitando mudanças sensíveis na vida dos escravos recém-libertados. No interior, a economia de subsistência era realizada a grandes distâncias, prejudicando o acesso e a mobilidade dos ex-escravos.

Na região cafeeira, eram relativamente maiores as oportunidades de emprego e os salários oferecidos. Entretanto, como antes de 1889 os escravos não possuíam hábitos de vida social e familiar, não eram acostumados à ideia de acumulação de riquezas, não tiveram oportunidade de desenvolver as capacidades intelectuais, uma vez que o trabalho era limitado ao esforço manual repetitivo (em geral), e o trabalho era visto como maldição, enquanto o ócio era considerado utopia, a elevação salarial a níveis além das necessidades básicas levava à busca pela vida ociosa. Assim, o reduziu-se “o grau de utilização da força de trabalho”<sup>272</sup>.

Não houve, praticamente, reais modificações na organização da produção, na circulação e na redistribuição de riquezas. Ademais, ainda era latente a discriminação em relação aos antigos escravos. Formalmente, eles eram livres. Entretanto, não havia liberdade material. A desigualdade social tornou-se um grave problema e ainda é uma realidade alarmante.

Segundo Aurélio Weissheimer<sup>273</sup>, “os 10% mais ricos da população são donos de 46% do total da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres – ou seja, 87 milhões de pessoas – ficam com apenas 13,3% do total da renda nacional”<sup>274</sup>. O autor continua: “somos 14,6 milhões

<sup>272</sup> “Podendo satisfazer seus gastos de subsistência com dois ou três dias de trabalho por semana, ao antigo escravo parecia muito mais atrativo ‘comprar’ o ócio que seguir trabalhando quando já tinha o suficiente pra viver”. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 198-205.

<sup>273</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 21.

<sup>274</sup> Há de se ressaltar que o problema da desigualdade não ocorre somente no Brasil ou em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Ao contrário do que se possa imaginar, nos Estados Unidos, por exemplo, os 10% mais ricos da população possuem 70% da renda do país, enquanto os 50% mais pobres possuem apenas 2,8%. DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?: principles for a new political debate**. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 91. Trata-se de uma desigualdade ainda maior que a do Brasil, em termos percentuais. A diferença é que, no Brasil, os pobres, em sua maioria, são miseráveis, indigentes, absolutamente carentes de auxílio estatal, enquanto nos EUA a realidade chega a ser melhor. Por sua vez, os mais ricos nos EUA, são, em geral, muito mais ricos que os mais ricos brasileiros. Daí os índices de desigualdade dos EUA serem mais discrepantes que os do Brasil, embora a pobreza neste último seja bem mais alarmante. Para Ronald Dworkin, um dos motivos pelos quais a desigualdade nos EUA chega a ser tão alta seria a política de redução de impostos adotada pelo presidente Bush, que

de analfabetos, e pelo menos 30 milhões de analfabetos funcionais. Da população de 7 a 14 anos que frequenta a escola, menos de 70% concluem o ensino fundamental. Na faixa entre 18 a 25 anos, apenas 22% terminaram o ensino médio”.

Ademais, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), “a fatia da renda apropriada pelo 1% mais rico é da mesma magnitude daquela apropriada pelos 45% mais pobres”. Isso significa dizer que o que um brasileiro pertencente ao 1% da população mais rica pode gastar em três dias o que um brasileiro pertencente aos 10% mais pobres teria para gastar em um ano<sup>275</sup>. Ressalta-se, ademais, que a pobreza extrema, em 2009, ainda assolava cerca de 9,6 milhões de pessoas, concentrando-se na região Nordeste (cerca de 5,1 milhões de pessoas)<sup>276</sup>.

Entretanto, apesar das estatísticas acima, alguns estudos demonstraram queda nos índices de pobreza e desigualdade social no país desde 2001. Conforme evidenciam os resultados de pesquisa realizada com base no chamado Coeficiente de GINI<sup>277</sup>, uma das medidas mais utilizadas no mundo para aferição da desigualdade, o Brasil registrou queda de 4,6% nos índices de desigualdade entre os anos 2001 e 2005, constituindo a maior queda nas últimas três décadas. Ademais, no mesmo período, “o índice de crescimento da renda dos 10% e dos 20% mais ricos da população foi negativo (-0,3% e -0,1% respectivamente), enquanto o crescimento da renda dos 10% mais pobres foi de 8% ao ano”<sup>278</sup>.

beneficiou, principalmente, os mais ricos. Explica o autor que a redução de impostos proporcionou a cada pessoa que tem renda superior a um milhão de dólares por ano benefício mais que cinco vezes superior ao benefício gerado ao que percebe renda de até cem mil dólares por ano.

<sup>275</sup> BARROS, Ricardo Paes de et. al. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro (Org.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida**. Brasília: Ipea, 2011, p. 49.

<sup>276</sup> ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O desenvolvimento social no Brasil**: balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011, p. 184.

<sup>277</sup> O coeficiente de GINI “mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. O valor pode variar de zero, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)”. BRASIL. **Economia**. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc\\_rdcg/indicadorview](http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview)>. Acesso em 16 jan. 2013.

<sup>278</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 88.

Entre 2001 e 2008, verificou-se que a taxa de crescimento dos 10% mais pobres foi mais de quatro vezes maior que a taxa dos 10% mais ricos. A diferença entre esses dois níveis é tão alta que aproximadamente 60% dos países do mundo cresceram entre esses índices<sup>279</sup>.

Ademais, em pesquisa realizada em 2009, verificou-se que o Coeficiente de GINI, para o Brasil, foi de 0,537, o que significa que a taxa de igualdade subiu para 4,63, demonstrando um crescimento de 1,5% por ano. Isso significa, aproximadamente, que a diferença de renda entre os brasileiros foi reduzida de R\$350,00 (trezentos e cinquenta reais) para R\$320 (trezentos e vinte reais). Estima-se que, em 2025, a taxa de igualdade será de 6,03 (com Coeficiente de GINI de 0,397)<sup>280</sup>. Ressalta-se que, devido ao crescimento econômico e à queda na desigualdade, verificou-se declínio também nos indicadores de pobreza e de extrema pobreza.

Outros dados no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) demonstram que, entre os anos de 2001 e 2008, também houve queda significativa nos índices de desigualdade no país, também com base no coeficiente de GINI. Constatou-se queda de 8,4% (de 0,594 para 0,5444). No período, “enquanto a renda per capita dos 10% mais pobres ampliou-se em um ritmo de 8,1% ao ano, três vezes mais do que a média nacional (2,7%), a renda dos 10% mais ricos aumentou de forma mais lenta (1,5 ao ano)”<sup>281</sup>.

Ressalta-se que, de acordo com a referida pesquisa, demonstrou-se também o aumento do acesso dos cidadãos aos serviços públicos referentes à habitação, saneamento básico, educação e alimentação. Afirma-se que o atendimento às condicionalidades exigidas pelos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, contribuiu para a redução desses índices. Mediante pesquisa realizada a partir de dados estatísticos, verificou-se que as transferências governamentais contribuíram para a redução de um terço dos índices referentes à desigualdade<sup>282</sup>.

De acordo com relatos de pesquisa divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), políticas efetivas de combate à pobreza e diminuição da desigualdade social devem atuar em conformidade com as seguintes diretrizes:

<sup>279</sup> BARROS, Ricardo Paes de et. al. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro (Org.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida.** Brasília: Ipea, 2011, p. 43-44.

<sup>280</sup> ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O desenvolvimento social no Brasil:** balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011, p. 184.

<sup>281</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 30.

<sup>282</sup> SOARES, Sergei. Desigualdade de renda. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro (Org.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida.** Brasília: Ipea, 2011, p. 72.

- a) Uma busca incessante por maior igualdade de oportunidades para que as capacidades de cada um sejam utilizadas produtivamente;
- b) Uma política educacional que promova uma acelerada expansão quantitativa e qualitativa da escolaridade da população [...];
- c) Amplo acesso ao trabalho [...]
- d) Procurar diminuir as diferenças entre os diversos segmentos do mercado de trabalho e erradicar práticas discriminatórias;
- e) Construção de um sistema tributário socialmente mais justo;
- f) Reforçar a rede de proteção social<sup>283</sup>. (p. 118)

Verifica-se que essas diretrizes corroboram a concepção de pobreza que se pretende adotar no presente trabalho. A luta contra a pobreza não deve ater-se apenas ao crescimento econômico, na renda *per capita* da população. Exige-se mais: ações conjuntas nas áreas de educação, saúde e capacitação profissional.

Desse modo, o problema não é, exatamente, a utilização desses índices com base em critérios econômicos, até pela impossibilidade de se encontrar um índice que albergue todas as variações dos seres humanos. Conforme já afirmado, as desigualdades são admitidas e não se pode eliminá-las por completo. E a desigualdade de renda é, realmente, uma questão importante nesta matéria. O problema é acreditar que a desigualdade só é causada pela diferença de renda e que pobreza é ausência de recursos, considerando, assim, que essas pesquisas refletem exatamente a realidade social, em toda a sua complexidade. O problema é, pois, acreditar que o problema da desigualdade e da pobreza está sendo efetivamente combatido, em razão das indicações das pesquisas estatísticas, e erradicar a pobreza e a desigualdade conferindo apenas renda à população que mais necessita.

Em outras palavras: “os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer isto ou aquilo”<sup>284</sup>. As principais críticas feitas à adoção de indicadores meramente quantitativos são as seguintes: os estudiosos tendem a reduzir fenômenos complexos à índices simples e incompletos e a querer controlar processos imprevisíveis mediante expectativas preestabelecidas<sup>285</sup>. Não se despreza a importância desses índices, entretanto, eles

<sup>283</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 118.

<sup>284</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 75.

<sup>285</sup> CALIL, Lúcia Peixoto. Indicadores: o desafio de evidenciar mudanças. In: OTERO, Martina Rillo (Org.). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil**: temas atuais. São Paulo: Petrópolis, 2012, p. 64.

não expressam a realidade social por completo. Desse modo, não há problema em utilizar esses dados. O perigo está em acreditar que estes são suficientes para aferir a realidade que se deseja pesquisar e combater.

### 3.5 Mudança social

Segundo Ramón Soriano<sup>286</sup>, a expressão “mudança social” é de origem de W. F. Ogburn. Afirma o autor que as discussões acerca da mudança social estão presentes na filosofia desde os tempos antigos, nos legados de Platão e Aristóteles, e também na sociologia de Augusto Comte e Robert Nisbet.

Explica, ademais, que o interesse dos sociólogos pelo tema se dá em razão dos seguintes fatores<sup>287</sup>:

- O advento da chamada “sociologia do conflito”, em oposição ao caráter irreal dos pensamentos dos sociólogos do equilíbrio social, que concebia a sociedade como um sistema estável. A sociologia do conflito leva em consideração os fatos e a realidade social e o consenso, presente na antiga doutrina, foi substituído pela coação imposta pelo grupo social dominante.

- O aumento da preocupação e das discussões a nível internacional (intensificados em razão da industrialização, globalização e advento das novas tecnologias) e da importância dos países em desenvolvimento.

- A crise dos valores então dominantes e o surgimento de novas preocupações sociais (solidariedade, meio ambiente, pacifismo), que são contrárias às aspirações dos países mais desenvolvidos.

A mudança social é, pois, tema recorrente nas discussões de cunho filosófico e sociológico. A partir da análise dos crescentes impactos da globalização, o tema ganhou relevância ainda maior. Ao se estudar temas como desenvolvimento econômico, desigualdade social, pobreza e políticas públicas, como é o caso do presente trabalho, falar sobre mudança social torna-se imprescindível, posto que são assuntos correlatos.

<sup>286</sup> Segundo o autor, outras expressões também podem ser utilizadas para tratar do assunto, como “evolução social”, “desenvolvimento social” e “progresso social”, mas, para ele, o termo mais correto seria “mudança social”. SORIANO, Rámon. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 285.

<sup>287</sup> SORIANO, Rámon. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 287.

Importa, então, conceituar o termo. Para Agerson Tabosa<sup>288</sup>, “mudança social são alterações que sofrem processos e as instituições sociais, afetando ora a sociedade global, ora os grupos particulares”. O autor ensina que as mudanças podem ser classificadas da seguinte maneira, de acordo com Luis Recaséns Siches<sup>289</sup>: conservadoras, quando se tenta a preservação do *status quo* e as mudanças ocorrem de forma mais lenta; progressistas, que tentam a harmonização dos legados dos antepassados, porém acreditam no progresso e no desenvolvimento a partir das mudanças sociais; radicais, quando a mudança ocorre de forma abrupta, de forma violenta ou não.

Agerson Tabosa<sup>290</sup> explica que as mudanças podem ocorrer de forma espontânea, ou seja, não esperada, como, por exemplo, mudanças oriundas de cataclismos, terremotos e inundações, ou planejada, quando ocorre pela vontade humana, como é o caso dos planos de metas do governo e de políticas públicas planejadas, como o Programa Bolsa Família.

Sobre o tema “mudança social e direito”, destacam-se as discussões acerca da função do direito no âmbito das transformações sociais. Afinal, é efeito ou causa de mudanças sociais? Para Ana Lúcia Sabadel<sup>291</sup>, o direito segue as transformações da sociedade. É, assim, variável dependente dos fatos e das mudanças sociais<sup>292</sup>. Entretanto, nem sempre ocorrerá desta maneira. Muitas vezes, o direito induz mudanças, torna-se variável independente.

No caso da Lei nº 10.836/04, que regulamenta o Programa Bolsa Família, observa-se que esta norma, essencialmente, induz as mudanças, atua como variável independente, fugindo à regra do direito como efeito ou produto das mudanças sociais. A partir da implantação do Programa, algumas mudanças na vida de milhões de brasileiros podem ser verificadas. Para quem não possui qualquer tipo de renda, o recebimento do benefício significa muito. E as pesquisas e os estudos já realizados demonstram isso.

Afirma-se que as mudanças, a partir do direito, são mais fáceis no âmbito econômico que no âmbito social e religioso. Segundo Ramón Soriano, é mais fácil o direito alterar a economia do país que alterar as estruturas sociais, mas isto se as classes dominantes estiverem de

<sup>288</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 270.

<sup>289</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. **Tratado de sociologia**. Porto Alegre: Globo, 1965, p. 326-328.

<sup>290</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 276.

<sup>291</sup> SABADEL, Ana Lúcia. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: LTR, 2000, p. 83.

<sup>292</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 525.

acordo.<sup>293</sup> Se o direito quiser mudar a sociedade, deve-se investigar como fazê-lo, que critérios seguir, como passar de uma etapa para outra etc. Não é, por fim, uma mudança simples.

Essas afirmações corroboram o sentido de pobreza defendido neste estudo. Ora, é muito mais fácil alterar a condição de pobreza do indivíduo se apenas os critérios puramente econômicos forem avaliados. A simples transferência de renda cumpre esse papel. Entretanto não leva em consideração as necessidades reais e as liberdades dos indivíduos. Não considera, pois, a privação de oportunidades, tema essencial no que tange à busca do significado do termo pobreza em sentido amplo. Torna-se, assim, mais difícil alterar, substancialmente, a condição de pobreza dos indivíduos. Difícil, porém não impossível.

Ramón Soriano<sup>294</sup> afirma que a doutrina se divide entre aqueles que acreditam que o direito promove e é instrumento de mudanças sociais e aqueles que acreditam no contrário, ou seja, que o direito, na verdade, impede ou retarda mudanças sociais.

Eduardo Novoa<sup>295</sup>, na obra *O direito como obstáculo à transformação social* aborda o assunto. Segundo o autor, “a ruptura entre o Direito e a realidade social foi-se ampliando, mercê da rigidez daquele, oposta à mobilidade cada vez maior desta”. Inexistiria, para ele, um legislador ágil e apto a pensar e resolver os problemas sociais de maneira satisfatória. Os juristas não cobram isso dos legisladores e, quando estes pensam em alterar ou solucionar o problema por meio de legislação, faz-se por um processo legislativo demasiado lento, quase inoperante. “Falta perceber a vertiginosa marcha do acontecer social dentro do mundo de hoje”.<sup>296</sup>

Miranda Rosa<sup>297</sup> diverge de tal pensamento, acreditando no potencial transformador do direito:

As normas jurídicas possuem uma função transformadora do meio. Quando editadas atendendo as necessidades sentidas pelos órgãos legiferantes, ou em resposta ao consenso de grupos que se antecipam ao processo histórico, elas resultam em modificações na sociedade, alterando-lhe o sistema de controle social e, diretamente, a relação de influências recíprocas dos diversos elementos condicionantes da vida grupal. Por outro lado, contribuem indiretamente para a formação de novas manifestações de consenso, nisso confundidas as funções transformadoras e educativas do direito.

<sup>293</sup> SORIANO, Rámón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 314.

<sup>294</sup> SORIANO, Rámón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 310 e ss.

<sup>295</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como obstáculo à transformação social*. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 30.

<sup>296</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como obstáculo à transformação social*. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 31.

<sup>297</sup> ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociología do Direito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 68-69.

Ramón Soriano apresenta a sua posição, num caráter intermediário: as estruturas jurídicas são determinadas por fatores econômicos, mas “*el derecho tiene certa autonomia u capacidad de cambio. La discusión puede afectar a la intensidade, el lular, las limitaciones etc, del cambio; pero el cambio desde el derecho es posible y constatable*”.<sup>298</sup>

A intensidade da mudança social ocasionada pelo direito vai depender da natureza desse direito, de todo o ordenamento ao qual ele pertence e também da natureza dos sistemas jurídicos. Segundo Ramón Soriano, há duas formas principais de mudanças sociais a partir do direito: processo de aculturação jurídica e promoção de direitos sociais<sup>299</sup>.

Na perspectiva indicada por Ramón Soriano, em que as mudanças a partir do direito são possíveis e que estas podem ocorrer a partir de políticas planejadas de cunho progressista relacionadas à promoção de direitos sociais, verifica-se que houve mudança social no Brasil, sobretudo na última década.

Conforme ensina Marcio Pochmann<sup>300</sup>, durante os anos 1960 e 1980, no Brasil, houve aumento dos projetos de industrialização e de construção civil. A aglomeração nas cidades também cresceu, assim como os indicadores econômicos. Como consequência dessa nova realidade, verificou-se um aumento da renda nacional por habitante, porém um aumento também nos níveis de desigualdade (cerca de 1%). Ocorreu, então, repartição desigual dos frutos do crescimento na economia. Nos anos seguintes, até 2003, verificou-se certa estagnação tanto da renda nacional *per capita* quanto nos índices de desigualdade. Em razão da inflação e de períodos sucessivos de crises econômicas, os índices oscilaram, mas sem acréscimos ou quedas significativas.

Entretanto, a partir de 2004, foi possível observar “um novo padrão de mudança social”, com a combinação de queda na desigualdade e de aumento da renda nacional *per capita*. Entre 2004 e 2010, verificou-se um aumento na renda nacional *per capita* de 2,9%, em média, por ano, e queda de 1,5% nos índices de desigualdade, por ano, aproximadamente. Os índices de desemprego e pobreza também foram reduzidos, enquanto houve aumento nos índices de escolaridade e no valor real do salário mínimo.

<sup>298</sup> SORIANO, Rámón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 312.

<sup>299</sup> SORIANO, Rámón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 314.

<sup>300</sup> POCHMANN, Marcio. Mudança social recente no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro (Org.). *Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida*. Brasília: Ipea, 2011, p. 92-95.

Ademais, segundo os resultados do PNAD, entre os 2001 e 2008, constatou-se que 31,9 milhões de pessoas ascenderam às classes A, B e C no Brasil<sup>301</sup>. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Target, mais de 2 milhões de famílias brasileiras (cerca de 7 milhões de pessoas) alcançaram a classe média<sup>302</sup>. As causas que resultam tais índices são diversas, como o aumento do salário mínimo, a diminuição do desemprego etc, mas é certo que os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, apresentam-se como fatores decisivos nesse sentido.

Os resultados culminaram numa avaliação positiva em relação ao referido Programa. De acordo com pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS, baseada nos dados do CadÚnico, 88,7% dos entrevistados avaliaram o programa satisfatoriamente (49,9% classificaram-no como bom e 38,8% afirmaram que o programa é ótimo). Somente 9,8% dos entrevistados avaliaram como regular e apenas 1,6% avaliou como ruim ou péssimo<sup>303</sup>.

Também se observam mudanças ocasionadas pelo Programa Bolsa Família em municípios pequenos. É que, quanto menor o município, menor a arrecadação fiscal desses entes federados e maior a dependência em relação ao Programa. Ademais, este proporciona a dinamização do comércio da região, contribuindo para a concretização de melhorias significativas para os municípios<sup>304</sup>.

Entretanto, apesar dos índices positivos em relação à melhorias advindas a partir da criação do Bolsa Família, ainda é urgente a situação de grande parte da população brasileira. De acordo com o mesmo estudo, verificou-se que, “em 2009, apenas 41,8% dos domicílios beneficiários em todos países viviam em condições sanitárias consideradas adequadas, com acesso simultâneo ao abastecimento de água por rede pública ou fossa séptica e coleta de lixo”<sup>305</sup>.

<sup>301</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 33-34.

<sup>302</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 135.

<sup>303</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 127.

<sup>304</sup> “Um exemplo é o município de Pedra Branca, no Estado do Ceará, onde os recursos do BF correspondiam, em 2005, a 43% da receita disponível, consideradas as receitas próprias mais as transferências constitucionais”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 86.

<sup>305</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 59.

Assim, verifica-se que muito ainda há de ser realizado. Embora sejam constatadas mudanças sociais significativas na vida de milhares de famílias atendidas pelo Programa, este ainda apresenta falhas estruturais e não foi capaz de promover a erradicação da pobreza e o combate à miséria<sup>306</sup>. E uma destas falhas é a adoção da pobreza baseada tão somente em critérios de renda, sem levar em consideração outros aspectos primordiais.

Certo é que não se pode depositar todas as esperanças em um único programa de transferência de renda. Torna-se necessário a combinação de ações no sentido de levar à toda a população amplo acesso à educação e a serviços de saúde de qualidade, bem como de promover capacitação profissional e a emancipação de tantas famílias. Ademais, é imprescindível a garantia dos direitos básicos dos cidadãos, sobretudo os direitos de liberdade, igualdade e democracia. Nessa perspectiva, a pobreza, em seu sentido amplo e real, pode ser efetivamente combatida.

<sup>306</sup> Mais detalhes sobre o Programa Bolsa Família serão encontrados no último capítulo desta dissertação.

## 4 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No primeiro capítulo, estudou-se a consolidação do Estado Social e o surgimento dos direitos sociais, mediante pesquisa sobre a evolução histórica a partir da queda do absolutismo monárquico e do advento do liberalismo. Analisou-se, também, a evolução da gestão administrativa, até o advento da chamada Nova Gestão Pública, e o papel do Estado nessa nova realidade. No segundo capítulo, buscou-se analisar as concepções de pobreza, o mínimo existencial, a desigualdade social no Brasil e as mudanças sociais, destacando o papel do direito como promotor das transformações na sociedade.

Importa mencionar que a História não é formada por divisões estanques e por eventos lineares, porém, para fins didáticos, pode-se dizer que o Estado, numa atuação positiva e prestacional, passou a se preocupar com as necessidades da população e a pensar em alternativas rumo ao desenvolvimento, sobretudo a partir do século XX.

As soluções encontradas passaram a ser transformadas em políticas públicas concretas, nas mais diversas áreas de atuação da Administração, conferindo à sociedade maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Assim, torna-se relevante analisar as políticas públicas, que se apresentam como o principal instrumento de efetivação dos direitos sociais e de combate à pobreza. É o objetivo deste capítulo.

O interesse público<sup>307</sup>, ou o bem comum, tornou-se a finalidade primordial da atuação estatal, sendo por meio das políticas públicas que essa noção de bem comum é alcançada no mundo real e os direitos garantidos na Constituição são concretizados. Não é por acaso que o surgimento dos estudos sobre políticas públicas coincidiu com ascensão do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), nos Estados Unidos, entre 1933 e 1961. Nessa época, houve um grande fomento à consecução de políticas públicas, em razão do estabelecimento de uma política de intervencionismo estatal, sobretudo na economia, logo após a crise de 1929. Essas medidas intervencionistas tornaram-se conhecidas como o *New Deal*<sup>308</sup>. Quando o Estado americano assumiu o dever de prestar serviços públicos visando ao bem estar da sociedade, intervindo na

<sup>307</sup> O conceito de interesse público encontra-se na nota de rodapé nº 145.

<sup>308</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30.

economia e nos mais diversos setores, surgiu a necessidade de se estudar essa nova realidade, daí o advento dos estudos sobre políticas públicas<sup>309</sup>.

A seguir, discutir-se-á o conceito de políticas públicas e a sua relação com o Direito, demonstrando como a temática é tratada na Constituição Federal de 1988, e apresentar-se-á o processo de concretização das políticas públicas, desde o momento de sua elaboração, com a formulação e a identificação do problema público, até a etapa da execução e avaliação de seus resultados e impactos.

Por fim, serão analisadas as classificações das políticas públicas, de acordo com o seu conteúdo, com ênfase nas políticas públicas sociais, em razão da relevância para a compreensão e discussão dos programas de transferência de renda no país, como o Programa Bolsa Família, objeto de estudo do capítulo seguinte.

#### **4.1 O conceito de políticas públicas e seus aspectos jurídicos**

O termo política advém da Grécia antiga, no século 4 a.C, e origina-se do adjetivo derivado de *polis* (*politikós*), relacionando-se a tudo que se refere à cidade, ao que é público, urbano, social. Indica, portanto, um conjunto de atividades associadas à *polis*<sup>310</sup>.

Ensina Aristóteles<sup>311</sup>, em sua obra Política, que, da associação entre o homem e a mulher nasce a família, e a aldeia (*komē*) constitui-se do conjunto de várias famílias reunidas não só com a finalidade de atender às necessidades individuais, mas visando à “utilidade comum”. Quando várias aldeias se unem em uma única comunidade, explica o filósofo, nasce a *polis*, a Cidade, a sociedade perfeita, “formada originariamente para atender às necessidades da vida e, na sequência, para o fim de buscar viver bem”.

A Cidade seria uma criação da natureza e o homem, por natureza, é um animal político, ou seja, destinado a viver em sociedade. Existe uma tendência natural à necessidade de se viver em associação. Em suas palavras, “o homem que não consegue viver em sociedade, ou

<sup>309</sup> Os fundadores das pesquisas na área de políticas públicas são Laswell, que introduziu o termo *policy analysis* (análise de política pública) em 1936 e Simon, que, em 1957, discutiu as limitações dos agentes públicos tomadores de decisões, introduzindo a expressão *policy makers*. Sobre o assunto, ler SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45 jul/dez. 2006, p. 20.

<sup>310</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. 2. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 160.

<sup>311</sup> ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 54-57.

que não necessita viver nela porque se basta a si mesmo, não faz parte da Cidade; por conseguinte, deve ser uma besta ou um deus”.

Atualmente, pode-se afirmar que o termo possui diversos significados, mas todos, de algum modo, referem-se ao poder, que constitui a “capacidade para afetar o comportamento dos outros”<sup>312</sup>. Em outras palavras, “a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder”<sup>313</sup>, resultando na possibilidade de resolução de conflitos pacificamente.

Convém fazer a distinção entre dois possíveis significados de política, que, no inglês, podem ser representados pelos termos *politics* e *policies*<sup>314</sup>. A expressão *politics* pode ser entendida como o conjunto de estratégias para alcançar certos objetivos, como a “construção do consenso e a luta pelo poder”<sup>315</sup>. É a política que segue regras específicas, existindo numa família, numa organização societária, numa associação civil, num clube, num governo.

O termo *policies* denota a ideia de atuação governamental. Trata-se do conjunto de atividades executadas por autoridades legítimas visando ao atendimento das necessidades dos indivíduos que formam determinada sociedade, proporcionando, na medida do possível, o bem estar de todos. São, por assim dizer, as políticas públicas, presentes em áreas específicas, como a educação, a saúde, a previdência social etc<sup>316</sup>. É este o conceito que mais interessa na presente pesquisa.

Afirma Sônia Draibe<sup>317</sup> que as políticas públicas são o conjunto de ações e programas governamentais em determinada área que afeta diretamente a vida dos cidadãos envolvidos, mediante o atendimento de necessidades básicas. Pode-se afirmar, ademais, que políticas públicas

<sup>312</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 3.

<sup>313</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 3.

<sup>314</sup> Há que se fazer ressalva, ainda, à existência do termo *polity*, que “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”, enquanto a expressão *politics* refere-se ao processo político, no que tange “à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”, e *policies* refere-se “aos conteúdos concretos”, ou seja, “ao conteúdo material das decisões políticas”. FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000, p. 216-217.

<sup>315</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 2.

<sup>316</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 2.

<sup>317</sup> DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda, **Cadernos de Pesquisa**, n. 34, UNICAMP, 1998, p. 28.

são, antes de tudo, atividades ou o conjunto de atividades voltadas à consecução de determinados objetivos sociais.

Para Fábio Konder Comparato<sup>318</sup>, políticas públicas são “o conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Este objetivo, por sua vez, está relacionado à concretização de um ou mais direitos fundamentais.

Outra definição que merece destaque é a que concebe as políticas públicas como a possibilidade, criada pelo Estado mediante a execução de ações, dada aos cidadãos para que eles possam buscar a sua felicidade, atingindo melhores condições de vida compatíveis com o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>319</sup>. Associa-se, desse modo, a uma atuação que visa à concretização de direitos fundamentais básicos, de forma mediata ou imediata<sup>320</sup>.

Reinaldo Dias e Fernanda Matos<sup>321</sup> afirmam que as características das políticas públicas são as seguintes: a) *estabilidade*, uma vez que as políticas públicas perduram no tempo, o que não significa que elas sejam imutáveis; b) *adaptabilidade*, no sentido em que elas são ajustáveis conforme as circunstâncias e o momento histórico, econômico e social vivido; c) *coerência*, na medida em que necessitam de outras políticas públicas complementares para que seus efeitos e impactos sejam maximizados (deve haver uma comunicação entre as políticas públicas adotadas); d) *coordenação* por autoridade pública, responsável pela implementação e execução das ações; e) *qualidade* na implementação, significando capacitação dos responsáveis pela execução das políticas; f) *interesse público*, já que a atuação deve existir em prol do bem comum, considerando as necessidades da sociedade envolvida; g) *eficiência*, significando a alocação responsável dos recursos públicos destinados à implementação das políticas públicas e retornos sociais concretos.

Destaca-se que as políticas públicas correspondem ao atendimento das necessidades dos cidadãos nas mais diversas áreas de atuação da Administração. Por isso, é possível classificar as políticas públicas em diferentes tipos, a depender do seu conteúdo: existem as *políticas públicas sociais*, relacionadas a ações envolvendo saúde, educação, previdência social,

<sup>318</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, n. 737, 1997, p. 18.

<sup>319</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 12.

<sup>320</sup> JORGE NETO, Nagibe de Melo. *O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 53.

<sup>321</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 16-17.

assistência social etc; as *políticas macroeconômicas*, envolvendo atividades nas áreas fiscal, cambial, industrial, entre outras; as *políticas administrativas*, referentes a ações eleitorais e envolvendo questões como a democracia e participação cidadã; e as *políticas setoriais*, relacionadas a outros temas específicos, como o meio ambiente, a reforma agrária, turismo etc<sup>322</sup>.

Ademais, as políticas públicas podem ser *congruentes* com a política econômica básica; *complementares*, quando reforçam seus objetivos principais; ou *compensatórias*, quando atuam para reparar os danos e os impactos negativos da política econômica<sup>323</sup>. Estas apenas atenuam os efeitos gerados pelo sistema econômico, mas não têm o condão de alterar, de forma significativa, a realidade vigente e todo o contexto socioeconômico no qual a sociedade está inserida.

Os programas de transferência de renda, em geral, possuem essa característica: visam a atenuar a fome e a miséria, de forma urgente e imediata, compensando a situação de desemprego ou subemprego gerada pelo sistema econômico. Mas não visam à criação de empregos, à capacitação profissional, à redistribuição efetiva de renda, enfim, não são criadas com a pretensão alterar o sistema econômico. Podem, assim, reduzir seus impactos negativos, mas não combatem o problema pela raiz<sup>324</sup>.

Outra classificação que também é possível é a que leva em consideração os processos de conflito ou de consenso de uma política<sup>325</sup>: podem ser *distributivas*, quando visam à distribuição de vantagens e não acarretam custos para outros grupos, sendo, portanto, consensuais; *redistributivas*, quando há o desvio ou o deslocamento de recursos de um grupo para outro, sendo um processo normalmente conflituoso; *regulatórias*, quando envolvem ordens, decretos e outras regulamentações, com a distribuição mais ou menos igualitária dos custos e

<sup>322</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 17-18.

<sup>323</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 33-34.

<sup>324</sup> Para Eloísa da Mattos Höfling, “em um estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas públicas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua ‘capacidade e escolhas individuais’ não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade.” HÖFLING, Eloísa da Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov., 2001, p. 39.

<sup>325</sup> Essa classificação constitui o que os estudiosos denominam *policy arena*, concepção que “parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político”. FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000, p. 223.

benefícios; e *constitutivas*, quando determinam as regras de estruturação dos processos políticos, “isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias”<sup>326</sup>.

Importa mencionar que quanto maior for o caráter intervencionista do Estado, maior a necessidade de se estudar e de tentar compreender o papel das políticas públicas<sup>327</sup>. Por isso, no Brasil, as pesquisas sobre políticas públicas ganham cada vez mais notoriedade e relevância, sobretudo após o advento da Constituição Federal de 1988, que determinou a garantia de inúmeros direitos sociais, que só podem ser efetivados mediante a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, conforme já mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, o *government by law* foi substituído pelo *government by policies*, uma vez que a Administração passou a se preocupar com o estabelecimento de políticas públicas a médio e longo prazo.

Estas são objeto de estudo sobretudo da Ciência Política e dos debates envolvendo a Administração Pública, porém se trata de tema caro à Ciência do Direito<sup>328</sup>. Isso porque as políticas públicas destinam-se à realização dos direitos sociais e estão diretamente vinculadas às normas e aos procedimentos previstos para a concretização de tais direitos. Assim, os cientistas jurídicos devem ser capazes de compreender, analisar e discutir essa temática, pois “é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política”<sup>329</sup>.

Ensina Maria Paula Dallari Bucci<sup>330</sup> que à política cabe a apreciação do modelo, a discussão sobre as escolhas, os interesses e os valores envolvidos, de modo a buscar a distribuição e a manutenção do poder. Por sua vez, ao direito compete a formalização dos projetos e das ações escolhidas, constituindo o instrumento pelo qual a política será operacionalizada e efetivada.

<sup>326</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000, p. 223-224.

<sup>327</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 31.

<sup>328</sup> Além das mencionadas áreas, as políticas públicas são objeto de interesse de muitas outras disciplinas, como “sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão” etc, posto que repercutem na economia e na sociedade. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45 jul.dez., 2006, p. 25.

<sup>329</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

<sup>330</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

De acordo com o princípio da legalidade<sup>331</sup> voltado ao Direito Administrativo, o Estado só pode agir de acordo com o que está prescrito em lei. Assim, para que qualquer política pública ultrapasse o plano das ideias e seja implementada com o fito de atender às necessidades dos cidadãos, torna-se imprescindível a disposição normativa a respeito do tema, indicando de que forma esta ação poderá ser executada e os procedimentos que deverão ser adotados para tanto<sup>332</sup>.

Ressalta-se que as políticas públicas estão vinculadas não só ao princípio da legalidade, mas a todos os princípios direcionados à Administração Pública, expostos, sobretudo, no art. 37 da Carta Magna<sup>333</sup>. As políticas públicas são, para Charles-Albert Morand<sup>334</sup>, co-substanciais ao Estado, apresentando-se como a forma essencial de sua atuação, daí a necessidade da observância, pelos agentes públicos, de todas as normas atinentes à atividade Administrativa.

Destaca-se, pois, o conceito de políticas públicas direcionado ao Direito:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários e o intervalo de tempo em que se espera o antingimento dos resultados<sup>335</sup>.

Verifica-se que é mediante as políticas públicas que o Estado concretiza os direitos previstos constitucionalmente. Em outras palavras, a “Constituição não contém políticas públicas,

<sup>331</sup> "a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso". MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 67.

<sup>332</sup> "Nesse contexto, compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de serviços etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado com políticas públicas". BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras Complementares em Direito Constitucional**: Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 131-152.

<sup>333</sup> Art. 37 da Constituição Federal de 1988: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]"

<sup>334</sup> MORAND, Charles-Albert. **Le droit néo-moderne des politiques publiques**. Paris: LGDJ, 1999, p. 72.

<sup>335</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”<sup>336</sup>. Afirma-se que “somente o Estado possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídico-legal indispensáveis à produção consequente e duradoura de políticas públicas”<sup>337</sup>. Estas ações, legítimas e juridicamente estruturadas, visam à alteração da realidade social existente, ao atendimento das necessidades básicas, à efetivação dos direitos sociais.

O Direito, nesse diapasão, não cuida de regulamentar os fatos já ocorridos, mas de traçar os caminhos para o futuro desejado. Portanto, ao direito compete não só a regulamentação dos procedimentos a serem adotados, mas, igualmente, do estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos a serem alcançados<sup>338</sup>.

Seguindo a abordagem jurídica do tema referente às políticas públicas, será realizada uma análise da matéria a partir da Constituição Federal de 1988.

#### **4.2 Políticas Públicas e a Constituição Federal de 1988**

Conforme já exposto, as discussões atinentes às políticas públicas possuem caráter interdisciplinar, envolvendo questões não só da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, mas também da Ciência do Direito. As políticas públicas preenchem o campo normativo, concretizando princípios e regras e efetivando os direitos previstos no ordenamento jurídico, a partir da consecução de objetivos traçados<sup>339</sup>.

Embora de forma não sistemática, inúmeras são as referências dos textos normativos às políticas públicas. A Constituição Federal de 1988, sobretudo no que tange aos Títulos IV, da Ordem Econômica e Financeira, e VIII, da Ordem Social, aborda a temática em diversas áreas específicas.

Os capítulos II e III do Título IV, da Ordem Econômica e Financeira, fazem menção direta às políticas urbanas agrícola, traçando objetivos e a finalidade da execução de políticas públicas nesse sentido. De acordo com o art. 182 da Carta Magna, “a política de desenvolvimento

<sup>336</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas:** possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 254.

<sup>337</sup> GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 88.

<sup>338</sup> MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. Dimensão política das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 53.

<sup>339</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 26.

urbano, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Quanto à Ordem Social, destacam-se as menções feitas às políticas de saúde nos artigos 196 e 197 da Lei Maior e a disposição das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde no art. 198. O Sistema Único de Saúde (SUS) é um sistema público que estrutura e coordena as atividades governamentais voltadas à garantia do direito à saúde aos cidadãos de forma universal e gratuita<sup>340</sup>. A Constituição Federal de 1988 também faz menção às políticas públicas voltadas à efetivação do direito à cultura<sup>341</sup>, a partir da criação do Sistema Nacional de Cultura, que visa à gestão e à promoção de políticas públicas nessa área, de acordo com o disposto no art. 216-A.

Destacam-se, ademais, as disposições constitucionais referentes às políticas públicas em prol da família, criança, do adolescente e do idoso, constante no parágrafo 1º do art. 227 e no parágrafo 1º do art. 230, e, de forma geral, às políticas de educação de trânsito, de crédito, de câmbio, de transportes, de segurança pública, de previdência social, entre outras.

Observa-se que nos textos indicados há referência constante ao termo diretriz, que deve ser entendido como os “parâmetros de operacionalização da política”<sup>342</sup>. A positivação dos princípios, diretrizes e metas relacionados às políticas públicas são necessárias para garantir a vinculação dos agentes à sua observância, diminuindo a discricionariedade e a arbitrariedade das ações da Administração. O Estado, desse modo, não é mais um instrumento a serviço do princípio.

---

<sup>340</sup> “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade”.

<sup>341</sup> “Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.”

<sup>342</sup> MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. Dimensão política das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 65.

É, antes de tudo, a entidade que busca a garantia do bem comum e do interesse público<sup>343</sup>, devendo observar o disposto no ordenamento vigente.

A finalidade do Estado, portanto, é “oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e para tanto assegura a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa”<sup>344</sup>. O oferecimento dessas condições se dá a partir da elaboração, da implementação e da execução de políticas públicas, voltadas ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos e à efetivação dos seus direitos sociais. Essas políticas públicas, conforme já demonstrado, encontram amparo no texto constitucional e infra-constitucional, mediante a positivação dos princípios, das diretrizes, das metas e dos procedimentos a serem adotados pela Administração.

Certo é que algumas dessas normas são dotadas de certo grau de abstração, necessitando de normas mais específicas para a sua implementação. É que as políticas públicas não são executadas imediatamente, ou seja, quando da promulgação da norma, necessitam, pois, de todo um aparato estrutural e organizacional que deve ser conferido pelo poder público.

As diretrizes e as metas encontradas dos textos constitucionais trazem à tona discussões acerca da aplicabilidade e da eficácia das normas referentes às políticas públicas. De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva<sup>345</sup>, as normas constitucionais podem ser de três tipos: normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata; normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; normas de eficácia limitada, que, por sua vez, se subdividem nas seguintes: declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e declaratórias de princípio programático.

As normas de eficácia plena, segundo o autor, são as que detém “normatividade suficiente à sua incidência imediata”. Não necessitam de qualquer regulamentação posterior, criam situações desde logo exigíveis. As normas de eficácia contida, assim como as de eficácia plena, também são dotadas de normatividade suficiente, mas admitem a previsão de limitações de sua eficácia e aplicabilidade por normas posteriores. São os elementos limitativos da constituição, os direitos subjetivos positivos.

<sup>343</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 8.

<sup>344</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 9.

<sup>345</sup> SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 261-263.

As normas de eficácia limitada não possuem normatividade suficiente para sua imediata aplicação, havendo a necessidade de regulamentação posterior para complementar a matéria. Conforme afirmado, podem ser divididas em dois grupos: as definidoras de princípio institutivo, “que são aquelas que preveem esquemas genéricos de instituição de um órgão ou entidade” e as de princípio programático, que constituem os elementos sócio-ideológicos da Constituição. São as normas que indicam os fins das atividades dos órgãos públicos, as diretrizes, os valores sociais, as ideias de bem comum que devem orientar o intérprete da norma. Seriam, assim, as normas atinentes aos direitos sociais e às políticas públicas.

Essas normas, por sua vez, embora necessitem de complementação pelo legislador ordinário e não possam ser concretizadas de forma imediata, não contrariam a ideia da força normativa da Constituição defendida por Konrad Hesse<sup>346</sup>. Afinal, “a força vinculante e a eficácia da Constituição assentam-se na sua vinculação às forças espontâneas e as tendências dominantes do seu tempo [...]. A Constituição converte-se, assim, na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida”. Desse modo, a condição da normatividade da Constituição independe da existência de normas programáticas. A normatividade vai depender da vontade da constituição (*Wille zur Verfassung*) presente na consciência geral dos cidadãos.

Em uma leitura desatenta, poder-se-ia aferir a ideia de que as normas de eficácia limitada não vinculam o poder público ou não são imediatamente aplicáveis, não se tratando de direito atual, mas tão somente futuro, como é o caso das normas referentes às políticas públicas<sup>347</sup>.

José Afonso da Silva<sup>348</sup> esclarece que essas normas são dotadas de “imperatividade direta”, sendo, sim, imposição constitucional ao poder público, condicionando a legislação ulterior, que resta vinculada ao mandamento constitucional. Assim, apresentam-se não só como um sentido teleológico a ser utilizado nas atividades de interpretação e aplicação das normas, mas como efetivos deveres para a Administração, limitando a sua atividade e criando “situações jurídicas subjetivas de vantagem ou desvantagem”.

A inércia do Poder Legislativo pode ser combatida mediante o Mandado de Injunção, ação constitucional prevista no art. 5º, LXXI, da Carta Magna: “conceder-se-á mandado de

<sup>346</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 19.

<sup>347</sup> Sobre a temática, ler CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010.

<sup>348</sup> SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 164.

injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania". Daí porque não se pode afirmar que as normas programáticas não vinculam o poder público, embora dificuldades possam ser encontradas no que tange à correção das omissões legislativas<sup>349</sup>. Nesse diapasão, cumpre destacar a noção de norma política, caracterizada pela "prescrição de princípios-fins, princípios-diretrizes (meios), princípios-valores (modo), que se destinam imediatamente ao Estado e aos sujeitos privados"<sup>350</sup>.

As normas referentes às políticas públicas, conforme já analisado, apresentam exatamente essas características, confirmando a assertiva a respeito da República Federativa do Brasil, que, enquanto Estado Social Democrático de Direito, deve criar e executar políticas públicas em prol da efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos, a partir da observância das normas atinentes à matéria, ainda que se apresentem como princípios, diretrizes, metas a serem alcançados.

Outras classificações a respeito das normas constitucionais podem ser encontradas entre os autores de Direito Constitucional<sup>351</sup>. Embora sejam diversas as nomenclaturas, é inegável que existem normas de características peculiares, que tratam das políticas públicas e dos direitos sociais, que necessitam da complementação pelo legislador ordinário.

Discutidas questões acerca da conceituação das políticas públicas e a sua relação com as ciências jurídicas, importa analisar e discutir as etapas do processo de elaboração e produção de políticas públicas<sup>352</sup>, desde o seu surgimento até o momento de sua conclusão, tema que será objeto de estudo a seguir.

<sup>349</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 29.

<sup>350</sup> DERANI, Cristiane. Política Pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 140.

<sup>351</sup> Eros Grau, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Helena Diniz, entre outros.

<sup>352</sup> O estudo do processo de elaboração e produção de políticas públicas integra o chamado *policy cycle*, modelo heurístico de análise de políticas públicas. Sobre o assunto, ler FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000, p. 226.

#### 4.3 O processo de elaboração e produção de políticas públicas

Sabe-se que a produção de políticas públicas requer a observância de um procedimento de elaboração e organização, visando ao melhor atendimento dos interesses sociais, mediante a alocação de recursos públicos de forma responsável. Conforme já explanado, as políticas públicas não se concretizam a partir da promulgação da Constituição ou de lei editada pelo legislador ordinário. Diversas etapas necessitam ser concluídas antes de uma política pública ser executada e concretizada.

Destaca-se a importância e a necessidade da participação da sociedade no processo de elaboração e implantação de políticas públicas, mediante audiências públicas e outros canais de comunicação e interação com o cidadão (por exemplo, por meio de sítios eletrônicos), afinal são os cidadãos que serão atingidos diretamente pelas medidas adotadas e é o interesse público, ou o bem comum, a finalidade primordial de toda a atuação da Administração. Nesse sentido, as políticas públicas podem ser analisadas como “ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções políticas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade”<sup>353</sup>.

Deve-se garantir a liberdade de participação dos cidadãos e fomentar a criação de espaços onde o povo possa interagir com o Estado, a fim de que este compreenda as suas demandas e atenda às suas necessidades. Ademais, a participação, numa sociedade efetivamente democrática, possibilita a fiscalização do destino dos recursos públicos e a exigência de responsabilização em eventual caso de inadimplemento.

A liberdade e a democracia, portanto, são essenciais para a cobrança de ações públicas e para chamar a atenção dos governantes sobre os problemas e as necessidades existentes<sup>354</sup>. Segundo Amartya Sen<sup>355</sup>, “a resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos podem realmente fazer a diferença”.

<sup>353</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 61.

<sup>354</sup> Vislumbra-se a intrínseca relação entre a liberdade e a democracia a partir da oportunidade de o indivíduo se expressar, fiscalizar e exigir, tornando realidade aquilo que se tem como possível. Desse modo, não há como dissociar a democracia e a liberdade. “Não é possível à democracia suprimir a liberdade e a igualdade sem, contudo, deixar ela própria de ser democracia.” MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 158.

<sup>355</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 199.

Destaca-se que os pesquisadores não apresentam um posicionamento unívoco a respeito da nomenclatura e da ordem das etapas do processo de concretização de políticas públicas, uma vez que estas ocorrem de forma não linear. Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>356</sup> entende que as políticas públicas passam por um processo constituído pelas seguintes etapas: constituição do problema ou da agenda, formulação de alternativas, adoção da política e implementação ou execução de programas.

Reinaldo Dias e Fernanda Matos<sup>357</sup>, por sua vez, explicam que há cinco etapas a serem observadas: a identificação do problema; a formulação de uma solução; a tomada de decisão; a execução da ação e a formulação de uma decisão. Para Enrique Saraiva<sup>358</sup>, há sete fases: agenda, elaboração da política pública e delimitação do problema; formulação da política pública e identificação da alternativa ao problema; implementação, incluindo planejamento e organização; execução; acompanhamento e avaliação.

Não obstante essas divergências em relação ao número de fases e à nomenclatura adotada, alguns pontos em comum podem ser observados: a etapa de formulação da política pública, envolvendo a identificação do problema e a formação da agenda; a implementação, referente à concretização, no mundo real, do que fora planejado e estruturado; e avaliação, que diz respeito ao acompanhamento e ao controle da execução das políticas públicas.

No presente trabalho, não se pretende adotar nenhum modelo específico. Para fins didáticos, ou seja, para facilitar a compreensão e a análise do processo, serão abordados os seguintes temas: a identificação do problema público, a inclusão na agenda e a formulação de soluções, as escolhas e o planejamento, a implementação, a avaliação e o controle. Sabe-se, pois, que as etapas, muita vezes, não se concretizam numa ordem predeterminada, podendo haver alterações na sequência ora apresentada.

<sup>356</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos sociais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 38-39.

<sup>357</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 67.

<sup>358</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

#### 4.3.1 Identificação do problema público

Para que uma política pública seja elaborada, torna-se essencial definir qual o problema público a ser enfrentado. Consiste na identificação, pelas autoridades públicas, de uma questão de interesse público carente de intervenção estatal, de necessidades ainda não atendidas, considerando as causas de sua existência, seus limites e seus efeitos sobre a comunidade envolvida. Trata-se da definição de seus elementos, de seu conteúdo, da população atingida, de sua magnitude, de seus impactos, das dificuldades no enfrentamento dessa questão<sup>359</sup>.

Um problema será identificado mediante estudo geográfico, histórico, considerando elementos econômicos, sociais e culturais. Deve-se verificar as tradições da comunidade atingida, seus valores, seus espaços e seu passado. Somente mediante essa análise complexa e interdisciplinar, as razões para a formação do problema serão encontradas e somente assim poderá ser encontrada uma alternativa para a sua resolução. Uma análise global da situação permite a observação das causas e dos efeitos do problema e, quanto mais cuidadoso e detalhado for o estudo, maior a possibilidade de se encontrar uma resposta compatível e eficaz.

Um dos fatores essenciais para a identificação da problemática é o contato com os atores envolvidos, ou seja, com a população atingida pela situação problema. Conforme já explicado, a interação faz-se necessária para que seja possível que os indivíduos expressem as suas dificuldades e as suas necessidades. A comunicação permite a compreensão, pelas autoridades, do que a população almeja e do que falta para a garantia do seu bem estar.

Corroborando tal entendimento, afirmam Reinaldo Dias e Fernanda Matos<sup>360</sup>: “qualquer definição de um problema que se pretende resolver através de uma política pública surge de interações entre os atores envolvidos em uma situação particular considerada problemática”.

Destaca-se, ademais, a força da pressão social nesse sentido. É que somente mediante a divulgação das necessidades pelo grupo social atingido o problema atingirá a qualidade de

<sup>359</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 70.

<sup>360</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 70.

“questão social merecedora de atenção por parte do poder público”<sup>361</sup>. Esses grupos de pressão são, em sua maioria, partidos políticos, organizações da sociedade civil, como associações e outros movimentos sociais, que se utilizam da mídia, da imprensa e, atualmente, das redes sociais para sensibilizar a população e as autoridades, momento em que o problema afigure visibilidade e passa a ser discutido pelos agentes públicos.

Importa mencionar que nem todos os problemas tornam-se problemas públicos e nem todos os problemas públicos são combatidos mediante políticas públicas. Sabe-se que o orçamento do Estado é limitado e que nem todos os problemas são de ordem pública e de relevância social. Assim, a escolha do problema e a sua inclusão na agenda pública não ocorrem de forma arbitrária pela Administração. Apenas aqueles problemas efetivamente reconhecidos pela sociedade alcançam a categoria de problemas públicos ou de questão social, passíveis de resolução mediante a produção de políticas públicas adequadas.

#### *4.3.2 A inclusão na agenda e a formulação de soluções*

A agenda pública consiste em uma lista de prioridades a ser discutida pelos agentes públicos. A agenda pode transformar-se em assuntos que serão discutidos na mídia, resultando em programas e ações do governo, com planejamento orçamentário<sup>362</sup>. Não há hierarquia entre os problemas incluídos na agenda. A agenda não é um documento formal, e sequer há uma ordem ou sequência de discussões a ser seguida.

Incluir um problema na agenda não significa afirmar que este será solucionado por meio de políticas públicas, pois é possível que o assunto não seja considerado mais uma prioridade, em razão de diversos motivos, e sequer relevante em um determinado momento histórico, podendo haver a inclusão ou exclusão de problemas públicos da agenda, além do adiamento das discussões sobre um determinado assunto<sup>363</sup>.

Afirma-se que um problema público torna-se prioritário na agenda quando: verifica-se uma situação de crise, como, por exemplo, discussões de programas voltados à garantia do

<sup>361</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos sociais e metodológicos. SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 38.

<sup>362</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 36.

<sup>363</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 71.

direito à habitação após o período de enchentes, que deixam centenas de desabrigados em um município ou Estado; é de interesse dos grupos dominantes política e economicamente, que passam a pressionar os agentes públicos por respostas céleres e urgentes; podem tornar-se “janelas” de oportunidade, ou seja, podem significar o aferimento de vantagens para um ator ou um grupo determinado<sup>364</sup>.

Ademais, quanto maior o público atingido pelo problema, quanto mais importante for o tema de acordo com a opinião pública, quanto mais o problema perdura no tempo, quanto menos complexa for a sua solução e se já houver experiências semelhantes no combate à referida questão social, maior a possibilidade de atrair a atenção das autoridades e da sociedade em geral<sup>365</sup>. Como exemplo de problemas públicos que foram incluídos na agenda e tornaram-se políticas públicas, é possível citar a criação, pelo Governo Federal, de programas como Bolsa Escola, Minha Casa Minha Vida, Auxílio Gás, Fome Zero, Bolsa Alimentação e Bolsa Família.

Quando determinado problema público é incluído na agenda e discutido na mídia e pelas autoridades públicas, analisam-se as relações de custo e benefício da implantação de programas para a sua solução, considerando o número de pessoas que serão beneficiadas, o custo das medidas que poderão ser adotadas, a magnitude do projeto, o retorno financeiro e social, os benefícios e os impactos da atuação governamental, estudos técnicos sobre a sua viabilidade, entre outras questões.

Desse modo, pode-se afirmar que “toda construção de agendas envolve um processo altamente seletivo, em que concorrem os problemas com diversas hierarquias de prioridades, que em geral são bastante heterogêneas”<sup>366</sup>. A incorporação de um problema na agenda decorre de pressão política e social, de discussões, de opiniões divergentes e de interesses diversos.

As discussões giram em torno da formulação de soluções para o problema público e das medidas necessárias para tanto. Dentre as inúmeras possibilidades de resolução da questão social, deve-se analisar quais são as alternativas mais apropriadas, que implicarão mais benefícios para a comunidade atingida e serão mais eficazes no combate ao problema existente, mediante a utilização de métodos e de técnicas viáveis.

<sup>364</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 71.

<sup>365</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 74.

<sup>366</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 73.

Várias propostas serão analisadas e rejeitadas até que as alternativas mais apropriadas sejam identificadas. As alternativas transformam-se, pois, em expectativas de resolução do problema público. E, neste momento, negociações, compromissos, coalizões são realizadas, a fim de que, dentre as alternativas possíveis, uma seja escolhida pelos agentes públicos para ser executada posteriormente.

Ademais, nesta etapa, destaca-se a função dos técnicos e especialistas da matéria, que, mediante informações e dados científicos e estatísticos, contribuem para a construção de soluções oportunas<sup>367</sup>. Ernesto Cohen e Rolando Franco<sup>368</sup> corroboram esse entendimento, afirmando o seguinte: “sem negar a importância do âmbito da decisão política, é necessário enfatizar a conveniência, inclusive a própria necessidade, de que ela tenha uma sólida base técnica”.

A etapa da formulação de alternativas constitui-se, pois, do diagnóstico sobre a questão social; da observação das alternativas para a sua resolução, dos recursos a serem utilizados, das instituições e órgãos envolvidos e do compartilhamento de deveres e responsabilidades, tendo como principal característica a participação do corpo técnico específico<sup>369</sup>. Para Enrique Saraiva<sup>370</sup>, a discussão das alternativas consiste no efetivo momento de elaboração de políticas públicas.

Após as discussões, que envolvem a formulação de soluções para determinado problema público, ou este será efetivamente retirado da agenda, por não ser de interesse público no momento, ou será convertido em programas e ações do governo, justificando uma intervenção estatal legítima, resultando em escolhas e decisões motivadas<sup>371</sup>. Existe, assim, uma diferença significativa entre as etapas de formulação e de escolha: “a primeira corresponde a uma etapa prévia, onde os atores sociais e agentes públicos apresentam diversas soluções para o problema

<sup>367</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 77.

<sup>368</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 67-68.

<sup>369</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos sociais e metodológicos. SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 38-39.

<sup>370</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 33.

<sup>371</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 33.

que o Estado se propôs a resolver [...]”<sup>372</sup>, já a escolha corresponde ao momento de determinação de uma ou mais fórmulas apresentadas anteriormente.

#### *4.3.3 As escolhas e o planejamento de políticas públicas*

A escolha apresenta-se como o momento em que há a seleção da alternativa específica mais conveniente e oportuna, dentre as inúmeras possibilidades já discutidas, consistindo em ato discricionário<sup>373</sup> da Administração, que deve ser motivado<sup>374</sup>. Compete às autoridades fixar as prioridades, escolher a alternativa mais apropriada e justificar a sua decisão, que nem sempre será tomada com base nos critérios mais técnicos e racionais, em razão da multiplicidade de atores e interesses envolvidos<sup>375</sup>.

A escolha consiste na opção por determinada política. “É o momento decisório de escolha de uma alternativa política para enfrentamento da situação problema, tendo como sujeito relevante nessa ocasião o legislativo”<sup>376-377</sup>, pois é a partir da promulgação das normas (que podem ser leis, decretos, resoluções, entre outros atos) que o programa surgirá e somente após essa fase poderá o Executivo adotar as medidas necessárias para a sua execução. Desse modo, consiste na etapa de formalização da política pública escolhida.

Conforme já explanado, a Administração só pode agir de acordo com os ditames da lei, que apresentará as metas, os objetivos, as medidas, os instrumentos, os parâmetros, os métodos e tudo o mais que se tornar necessário para que a política pública seja concretizada e o

<sup>372</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55.

<sup>373</sup> Sobre o conceito de discricionariedade adotado neste trabalho, v. nota de rodapé nº 237.

<sup>374</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 33.

<sup>375</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 77.

<sup>376</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos sociais e metodológicos. SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 39.

<sup>377</sup> Em tese, a escolha não pode ser objeto de análise pelo Poder Judiciário, por se tratar de ato discricionário. Conforme já exposto anteriormente, o tema referente ao controle jurisdicional dos atos da Administração não será objeto de estudo desta dissertação, por necessidade de corte epistemológico e por ausência de pertinência direta com o tema deste trabalho. Sobre o assunto, recomenta-se a leitura de JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas:** concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2009; FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013; GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

problema seja solucionado. As leis que instituem as políticas públicas são chamadas de normas-gerais ou leis-quadro<sup>378</sup> e, geralmente, são de competência administrativa comum ou legislativa concorrente, de acordo com os arts. 23 e 24 da Constituição Federal de 1988.

Essa atuação do legislador é discricionária, no sentido de que ele escolherá, de acordo com os juízos de conveniência e de oportunidade, os objetivos, os caminhos e os meios para funcionamento e desenvolvimento da política. Ao legislativo cabe também a definição orçamentária e a decisão sobre a alocação de recursos para determinada política pública<sup>379</sup>.

Destaca-se, outrossim, a importância do planejamento na produção das políticas públicas. Trata-se da “ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo seus limites e suas possibilidades, propondo-se objetivos, definindo-se estratégias”<sup>380</sup>. Em outras palavras, é “um ato racional de escolha de um determinado futuro”<sup>381</sup>, a partir da programação de estratégias e medidas de atuação necessárias, tornando possível o alcance das metas estabelecidas previamente.

Importa destacar que o planejamento possibilita a previsão e adaptação às transformações sociais, econômicas e ambientais que, eventualmente, possam ocorrer; a organização e a estruturação da política pública, evitando burocracia, perda de tempo e gastos desnecessários; o estabelecimento de ordem das medidas a serem adotadas na execução da política; além de delimitar as responsabilidades com maior precisão e diminuir equívocos na execução dos projetos, culminando numa maior adequação dos meios aos objetivos traçados e, consequentemente, numa atuação administrativa mais eficiente e econômica<sup>382</sup>.

Por fim, é possível afirmar que a etapa do planejamento atende a dois objetivos principais, qual sejam, possibilitar a transparência e a racionalização do processo de elaboração de uma política pública. Permite, pois, a preparação da sociedade para a medida e a definição das

<sup>378</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 32.

<sup>379</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 54.

<sup>380</sup> BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000, p. 14.

<sup>381</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 133.

<sup>382</sup> Sobre o assunto, ler HOPP, Maria Isabel. **Administração:** conceitos e aplicações. Tradução de Management Concepts and Applications. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

prioridades dos agentes públicos, bem como garante a ausência da arbitrariedade e da aleatoriedade<sup>383</sup>.

#### *4.3.4 A implementação*

A etapa de implementação corresponde à concretização do que fora planejado. A Administração deve preocupar-se com a estrutura e a organização das instituições envolvidas, da equipe técnica e da população direta e indiretamente interessada<sup>384</sup>. Trata-se da execução dos planos, da transformação em realidade da política objeto de estudos e de discussões, cuidadosamente planejada anteriormente.

Ensina Myrian Baptista<sup>385</sup> que “a implementação é a operação, nos espaços e nos prazos determinados, das ações previstas no planejamento. É nesta fase que se dá a instalação e o início de funcionamento do empreendimento”. Em outras palavras, “aqui os planos e programas normativos deixam o mundo das ideias e convertem-se em ação efetiva do Estado”<sup>386</sup>.

Para a execução de uma política pública, recursos financeiros, humanos e materiais necessitam ser reservados. Nesta fase, o poder público deve realizar os convênios e contratos necessários para o bom desenvolvimento da política a ser adotada. Importa ressaltar que, antes da contratação e da execução propriamente dita, é necessário observar o processo previsto para licitação do serviço público a ser realizado, se for o caso<sup>387</sup>.

A Administração deve delegar as funções às autoridades competentes, capacitar o setor responsável pela operacionalização das medidas, estabelecer as tarefas, os prazos, as responsabilidades, selecionar os agentes que atuarão na execução da medida, com o devido treinamento da equipe, quando for o caso, bem como verificar se a política pública está adequada às normas previstas para sua execução. Deve providenciar, ademais, um sistema de informações

<sup>383</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 75.

<sup>384</sup> BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000, p. 103.

<sup>385</sup> BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000, p. 105.

<sup>386</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57.

<sup>387</sup> Sobre licitações, ler MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 14. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

que facilite o desenvolvimento da política, bem como um sistema de avaliação e controle eficiente, para que seja possível obter os resultados planejados<sup>388</sup>.

A implementação não pode ser analisada somente do ponto de vista técnico<sup>389</sup>. É, pois, um processo complexo, uma vez que envolve fatores políticos e sociais. Diversos atores estão envolvidos na execução de uma política pública: organizações e associações da sociedade civil, as empresas que executarão as medidas (quando for o caso), órgãos públicos locais, estaduais e nacionais, a população a ser atingida pelas medidas adotadas, entre outros.

Não é rara a criação das chamadas redes de implementação, que são redes formadas por diversos agentes públicos e também por agentes não governamentais. Exatamente por ser uma etapa complexa, não pode ser executada apenas por um agente ou um órgão específico. Na maioria das vezes, necessita-se de “campo interorganizacional”<sup>390</sup>.

No caso do Programa Bolsa Família, por exemplo, embora seja uma política pública executada essencialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Pobreza, como será analisado no próximo capítulo, órgãos como o Ministério da Saúde, da Educação e diversas secretarias municipais também estão envolvidas na organização e no desenvolvimento da política. Desse modo, é possível afirmar que é importante “estabelecer a inter-relação entre distintos níveis de governo e entre políticas, contrapondo-se à ênfase na decisão de uma única autoridade e numa única política”<sup>391</sup>.

A relevância desta fase reside na possibilidade de se verificar, ainda tempestivamente, as possíveis falhas da política pública, ou seja, é a etapa que permite consertar eventuais erros, exageros, problemas encontrados. Diversas dificuldades podem tornar-se sérios obstáculos para a execução da medida, como a falta de recursos financeiros e humanos, excesso de burocracia, inexperiência dos agentes, falhas de comunicação, departamentos desarticulados e desestruturados, falta de condições ambientais favoráveis etc.

É que, embora a política pública tenha sido cuidadosamente planejada, na prática, os resultados e os impactos podem ser diferentes. Ademais, conforme ressalta Felipe de Melo

<sup>388</sup> MINNICH, Charles J.; NELSON, Oscar S. **Administração por sistemas**. Tradução por Augusto Reis. São Paulo: Atlas, 1971.

<sup>389</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 79.

<sup>390</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 82.

<sup>391</sup> PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas públicas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 67.

Fonte<sup>392</sup>, a habilitação orçamentária não significa a efetiva existência de dinheiro. E como a norma que cria a política pública é editada por grupos com interesses políticos, não é raro verificar, no momento da escolha, o interesse na criação da medida e, na etapa de implementação, um súbito desinteresse em sua realização.

Nesta fase, portanto, tenta-se a erradicação ou a diminuição desses obstáculos, a fim de que a política pública obtenha os resultados previstos e atinja os objetivos traçados<sup>393</sup>.

#### 4.3.3 Avaliação

A etapa de avaliação corresponde à análise do processo de desenvolvimento, dos resultados e dos impactos da política pública, constituindo-se em um instrumento para aperfeiçoamento da gestão administrativa<sup>394</sup>. Não se refere somente à análise comparativa entre o planejado e o concretizado, mas igualmente à análise de todas as etapas de desenvolvimento e produção da política pública, bem como de seus impactos e implicações decorrentes. A avaliação deve ser realizada não somente ao final do processo, durante a execução da política, mas durante todas as etapas do ciclo.

Cohen e Franco<sup>395</sup> ensinam que a avaliação *ex-ante* é realizada ao começar o processo. Trata-se da verificação da viabilidade do projeto, ainda no mundo das ideias, antes de ser concretizado. A avaliação *ex-post* é realizada durante o processo de execução da política pública ou mesmo após a sua conclusão.

Pode-se afirmar que o objetivo da avaliação é o seguinte: “conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação”<sup>396</sup>. Objetiva-se, portanto, mensurar a utilidade, os benefícios, os impactos e os resultados de determinada política pública.

A avaliação pode ser de duas formas: educacional, quando se avalia o desempenho profissional ou escolar, ou institucional, destinada à avaliação de políticas públicas propriamente

<sup>392</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 58-59.

<sup>393</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 80-81.

<sup>394</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2000, p. 15.

<sup>395</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993, p. 108.

<sup>396</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2000, p. 45.

ditas, planos, projetos, programas criados pelo poder público<sup>397</sup>. Esta última é a que interessa, particularmente, a este trabalho. Trata-se da compreensão da realidade, ou, em outras palavras, da compreensão de todas as dimensões e implicações da política, de forma contextualizada<sup>398</sup>.

Ademais, a avaliação pode ser realizada de forma interna, externa ou de forma mista<sup>399</sup>. A primeira corresponde às análises realizadas pela própria Administração, pelos órgãos gestores do projeto, enquanto a externa é realizada por outros grupos. As avaliações podem ser realizadas pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, Tribunal de Contas e outros órgãos interessados, bem como podem (e devem) ser realizadas pela sociedade civil<sup>400</sup>.

Importa mencionar que a avaliação pode ser realizada de acordo com a efetividade, a eficiência e a eficácia<sup>401</sup>. São os chamados critérios avaliativos básicos ou analíticos<sup>402</sup>. Para cada uma dessas avaliações, a abordagem, os objetivos da análise e os resultados são distintos. Quanto à efetividade, trata-se da análise da relação entre a etapa de implementação da política pública e seus impactos e resultados sociais. O intuito é verificar se houve ou não mudanças nas condições de vida da população a partir da execução da política. O critério da efetividade relaciona-se com os ideais de justiça e de igualdade. Procura-se observar se as medidas adotadas reduziram índices de pobreza e de desigualdade social. É esse tipo de avaliação que será desenvolvido neste trabalho, no capítulo seguinte.

Como a política pública é a forma de realização dos direitos sociais, toda avaliação deve ser realizada sob o ponto de vista de sua relevância social<sup>403</sup>. Deve-se verificar se a política

<sup>397</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 17.

<sup>398</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 21.

<sup>399</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 111.

<sup>400</sup> Sabe-se da importância do controle das políticas públicas realizados pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, pelo Tribunal de Contas e pela sociedade civil. Sobretudo quanto ao Poder Judiciário, muito se discute sobre os limites da atuação dos magistrados no controle das políticas públicas e sobre a possível violação ao princípio da separação dos poderes. Entretanto, em razão da necessidade de se realizar um corte epistemológico para a presente pesquisa, o tema não será objeto de estudo desta dissertação. Sobre o assunto do controle de políticas públicas, ler JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2009; FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. São Paulo: Saraiva, 2013; GOUVÉA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>401</sup> ARRETCHÉ, Maria T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas públicas: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 32.

<sup>402</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 61.

<sup>403</sup> BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 45.

é adequada aos anseios da comunidade, se a condição de vida dessas pessoas mudou, se os fins atingidos correspondem aos meios e aos objetivos iniciais voltados ao interesse público.

A avaliação da eficácia corresponde à relação entre os objetivos e seus resultados práticos<sup>404</sup>. Tenta-se verificar se a política atingiu às metas previstas. Por exemplo, um programa de visa ao combate da violência contra a mulher pode ser bem sucedido do ponto de vista da eficácia: realizar certo número de cursos em escolas públicas, distribuir um número determinado de panfletos e cartilhas, construir mais delegacias e centros e apoio à mulher, realizar a capacitação de profissionais da saúde no dado período etc. Entretanto, pode ser que esse mesmo programa seja um fracasso do ponto de vista da efetividade: será que houve redução dos índices de violência contra a mulher? O que mudou na vida das vítimas?

O Programa Bolsa Família, como se verá no próximo capítulo, também pode ser avaliado sob o ponto de vista da eficácia e da efetividade. Se o programa hoje atinge mais de 13 milhões de famílias; se o dinheiro é mensalmente repassado aos beneficiários; se os municípios controlam e realizam, de dois em dois anos, a atualização do cadastro das famílias; se quem recebe deveria, de fato, receber, uma vez que é elegível de acordo com a previsão legal, e quem não é elegível não recebe, o programa pode ser avaliado como eficaz. Ou seja, para a eficácia, importa saber se o que foi planejado em termos de tarefas e de execução pelos agentes públicos foi realizado.

Entretanto, para que a efetividade seja avaliada, deve-se observar se a vida dessas pessoas mudou, se elas deixaram de ser pobres, se elas deixaram a condição de miséria que, há anos, acompanhavam-na. Avalia-se, assim, a relevância social das medidas, os impactos na vida das pessoas atingidas.

Por fim, a avaliação pode ser realizada também sob o ponto de vista da eficiência, que é a relação entre o esforço empregado pelos agentes públicos e os resultados práticos alcançados. Esta tem sua relevância uma vez envolve os gastos públicos e a sua tentativa de racionalização<sup>405</sup>. Procura-se aumentar os impactos da política pública com a menor quantidade de gastos possível.

---

<sup>404</sup> ARRETCHÉ, Maria T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas públicas: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 34.

<sup>405</sup> ARRETCHÉ, Maria T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas públicas: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 34-35.

Nas palavras de Cohen e Franco<sup>406</sup>, enquanto a eficácia é a tentativa de maximização da obtenção de seus fins, a eficiência é a utilização dos recursos de forma ótima, isto é, a busca pela eficiência na alocação de recursos para a consecução dos fins da política<sup>407</sup>. Trata-se de uma avaliação técnica e necessária, mas que não será objeto de estudo nesta pesquisa, por necessidade de corte epistemológico.

Ressalta-se que a avaliação das políticas públicas, seja em razão da efetividade, da eficácia ou da eficiência, permite que a Administração obtenha dados e informações que serão úteis para a produção de políticas públicas futuras, realize a prestação de contas de suas receitas e despesas, justifique o que foi realizado e motive as suas decisões, verifique se os objetivos e as metas esperados estão sendo atingidos, compreenda os obstáculos e corrija as falhas, forneça informações aos cidadãos, facilitando o diálogo entre os diversos sujeitos interessados na execução da política pública, entre outras questões<sup>408</sup>.

A partir da avaliação, verificar-se-á o futuro da política adotada: ela pode ser mantida, restruturada, extinta ou combinada com outras ações. Tudo vai depender do sucesso ou do fracasso apresentado nas avaliações<sup>409</sup>.

#### **4.4 Políticas públicas sociais e a busca pela equidade**

Compreendidas as etapas de desenvolvimento e produção de políticas públicas, que se constitui em um complexo procedimento voltado ao atendimento das necessidades dos cidadãos e à concretização de direitos sociais, envolvendo órgãos públicos e diversas entidades da sociedade civil interessadas na implementação da política adotada, destacam-se as chamadas políticas públicas sociais<sup>410</sup>, por serem de suma importância para o desenvolvimento da presente pesquisa.

<sup>406</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 77.

<sup>407</sup> Sobre o assunto, ler BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

<sup>408</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 85.

<sup>409</sup> Nessa mesma linha, pode-se afirmar que o “objeto da pesquisa avaliativa é comparar os efeitos de um programa com as metas que se propôs alcançar a fim de contribuir para a tomada de decisões subsequentes acerca do mesmo e para assim melhorar a programação futura”. COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 73.

<sup>410</sup> HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov., 2001, p. 31.

Estas surgiram a partir da consolidação do Estado Social<sup>411</sup>, após os movimentos sociais do século XIX e a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, em oposição às condições precárias de trabalho e de vida. O Estado passou a se preocupar mais com o atendimento dos direitos sociais e com a prestação de serviços públicos, admitindo responsabilidades que não assumia anteriormente.

As políticas sociais podem ser conceituadas como “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”<sup>412</sup>. Não devem ser vistas como “caridade” advinda do Estado ou um “favor” do governante A ou B. São verdadeiros deveres estatais e instrumentos para promover a autonomia individual e a cidadania<sup>413</sup>. Desse modo, os indivíduos não são meros objetos das políticas públicas sociais, mas sujeitos dessas ações<sup>414</sup>.

Entende-se que as políticas públicas sociais podem ser desenvolvidas de duas formas simultâneas: a criação de políticas universais, porém cujo enfoque é o atendimento aos mais necessitados, e a criação de políticas específica de combate à pobreza. Estas surgem a partir de pressões políticas, ideológicas, históricas, culturais e econômicas, compondo o que se chama “nova geração de políticas sociais”<sup>415</sup>.

As políticas públicas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, são, assim, exemplos de políticas sociais com o objetivo específico de erradicar ou reduzir a pobreza no país. Estas políticas possuem o objetivo de buscar a equidade, que, por sua vez, “implica na satisfação das necessidades básicas dos cidadãos”<sup>416</sup>.

Cohen e Franco<sup>417</sup> explicam que existem certos elementos que, uma vez atendidos, contribuirão para a concretização da equidade a partir da execução de políticas públicas. São eles:

<sup>411</sup> v. primeiro capítulo desta dissertação.

<sup>412</sup> HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov., 2001, p. 31.

<sup>413</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 79.

<sup>414</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 27.

<sup>415</sup> MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 88.

<sup>416</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 27.

<sup>417</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 29-37.

a prática de políticas compensatórias, constituindo-se no atendimento urgente e imediato aos mais necessitados, pois o Estado, em razão de seu orçamento limitado, deve selecionar os grupos mais carentes de determinada ação a ser adotada, fixando prioridades; a preocupação em alocar recursos de forma eficiente, isto é, em gastar de forma ótima os recursos disponíveis, evitando desperdícios desnecessários; a garantia de que os usuários aproveitarão os serviços oferecidos, facilitando o acesso e eliminando os entraves burocráticos que podem surgir eventualmente; o avanço no conhecimento técnico e científico relacionado à política, aperfeiçoando os meios de comunicação e obtenção de informações, bem como o de avaliação das políticas já em andamento.

Ademais, é possível citar a boa coordenação e gestão das etapas de produção e desenvolvimento das políticas públicas, estabelecendo funções, regras e tarefas determinadas, monitorando o andamento das etapas e o trabalho dos agentes públicos e particulares envolvidos. Uma vez atendidos todos esses elementos, afirmam os autores, as políticas sociais terão o potencial de garantir a equidade, tornando real seu objetivo primordial.

Nesse contexto, importa estudar e compreender o sentido de equidade. Afinal, o que significa esta expressão, que orienta a consecução das políticas sociais? Tentar-se-á responder o questionamento a partir do ponto de vista de John Rawls, tendo em vista suas contribuições para o desenvolvimento da filosofia e da teoria política, a partir de sua teoria sobre justiça como equidade. Esta pode ser concebida como uma teoria política válida para um regime verdadeiramente democrático, apoiando-se na tentativa de se encontrar uma sociedade efetivamente justa.

Sabe-se que outros autores estudaram tema relativo à equidade, sendo este assunto uma temática recorrente nos estudos da filosofia moral e política desde a Grécia antiga. Aristóteles<sup>418</sup>, em sua obra *Ética a Nicômaco*, foi quem iniciou estudos sobre a relação entre a equidade e a justiça, sendo esta última considerada a principal virtude do homem. Em suas palavras, a justiça apresenta-se como “a forma perfeita de excelência moral porque ela é a prática efetiva da excelência moral perfeita. Ela é perfeita porque as pessoas que possuem o sentimento de justiça podem praticá-la não somente a sim mesmas como também em relação ao próximo”.

---

<sup>418</sup> “Nem a estrela vespertina nem a matutina é tão maravilhosa (...); na justiça se resume toda excelência”. ARISTÓTELES. *Ética à Nicômaco*. São Paulo. Nova Cultural: 1996, p. 195.

Entretanto, optou-se por John Rawls como referencial teórico, tendo em vista a pertinência de seu pensamento em relação à visão adotada no presente trabalho, já que o autor associa a justiça à equidade perante as instituições, que formam a estrutura básica da sociedade, em vez de uma concepção de justiça de cunho pessoal, particular, bem como pelo fato de ter sido considerado o filósofo político mais influente do século XX.

#### *4.4.1 A equidade em John Rawls*

As ideias de John Rawls<sup>419</sup> revolucionaram o pensamento da filosofia moral e da teoria política contemporânea. Afirma-se que Rawls é o mais significante e influente filósofo moral e político do século passado<sup>420</sup>.

Analizando a obra *Uma Teoria da Justiça*, Thomas Nagel<sup>421</sup> afirma que o livro contém três elementos básicos: o primeiro é a visão do homem e da sociedade como devem ser. Sua teoria tem cunho normativo, no sentido de que estuda como a sociedade<sup>422</sup> deve ser, e não somente descreve as instituições e a sociedade como elas são<sup>423</sup>. O segundo é a concepção de uma teoria moral. O último é uma construção de princípios que expressam essa visão, de acordo com métodos que refletem a concepção de teoria moral adotada. Seu objetivo é encontrar resposta para a seguinte indagação: afinal, o que é uma sociedade justa?

Philippe Van Parijs<sup>424</sup> ensina que John Rawls elabora a diferença entre o conceito de justiça e as concepções de justiça: “uma instituição é justa quando não opera nenhuma distinção arbitrária entre pessoas na atribuição dos direitos e dos deveres e quando determina um

<sup>419</sup> John Rawls (1921-2002): filósofo norte-americano, autor de *Uma Teoria da Justiça* (*A Theory of Justice*, em 1971), *Liberalismo Político* (*Political Liberalism*, em 1993), *O Direito dos Povos* (*The Law of Peoples*, em 1999), entre outros.

<sup>420</sup> FREEMAN, Samuel. Introduction: John Rawls – an Overview. In: FREEMAN, Samuel (Org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. Cambridge: Cambridge University, 2003, p. i. No mesmo sentido, SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 83.

<sup>421</sup> NAGEL, Thomas. The original position. In: DANIELS, Norman. **Reading Rawls: critical studies on Rawls' 'A Theory of Justice'**. Stanford: Stanford University Press, 1989, p. 1.

<sup>422</sup> Sociedade, para Rawls, é “uma associação mais ou menos auto-suficiente de pessoas que em suas relações mútuas reconhecem certas regras de conduta como obrigatorias e que, na maioria das vezes, agem de acordo com elas”. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 4.

<sup>423</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Amartya Sen como intérprete crítico da teoria de John Rawls**, p. 2. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

<sup>424</sup> VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa?** Introdução à prática da filosofia política. Tradução por Cíntia Ávila de Carvalho. São Paulo: Ática, 1997, p. 61.

equilíbrio *adequado* entre as reivindicações conflitantes referidas às vantagens da vida social". A concepção de justiça, por sua vez, pode variar de comunidade para comunidade, pois é o conteúdo do que constitui essa "distinção arbitrária" e essa "distribuição adequada".

Afirma John Rawls<sup>425</sup> que "a justiça é a primeira virtude das instituições sociais". A justiça constitui, assim, "a carta fundamental de uma associação humana bem-ordenada"<sup>426</sup>. Para o autor, uma sociedade bem-ordenada é aquela que, além de promover o bem, é movida por uma concepção de justiça. Assim, seria uma sociedade em que todos aceitam os mesmos princípios de justiça e, ainda, é constituída por instituições que satisfazem ou buscam satisfazer esses mesmos princípios<sup>427</sup>.

Sobre a ideia de sociedade bem-ordenada de John Rawls, importa destacar os seus elementos característicos, de acordo com Samuel Freeman<sup>428</sup>:

*(1) everyone accepts the same public conception of justice, and their general acceptance is public knowledge; (2) society consistently realizes the generally accepted conception in its institutions; and (3) everyone has an effective sense of justice, which leads them to want to do what justice requires of them. A well-ordered society is an ideal social world.*

Desse modo, quanto mais houver consenso sobre o que é justo ou não, quanto mais as instituições preservarem as concepções de justiça e quanto mais as pessoas utilizarem seu senso sobre o que é justo, mais será possível verificar uma sociedade estável, coordenada e equilibrada.

Assevera John Rawls que a concepção de justiça, em uma sociedade, deve preceder à concepção de bem. Essa é a característica central da teoria da justiça como equidade<sup>429</sup>. Os

<sup>425</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 3.

<sup>426</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 5.

<sup>427</sup> Contudo, o autor afirma: "Um certo consenso nas concepções de justiça não é, todavia, o único pré-requisito para uma comunidade humana viável. Há outros problemas sociais fundamentais, em particular os de coordenação, eficiência e estabilidade". RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 6

<sup>428</sup> Em tradução livre: (1) todos aceitam a mesma concepção de justiça, e sua aceitação geral é de conhecimento público, (2) a sociedade percebe de forma consistente a concepção presente nas instituições sociais, e (3) todo mundo tem um senso de justiça eficaz, o que os leva a querer fazer o que a justiça exige deles. Uma sociedade bem ordenada é um mundo social ideal. FREEMAN, Samuel. Introduction: John Rawls – an Overview. In: FREEMAN, Samuel (Org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. Cambridge: Cambridge University, 2003, p. 21.

<sup>429</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 34.

princípios de justiça possuem, nesse contexto, a função de limitar as concepções sobre o que é o bem<sup>430</sup>.

Ademais, considera que a concepção de justiça a ser adotada, até certo ponto, dependerá da intuição. Isso porque, em certos casos, não há como atribuir pesos em relação à prioridade dos princípios de justiça sem fazer uso da intuição. Esta não pode ser descartada, embora seja preferível que as escolhas sejam realizadas, na maior medida possível, por meio de critérios racionais. Em suas palavras, “deveríamos fazer tudo o que está ao nosso alcance a fim de formular princípios explícitos para o problema da prioridade, mesmo que a dependência em relação à intuição não possa ser inteiramente eliminada”<sup>431</sup>.

Segue ensinando que a dependência em relação à intuição pode ser minorada se houver, na medida do possível, a substituição de juízos morais por juízos de sabedoria (embora não haja como eliminá-los completamente). A finalidade de se buscar critérios racionais para a questão da prioridade dos princípios de justiça é que se pode atingir, desse modo, uma concepção de justiça mais confiável e estável.

O autor ressalta que há dois princípios de justiça que devem ser utilizados, no âmbito das instituições sociais, como guias na efetivação da liberdade e da igualdade. A justiça das instituições dependerá da sua conformidade com esses dois princípios. São eles:

- (1) Cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos iguais para todos, compatíveis com um mesmo sistema para todos.
- (2) As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas posições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos em condições de justa (*fair*) igualdade de oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade<sup>432</sup>.

Esses dois princípios possuem grande relevância para as reflexões desta dissertação. Isso porque o autor entende que esses dois princípios devem reger as instituições sociais e devem ser o corolário de toda a estrutura básica da sociedade. Admite-se a desigualdade, mas defende-se a igualdade de oportunidades. O que importa é que haja previsão de condições básicas para que

<sup>430</sup> RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 239.

<sup>431</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 45.

<sup>432</sup> RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 207-208.

todos possam alcançar seus objetivos<sup>433</sup>. Nesse diapasão, o autor invoca a ideia da garantia de “bens primários”, que seriam meios básicos para atingir diversos fins. Seriam, assim, direitos, liberdades, renda, oportunidades etc<sup>434</sup>. Coaduna-se, pois, com a ideia de que o Estado deve preocupar-se com o desenvolvimento social e com o combate à pobreza na forma defendida neste trabalho, garantindo tais bens primários e proporcionando certas vantagens para os indivíduos eventualmente mais desfavorecidos.

Assim também afirma Amartya Sen<sup>435</sup>: “na teoria da justiça de Rawls, um lugar importante é dado à eliminação da pobreza medida quanto à privação de bens primários, e esse enfoque rawlsiano com efeito foi poderosamente influente na análise de políticas públicas para a remoção da pobreza”<sup>436</sup>.

Importa destacar que a estrutura básica da sociedade<sup>437</sup>, ou seja, o modo pelo qual as principais instituições sociais<sup>438-439</sup> garantem direitos e exigem deveres, é o objeto primordial da

<sup>433</sup> NAGEL, Thomas. *The original position*. In: DANIELS, Norman. **Reading Rawls**: critical studies on Rawls’ ‘A Theory of Justice’. Stanford: Stanford University Press, 1989, p. 4.

<sup>434</sup> Trata-se da equidade distributiva. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 90.

<sup>435</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 95.

<sup>436</sup> Amartya Sen critica o enfoque dado aos bens primários por John Rawls, considerando um erro, “pois os bens primários são apenas meios para outras coisas, em especial para a liberdade”. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 268. Ver também SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 134-140. Concorda-se em parte com a observação de Amartya Sen. Realmente, se “bens primários”, no sentido de Rawls, significassem apenas renda, poder-se-ia dizer que a garantia desses bens primários não seria suficiente. Entretanto, além da renda, John Rawls acrescenta ao conceito de bens primários a importância da garantia de direitos básicos, liberdades, oportunidades etc, por isso que a sua concepção coaduna-se com a defendida nesta dissertação e, a nosso ver, às ideias de Amartya Sen. Não se pode negar que John Rawls preocupa-se com a garantia da liberdade e com a qualidade de vida das pessoas, sobretudo com a parcela mais desfavorecida da sociedade.

<sup>437</sup> Entende-se como estrutura básica da sociedade o seguinte: “*The basic structure is the interconnected system of rules and practices that define the political constitution, legal procedures and the system of trials, the institution of property, the laws and conventions which regulate markets and economic production and exchange, and the institution of the family (which is primarily responsible for the reproduction of society and the care and education of its new members)*”. Em tradução livre: A estrutura básica é o sistema interligado de normas e práticas que definem a constituição política, os procedimentos legais e do sistema de provas, a instituição da propriedade, as leis e as convenções que regulam os mercados e a produção econômica e cambial, e a instituição da família (que é o principal responsável pela reprodução da sociedade e pelo cuidado e pela educação de seus novos membros). FREEMAN, Samuel. Introduction: John Rawls – an Overview. In: FREEMAN, Samuel (Org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. Cambridge: Cambridge University, 2003, p. 3.

<sup>438</sup> “Por instituições sociais mais importantes quero dizer a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais”. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 7-8.

<sup>439</sup> “Os princípios da justiça como equidade regulam somente essa estrutura e não se aplicam diretamente a outras instituições ou associações. Isso não impede, contudo, que empresas, igrejas, universidades, famílias, entre outras entidades, estejam submetidas a exigências provenientes dos princípios de justiça. Ocorre que essas exigências advém apenas indiretamente das instituições de fundo justas dentro das quais esses grupos existem, e que acabam,

justiça. Esta deve ser aplicada em razão das desigualdades inevitáveis das estruturas básicas de todas as sociedades.

Para resolver a questão do conflito de interesses em relação a qual paradigma de justiça deve ser adotado em determinada sociedade, propõe uma teoria chamada justiça como equidade, invocando a ideia de que os princípios da justiça serão ajustados numa situação inicial adequada, em que todos estão numa posição semelhante, num mesmo patamar. Há, pois, uma posição original de igualdade, semelhante ao estado natural das teorias contratualistas tradicionais<sup>440</sup>. Entretanto, essa posição original é hipotética e não real.

A principal característica de tal posição original é o fato de que todos desconhecem a sua situação, suas características e os papéis que desenvolverão em determinada sociedade. Como explica John Rawls<sup>441</sup>, “ninguém conhece seu lugar na sociedade, a posição de sua classe ou o *status* social e ninguém conhece sua sorte na distribuição de dotes e habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas semelhantes”.

Assim, como todos desconhecem seu papel e seu lugar na sociedade, ou seja, todos estão numa posição de igualdade, ninguém poderá escolher os princípios de justiça com base em condições particulares, para favorecer interesses próprios (afinal, ninguém sabe quais são). Os princípios de justiça que nortearão o funcionamento da sociedade e de suas estruturas básicas serão “o resultado de um consenso ou ajuste equitativo”, serão escolhidos a partir do chamado véu da ignorância<sup>442</sup>. Na posição original, deve-se preencher as seguintes condições: o ajuste inicial deve ser anônimo e as partes, com sua concepção de bem, devem ser tratadas equitativamente<sup>443</sup>.

Após a primeira fase, em que as concepções de justiça são ajustadas e escolhidas pelos membros, que desconhecem a sua situação e seu papel na sociedade, uma Constituição é criada. Trata-se da etapa da convenção constituinte. Após, haverá a elaboração da legislação, que

logo, por limitar a conduta de seus membros”. VASCONCELOS, Renato Barbosa. **O problema da efetivação dos direitos humanos: uma análise à luz da teoria da justiça como equidade de John Rawls**. Monografia (graduação). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2011, p. 46.

<sup>440</sup> Sobre as teorias contratualistas tradicionais, ler ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 17. ed. Tradução por Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997 e LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. In: MORRIS, Clarence (Org.). **Os grandes filósofos do direito**. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 130-155.

<sup>441</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 13.

<sup>442</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 13.

<sup>443</sup> FREEMAN, Samuel. **Collected papers**: John Rawls. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 267.

dependerá dos valores e dos princípios estabelecidos na Constituição, de acordo com as concepções de justiça adotadas na posição original. Por fim, na última etapa, os indivíduos passam a conhecer os fatos e compreender a sua situação e seu papel no âmbito social<sup>444</sup>.

A necessidade da posição original reside no fato de que se torna impossível uma cooperação total e voluntária, já que cada pessoa se encontra numa posição particular e específica, e o conhecimento desse fato altera substancialmente as suas opiniões e suas perspectivas, que se baseiam em suas experiências e interesses particulares. Assim, uma sociedade efetivamente justa seria aquela que mais se aproxima dessa condição inicial, em que as pessoas se encontram em situações semelhantes, de total desconhecimento.

O autor explica o seu raciocínio: “se um homem soubesse que era rico, ele poderia achar racional defender o princípio de que vários impostos em favor do bem-estar social fosse considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, com grande probabilidade proporia o princípio contrário”<sup>445</sup>.

Diante desta teoria, indaga-se: se a posição original é puramente fictícia, se, na prática, é impossível chegar a esse *status* em que os indivíduos estão cobertos pelo véu da ignorância, qual seriam os benefícios da teoria da justiça como equidade? Por que, afinal, estudá-la?

John Rawls<sup>446</sup> destaca: “uma forma de considerar a ideia da posição original é, portanto, vê-la como um recurso de exposição que resume o significado desses postulados e nos ajuda a extrair suas consequências”. Não se pode, assim, tomar os seus ensinamentos de forma literal, mas extraír o sentido que o autor quer transmitir. Mediante raciocínio filosófico, pode-se chegar a um consenso mais justo, se cada um levar em consideração o fato de que sua situação poderia ser diferente.

É pensar no lugar do outro: “será que meu ponto de vista permaneceria o mesmo se eu estivesse em posição contrária?” Assim, após essas reflexões, poder-se-ia chegar a um consenso mais próximo do ideal de justo. Um consenso mais razoável sobre a concepção de

<sup>444</sup> VASCONCELOS, Renato Barbosa. *O problema da efetivação dos direitos humanos: uma análise à luz da teoria da justiça como equidade de John Rawls*. Monografia (graduação). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2011, p. 70.

<sup>445</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 21. O mesmo acontece em relação aos programas de transferência de renda. Quem recebe dificilmente considera injusto o recebimento dos valores. Entretanto, quem não é beneficiado, certas vezes, discordam da lógica desses programas. Se ninguém conhecesse a sua situação em determinada sociedade, a perspectiva não seria outra?

<sup>446</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 24.

justiça que se deseja verificar na prática. Em outras palavras, “os princípios que seriam escolhidos na posição original são idênticos àqueles que correspondem aos nossos juízos ponderados e, assim, esses princípios descrevem o nosso senso de justiça”<sup>447</sup>.

Com a teoria da justiça como equidade, o filósofo norte-americano contrapõe-se ao pensamento utilitarista clássico, cujos maiores expoentes são Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Henry Sidgwick. Trata-se de teoria desenvolvida no século XVII, cuja principal ideia é de que a sociedade está ordenada de forma mais correta quando se consegue “o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações de todos os indivíduos”<sup>448</sup>. Ou seja, pode-se exigir expectativas inferiores para alguns, em razão da soma maior de vantagens gozadas por outros.

Explica Philippe Van Parijs<sup>449</sup> que, no utilitarismo, tenta-se “maximizar o bem-estar coletivo”, que seria a soma do bem-estar das pessoas que constituem a certa comunidade. Para toda decisão a ser tomada, deve-se considerar as consequências das várias opções possíveis. A opção escolhida será a que conferir um maior número de utilidades ao maior número de pessoas. Trata-se da maximização da utilidade.

Por isso, a justiça como equidade não é compatível com o princípio da utilidade: dificilmente seria considerado justo que alguns sejam prejudicados para que outros possam prosperar (considerando a posição original, em que todos desconhecem os fatos). Num sistema de cooperação social em que se busca vantagem mútua, o princípio da maximização não seria considerado razoável, pois prevê a vantagem de uns em detrimento dos demais.

Nas palavras de Roberto Gargarella<sup>450</sup>: “no ‘cálculo’ proposto pelo utilitarismo, pode ser computado, por exemplo, o prazer que uma pessoa tenha de discriminar outra ou de restringir a liberdade de outros. De uma perspectiva igualitária, diria Rawls, essas preferências deveriam ser condenadas”.

Na justiça como equidade, uma pessoa que se satisfaz em razão da situação de inferioridade do outro entenderia que essa perspectiva é injusta e não é razoável: “o prazer que

<sup>447</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 51.

<sup>448</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 25.

<sup>449</sup> VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa?** Introdução à prática da filosofia política. Tradução por Cíntia Ávila de Carvalho. São Paulo: Ática, 1997, p. 30.

<sup>450</sup> GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução por Alondo Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 8.

ele sente com as privações alheias é algo errado em si mesmo; é uma satisfação que exige a violação de um princípio com o qual ele concordaria na posição original”<sup>451</sup>.

Assim como Amartya Sen, o filósofo norte-americano entende o perigo que reside na visão utilitarista no que tange à satisfação da maioria em detrimento da atribuição de desvantagens para a minoria<sup>452</sup>, uma vez que pode acabar justificando certas arbitrariedades e abusos de poder.

Outra diferença que pode ser apontada relaciona-se ao fato de que o princípio da escolha, no utilitarismo, é utilizado por apenas um ser humano. Porém, na justiça como equidade, os princípios da justiça são objeto de consenso. Outrossim, pode-se afirmar que, enquanto o utilitarismo é uma teoria teleológica, a justiça como equidade é eminentemente deontológica<sup>453</sup>. Conforme explicado, procura compreender como a realidade deve ser, e não tão somente descrever os fatos como eles são.

Importa destacar que o objetivo da teoria da justiça como equidade é eminentemente prático. Não é metafísico. Ainda que a posição original não possa ser verificada na realidade, a teoria pretende formar uma base para um consenso político voluntário entre cidadãos livres e iguais<sup>454</sup>. Um consenso que torne possível a cooperação social, com a concretização de seus três elementos, quais sejam:

- (1) A cooperação é distinta de uma atividade que fosse coordenada apenas socialmente, como, por exemplo, as ordens emitidas por uma autoridade central. A cooperação é guiada por regras publicamente reconhecidas e por procedimentos que cooperam, aceitam e consideram como regendo sua conduta como toda razão.
- (2) A cooperação indica a ideia de que os termos são equitativos (fair), de que cada participante pode razoavelmente aceita-los, com a condição de que todos os outros aceitem igualmente.

<sup>451</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 33.

<sup>452</sup> Amartya Sen corrobora diversos entendimentos de John Rawls. Ambas as teorias criticam o utilitarismo e ressaltam a necessidade da garantia das liberdades e da igualdade de oportunidades, bem como se preocupam com as injustiças sociais. Entretanto, os autores discordam em certos pontos, como em relação à predominância ou não da liberdade sobre a igualdade. Afirma Hugo de Brito Machado Segundo: “a predominância total da liberdade sobre a igualdade, que Rawls defende sem oferecer razões ou motivos para tanto, é colocada em outros termos por Sen. Para o economista indiano, não existe propriamente uma total supremacia da liberdade, mas, em verdade, a desnecessidade de se suprimir a liberdade para promover a igualdade”. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Amartya Sen como intérprete crítico da teoria de John Rawls**, p. 11. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

<sup>453</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 31-32.

<sup>454</sup> RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 211.

(3) A ideia de cooperação social exige que se tenha uma ideia da vantagem racional de cada participante, isto é, do seu bem. Essa ideia do bem específica aquilo que todos estão envolvidos na cooperação procuram atingir, quer se trate dos indivíduos, de famílias, de associações ou mesmo de Estados-nações, quando se considera o sistema do seu ponto de vista<sup>455</sup>.

Assim, a teoria da justiça como equidade alberga a concepção de que a sociedade deve ser um “sistema equitativo de cooperação social”, partindo do princípio de que todas as pessoas, que nasceram livres e iguais, estão de acordo com ela<sup>456</sup>.

Para o autor, não há melhor modo de fazer compreender a ideia de uma sociedade bem-ordenada, como um sistema equitativo de cooperação, composta por indivíduos livres e iguais, senão a partir da ideia da posição original e do véu da ignorância. E essas pessoas, na prática, não vivem em uma posição original como a proposta, mas possuem certa personalidade moral dotada de um senso de justiça e de uma concepção de bem, o que permite a formação de uma sociedade bem-ordenada, a partir de um consenso de justiça<sup>457</sup>.

Estas seriam as faculdades morais do ser humano, consistindo na aptidão que se tem para adequar as suas condutas aos princípios de justiça escolhidos consensualmente, bem como na aptidão para o estabelecimento de diversas metas e a capacidade de discernimento sobre as formas mais adequadas de como atingi-las<sup>458</sup>.

Embora a teoria rawlsiana seja alvo de críticas<sup>459</sup>, apresenta bastante relevância para a presente pesquisa, uma vez que concebe o direito inato de cada pessoa ter acesso a um sistema

<sup>455</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 214-215.

<sup>456</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 215.

<sup>457</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 231.

<sup>458</sup> RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução por Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 26.

<sup>459</sup> Amartya Sen cita algumas: o exagero conferido à importância da liberdade, o fato de o filósofo não levar em consideração as diferentes necessidades das pessoas, ao julgar as oportunidades que as pessoas têm mediante os meios que possuem, o enfoque na crítica ao utilitarismo sem explorar outras abordagens, a questão dos bens primários, já comentada na nota de rodapé 437, etc. SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 95-97. Na mesma linha, DANIELS, Norman. *Reading Rawls: critical studies on Rawls' 'A Theory of Justice'*. Stanford: Stanford University Press, 1989. Outro autor que diverge do pensamento de John Rawls é Allan Cohen. O autor defende a justiça distributiva: os ganhos materiais devem ser repartidos de forma mais ou menos equivalente. Para ele, uma profunda desigualdade não pode ser tolerada. Cohen tenta resgatar a justiça e a igualdade, a partir de uma tese igualitária, que se choca com o liberalismo de Rawls. Em suas palavras: “*This book attempts a rescue of the egalitarian thesis that in a society in which distributive justice prevails, peoples's material prospects are roughly equal: distributive justice does not tolerate the deep inequality, driven by the provision of economic incentives to well-placed people, that John Rawls and his followers think a just society displays*”. Em tradução livre: Este livro tenta um resgate da tese igualitária que defende que, numa sociedade em que a justiça distributiva prevalece, as perspectivas materiais das pessoas são aproximadamente iguais: a justiça distributiva não tolera a desigualdade profunda, impulsionada pela

adequado de liberdades e direitos básicos, bem como admite a desigualdade desde que todos estejam em uma posição justa de igualdade de oportunidades e haja a promoção de mais vantagens aos membros mais desfavorecidos, justificando, assim, a promoção de políticas públicas em prol da parcela mais carente da sociedade.

Ademais, a ideia de bem, de cooperação social e de que a organização da estrutura básica da sociedade é o objeto da justiça, no sentido de que o modo pelo qual as instituições sociais garantem direitos e exigem deveres deve estar de acordo com a concepção de moral e de justiça adotados a partir do consenso entre as pessoas, coaduna-se com as premissas abordadas nesta dissertação.

A teoria de John Rawls rompe com a antiga visão individualista de justiça e de equidade, pois destaca a importância de uma justiça nas instituições, na estrutura básica da sociedade. A justiça deve ser relacionada às exigências de equidade. Coaduna-se, outrossim, com a concepção de justiça de Amartya Sen<sup>460</sup>, referencial teórico deste trabalho sobretudo no que tange à noção de pobreza em sentido amplo, como privação de oportunidades.

Ambos os autores destacam a importância da liberdade na garantia do desenvolvimento, ao proporcionar às pessoas oportunidades reais de se fazer o que se deseja com a própria vida, embora possam divergir quanto à prevalência em relação à igualdade<sup>461</sup>.

Thomas Pogge<sup>462</sup> explica que a ideia de Rawls é conceber o valor de liberdade em função de três elementos: o reconhecimento público de certas liberdades básicas, a sua proteção, e os meios à sua disposição. O primeiro componente determinaria a liberdade concedida pela lei

oferta de incentivos econômicos para as pessoas “bem colocadas”, que John Rawls e seus seguidores pensam que uma sociedade justa comporta. Sobre as críticas do autor à teoria rawlsiana, recomenda-se a seguinte leitura: COHEN, Allan. **Rescuing justice and equality**. London: Harvard University Press, 2008.

<sup>460</sup> Amartya Sen admite que seu entendimento sobre justiça e sobre filosofia política em geral é influenciado por John Rawls. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 82. Ademais, “a ideia de John Rawls sobre ‘justiça como equidade’ em função do que se pode esperar que seja escolhido em uma hipotética ‘posição original’ na qual as pessoas ainda não sabem quem serão permite uma rica compreensão das exigências de equidade e revelam os aspectos antidesigualdade que caracterizam os ‘princípios da justiça’ de Rawls”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 127.

<sup>461</sup> Nas palavras de Amartya Sen: “É possível aceitar que a liberdade deve ter algum tipo de prioridade, mas uma prioridade totalmente irrestrita é quase com certeza um exagero”. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 96. Em outra obra, o autor mantém o mesmo entendimento e afirma: “O argumento a favor dessa total prioridade pode ser questionado demonstrando-se a força de outras considerações, como a das necessidades econômicas. Por que o peso das necessidades econômicas intensas, que podem ser questões de vida ou morte, deveria ser inferior ao das liberdades formais pessoais?” SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 91.

<sup>462</sup> POGGE, Thomas. **Realizing Rawls**. Nova York: Cornell University Press, 1989, p. 128.

(liberdade formal); os dois primeiros juntos determinariam a liberdade legal efetiva, e os três componentes reunidos determinariam o valor da liberdade.

O terceiro componente estaria relacionado ao segundo princípio de Rawls (princípio da diferença), enquanto os demais elementos estariam ligados ao primeiro princípio (no sentido de que cada pessoa tem o mesmo direito a um sistema adequado de liberdade e direitos básicos para todos).

São direitos básicos: direitos políticos e liberdades políticas, direitos básicos de proteção à liberdade de consciência, à integridade, à vida, ao atendimento de necessidades básicas, entre outros, garantidos por meio de um ordenamento jurídico. Assim, um sistema adequado seria aquele que garante um conjunto de liberdades e de direitos básicos de forma completa e bem protegida<sup>463</sup>.

Importa mencionar que o exercício da equidade a partir da noção de Rawls pode levar à identificação de princípios que proporcionam a formação de uma estrutura básica e de uma concepção política mais justas<sup>464</sup>. A equidade, na forma como é adotada neste trabalho, parte da visão rawlsiana de que se deve evitar, o tanto quanto possível, a parcialidade nas escolhas e a influência de pensamentos visando somente ao interesse próprio e às prioridades pessoais.

Portanto, deve-se levar em consideração o ponto de vista do outro também. Partindo do pressuposto de que todas as pessoas possuem um senso de justiça e de bem, deve-se buscar um consenso, um equilíbrio, decisões razoáveis, que beneficiem uma minoria desfavorecida pelas condições econômicas e sociais.

<sup>463</sup> POGGE, Thomas. **Realizing Rawls**. Nova York: Cornell University Press, 1989, p. 147.

<sup>464</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 86.

## 5 UM ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste capítulo, far-se-á uma análise da evolução histórica dos programas de transferência de renda no Brasil, que foram institucionalizados, sobretudo, a partir da década de 1990. Após, serão discutidas temáticas relativas ao Programa Bolsa Família, que, embora se apresente como o maior programa de transferência de renda direta do país, apresenta certas falhas estruturais, considerando os objetivos e a finalidade do Programa constantes na Lei nº 10.836/04, além de outras questões controversas, como se verá a seguir.

### 5.1 Breve histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil

A luta contra a erradicação da pobreza é um desafio presente há muitos anos, todavia, cada vez mais, há discussões sobre a temática e políticas públicas vêm sendo criadas nesse sentido, tendo em vista a nova perspectiva internacional de efetivação dos direitos humanos e a partir da consolidação do chamado Estado Social.

O primeiro país a adotar políticas de transferência de renda como forma de combate à pobreza e à desigualdade foi a Dinamarca, em 1933. Após, a Inglaterra também criou programa de sentido, em 1948, e a Alemanha, em 1961. Na França, existe, desde 1988, o Programa Renda Mínima de Inserção (RMI), destinado às pessoas maiores de 25 (vinte e cinco) anos que não possuem renda suficiente para a garantia de sua sobrevivência, consistindo na concessão de moradia, serviços básicos de saúde e assistência social, bem como em transferência de renda e incentivos para a reinserção desses indivíduos no mercado de trabalho<sup>465</sup>.

No Brasil, a partir da adoção do modelo de Estado Social e, com mais intensidade, após o advento da Constituição Federal de 1988, políticas de medidas compensatórias vem sendo

<sup>465</sup> Sobre o programa francês, Lena Lavinas explica que: “o valor máximo pago mensalmente a um beneficiário gira em torno de US\$ 400, à condição que ele não receba outra importante prestação social que é o auxílio moradia. Se isso acontece, o valor-teto estipulado para um adulto cai para US\$ 330 aproximadamente. Como no caso alemão, é contemplado individualmente cada membro da família, recebendo o cônjuge o equivalente a 50% do auxílio do primeiro adulto, com acréscimos de 30% por criança até o quarto filho. Os demais recebem quantias fixas per capita da ordem de US\$ 150. Isso faz com que uma família composta por dois adultos e três crianças com insuficiência de renda receba aproximadamente US\$ 1.000 por mês (o equivalente a um salário mínimo ou US\$ 250 por membro da família). [...] Não há restrições no que tange ao tempo de permanência no programa. A supressão é automática, mas não imediata, quando se obtém condições consideradas mínimas de sobrevivência, isto é uma renda monetária familiar superior a US\$ 1.000 (salário-mínimo) ou um emprego”. LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima:** perspectivas brasileiras. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=5056&Itemid=359](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5056&Itemid=359)>. Acesso em 06 out. 2013.

criadas. Trata-se da adoção de diversos programas para “compensar” a miséria, o desemprego e a desigualdade social, diante da urgência de se atender, inicialmente, aos mais necessitados.

As primeiras discussões sobre políticas de inclusão social ocorreram na década de 1970, com a criação da chamada previdência rural<sup>466</sup>, entretanto, foi somente a partir de 1991 que houve a apresentação do Projeto de Lei nº 2.561, criado pelo senador Eduardo Suplicy, para efetivar política nesse sentido<sup>467</sup>. O projeto objetivava a criação de um imposto de renda negativo<sup>468</sup>, que beneficiaria pessoas acima de 25 (vinte e cinco) anos que possuíam renda inferior a um determinado patamar, que, à época, correspondia a dois salários mínimos e meio. Ressalta-se que o enfoque deste projeto era o indivíduo. Nos projetos criados posteriormente, como se verá a seguir, houve o deslocamento do enfoque para a família<sup>469</sup>. Este projeto, apesar de ter sido aprovado perante o Senado, não foi objeto de votação pela Câmara dos Deputados, portanto nunca entrou em vigor.

Sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os projetos assistenciais de combate à pobreza tornaram-se atribuição também dos municípios, ganhando maior visibilidade, relevância e espaço nas discussões políticas. Antes da redemocratização do país, verificava-se que as poucas políticas públicas nesse sentido estavam concentradas apenas no âmbito do governo federal, em processos decisórios fechados e caracterizados pela burocracia e ineficiência<sup>470</sup>. Em meados dos anos 1990, programas de âmbito local foram criados, relacionando a possibilidade de percepção de renda complementar à exigência de escolarização dos dependentes, em municípios como Campinas, Santos, Ribeirão Preto e Distrito Federal, entre outros<sup>471</sup>.

<sup>466</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009, p. 7. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>467</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 116.

<sup>468</sup> O imposto de renda negativo é uma quantia paga pelo Estado a quem se encontra abaixo de um determinado patamar. Assim como o imposto de renda positivo (em que há o pagamento do imposto pelo contribuinte), o imposto de renda negativo depende da renda do contribuinte. Difere-se dos atuais programas de transferência de renda em razão da ausência de contrapartidas ou condicionalidades.

<sup>469</sup> FONSECA, Ana Maria Medeiros da. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001, p. 133.

<sup>470</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 117.

<sup>471</sup> Afiram Sergei Soares e Natália SátYRO que, nos anos de 1997 e 1998, outros municípios também implementaram políticas públicas nesse sentido. É o caso de Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins, Osasco, Piracicaba, Presidente Prudente, Mundo Novo, Limeira, Goiânia, entre outros. SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades

A descentralização e o compartilhamento de competências no combate à pobreza tornou-se “instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços”<sup>472</sup>. Em tese, os governos dos municípios são mais capazes de realizar o monitoramento e gerenciamento desses programas, pois são mais bem informados sobre as necessidades da comunidade e mais indicados para identificar, com maior precisão, quem necessita ou não dos benefícios, por acompanharem de perto o desenvolvimento local.

Em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.533, que determinava a concessão de benefícios financeiros, por parte do governo federal, aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados à educação, de forma a incentivar essas práticas. Trata-se da criação do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), que se tornou inviável, principalmente, em razão da exigência de que cada município contribuisse, em caráter adicional, com 50% do valor dos recursos repassados pelo governo federal.

No âmbito nacional, houve a elaboração de diversos outros projetos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluindo, além do benefício monetário e a necessidade de matrícula escolar, incentivos para a retirada da criança das atividades laborais<sup>473</sup>; o Bolsa Alimentação<sup>474</sup>; o Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas com deficiência física severa e idosos maiores de 65 anos que possuem renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo<sup>475</sup>, e a chamada Rede Social Brasileira de Proteção Social,

futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009, p. 9. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>472</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 117.

<sup>473</sup> Para Marcelo Medeiros e Tatiana Britto, “iniciava-se em 1996 a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que adotava o modelo de transferência de renda com condicionalidades para atacar o que a Organização Internacional do Trabalho denominava as ‘piores formas de trabalho infantil’ (carvoarias, plantações de tabaco, indústria do sisal, entre outras). Por estar direcionado a um público específico, o Peti incluía, além do benefício monetário e da condicionalidade de freqüência à escola, atividades no contraturno com o objetivo de que as crianças beneficiárias fossem efetivamente retiradas da participação laboral.” em MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010, p. 6.

<sup>474</sup> “O programa Bolsa Alimentação foi criado em setembro de 2001 pelo Ministério da Saúde. Tinha por objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Os beneficiários recebiam o valor de R\$15,00 por criança (0 a 6 anos), ou mulher grávida, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças).” Em DURIEUX, Marley. **Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 41.

<sup>475</sup> Para aquisição do Benefício de Prestação Continuada não há necessidade de cumprimento de condicionalidades. MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010, p. 6.

que previa a transferência de renda direta aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco<sup>476</sup>. Esta Rede era constituída por outros programas menores, cuja competência para efetivação e fiscalização espalhou-se entre os diversos ministérios, culminando na ausência de mecanismos suficientes para a sua coordenação<sup>477</sup>.

Em 2000, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 31, houve a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, resultado dos debates e das audiências públicas ocorridas no âmbito da Comissão Mista Especial, do Congresso Nacional, que se destinou a estudar as causas e apresentar soluções em relação à pobreza e à desigualdade social no país. Consolidou-se, então, a ideia de que a transferência direta de renda seria a opção preferencial de política a ser adotada no país.

Destaca-se, nesse diapasão, a criação do Programa Bolsa Escola<sup>478</sup>, criado em 2001, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, apesar de o Programa ter beneficiado mais de cinco milhões de famílias em 2002, afirma-se que apresentou falhas no que tange à fiscalização das contrapartidas exigidas e problemas quanto à definição do número de cotas por municípios, o que levou à posterior substituição do Bolsa Escola pelo Programa Bolsa Família, como se verá adiante<sup>479</sup>.

Na tentativa de facilitar o controle dos programas de combate à pobreza e de incentivo ao desenvolvimento social, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais, a partir do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Trata-se de mecanismo de armazenamento de informações e identificação das famílias em situações vulneráveis, aplicado mediante questionários junto às prefeituras municipais. O Cadastro facilita pesquisas e a elaboração de diagnósticos sobre as situações das famílias nas diversas localidades do país, bem como as suas necessidades primordiais, e existe até hoje.

<sup>476</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, nov., 2003, p. 88.

<sup>477</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>478</sup> O programa Bolsa Escola tinha como público-alvo crianças em idade escolar, cuja família apresenta renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. “Até 2004, o valor do benefício era de R\$15,00 por criança, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Como condição, a família se comprometeria a assegurar no mínimo 85% de frequência da criança às aulas.” Em DURIEUX, Marley. **Transferência de renda**: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 41.

<sup>479</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 118.

O Programa Fome Zero, criado pelo Governo Federal em 2003, durante a gestão de Lula, albergou diversas outras iniciativas, com o objetivo de efetivar o direito à alimentação, sem o enfoque na renda do indivíduo<sup>480</sup>. A proposta do Fome Zero consistia na implantação das políticas estruturais, relacionadas às causas reais e estruturais da pobreza e da desigualdade; políticas específicas para alívio imediato das famílias em estado de emergência, mediante oferecimento de merenda escolar, entre outros; políticas locais, a serem implementadas de acordo com as necessidades de cada localidade (como exemplo, pode-se citar o “apoio à agricultura familiar”).<sup>481</sup>

O Programa era desenvolvido mediante a utilização do Cartão Alimentação, que conferia às famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo um benefício de R\$50,00 (cinquenta reais) a ser utilizado exclusivamente para aquisição de alimentos.<sup>482</sup> Havia o período máximo de seis meses para recebimento do benefício, podendo ser prorrogado por mais dois períodos iguais.

Entretanto, o modelo de transferência de renda sem vinculação específica pareceu, para os estudiosos, mais eficaz e mais econômico. O Programa Fome Zero foi, então, bastante criticado e não apresentou resultados satisfatórios. Em 2005, o Fome Zero deixou de ser um Programa e passou a ser estratégia, uma política social que se constitui de diversos outros programas<sup>483</sup>.

Criou-se, em 2003, o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Pobreza (resultado da fusão entre os Ministérios da Segurança Alimentar e da Assistência Social)<sup>484</sup>. Em 20 de outubro de 2003, mediante a edição da Medida Provisória nº 132, o Programa Bolsa Família foi criado no âmbito do Governo Federal. Em 9 de janeiro de 2004, a Medida Provisória foi convertida em lei (Lei Ordinária nº 10.836/04). Após, houve a regulamentação pelo Decreto nº 5.209/04, inserindo-se na chamada “Estratégia Fome Zero” e estabelecendo a transferência de

<sup>480</sup> BRASIL. **Programa Fome Zero:** O que é. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>481</sup> DURIEUX, Marley. **Transferência de renda:** Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 39.

<sup>482</sup> DURIEUX, Marley. **Transferência de renda:** Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 40.

<sup>483</sup> DURIEUX, Marley. **Transferência de renda:** Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 40.

<sup>484</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 120.

renda de acordo com certas condições previstas na legislação, como o número de filhos, a condição de matrícula em escolas, entre outros.

A seguir, serão discutidos os principais aspectos deste Programa que gera controvérsias e, ao mesmo tempo, garante a sobrevivência de milhões de brasileiros.

## 5.2 O advento da Lei nº 10.836/04 e a regulamentação do Bolsa Família

De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família surgiu com a finalidade de unificar os programas de transferência de renda até então existentes, principalmente o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação<sup>485</sup>, para racionalizar e simplificar o acesso da população aos programas assistenciais<sup>486</sup>.

Conforme ensina Aurélio Weissheimer<sup>487</sup>, a estratégia de erradicação da pobreza proposta pelo programa apresenta três eixos principais: “transferência de renda; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social; e integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil”. Quanto aos objetivos, de acordo com o art. 4º do Decreto nº 5.209/04, que regulamenta o Programa, estes são os seguintes:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover 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.

<sup>485</sup> “Art. 1º [...] Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.”

<sup>486</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 33.

<sup>487</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 34.

Há de se esclarecer que o Programa Bolsa Família não é um direito. É uma política pública de assistência social que, como outras políticas públicas existentes, conforme analisado no capítulo anterior, visa à concretização de direitos sociais básicos.

O Bolsa Família foi implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) contando com auxílio dos municípios, que apresentam importante papel no controle do Programa e no repasse das verbas aos beneficiários. A descentralização da gestão e da execução do programa está prevista no art. 8º da referida norma. Aos municípios cabem a identificação das famílias que serão beneficiadas, recolhendo informações atinentes ao cadastro. Ademais, em relação às condicionalidades, as Secretarias de Saúde e Educação dos municípios devem repassar as informações aos Ministérios da Saúde e da Educação e prestar contas de suas atividades. Por sua vez, os Estados possuem a função de apoio técnico e de fiscalização dos municípios envolvidos.

De acordo com o art. 29 do Decreto nº 5.209/04, no âmbito municipal ou estadual, é possível a criação de conselhos de controle e participação social, com o objetivo de oferecer à sociedade a oportunidade de fiscalizar e avaliar o desenvolvimento do Programa, acompanhar os cadastros, os repasses e a criação de serviços públicos para garantir a realização das condicionalidades, bem como estimular a criação e a oferta de outras políticas sociais visando à emancipação das famílias beneficiárias e o combate à pobreza.

Ressalta-se, ademais, o papel da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) na gestão dos benefícios, competindo ao órgão o estabelecimento dos critérios dos beneficiários e dos valores a serem repassados, dos procedimentos referentes ao bloqueio e à suspensão dos benefícios, bem como do questionário a ser respondido pelo responsável pelo núcleo familiar perante o Cadastro Único<sup>488</sup>. Compete à Secretaria de Avaliação da Informação (SAGI) os estudos sobre os impactos positivos e negativos do programa. À Caixa Econômica Federal cabe o repasse de verbas aos beneficiários, além da operacionalização do Cadastro Único<sup>489</sup>.

Atualmente, o Bolsa Família beneficia 13,53 milhões de famílias<sup>490</sup>. Os benefícios são concedidos às famílias com renda *per capita* de até R\$70,00 (sendo consideradas

<sup>488</sup> Regulamentado pelo decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

<sup>489</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 120.

<sup>490</sup> DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

extremamente pobres) ou de até R\$140,00<sup>491</sup> (sendo, então, consideradas pobres)<sup>492</sup>. Trata-se do maior programa de transferência de renda do país. De acordo com Sergei Soares e Natália SátYRO<sup>493</sup>, o Programa Bolsa Família apenas “é superado em número de beneficiários pelo Sistema Único de Saúde, que em princípio cobre toda a população brasileira; pela educação pública, que atende 52 milhões de alunos; e pela previdência social, que ostenta 21 milhões de benefícios concedidos”.

Há de se ressaltar a exigência do cumprimento de certas condicionalidades para a aquisição dos benefícios. De acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, são as seguintes: no caso de família com jovens em idade escolar, comprovar frequência de 85% em estabelecimento de ensino regular; em havendo crianças de 0 a 6 anos, seguir o calendário de vacinação; as gestantes devem observar os exames pré e pós-natal e comprovar acompanhamento nutricional nesta condição e em fase de amamentação; além de outras condições que podem ser criadas por regulamento<sup>494</sup>. A análise dessas condicionalidades será realizada em subtópico específico, mais adiante.

A partir de 2004, o benefício passou a ser concedido pelo período inicial de dois anos. Após esse lapso temporal, deve haver a atualização cadastral das famílias, a fim de que se verifique se elas ainda são elegíveis e podem continuar a receber os valores ou se já houve a sua emancipação. Afirma-se que, se a família passar a receber algum outro tipo de renda que a torne inelegível para o recebimento do benefício, ou seja, se esta renda eleva a renda *per capita* familiar para um valor superior aos limites estabelecidos em lei para aferição dos valores do Programa, tanto a família quanto o município respectivo deverão ser informados de que o benefício será bloqueado. Se, com a atualização do cadastro, realmente for verificado que a

<sup>491</sup> “Esses valores foram fixados com a criação do Bolsa Família, em 2003, em R\$50,00 e R\$100,00, respectivamente, para inclusão de famílias extremamente pobres e pobres, sendo, posteriormente, reajustados para R\$60,00 e R\$120,00”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 33.

<sup>492</sup> BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD75-TatianaBritto\\_FabioSoares.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

<sup>493</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 12. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>494</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 123.

família não se enquadra mais no perfil do programa, o benefício será, então, cancelado, para que outra família possa começar a receber<sup>495</sup>.

Um detalhe importante acerca do Programa Bolsa Família é que nem todas as famílias que necessitam são beneficiadas, ainda que atendam aos requisitos previstos na legislação. É que, conforme ressalta Soares e Sátyro, “é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar”<sup>496</sup>. Critica-se, pois, esta regra, uma vez que parecer ser impossível aferir quem é o mais necessitado, dentre todos que preenchem as exigências legais, tornando a escolha injusta e, muitas vezes, arbitrária.

O parágrafo 14 do art. 2º da Lei nº 10.836/04 expõe que o pagamento será realizado preferencialmente à mulher. Ela deverá ser a responsável pela retirada do benefício, bem como pela gestão dos gastos em âmbito familiar. Desde o momento do cadastro, ela deve ser indicada como a responsável pela unidade familiar. Esta regra, embora não seja absoluta (o que significa que homens podem ser responsáveis pelo recebimento do benefício), objetiva conferir maior autonomia ao gênero feminino, que, sobretudo nas regiões mais pobres do país, ainda sofre em razão da dependência e da subordinação ao marido.

Importa mencionar que, em caso de morte do responsável pelo recebimento dos valores, não haverá o cancelamento do benefício, pois ele é destinado à família e não a uma pessoa específica. A família deverá atualizar o cadastro e substituir o responsável. Enquanto a substituição não é realizada, o benefício não é bloqueado.<sup>497</sup>

Os benefícios são concedidos mediante a seguinte forma:

- a) O Benefício Básico, de R\$ 70, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa.
- b) O Benefício Variável, de R\$ 32, é pago às famílias pobres e extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160.

<sup>495</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 13. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>496</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 11. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>497</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades** do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 65.

- c) O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76.
- d) O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.<sup>498</sup>

Para facilitar a compreensão das alterações em relação aos valores do Programa, recomenda-se a análise da tabela abaixo, em que se verifica a evolução dos patamares para definir os elegíveis a receber o benefício desde a sua criação, em 2003, até 2012, quando houve a última atualização, bem como a atualização dos valores dos benefícios concedidos aos considerados pobres e aos extremamente pobres:

**Tabela 1 – Evolução dos Critérios de Elegibilidade e Benefícios do Programa Bolsa Família, 2004-2012, em R\$ 1,00**

Critérios		2004 <sup>1</sup>	2005 <sup>2</sup>	2006 <sup>3</sup>	2007 <sup>4</sup>	2008 <sup>5</sup>	2009 <sup>6</sup>	2010 <sup>7</sup>	2011 <sup>8</sup>	2012 <sup>9</sup>
Elegibilidade (renda familiar mensal <i>per capita</i> )	Extremamente Pobres <sup>(a)</sup>	50,00	50,00	60,00	60,00	60,00	70,00	70,00	70,00	70,00
	Pobres <sup>(b)</sup>	100,00	100,00	120,00	120,00	120,00	140,00	140,00	140,00	140,00
Benefícios	Básico	50,00	50,00	50,00	58,00	62,00	68,00	68,00	70,00	70,00
	Variável	15,00 (0 a 14)	15,00 (0 a 14)	15,00 (0 a 14)	18,00 (0 a 14)	20,00 (0 a 15)	22,00 (0 a 15)	22,00 (0 a 15)	32,00 (0 a 15)	32,00 (0 a 15)
	BVJ	-	-	-	-	30,00 (16 a 17)	33,00 (16 a 17)	33,00 (16 a 17)	38,00 (16 a 17)	38,00 (16 a 17)
	Básico	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Variável	15,00 (0 a 14)	15,00 (0 a 14)	15,00 (0 a 14)	18,00 (0 a 14)	20,00 (0 a 15)	22,00 (0 a 15)	22,00 (0 a 15)	32,00 (0 a 15)	32,00 (0 a 15)
	BVJ	-	-	-	-	30,00 (16 a 17)	33,00 (16 a 17)	33,00 (16 a 17)	38,00 (16 a 17)	38,00 (16 a 17)

Notas: (a) linha de pobreza extrema; (b) linha de pobreza;

1 – Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004. Crianças (R\$ 15,00 a R\$ 45,00);

2 – Decreto nº 5.749/2006. Crianças (R\$ 15,00 a R\$ 45,00);

3 – Decreto nº 6.157/2007. Crianças (R\$ 18,00 a R\$ 54,00) e Jovens (R\$ 30,00 a R\$ 60,00);

4 – Lei nº 11.692/2008 e Decreto nº 6.491/2008. Crianças (R\$ 20,00 a R\$ 60,00) e Jovens (R\$ 30,00 a R\$ 60,00);

5 – Decreto nº 6.917/2009. Crianças (R\$ 22,00 a R\$ 66,00) e Jovens (R\$ 33,00 a R\$ 66,00);

6 – Decreto nº 7.447/2011 e Decreto nº 7.494/2011. Crianças (R\$ 32,00 a R\$ 160,00) e Jovens (R\$ 38,00 a R\$ 76,00);

7 – Decreto nº 7.758/2012. Crianças (R\$ 32,00 a R\$ 160,00) e Jovens (R\$ 38,00 a R\$ 76,00);

Fonte: SOUZA, André; DUARTE, Janete; GADELHA, Sérgio et al<sup>499</sup>.

A partir da análise da tabela acima, verifica-se que, atualmente, o mínimo que um beneficiário pode receber é R\$32,00 (trinta e dois reais) e o máximo é R\$306,00 (trezentos e seis reais). Para receber o valor total, a família deve ser extremamente pobre (e, aí, receberá o Benefício Básico, de R\$70,00); deve ser constituída, ao menos, por cinco crianças ou

<sup>498</sup> BRASIL. Valores dos benefícios. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 10 jan. 2013.

<sup>499</sup> SOUZA, André; DUARTE, Janete; GADELHA, Sérgio et al. Uma análise dos determinantes da focalização do Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito\\_paper.pdf](http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito_paper.pdf)> Acesso em: 06 out. 2013.

adolescentes de até 15 anos de idade (ou gestantes/nutrizes), caso em que receberá R\$160 reais (tendo em vista que a família recebe R\$32,00 por criança ou adolescente de até 15 anos de idade, podendo receber até cinco benefícios dessa natureza – Benefício Variável); e, ainda, dois adolescentes de 16 ou 17 anos frequentando escola (caso em que receberá R\$76,00 – BVJ).

Mesmo após dez anos de existência do Programa, a pobreza e a desigualdade social ainda são problemas graves e urgentes no país. Afirma-se que, atualmente, aproximadamente 55 milhões de brasileiros estão vivendo em situação de pobreza e 22 milhões são considerados indigentes<sup>500</sup>. Afinal, o Programa Bolsa Família proporciona a alteração substancial da condição de pobreza do indivíduo, sendo esta analisada mediante uma concepção mais ampla, que alberga as liberdades e as necessidades reais dos indivíduos, além dos critérios monetários já mencionados? Entre outros temas, é o que será discutido a seguir.

### **5.3 Temas controversos envolvendo o Bolsa Família**

Muitos debates giram em torno do Programa Bolsa Família. Discute-se a necessidade de implementação em caráter temporário ou permanente; afirma-se que os valores recebidos são ínfimos e não alteram a condição de miséria do indivíduo; questionam-se os critérios para a caracterização da pobreza baseado tão somente em critérios monetários; alegam que as condicionalidades não são eficientes e não apresentam papel relevante, gerando apenas gastos excessivos para o Estado, que passa a ter que controlar e avaliar a comprovação das condições previstas pela legislação; questiona-se a situação de dependência dos beneficiários em relação valores recebidos, acarretando desestímulo para o trabalho e situação de conformação social; aborda-se a temática da corrupção e o desvio das verbas destinadas ao Programa, gerando a situação em que pessoas que necessitam não são incluídas e pessoas que não necessitam, por sua vez, recebem os valores; fomentam-se debates sobre a necessidade da implementação de outras políticas públicas mais eficazes; discutem-se as consequências positivas e negativas do Programa, entre outras questões.

Nem sempre as análises e as críticas são feitas com base em dados estatísticos ou em pesquisas científicas. Como se trata de um tema político polêmico, muitas “verdades” são ditas

---

<sup>500</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 22.

pelas pessoas, sem qualquer amparo empírico ou científico. Há, ademais, um forte apelo partidário em relação ao Programa Bolsa Família, o que faz com que muitas pessoas sejam a favor ou contra esta política pública somente pelo fato de ter sido implementada no governo do Presidente Lula.

Nesta dissertação, estudam-se as políticas públicas sociais e, em especial, o Programa Bolsa Família, como uma política de Estado e não mais uma política de governo. O governo, por um determinado período de tempo, deve dirigir e administrar o Estado, aplicando as leis e efetivando políticas públicas condizentes com os mandamentos constitucionais e com o modelo de Estado que se adota.

Desse modo, o Programa Bolsa Família não deve ser visto como uma política do partido “A” ou do partido “B” ou do Presidente “X” ou “Y”, mas como uma política de Estado, que adota o modelo de Estado Social, cabendo aos governos a administração e a gestão do Programa. Até porque é bastante improvável que os governos que sucedam a Presidência da República acabem com o Programa Bolsa Família, ainda que pertençam a partidos de oposição, em razão de um possível “suicídio eleitoral”.

Ao que tudo indica, independentemente do partido ou do governante que assumir o poder, o Programa Bolsa Família permanecerá em vigor. O Programa, que, em 2013, completa 10 (dez) anos, é o maior programa de transferência de renda já existente no país e, a cada ano que passa, cresce e se solidifica como uma política de Estado<sup>501</sup>.

Assim, cumpre estudar e analisar os dados empíricos, as estatísticas e as pesquisas científicas realizadas no âmbito das universidades, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cujos resultados serão demonstrados a seguir. Objetiva-se a resolução de algumas questões em torno da temática, bem como a busca de soluções para os problemas estruturais do Programa, contribuindo para o aumento da eficácia e da eficiência desta política pública e para a amenização dos problemas relativos à pobreza e à desigualdade social no país.

---

<sup>501</sup> Nesse mesmo sentido, BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010.

### 5.3.1 A renda como critério de elegibilidade

Para uma família ser elegível e poder receber os benefícios do Programa Bolsa Família, ela deve ser considerada extremamente pobre ou pobre na forma da Lei nº 10.836/04. Uma família é considerada extremamente pobre quando a renda *per capita* familiar é inferior a R\$70,00 (setenta reais) e considerada pobre quando a renda per capita familiar é superior a R\$70,00 (setenta reais) e inferior a R\$140,00 (cento e quarenta reais).

Além disso, para que haja concessão do benefício, deve haver o cumprimento de certas condicionalidades ou contrapartidas, que, por serem temas de relevância e objetos de controvérsias, serão estudados em tópico específico. Neste momento, cumpre tecer considerações acerca da renda como critério de elegibilidade.

No terceiro capítulo desta dissertação, demonstrou-se que o critério monetário não é suficiente para aferir quem é pobre e quem não é, bem como para aferir o grau de desenvolvimento de certa comunidade ou país. Isto porque existem outros fatores tão ou mais relevantes que a renda que não estão sendo considerados, como a garantia de direitos sociais básicos, da liberdade, da igualdade, da democracia etc.

Entende-se pobreza como a privação de oportunidades. Como já mencionado, não é, exatamente, “não ter”, mas sequer ter a oportunidade de ter. Por isso a renda não é critério suficiente para aferir quem é pobre e quem não é: a renda garante o “ter”, porém as oportunidades dependem de outros fatores, como o acesso a serviços de saúde e de educação básicas, saneamento, moradia, informação etc, que dependem de ações efetivas por parte do Estado. Ser pobre, portanto, vai muito mais além do fato de não ter certo nível de renda definido pela legislação. Assim também afirmam Walquíria Leão Rêgo e Alessandro Pinzani<sup>502</sup>: “o problema de avaliar a pobreza só por meio do critério da renda é que este último não diz tudo sobre o bem-estar dos indivíduos”.

No caso do Programa Bolsa Família, são elegíveis apenas os considerados pobres ou extremamente pobres na forma da lei. Aquela família cuja renda *per capita* mensal é de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) não seria considerada pobre, para a Lei nº 10.836/04, entretanto, é considerada pobre a família cuja renda per capita é igual ou inferior a R\$140,00 (cento e quarenta

---

<sup>502</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 149.

reais), o que parece ser bastante incoerente. A diferença de R\$10,00 (dez reais) não é, na realidade, significativa: ambas as famílias parecem necessitar de amparo estatal, mas apenas a segunda é considerada pobre.

Outrossim, ainda que se considere somente a renda como critério para definir os níveis de pobreza no país, há de se ressaltar que o valor estipulado, na lei do Bolsa Família, para definir quem é pobre ou extremamente pobre é muito baixo. Assim, não se pode afirmar que o Bolsa Família consegue combater a pobreza no país por dois motivos: primeiro, porque o critério monetário não reflete a realidade em sua plenitude, uma vez que a pobreza é um fenômeno multifacetado e não está limitada ao nível de renda do indivíduo, conforme já analisado exaustivamente nos capítulos anteriores; segundo, porque, ainda que se considere apenas a renda para aferir os níveis de pobreza, os valores estipulados na lei do Programa Bolsa Família (R\$140,00 para pobres e R\$70,00 para extremamente pobres) são muito baixos e, com certeza, muitas famílias ficam de fora (e não são considerados pobres) porque a renda *per capita* ultrapassa, ainda que por muito pouco, a linha estabelecida<sup>503</sup>.

Um forte argumento a favor do estabelecimento da renda como critério de elegibilidade do Programa é o que diz respeito à objetividade. Necessita-se traçar uma linha divisória entre os que terão direito e os que não terão direito a receber o benefício, tendo em vista as limitações orçamentárias e o fato de que o Programa adota uma política focalizada e não universal (ou se teria a renda básica universal, já discutida no segundo capítulo a partir das ideias de Philippe Van Parijs, destinada a todos os residentes permanentes no país). Portanto, seria necessário realizar um corte a fim de que os mais necessitados recebam mais e os menos necessitados não recebam de jeito algum.

Concorda-se, em parte, com este raciocínio. É que, como será analisado a seguir, mesmo adotando-se este critério objetivo, há fraudes e erros na cobertura do Programa, o que significa que existem pessoas elegíveis que não recebem e existem pessoas não elegíveis que recebem os benefícios. Se os critérios forem subjetivos, a margem de fraude e de erros na cobertura seria, certamente, ainda maior.

---

<sup>503</sup> No mesmo sentido: “a combinação do critério de renda monetária com a definição de uma linha de pobreza muito baixa resulta, em última instância, na restrição do potencial de inclusão social do Programa”. SENNA, Mônica et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n.1, p. 86-94, jan-jun. 2007, p. 93.

Assim, em razão da ausência de um critério objetivo melhor, escolhe-se a renda para aferir quem poderá ou não receber o benefício. Com isso, não se concorda que a renda deve ser o critério utilizado pelo Brasil para aferição de pobreza. Para explicar melhor, deve-se esclarecer a diferença entre as seguintes expressões: renda como critério de elegibilidade para aferição dos benefícios do Programa Bolsa Família e renda como critério para aferição de pobreza.

Para a Lei nº 10.836/04, não há diferença entre as duas expressões. O erro se encontra exatamente neste ponto. Considerando que a renda é o critério para aferição de pobreza, entende-se que a mera transferência de renda será capaz de combater os níveis de pobreza e diminuir os índices de desigualdade no país. As notícias de jornais e alguns indicadores sociais também corroboram esse entendimento, ao afirmar que “milhões de brasileiros ultrapassam a linha de pobreza” a cada ano.

Por exemplo, de acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), entre 2003 e 2007, cerca de 16,5 milhões de pessoas conseguiram ultrapassar a linha de pobreza<sup>504</sup>. Em 2012, foram mais de 3,5 milhões de pessoas. No Ceará, de acordo com estudo realizado pelo Laboratório de Estudo da Pobreza (LEP) da Universidade Federal do Ceará, em 2012, certa de 1,44 milhão de pessoas saíram da linha de pobreza<sup>505</sup>. Os estudos afirmam que os benefícios do Programa Bolsa Família contribuíram para a melhoria nos índices referidos. Esta pobreza, entretanto, baseia-se somente no critério monetário e não é capaz de refletir a realidade em sua plenitude.

Dessa forma, esses índices e os programas de transferência de renda, e aí se inclui o Programa Bolsa Família, acabam mascarando a realidade: se a renda é o critério pra afirmar quem é pobre e quem não é, a transferência direta de dinheiro aos indivíduos será o instrumento mais eficaz para a erradicação da pobreza. Basta que o governo transfira o dinheiro para que estas pessoas ultrapassem a linha estabelecida e saiam dessa condição. Enquanto isso, continuam sem acesso à educação, à saúde, à moradia e a outros serviços básicos que garantem a existência de vida digna. Continuam, portanto, a ser pobres, em sentido amplo.

Se houver a diferenciação entre a renda como critério de elegibilidade para aferição do benefício do Programa Bolsa Família e a renda como critério para aferição de pobreza, esta

<sup>504</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 19.

<sup>505</sup> DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

celeuma será resolvida. No primeiro caso, em razão da necessidade de objetividade para a concessão de um benefício assistencial, estabeleceu-se a renda como o elemento chave. Mas isso não quer dizer que o combate à pobreza está resolvido. A família apenas será elegível para receber um benefício assistencial, não devendo, em razão disto, ser considerada, ao contrário do que existe atualmente, pobre ou extremamente pobre.

A diferença não é tão sutil quanto parece. Não se trata apenas de mudança na nomenclatura. É que a mudança de compreensão acerca do que se entende como pobreza é determinante para a criação de políticas públicas visando ao seu combate. Ao se entender que o Programa Bolsa Família é um programa de benefícios assistenciais que não é suficiente para combater a pobreza no país, o enfoque será a criação de políticas públicas efetivas em relação à melhoria de serviços públicos básicos, como educação, saúde, moradia, saneamento básico etc, pois estas, sim, serão eficazes no que tange à erradicação à pobreza.

A correta compreensão do significado do patamar de R\$70,00 ou R\$140,00 evita que a pobreza seja combatida de uma maneira simplista e não condizente com a realidade. Evita, portanto, que a pobreza seja combatida com a mera transferência de renda, sem a melhoria de serviços públicos que garantam as liberdades dos indivíduos e iguais oportunidades para todos.

Desse modo, retira-se, também, a ilusão de que o Programa Bolsa Família resolverá o problema da pobreza no país<sup>506</sup>. Trata-se de um benefício assistencial específico, importante e necessário, que deve ser combinado com outras políticas públicas sociais e com a prestação de serviços públicos de qualidade.

Nesse mesmo sentido, Guilherme Delgado<sup>507</sup>, ex-pesquisador do IPEA, ao analisar os impactos do Programa Bolsa Família, critica a ideia de que os níveis de desigualdade e de pobreza diminuíram tão somente por causa desta política: “O Bolsa Família é um pingo d’água nessa história. São os pagamentos dos direitos sociais que representam a grande fatia dessa transferência de renda”. Em seguida, ressalta que é a efetivação de direitos sociais e de políticas públicas de educação fundamental e saúde que podem representar uma efetiva melhoria na distribuição de renda do país. O estudioso não considera o Programa desnecessário, apenas

<sup>506</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 11.

<sup>507</sup> IHU Online. **As verdades e mentiras sobre a distribuição de renda no Brasil**. São Paulo, 14 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-anteriores/2715-as-verdades-e-mentiras-sobre-a-distribuicao-de-renda-no-brasil-entrevista-especial-com-guilherme-delgado-do-ipea>> Acesso em: 10 out. 2013.

desmistifica a ideia de que ele, sozinho, é responsável pelas melhorias em relação ao combate à pobreza e à desigualdade no país.

Em pesquisa realizada pelo Laboratório de Estudo da Pobreza (LEP), da Universidade Federal do Ceará, constatou-se que, ainda que seja possível verificar um aumento na renda dos indivíduos considerados pobres após o recebimento dos benefícios do Programa, a condição de pobreza ainda permanece<sup>508</sup>. Nas conclusões de um artigo publicado na Revista Brasileira de Economia, em que os dados das pesquisas estatísticas foram divulgados e analisados, os economistas do LEP Emerson Marinho, Fabrício Linhares e Guaracyane Campelo, afirmaram que os resultados da pesquisa realizada demonstram que o Programa Bolsa Família cumpre a sua função assistencialista, porém não é suficiente em relação à erradicação da pobreza.

Assim, diante do exposto, não se concorda com a ideia de a Lei nº 10.836/04 traçar a linha para definir quem é pobre e quem é extremamente pobre. Entende-se que a lei, por necessidade de estabelecer critério objetivo, pode determinar a renda como critério para aferir quem é elegível e quem não é elegível a receber este benefício assistencial, porém isto não se confunde com a caracterização da pobreza, uma vez que este deve ser entendida de forma mais ampla e combatida com medidas que garantam o desenvolvimento a longo prazo, conforme já discutido nos capítulos anteriores.

### **5.3.2 A universalidade<sup>509</sup>**

Existem críticas quanto ao fato de o Programa Bolsa Família ser focalizado, ou seja, beneficiar apenas uma parcela da população. Com base em autores como Philippe Van Parijs, que propõe a instituição de uma renda básica universal (ou *UBI – universal basic income*), defende-se um programa mais inclusivo, abrangendo não somente a população com maior vulnerabilidade econômica.

Não se concorda com este posicionamento. Em atendimento ao princípio da isonomia, é perfeitamente possível que uma parte da população seja tratada de forma diferente, em razão de suas desigualdades. No caso específico do Programa, objetiva-se a transferência de

<sup>508</sup> MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. Os Programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul-set. 2011.

<sup>509</sup> Sobre esta temática, recomenda-se a leitura do tópico 3.3.1 (terceiro capítulo), a respeito do pensamento de Philippe Van Parijs.

renda para pessoas que possuem renda inferior ao patamar estabelecido na legislação, afinal, “a equidade aconselha a não aplicar a mesma solução a situações distintas. Em suma, deve-se ‘dar mais aos que têm menos’”<sup>510</sup>.

Torna-se necessário utilizar os recursos públicos, que são limitados, de forma eficiente. Se o Programa abrangesse toda a população brasileira, tornando todos os brasileiros elegíveis e aptos a receberem o benefício, muitas pessoas que não necessitam do auxílio estatal para sobreviver iriam receber, enquanto pessoas que necessitam em demasia iriam receber menos, dado o caráter finito dos recursos públicos.

Ora, se os valores do Programa Bolsa Família, atualmente, já são muito baixos e incapazes de alterar, significativamente, a condição de pobreza dos indivíduos (conforme já exposto, os valores dos benefícios variam entre R\$32,00 e R\$306,00 – mas para conseguir o valor máximo, deve haver, no mínimo, sete dependentes, crianças ou adolescentes), se houvesse a inclusão, no rol dos beneficiários, de toda a população brasileira, os benefícios seriam inferiores, o que caracterizaria uma situação de injustiça e irrazoabilidade.

O Programa Bolsa Família não é um direito. É uma política pública que confere benefício assistencial a uma parcela da população que não possui renda suficiente para a manutenção de sua família. Daí porque não é e não deve ser extendido a todos os brasileiros, respeitando a isonomia. Desse modo, defende-se a manutenção da focalização do Programa, considerando o seu caráter complementar e reiterando a necessidade da promoção de serviços básicos universais, como a saúde e a educação.

### *5.3.3 A autonomia dos beneficiários*

Inicialmente, cumpre definir o que se entende por autonomia. Um sujeito é considerado autônomo quando é capaz de enxergar a si como sujeito titular de direitos e deveres. Pode-se afirmar que a autonomia é tanto maior quanto maior for a construção de um projeto de vida de forma independente, a partir dos valores que se considera relevantes (portanto, quanto maior for a liberdade) e quanto maior for a atribuição, para todos, de direitos e deveres de forma

---

<sup>510</sup> COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 30.

isonômica, buscando a igualdade de oportunidades ou a igualdade material, também conhecida como equidade<sup>511</sup>.

Para a análise deste tema, em relação ao Programa Bolsa Família, utilizou-se, principalmente, a pesquisa realizada por Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani<sup>512</sup>, que consistiu em entrevistas com mulheres beneficiárias do Programa no sertão nordestino e na zona litorânea de Alagoas, na periferia das cidades de Recife e de São Luís, em cidades no interior de Piauí e de Maranhão, bem como no Vale de Jequitinhonha, em Minas Gerais. Dentre outros objetivos, os autores buscaram aferir se os benefícios do Programa contribuem para uma maior autonomia das beneficiárias, que, em geral, dependiam do marido para sobreviver, antes de serem responsáveis pelo recebimento dos valores do Bolsa Família. Escolheu-se entrevistar as mulheres em razão da previsão, no parágrafo 14 do art. 2º da Lei nº 10.836/04, de que os benefícios devem ser pagos preferencialmente a elas.

A falta de condições básicas para a manutenção de uma vida saudável; o difícil acesso à renda derivada de um trabalho em condições dignas, sobretudo em regiões mais pobres do país, como em algumas cidades do sertão nordestino; o difícil acesso à escola; os altos índices de natalidade; a falta de crédito bancário; a invisibilidade de famílias brasileiras que vivem verdadeiramente segregadas e dependem de serviços públicos precários, em favelas, em morros e nas periferias das grandes cidades ou no interior do país; a ausência de voz desses indivíduos esquecidos pelo Estado; a desigualdade de gênero; a vergonha em relação à situação de pobreza, a baixa autoestima e o baixo autorrespeito, criando uma cultura de resignação, são alguns dos fatores apontados pelos autores que contribuem para a ausência de autonomia dessas pessoas<sup>513</sup>.

No Brasil, o preconceito da elite agrava esse quadro. Faz parte do discurso das classes dominantes atribuir ao pobre a responsabilização pela sua miséria. Esse é um dos motivos pelos quais o Programa Bolsa Família não é aceito (ou é aceito com certa hostilidade) perante alguns integrantes desta classe, gerando comentários preconceituosos e iracionais como os seguintes: “o pobre recebe o benefício e deixa de trabalhar” ou “o pobre recebe o benefício e vai comprar

<sup>511</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 57.

<sup>512</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013.

<sup>513</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 171-188.

cachaça”, como se o pobre fosse preguiçoso e culpado pela sua situação<sup>514</sup>; “a mulher engravidada só pra receber mais benefício, possuindo mais filho do que consegue manter”, como se o valor de R\$32,00 por filho fosse, realmente, um estímulo à gravidez para esses fins; “o Programa Bolsa Família é paternalista e serve só para o PT (Partido dos Trabalhadores) ganhar voto”, configurando absoluta insensibilidade e incapacidade de colocar-se no lugar do outro.

Não se discute que qualquer programa social tem um grande potencial de retorno eleitoral, mas isso não significa que a sua utilização no discurso político desvirtue os inúmeros benefícios trazidos por essas políticas. Certamente, o Partido dos Trabalhadores utiliza o Programa Bolsa Família para angariar votos nas eleições, fazendo surgir a equivocada ideia de que é uma política do Governo de “A” ou de “B”, quando, em verdade, já se consolidou como uma política de Estado, independentemente do partido que estiver no poder. Porém o fato de o Programa ser utilizado como estratégia de votos não exclui os inúmeros benefícios que esta política pública traz a quem recebe. Assim, toda política pública que resulta em benefícios diretos para a sociedade pode gerar retorno eleitoral para aquele grupo que a implementou, sem ser, necessariamente, “clientelismo”<sup>515</sup>.

Neste diapasão, a hostilidade somente agrava a questão da desigualdade e contribui para a consolidação de uma cultura de resignação e vergonha, que, por sua vez, influenciam diretamente na perda da autonomia e da autoestima dos indivíduos. Esta autonomia pode ser recuperada se a pobreza for combatida de forma ampla, como reiterado neste trabalho. Porém, certa renda disponível para a compra de bens particulares pode ser um ponto de partida para conferir um mínimo de autonomia, por exemplo, às mulheres que dependem do marido para comprar um pão ou uma passagem de ônibus.

Em outras palavras, “a libertação da ‘ditadura da miséria’ e do controle masculino familiar amplo sobre seus destinos permite às mulheres um mínimo de programação da própria vida e, nesta medida, possibilita-lhes o começo da autonomização de sua vida moral”<sup>516</sup>. Esta parece ser a razão de a Lei nº 10.836/04 ter conferido às mulheres a preferência no recebimento dos benefícios.

<sup>514</sup> Esse tema será discutido no subtópico 5.3.6, intitulado “os efeitos sobre o trabalho”.

<sup>515</sup> Corroborando este entendimento, BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul. 2010, p. 127.

<sup>516</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013, p. 195.

Elas poderão, ainda que de forma mínima, escolher entre certas opções de compra, recuperando um pouco da autoestima que há tempos se perdera. O Programa, desse modo, não apresenta benefícios tão somente na esfera econômica, mas, igualmente, na estrutura sentimental e psicológica dos beneficiários. Em entrevista realizada por Walquíria Leão Reco e Alessandro Pinzani<sup>517</sup>, uma das beneficiárias afirmou: “o cartão do Bolsa Família é a única coisa que me deu crédito na vida, antes não tinha nada”. Outra entrevistada expôs o seguinte: “A gente vai ao supermercado e não pode comprar uma coisa. E às vezes pega o que está precisando e tem que voltar para trás porque não deu [...] é triste quando a gente acorda de manhã e não acha nem um pão [...] Olha para baixo e não vê nada”<sup>518</sup>.

Assim, o recebimento dos valores do Programa auxiliam tanto em relação ao combate à fome e à compra de itens básicos, como em relação à recuperação da autoestima dos beneficiários. Longe de conferir autonomia e liberdade de forma ampla e satisfatória (conforme já dito, o Programa Bolsa Família não é suficiente), esta política social auxilia milhões de brasileiros que, além de não possuírem renda para a aquisição de itens básicos, são castigados por uma cultura de resignação, vergonha e preconceito.

#### **5.3.4 As condicionalidades**

As condicionalidades ou contrapartidas são deveres determinados pela Lei nº 10.836/04 impostos a todos os beneficiários como condição para a manutenção dos benefícios do Programa Bolsa Família. Exigem-se contrapartidas relacionadas à educação e à saúde. Quanto às primeiras, trata-se da comprovação da frequência escolar dos dependentes em idade escolar, que não pode ser inferior a 85% (oitenta e cinco por cento). Em relação à saúde, em havendo crianças de 0 a 6 anos, exige-se o cumprimento do calendário de vacinação; as gestantes devem observar os exames pré e pós-natal e comprovar acompanhamento nutricional nesta condição e em fase de amamentação; além de outras condições que podem ser criadas por regulamento.

São as exigências de contrapartidas aos beneficiários, demonstrando seu compromisso com o Estado e com a sociedade. Desse modo, “as contrapartidas mais cobradas

<sup>517</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 200.

<sup>518</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 121 e 122.

dos beneficiários são aquelas que todos nós deveríamos cumprir”<sup>519</sup>. Corroborando o mesmo entendimento, Maria Ozanira Silva e Valéria Ferreira Lima<sup>520</sup> afirmam que as condicionalidades visam à certificação do compromisso e da responsabilidade das famílias, representando a noção de cumprimento de deveres para que se possa exercer direitos, alcançando a sua autonomia e a “inclusão social sustentável”. Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani<sup>521</sup> também concordam com o estabelecimento de contrapartidas: “somos da opinião de que essas contrapartidas possuem caráter republicano e contribuem para o processo de formação de cidadãos e indivíduos responsáveis perante sua comunidade política”.

Contudo, muitos autores discordam desse ponto de vista. Apontam-se custos altos e desnecessários em relação à fiscalização das condicionalidades<sup>522</sup>. Ademais, afirma-se que são exigências excessivas, enfraquecendo a eficácia do programa, já que as famílias mais vulneráveis e necessitadas são justamente aquelas que terão mais dificuldade em cumpri-las (por morarem, por exemplo, longe das escolas e dos postos de saúde)<sup>523</sup>. Assim, as famílias seriam penalizadas por deficiências no serviço público do Estado.

Não obstante a relevância dessas considerações, entende-se que a exigência do cumprimento de deveres corrobora a compreensão da noção de cidadania, de solidariedade e de responsabilidade social, afastando a ideia de que o Programa Bolsa Família é um favor ou uma esmola do Governo. Realmente, haverá custos para fiscalização das contrapartidas, mas são necessários para a manutenção da legitimidade do Programa e para a construção de uma visão do Bolsa Família para além da transferência de renda.

Conforme já exposto, a autonomia alberga tanto a noção do sujeito como titular de direitos como a noção do sujeito como responsável pelo cumprimento de certos deveres. A exigência de contrapartidas corrobora essa compreensão. Ademais, há de se ressaltar que mediante o monitoramento das condicionalidades, o Estado poderá verificar as localidades em

<sup>519</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 15. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>520</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 22.

<sup>521</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 71.

<sup>522</sup> MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010, p. 13.

<sup>523</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

que as famílias encontram-se mais vulneráveis e carentes de auxílio estatal<sup>524</sup>. Podem verificar, assim, onde faltam escolas, hospitais, creches e postos de saúde. Por isso os custos com a fiscalização são justificados.

Em relação à distância das escolas e dos postos de saúde, não se pode negar que se trata de um problema urgente. Além de não haver escolas e postos de saúde em número suficiente para atender a demanda, muitos dos que existem não oferecem serviços de qualidade. Afinal, não é a simples presença na escola que vai tornar a criança alfabetizada e não é o comparecimento aos postos de saúde que vai tornar o indivíduo amparado nesse sentido.

Alguns estudos demonstram que houve aumento significativo na frequência escolar das crianças ou dos adolescentes cujos pais são beneficiários do Programa Bolsa Família<sup>525</sup>. Entretanto, sem serviços públicos de qualidade, pouco terão efeito as contrapartidas exigidas. Por isso, reitera-se que o Programa Bolsa Família, sozinho, não é suficiente. A longo prazo, muito mais eficaz que a implantação de programas de transferência direta de renda seria uma efetiva melhoria nos serviços básicos, como saúde, educação, saneamento básico, moradia etc.

Por se concordar com este argumento, não se defende, nesta dissertação, a inexistência de condicionalidades. Defende-se a exigência destas, associadas à prestação de serviços públicos que garantam o acesso a direitos sociais básicos, conforme já exposto nos capítulos anteriores. Enquanto não é uma realidade, não podem os beneficiários ser penalizados pela deficiência estatal. De fato, eles não são. O benefício somente será cortado se o descumprimento da contrapartida decorrer de culpa ou dolo do próprio beneficiário, mas não haverá a suspensão dos benefícios se for caracterizada carência de serviço público.

Ressalta-se que o controle relacionado às contrapartidas educacionais é realizado pelas secretarias municipais e pelo Ministério da Educação. Já as condicionalidades referentes à saúde são fiscalizadas pelo Ministério da Saúde, com auxílio das secretarias municipais de

<sup>524</sup> MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul., 2010, p. 14.

<sup>525</sup> De acordo com pesquisa realizada pela UFMG, “o BF teve impacto positivo sobre a frequência à escola, sendo a probabilidade de ausência ao mês de 3,6% menor entre crianças de famílias beneficiadas e a evasão era 1,6% maior entre crianças de famílias beneficiadas”. Em SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 98. Nesse mesmo sentido, CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; DA SILVA, Jorge Luiz Mariano. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 a 2006. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, p. 99-128, jan-abr. 2013.

saúde<sup>526</sup>. Deve-se destacar que, ainda que não sejam cumpridas as exigências determinadas em lei, o benefício não é cortado imediatamente.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) deve avaliar os motivos do não cumprimento da condicionalidade afim de que o beneficiário não seja prejudicado. Afinal, sabe-se que, muitas vezes, as exigências não são cumpridas não por negligência do beneficiário, mas pelas insuficiências na prestação de serviços públicos por parte do Estado, como, por exemplo, a falta de vagas para matrícula escolar em algumas localidades; ausência ou dificuldade de acesso ao transporte público para as escolas ou aos hospitais; ausência de vagas, profissionais e leitos nos postos de saúde e hospitais públicos; entre outros.<sup>527</sup>

Ademais, em relação à contrapartida da presença em instituição de ensino, ensina Soares e Sátyro<sup>528</sup> que, se a criança apresenta faltas em número superior a 15% por motivo injustificado ou desconhecido, o responsável recebe notificação por carta e, ainda, um aviso que aparecerá na tela do terminal bancário por ele utilizado para a retirada dos valores. Se, mesmo após as notificações, as faltas continuarem a acontecer, após dois meses, novos avisos serão enviados e o benefício restará temporariamente bloqueado, podendo ser retirado no mês posterior.

Se, após a terceira verificação, a frequência continuar abaixo de 85%, novos avisos serão enviados e o benefício será suspenso pelo prazo de um mês, não podendo ser retirado no mês seguinte. Na quarta rodada, suspender-se-á o benefício pelo prazo de dois meses. Por fim, explicam os autores, se na quinta verificação o descumprimento persistir, o benefício será cancelado<sup>529</sup>.

Assim, verifica-se que o corte do benefício não será realizado de forma automática e imediata. São necessárias cinco notificações para que o benefício seja cancelado, contando que o

<sup>526</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, *Texto para Discussão*, 2009, n. 1424, p. 16. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>527</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 100.

<sup>528</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, *Texto para Discussão*, 2009, n. 1424, p. 16. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>529</sup> Pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) indicou que, desde o início do programa até o ano de 2008, apenas 4% das famílias desligadas do programa obtiveram os benefícios cancelados em razão do descumprimento da condicionalidade educacional. SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, *Texto para Discussão*, 2009, n. 1424, p. 17. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

responsável não tenha respondido ou não tenha apresentado motivos para o descumprimento das contrapartidas exigidas. Em havendo justificativa, o MDS avaliará a situação e não cancelará o benefício se o não cumprimento decorrer de deficiência na prestação de serviços estatais.

Desse modo, entende-se que as condicionalidades são necessárias e podem ser exigidas, desde que a família não seja penalizada pelas deficiências na prestação de serviços por parte do Estado. As contrapartidas contribuem para a construção da cidadania e da noção de responsabilidade social e, inclusive, para a aceitação do Programa perante outros seguimentos da sociedade, bem como para afastar a ideia de que se trata de favor ou esmola governamental.

### ***5.3.5 O caráter permanente do Programa e a conformação do indivíduo***

Discute-se se o Programa Bolsa Família deve ser implementado em caráter permanente ou temporário. Quem defende o último, entende que o Estado deve se preocupar com portas de saída e que o Programa visa ao atendimento de necessidades emergenciais e transitórias. Seria o caso, por exemplo, do Programa Chile Solidário, que prevê transferência direta de renda a chilenos pelo prazo máximo de três anos. Há quem defenda, ainda, que programas como o Bolsa Família devem ser implementados em caráter permanente, já que, para se concretizar o real desenvolvimento do capital humano, são necessárias várias gerações. No México, o Programa Oportunidades apresenta essa característica. Não se preocupa com portas de saída e não há a previsão de tempo máximo para o indivíduo deixar de ser beneficiário<sup>530</sup>.

Nesta dissertação, não se defende nenhum dos dois extremos. Acredita-se que a ideia de prazo máximo não está em consonância com os objetivos da política, afinal, após três anos de recebimento dos benefícios, a condição de pobreza não cessará e a família ficará desamparada. O problema não será resolvido e sequer será amenizado. Será um alívio durante um tempo determinado, porém, após o término do prazo, a situação de miséria e urgência permanecerá.

Contudo, também não se defende um programa permanente, que não se preocupe com meios de fazer com que os indivíduos superem a situação na qual se encontram. Defende-se, portanto, estratégias ou portas de saída, que permitam que o beneficiário encontre meios de se tornar independente dos benefícios concedidos pelo Estado.

---

<sup>530</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 128.

Estas portas de saída seriam programas complementares que trariam às famílias beneficiárias oportunidade de realizar cursos de capacitação profissional, gestão de negócios, noções de economia etc, bem como proporcionasse momentos de lazer e entretenimento. Os cursos profissionalizantes não estariam restritos apenas a trabalhos manuais ou artesanais, como de carpintaria ou marcenaria, mas cursos que desenvolvessem as capacidades intelectuais e criativas dos beneficiários.

Já existem algumas iniciativas governamentais nesse sentido, como a criação do Programa Brasil Alfabetizado, do ProJovem, do Projeto de Promoção do desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, mas nenhum deles é específico para os beneficiários do Bolsa Família e nenhum alberga a compreensão de pobreza como a defendida nesta dissertação<sup>531</sup>.

Defende-se a criação de programas complementares que estejam atrelados ao Programa e que prevejam não só a concessão de créditos e cursos profissionalizantes relacionados a trabalhos que são desvalorizados pelo mercado. Num plano possível, porém distante da realidade em que se vive atualmente, seriam programas que envolvessem ações multidisciplinares e que proporcionassem o acompanhamento por assistentes sociais, psicólogos e profissionais das mais diversas áreas do conhecimento. Ademais, seriam espaços de lazer e cultura.

Cumpre mencionar a iniciativa do Projeto Elas<sup>532</sup>, em Fortaleza. Este visa à formação e à orientação de beneficiárias do Programa Bolsa Família que vivem na região do Jangurussu, periferia da capital cearense, mediante o desenvolvimento de ações que objetivam a inclusão socioprodutiva, financeira e bancária dessas mulheres. O Projeto é de iniciativa do Instituto Palmas e, hoje, beneficia mais de 1.500 (mil e quinhentas) mulheres que procuram o Banco Palmas para solicitar crédito e iniciar uma atividade produtiva. O Projeto consiste no oferecimento de cursos de educação financeira, de capacitação e formação profissional, encontros pedagógicos etc, corroborando a ideia, defendida nesta dissertação, de promover a emancipação real do indivíduo, a superação da sua condição de pobreza e a recuperação de sua autonomia.

---

<sup>531</sup> Sobre os programas governamentais, sugere-se a consulta ao sítio: [http://www.mds.gov.br/programa/bolsafamilia/programas\\_complementares](http://www.mds.gov.br/programa/bolsafamilia/programas_complementares)

<sup>532</sup> Sobre o projeto, recomenda-se a consulta ao sítio: <http://www.inovacaoparainclusive.com/conhecedila-o-projeto-elas1.html>.

De acordo com o coordenador do Banco Palmas, quando entrevistado por um jornal local<sup>533</sup>, cerca de 70% das mulheres acompanhadas pelo projeto nunca tinham visto o mar (mesmo habitando na zona litorânea do Ceará), frequentado o cinema ou o teatro. O Projeto proporciona a visita de grupos de mulheres a esses locais e a pontos turísticos da cidade: “a ideia é estimular essas mulheres para a vida”, resgatando a sua autonomia e a sua autoestima. Em seguida, o coordenador expôs: “ninguém sai da pobreza sozinho. A pessoa precisa desejar não ser pobre. Para superar a miséria, é necessário um conjunto de ações integradas, redefinidas e adaptadas à realidade”. Esse é o diferencial do Projeto, que comprehende a pobreza como um fenômeno complexo e além da ausência de renda.

Projetos como esse servem de exemplo para demonstrar que não se trata de utopia. Necessita-se de vontade política para tanto, bem como da compreensão de que a pobreza não pode ser combatida tão somente com a transferência direta de renda. Entende-se que o Programa Bolsa Família é importante em razão da urgência e do alívio imediato que a renda proporciona a milhões de famílias, porém não se pode e nem se deve parar por aí. Além da melhoria de serviços públicos, esses programas complementares são essenciais para que a realidade vigente possa ser transformada.

Assim, portas de saída são necessárias para evitar a conformação do indivíduo com sua situação e a sua acomodação em relação ao auxílio estatal. O programa deve ser implementado de forma que as famílias não recebam os benefícios de forma permanente, mas desde que também proporcione meios para que elas possam superar a sua condição, e não, simplesmente, estabelecendo prazo para concessão do benefício, pois o problema continuaria sem resolução. Essa é a perspectiva que se defende neste trabalho.

### ***5.3.6 Os efeitos sobre o trabalho***

Um dos pontos mais polêmicos em relação ao Programa Bolsa Família diz respeito aos efeitos sobre o trabalho. É comum ouvir a afirmação de que os benefícios do Programa desestimulam o indivíduo a trabalhar, de que as pessoas preferem ficar em casa e receber o

---

<sup>533</sup> BOLSA Família: incentivo social ou estímulo à vida de acomodações?. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 25 de abr. 2013. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1259746>>. Acesso em 15 jul. 2013.

dinheiro do Governo, sem necessidade de esforço, gerando o chamado “efeito preguiça” dos programas de transferência de renda.

Algumas pesquisas realizadas mostram que não há efeito preguiça, como se verá a seguir. Comentários deste tipo demonstram mais a hostilidade de uma elite preconceituosa que a realidade dos fatos. Conforme já afirmado, as classes dominantes tendem a responsabilizar os pobres por sua condição, considerando-o sempre o “vadio”, o “preguiçoso”, o “culpado” pela sua pobreza. Assim, muitos tendem a criticar o Programa não porque acham que ele apresenta problemas estruturais ou que há outras políticas mais eficientes na tentativa de combater a pobreza no país, mas, simplesmente, porque “o pobre recebe o dinheiro e vai comprar cachaça” ou “o pobre deixa de trabalhar pra receber esmola do Estado”, sem sequer saber qual o valor do auxílio<sup>534</sup>.

Já foi dito que os valores variam entre R\$32,00 (trinta e dois reais) e R\$306,00 (trezentos e seis reais). Para uma família receber o valor máximo, deve ser constituída por, no mínimo, cinco crianças ou adolescentes de até quinze anos de idade (ou gestantes/nutrizes), dois adolescentes entre dezesseis e dezessete anos, além de possuir renda *per capita* familiar inferior a R\$70,00 (setenta reais). É, portanto, uma família que necessita de muito mais que isso para sobreviver. A ideia do Bolsa Família não é substituir o salário, como muitos preferem acreditar. Seria irrazoável que alguém trocasse um salário digno por um benefício de R\$306,00, contando com sete dependentes, no mínimo. Até para aquele que recebe um salário mínimo, não faz sentido deixar de trabalhar para viver às custas do Programa.

Em 2007, foi realizada pesquisa pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que procurou identificar se o Programa cria incentivos negativos para o trabalho. Os resultados registraram exatamente o contrário: havia maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família, em relação aos que não recebiam este auxílio assistencial<sup>535</sup>.

<sup>534</sup> Corroborando este entendimento, Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani afirmam: “nos mais variados ambientes sociais os pobres são acusados de preferir viver do dinheiro da bolsa, em vez de trabalhar; de fazer filhos para ganhar mais dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça etc. Essas acusações estereotipadas provêm, na maioria dos casos, de pessoas que não dispõem de informações sobre o programa [...] as elites tendem a reproduzir-se monopolizando a riqueza e a educação, transmitindo-as aos seus descendentes e excluindo, na medida do possível, os outros membros da sociedade. REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 225-226.

<sup>535</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 96.

Com base em dados do IBGE, do mesmo período, Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares<sup>536</sup> reafirmam esses resultados. Os autores demonstraram que a taxa de participação no mercado nos domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, sendo que a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para os domicílios em que não há beneficiários.

Os autores indicaram que o “ciclo da preguiça” causado pelo Programa Bolsa Família é falácia<sup>537</sup>. Se alguém deixa de trabalhar, certamente, não é por decisão livre, mas porque as condições de emprego não são dignas e aceitáveis. A partir dos benefícios do Governo, o indivíduo poderá pensar antes de aceitar serviço em quaisquer condições. Entretanto, isso não alegra os empregadores, os donos do capital. Estes são os primeiros a criticar o Programa porque “está difícil encontrar empregados”.

Na pesquisa realizada por Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani<sup>538</sup>, que consistiu em 150 (cento e cinquenta) entrevistas realizadas com beneficiárias do Bolsa Família em várias cidades do Brasil, verificou-se que somente duas entrevistadas deixaram de trabalhar em razão do benefício assistencial. Porém ambas trabalhavam como empregadas domésticas e recebiam remuneração mensal de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) e R\$200,00 (duzentos reais).

Na verdade, está difícil encontrar empregados que ainda aceitem trabalhar em condições subumanas e miseráveis. Se houver oferta de trabalho em condições dignas e os direitos trabalhistas forem respeitados, certamente, não faltarão candidatos. É que, com o benefício do Programa, o alívio da fome está garantido, então não há necessidade de aceitar qualquer tipo de serviço. E isto não é um impacto negativo do Bolsa Família. Pelo contrário.

Em relação ao trabalho das mulheres, pesquisa realizada por Priscila Albuquerque Tavares<sup>539</sup> indicou que o Programa também apresenta efeitos positivos. A autora apresenta o

<sup>536</sup> MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul., 2010, p. 15.

<sup>537</sup> No mesmo sentido, SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013 e BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul. 2010.

<sup>538</sup> REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013, p. 87.

<sup>539</sup> TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. *Economia e sociedade*, Campinas, v. 19, n.3 (40), p. 613-635, dez. 2010.

chamado “efeito-substituição”, caracterizado pelo “aumento da oferta de trabalho das mães como consequência do aumento da frequência escolar dos filhos”. A autora demonstra que há casos em que há redução da jornada de trabalho das mães beneficiárias, mas isso não necessariamente é interpretado como um impacto negativo do Programa. Com o recebimento do benefício e a redução da jornada de trabalho, as mães podem dedicar mais tempo ao cuidado dos filhos sem, necessariamente, haver queda na renda familiar, o que implica benefícios para o desenvolvimento da criança.

Outra pesquisa que desmistifica essa falácia do “ciclo da preguiça” foi a PNAD e os resultados do IBGE, que demonstraram a composição média de renda do brasileiro. Em 2011, foi verificado que 77,34% da renda do brasileiro advém do trabalho, enquanto apenas 1,96% advém de programas de transferência direta de renda (no qual o Bolsa Família está inserido). As outras parcelas da renda advém de alugueis e doações, pensões e aposentadorias. A dependência em relação aos programas de transferência de renda não é alarmante, embora seja possível afirmar que aumentou, com o passar dos anos, sobretudo nos estados mais pobres do país, como o Ceará.

A seguir, a tabela 2 demonstra a composição média da renda dos brasileiros, com enfoque na região nordeste:

**Tabela 2 – Composição média da renda dos brasileiros**

UF	2001				2011			
	TRAB	ADOA	SSOC	PJUR	TRAB	ADOA	SSOC	PJUR
Nordeste	<b>74,16</b>	<b>2,42</b>	<b>22,33</b>	<b>1,08</b>	<b>71,16</b>	<b>1,24</b>	<b>23,23</b>	<b>4,37</b>
Alagoas	69,63	2,87	26,73	0,76	67,91	0,34	25,62	6,13
Bahia	76,83	2,30	20,03	0,81	73,52	1,68	20,73	4,07
Ceará	<b>72,11</b>	<b>2,92</b>	<b>23,37</b>	<b>1,59</b>	<b>70,39</b>	<b>0,75</b>	<b>24,37</b>	<b>4,49</b>
Maranhão	81,35	1,70	16,41	0,54	70,61	1,05	22,44	5,90
Paraíba	68,73	2,39	27,18	1,70	69,17	1,20	25,76	3,87
Pernambuco	72,98	2,09	23,53	1,40	70,38	1,21	24,29	4,11
Piauí	66,13	3,63	28,56	1,69	69,64	1,50	23,53	5,34
Sergipe	77,14	1,87	20,62	0,36	71,44	1,49	24,28	2,79
Rio Grande do Norte	74,13	2,70	21,83	1,34	71,63	1,18	23,65	3,54
Brasil	<b>77,94</b>	<b>2,61</b>	<b>18,59</b>	<b>0,85</b>	<b>77,34</b>	<b>1,33</b>	<b>19,36</b>	<b>1,96</b>

TRAB = Renda do trabalho; ADOA = Alugueis e doações; SSOC = Pensões e aposentadorias; PJUR = Programas de transferências, poupanças e outras aplicações financeiras

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES A PARTIR DA PNAD/IBGE

Fonte: Diário do Nordeste<sup>540</sup>.

<sup>540</sup> DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 25 de set. 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

Diante da análise da tabela, verifica-se que a renda advinda do trabalho ainda consiste na maior fonte de sustento do brasileiro. E pouco mudou, entre os anos 2001 e 2011, em relação ao Brasil (77,94% da renda advinham do trabalho em 2001, quando sequer havia o Programa Bolsa Família, e 77,34% em 2011. Já a renda advinda de programas de transferência de renda passou de 0,85% para 1,96%). Ainda que se considere apenas estados mais pobres, como alguns da região nordeste, a dependência em relação aos programas de transferência de renda sequer chega perto de 10%. Se as pessoas que recebem o benefício realmente deixassem de trabalhar, a tabela mostraria uma composição média bastante diferente.

Assim, não se concorda com a ideia de que os programas de transferência de renda devem substituir a renda advinda do salário e não se defende o aumento da dependência dos beneficiários em relação ao Programa, por todo o exposto neste trabalho. O Programa Bolsa Família e qualquer outro programa de transferência de renda não são suficientes para resolver o problema. Os incentivos ao trabalho devem ser fomentados, para que as famílias possam superar essa condição opressora.

Apenas se desmistifica a ideia de que os beneficiários são preguiçosos e que deixam de trabalhar para receber os benefícios do governo. Os valores dos benefícios são muito baixos para gerar esse efeito. Se alguém deixa de trabalhar para receber o benefício, é devido às condições subumanas a que é exposto. Não é um efeito direto do Programa e não pode ser considerado um impacto negativo gerado pelo Bolsa Família.

### **5.3.7 Os gastos excessivos do Estado**

Outra crítica que se pode fazer ao Programa diz respeito aos gastos excessivos por parte do Estado. Em 2009, os gastos com o Bolsa Família foram de R\$10,9 bilhões (dez bilhões e novecentos milhões de reais). Em 2010, os recursos destinados chegaram a R\$12,454 bilhões<sup>541</sup> (doze bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões de reais). Em 2012, os gastos chegaram a R\$1,63 bilhão por mês (um bilhão e sessenta e três milhões de reais), resultando em, aproximadamente, R\$19 bilhões (dezenove bilhões de reais) ao final do ano<sup>542</sup>.

---

<sup>541</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 38.

<sup>542</sup> DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 25 de set. 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

Contudo, se forem comparados os recursos destinados ao programa e os demais gastos públicos, verifica-se que os gastos com esta política pública não é tão significativo quanto parece. Sequer chega a 1% (um porcento) do gasto público total e sequer chega a 1% (um porcento) do Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com pesquisa realizada pelo IPEA<sup>543</sup>. Isso significa que beneficiar diretamente mais de treze milhões de famílias custa muito menos que gastar com juros da dívida pública, cujos índices variam entre 6% (seis porcento) e 8% (oito porcento) do PIB, dependendo do ano<sup>544</sup>.

Ainda que se afirme que os gastos são altos (e a tendência é aumentar a cada ano), isso não significa dizer que são excessivos ou que são desnecessários. Uma análise da relação custo-benefício referente ao Programa já é suficiente para demonstrar isso. Afinal, são mais de treze milhões e quinhentas mil famílias beneficiadas. Quanto mais recursos são destinados ao Programa, mais famílias são beneficiadas e mais pessoas passam a ter condições de aliviar a fome de forma imediata.

Para a avaliação de políticas sociais, a questão do financiamento e do gasto público é essencial. Afirma-se que a avaliação dos gastos deve ser feita levando em consideração a *direção do gasto social* (para onde os recursos estão sendo destinados), a *magnitude do gasto social* (pretende-se verificar se os recursos destinados são compatíveis com as carências sociais, ou seja, sua proporção em relação ao PIB, seu desempenho relacionado ao problema que se deseja enfrentar etc) e, por fim, a *natureza das fontes de financiamento* (se advém de contribuições sociais, impostos etc)<sup>545</sup>.

Por todos os três elementos, o Programa Bolsa Família pode ser bem avaliado em relação aos gastos públicos. Afinal, os recursos estão sendo destinados ao alívio imediato da fome de mais de treze milhões de famílias brasileiras; em comparação ao PIB, não apresenta gastos excessivos ou sequer índices significativos, que indiquem a necessidade de contenção das despesas do Programa; a fonte de recursos desta política pública é a fiscal, apresentando potencial redistributivo (sem necessidade de gerar retornos financeiros diretos).

<sup>543</sup> BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?** Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD75-TatianaBritto\\_FabioSoares.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

<sup>544</sup> MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010, p. 19.

<sup>545</sup> FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 122-123.

As despesas do Estado devem ser convertidas em benefícios para a sociedade. A concretização de políticas públicas, a prestação de serviços básicos e a garantia de direitos demandam gastos públicos, mas estes não podem e não devem ser considerados excessivos ou desnecessários por si só. Os gastos justificam-se na medida em que resultam em benefícios diretos ou indiretos à população. É o caso do Programa Bolsa Família.

Há de se ressaltar que o dinheiro gasto com o Programa não é perdido. Há, inclusive, economistas que indicam que, sobretudo em municípios menores, localizados no interior do país, os benefícios do Programa aumentam, significativamente, as atividades de compra e venda, dinamizando a economia local<sup>546</sup>. Nesta perspectiva, o desenvolvimento local ganha um novo enfoque, assumindo papel relevante na consolidação de um desenvolvimento nacional<sup>547</sup>.

Talvez o problema não seja o excesso de recursos destinados ao Programa, mas a má alocação destes. Certo é que esta política pública apresenta erros referentes à focalização e já foram verificadas fraudes no repasse dos benefícios, como se verá a seguir. Entretanto este argumento não é suficiente para se defender o fim do Programa, deixando desamparadas tantas famílias brasileiras.

### *5.3.8 A ausência de controle e o desvio de recursos*

O Programa apresenta um grave problema de ordem prática. Existem famílias elegíveis, que preenchem os requisitos previstos na Lei nº 10.836/04, mas que não recebem os benefícios, e famílias que não são elegíveis, mas recebem. Ademais, são verificados casos de fraudes e desvio de recursos. A fiscalização não é suficiente para evitar tais anomalias.

Pode-se argumentar que se trata de uma política pública de orçamento definido, não se constituindo um direito a todos aqueles que preenchem os requisitos para recebimento dos benefícios. Entretanto, a escolha dos beneficiários, entre tantos elegíveis, torna-se arbitrária e injusta. Todos aqueles que preenchem os requisitos deveriam receber o benefício. Os recursos destinados ao Programa Bolsa Família deveriam ser suficientes para albergar todos os elegíveis.

---

<sup>546</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 86.

<sup>547</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 33.

E são. Se não houvesse tanto erro na concessão de benefícios e fraudes, “o montante necessário para o Programa Bolsa Família seria de R\$7,9 bilhões de reais”, incluindo benefícios para todas as famílias com renda de até R\$140,00 (cento e quarenta reais), ou seja, contemplando todos os elegíveis. Ademais, “o montante gasto em 2010 poderia ser distribuído para famílias com renda até R\$450,00 se também tivesse 100% de precisão”<sup>548</sup>.

Embora seja impossível implementar um programa de transferência de renda com 100% de precisão, em razão da volatilidade da renda de muitos beneficiários que trabalham por conta própria, por exemplo, esses dados chocam ao se perceber o quanto vem sendo desviado e o quanto alto é o índice de erro há na focalização. Afirma-se que os erros decorrem, principalmente, de fraudes, de erros no levantamento de informações pelos agentes municipais e da volatilidade da renda das famílias<sup>549</sup>.

Em relação a este último, entende-se que, em certos casos, é difícil afirmar, com precisão, qual é a renda familiar mensal. Alguns trabalhadores auferem rendimentos muito diferentes a cada mês. Em muitos casos, as pessoas sequer sabem, ao certo, o quanto ganham. Ademais, a atualização de dados somente é realizada a cada dois anos. Pode ser que a renda *per capita* familiar mensal ultrapasse o valor da linha estabelecida pela Lei nº 10.836/04, mas a família continua a receber porque, quando foi realizado o cadastro, a renda era inferior ao patamar estabelecido. Assim, são situações mais difíceis de serem controladas. Ademais, não deixam de ser pessoas carentes e necessitadas deste auxílio estatal.

Quanto aos erros no levantamento de informações, estes decorrem, principalmente, da análise equivocada dos agentes municipais, que às vezes identificam uma família como elegível sem ela preencher todas as exigências legais (já que são famílias carentes, apenas apresentam renda familiar *per capita* um pouco acima do estabelecido na lei do Programa).

As fraudes, por sua vez, beneficiam, principalmente, familiares e amigos dos políticos que são cadastrados no Programa sem preenchimento de qualquer requisito. Recentemente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) descobriu que

<sup>548</sup> SOUZA, André; DUARTE, Janete; GADELHA, Sérgio et al. **Uma análise dos determinantes da focalização do Programa Bolsa Família.** Disponível em: <[http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito\\_paper.pdf](http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito_paper.pdf)> Acesso em: 06 out. 2013.

<sup>549</sup> SOUZA, André; DUARTE, Janete; GADELHA, Sérgio et al. **Uma análise dos determinantes da focalização do Programa Bolsa Família.** Disponível em: <[http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito\\_paper.pdf](http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito_paper.pdf)> Acesso em: 06 out. 2013.

2.618 (dois mil e seissentos e dezoito) vereadores e prefeitos recebiam os benefícios do Programa Bolsa Família ilegalmente<sup>550</sup>.

A tabela 3, apresentada abaixo, indica a proporção dos erros na focalização do Programa Bolsa Família, com base em dados do Censo 2010 e da PNAD em 2004 e 2006.

**Tabela 3 – Proporção dos erros na focalização do Programa Bolsa Família**

Variáveis	CESEF/STN <sup>(1)</sup> Censo 2010	Soares, Ribas e Osório (2009)	
		PNAD 2006 <sup>(2)</sup>	PNAD 2004 <sup>(3)</sup>
PI - Proporção de domicílios pertencentes ao público alvo corretamente incluídos no programa	63,04%	56,3%	42,9%
PE - Proporção de domicílios pertencentes ao público alvo erroneamente excluídos do programa (Erro Tipo I)	36,96%	43,7%	57,1%
NPI - Proporção de domicílios não pertencentes ao público alvo erroneamente incluídos no programa (Erro Tipo II)	13,44%	9,8%	6,4%
NPE - Proporção de domicílios não pertencentes ao público alvo corretamente excluídos do programa	86,56%	90,2%	93,6%

Nota: Elaboração da CESEF/STN;

1 – Censo 2010, divulgado em 2012;

2 – PNAD 2006. Dados percentuais obtidos a partir da Tabela 4 em Soares, Ribas e Osório (2009). De acordo com esses autores, do total de famílias em 2006, 15,1% eram elegíveis para o Programa Bolsa Família. Desses, 56,3% (8,5%/15,1%) recebiam o benefício do PBF, ao passo que 43,7% (6,6%/15,1%) não recebiam os benefícios desse programa.

Por outro lado, 84,9% eram famílias não elegíveis para o Programa Bolsa Família. Desses, 9,8% (8,3%/84,9%) eram beneficiadas pelo PBF, ao passo que 90,2% (76,6%/84,9%) não recebiam os benefícios desse programa.

3 – PNAD 2004. Dados percentuais obtidos a partir da Tabela 4 em Soares, Ribas e Osório (2009). De acordo com esses autores, do total de famílias em 2004, 16,8% eram elegíveis para o Programa Bolsa Família. Desses, 42,9% (7,2%/16,8%) recebiam o benefício do PBF, ao passo que 57,1% (9,6%/16,8%) não recebiam os benefícios desse programa. Por outro lado, 83,2% eram famílias não elegíveis para o Programa Bolsa Família. Desses, 6,4% (5,3%/83,2%) eram beneficiadas pelo PBF, ao passo que 93,6% (77,9%/83,2%) não recebiam os benefícios desse programa.

Fonte: SOUZA, André; DUARTE, Janete; GADELHA, Sérgio et al.<sup>551</sup>

Verifica-se que há mais famílias elegíveis excluídas que famílias não elegíveis incluídas. É um resultado preocupante, pois o erro de exclusão é muito mais grave que o erro de inclusão. Afinal, é melhor que mais famílias recebam que deixar que famílias tão carentes deixem de receber. O problema da inclusão só deveria ser preocupante se as famílias não elegíveis que recebem o benefício estiverem muito distantes dos patamares estabelecidos em lei para receber os

<sup>550</sup> GUERREIRO, Gabriela. Mais de 2.000 políticos eleitos receberam o Bolsa Família ilegalmente. **Folha de São Paulo Online**. São Paulo, 11 out. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1355336-mais-de-2-mil-politicos-eleitos-receberam-bolsa-familia-ilegalmente.shtml>>. Acesso em: 13 out. 2013.

<sup>551</sup> SOUZA, André; DUARTE, Janete; GADELHA, Sérgio et al. **Uma análise dos determinantes da focalização do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <[http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito\\_paper.pdf](http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito_paper.pdf)> Acesso em: 06 out. 2013.

benefícios. Não é o que acontece. Na maioria dos casos (excetuando as fraudes), as famílias não elegíveis que recebem os benefícios também são carentes, apenas apresentam renda per capita familiar um pouco acima do patamar estabelecido de R\$140,00 ou R\$70,00.

Assim, entende-se que o enfoque da fiscalização deve incidir sobre as fraudes e o enfoque da gestão do Programa Bolsa Família deve ser a inclusão das famílias elegíveis que ainda não recebem benefícios. Estes são os problemas mais graves e urgentes. Em relação às fraudes, há de se ressaltar que a Lei nº 10.836/04 prevê, àqueles que receberam os valores indevida e dolosamente, o ressarcimento aos cofres públicos dos valores pagos. Sugere-se que, além do ressarcimento, haja a previsão de multa e tipificação penal. Afinal, além do recebimento indevido de recursos públicos, essa situação impede que famílias elegíveis e muito mais necessitadas recebam os benefícios, em razão da limitação do orçamento do Estado.

Solucionadas ou amenizadas estas questões mais urgentes, o enfoque passaria a ser a resolução dos erros de inclusão em que famílias não elegíveis cuja renda *per capita* encontra-se próxima ao patamar estabelecido em lei recebem os benefícios. Nestes casos, não há dolo por parte da família. Em razão da volatilidade da renda e da proximidade em relação ao patamar legal, a inclusão acaba sendo inevitável. Sugere-se o aumento do patamar, para incluir mais famílias (que, na verdade, já recebem o benefício em razão desse erro de inclusão – seria apenas a legalização desta situação). É que o patamar de R\$70,00 ou R\$140,00 é muito baixo. Muitas famílias carentes de recursos para suprir algumas necessidades básicas são inelegíveis, mas também necessitam desse auxílio estatal.

O controle do Programa poderia ocorrer de forma mais intensa e eficaz, a partir da comparação entre as informações colhidas pelos agentes municipais e os dados obtidos por outros órgãos, como dados relacionados aos benefícios previdenciários, à declaração de Imposto de Renda, aos registros de empregadores etc. Ademais, há necessidade de reforçar a fiscalização, com o auxílio da Corregedoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), dos municípios (que apresentam importante papel neste sentido), da sociedade, mediante o controle das finanças públicas e o acompanhamento do repasse dos benefícios, incluindo espaço de comunicação entre os elegíveis que ainda não recebem os valores e a gestão do Programa, bem como a efetivação dos conselhos previstos no art. 29 do Decreto nº 5.209/04 (já comentados

anteriormente). São sugestões que podem até exigir maior gasto público, mas que trariam retornos positivos e evitariam gastos indevidos<sup>552</sup>.

#### **5.4 Projetos de lei para alterar o Programa Bolsa Família**

Em consulta à base de dados dos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, verificou-se que existem 55 (cinquenta e cinco) projetos de lei relacionados ao Programa Bolsa Família no Congresso Nacional, desde a sua conversão em lei, em 2004, até o dia 15 de outubro de 2013. A lista completa dos projetos de lei, com número, ementa, ano, autor e partido ao qual pertence o autor segue no apêndice A.

Os projetos de lei foram apresentados por deputados federais e senadores pertencentes aos mais diversos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, o que demonstra que se trata de uma política consolidada, não pertencente a um partido específico ou a grupos de esquerda ou de direita. É uma política pública de Estado, interessando aos mais diversos seguimentos sociais.

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi o partido que mais apresentou propostas relacionadas ao Programa Bolsa Família (onze projetos, no total), seguido do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que apresentou sete projetos, e do Partido dos Trabalhadores (PT), que apresentou cinco projetos. Outros partidos (PMDB, PP, PV, PSD, PC do B, DEM, PSB, PTB, PFL, PPS, PRB) apresentaram de um a quatro projetos de lei. Apenas 13 (treze) projetos foram apresentados durante o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. No segundo mandato, 28 (vinte e oito) projetos foram apresentados. Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, 16 (dezesseis) projetos de lei já foram apresentados.

Dos 55 (cinquenta e cinco) projetos de lei apresentados, 18 (dezoito) já foram arquivados ou retirados pelo próprio autor. Assim, ainda existem 37 (trinta e sete) projetos de lei sobre o Programa Bolsa Família em trâmite no Congresso Nacional.

Com o objetivo de melhor avaliar seu conteúdo, os 37 (trinta e sete) projetos em trâmite até outubro de 2013 foram divididos em grupos de acordo com a temática, seguindo a

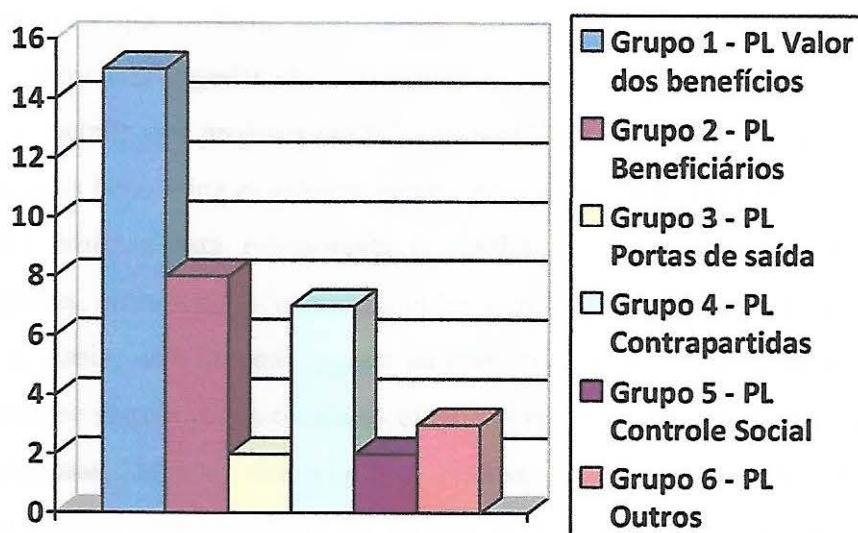
---

<sup>552</sup> Nesse sentido, SOARES, Sergei. SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

metodologia de Tatiana Britto e Fábio Veras Soares<sup>553</sup>, que realizaram pesquisa semelhante em 2010. Dividiu-se, portanto, da seguinte forma: 1) Projetos alterando o valor dos benefícios; 2) Projetos de expansão dos beneficiários; 3) Projetos relacionados às portas de saída; 4) Projetos relacionados às contrapartidas; 5) Projetos relacionados à fiscalização e ao controle social; 6) Outros (projetos de lei cujo conteúdo não se enquadra em nenhum dos demais grupos).

O gráfico indicado abaixo demonstra a quantidade de projetos de lei enquadrada em cada grupo:

**Gráfico – Projetos de lei visando à alteração do Bolsa Família**



Fonte: o autor.

Analizando o gráfico acima, depreende-se que há 15 (quinze) projetos de lei visando a alterações nos valores dos benefícios ou incluindo novos benefícios; há 8 (oito) projetos de lei aumentando o rol de beneficiários; há 7 (sete) projetos de lei referentes à inclusão de contrapartidas; apenas 2 (dois) projetos de lei relacionados às portas de saída; 2 (dois) projetos de lei sobre fiscalização e controle social; e 3 (três) projetos de lei que não se enquadram e nenhum dos referidos grupos.

<sup>553</sup> BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD75-TatianaBritto\\_FabioSoares.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

A maioria dos projetos do primeiro grupo (referente ao valor dos benefícios) visa ao reajuste dos valores de forma automática e de acordo com os mais diversos índices legais. Outros visam ao aumento dos valores e há projetos criando novos benefícios, como um benefício adicional para compensar os gastos com transporte para recebimento dos valores ou a criação de benefícios específicos para beneficiários que são analfabetos, gestantes ou nutrizes, ou benefícios vinculados ao desempenho escolar, à compra de material escolar, entre outros.

Em relação ao segundo grupo (expansão do rol de beneficiários), há projetos de lei incluindo, entre o rol de elegíveis, pessoas acometidas de neoplasia maligna, AIDS, doença crônica, adolescentes gestantes, adolescentes até dezoito anos (atualmente, para a Lei nº 10.836/04, considera-as adolescente aquele que tem até dezessete anos), órfãos (crianças ou adolescentes), pessoas que sofrem ameaça ou violação de direitos, adotantes de crianças desvalidas, asiladas ou desabrigadas etc.

Quase metade dos projetos em trâmite no Congresso Nacional refere-se aos valores, tanto para reajustar os benefícios existentes quanto para criar novos benefícios específicos. Outra grande parte dos projetos está relacionada à ampliação do número de beneficiários. Ora, conforme já exposto, sequer há a inclusão, entre o rol dos atuais beneficiários, de todas as famílias elegíveis. Assim, não se pode pensar na criação de novos benefícios ou na expansão do rol de beneficiários se sequer todos os atuais elegíveis recebem os benefícios. Para se pensar na expansão do Programa, deve-se, inicialmente, resolver a questão do erro de exclusão. Esta deveria ser a prioridade, entretanto não há projeto de lei com o objetivo de assegurar aos já elegíveis o recebimento dos benefícios do Programa.

Mudanças relacionadas ao aumento dos valores dos benefícios ou ao rol de beneficiários são as que mais apresentam apelo e retorno eleitoral. Certamente, não é coincidência o fato de a maioria dos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional apresentar conteúdo que se enquadra nessas duas possibilidades.

Quanto ao terceiro grupo, verifica-se que há, apenas, 2 (dois) projetos de lei em trâmite relacionados às portas de saída ou a incentivos para superação da condição de pobreza, quando estas deveriam ser prioridades. Um projeto estabelece o Programa Nacional de Inclusão no Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiárias. O outro prevê incentivos fiscais aos empregadores para a contratação de beneficiários e concede prioridade a estes nos programas de qualificação profissional e inclusão social instituídos pelo governo federal.

Ambos os projetos visam ao incentivo ao trabalho dos beneficiários e a criação de mecanismos de geração de renda e de aumento na produtividade. O trabalho deve ser fomentado e programas de incentivo e capacitação profissional devem ser criados, oferecendo aos beneficiários oportunidades concretas de superação da condição miserável na qual se encontram. A ausência de portas de saída e de perspectivas futuras leva a um quadro de acomodação e costume com a situação de pobreza, diminuindo a autoestima dos indivíduos e limitando a sua autonomia.

Os projetos, contudo, não podem estar limitados à capacitação de trabalhos manuais ou artesanais, mas também devem se preocupar com a ampliação das capacidades intelectual e criativa dos beneficiários. Os projetos deveriam incluir, ademais, espaços de lazer e de cultura, promovendo desenvolvimento humano e social para além da perspectiva monetária. Seriam projetos complementares ao Programa Bolsa Família, que auxiliariam no combate à pobreza real.

Há, ainda, 7 (sete) projetos enquadrados no quarto grupo, ou seja, projetos vinculados à criação de mais contrapartidas, como a comprovação da prevenção da dengue, de rendimento escolar mínimo, de exames preventivos ginecológicos, de documento de identidade das crianças maiores de seis anos, de matrícula de analfabetos de quinze até cinquenta anos em cursos de educação para jovens e adultos etc. Entende-se que a criação de contrapartidas em número excessivo pode prejudicar a eficácia do Programa e distanciá-lo dos objetivos para os quais foi criado. As atuais contrapartidas são razoáveis, não havendo necessidade, por ora, de criar mais condicionalidades.

Quanto ao quinto grupo, que abrange projetos referentes à fiscalização e ao controle social do Programa, foram encontrados somente 2 (dois) projetos nesse sentido. Estes determinam a divulgação *online* da lista de beneficiários e de informações sobre o repasse dos valores aos municípios. Reitera-se a necessidade de se combater as fraudes no Programa, sugerindo-se projetos de lei para aumentar a sanção quanto ao recebimento indevido de valores (atualmente, só há previsão de devolução aos cofres públicos), incluindo a sua tipificação penal.

Em relação à fiscalização, conforme já analisado em tópico anterior, deve haver maior preocupação nesse sentido, por parte da CGU, do TCU, do Ministério Público, da SENARC, dos municípios, com a criação de conselhos para controle social do Programa, entre outros. Entretanto a existência de apenas dois projetos de lei sobre o assunto e o conteúdo desses projetos indicam que não há vontade política para modificar esse quadro e combater tais fraudes.

O último grupo refere-se a projetos de lei cujo conteúdo não se enquadra nos demais. Um visa à modificação do nome do Programa (para que seja intitulado Bolsa Escola, nome de antigo e diverso programa governamental); outro objetiva a definição das mulheres como responsáveis pelo recebimento dos benefícios (já há essa previsão na Lei nº10.836/04) e, por fim, há projeto que visa à inclusão automática dos beneficiários do Bolsa Família no Programa Tarifa Social de Energia Elétrica, para obtenção de descontos na conta de luz.

De acordo com o conteúdo dos projetos de lei analisados, percebe-se que os parlamentares não compreendem a pobreza da forma defendida neste trabalho e não compreendem o Programa Bolsa Família como uma política pública assistencial temporária, priorizando outros pontos desta política (como o aumento dos valores recebidos, do rol de beneficiários ou das condicionalidades) em vez de priorizar as portas de saída e os programas complementares. Sequer priorizam a solução do erro de exclusão (pelo contrário: eles tentam aumentar o número de beneficiários mesmo tendo ciência de que nem todos os atuais elegíveis são beneficiados pelo Programa) e o combate às fraudes cada vez mais frequentes.

As mudanças são possíveis, não se trata de utopia, porém são necessárias vontade política e direcionamento adequado das políticas de combate a pobreza, inclusive do Programa Bolsa Família.

Sabe-se que, para quem que não possui praticamente nada, ter algum auxílio financeiro, ainda que pequeno, gera um grande impacto na vida desse indivíduo<sup>554</sup>. Um estudo realizado pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF)<sup>555</sup> demonstrou que, antes da criação do Bolsa Família, “34,9% das famílias entrevistadas conseguiam comprar alimentos suficientes para apenas uma semana; 34% conseguiam para duas semanas; 20,2% para três semanas e apenas 10,9% disseram que suas famílias conseguiam comprar alimentos para todo o mês”. Após o aferição dos benefícios, os números sofreram alterações: 16,1% afirmaram que conseguiram comprar alimentos apenas para uma semana; 29,4% para duas semanas; 33% para três semanas e 21,5% responderam que conseguiram comprar alimentos para todo o mês.

---

<sup>554</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 24.

<sup>555</sup> Para mais detalhes sobre o estudo: WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 125 e seguintes.

Desse modo, verifica-se que, embora o Programa esteja sujeito a críticas relevantes e necessite de reformas urgentes, conforme já analisado, a contribuição do Bolsa Família é de significativa relevância para quem a recebe. Constitui, pois, “possibilidades concretas de melhoria de condições imediatas de vida de grande parte da população que, muitas vezes, não dispõe de qualquer renda”<sup>556</sup>. Embora o valor recebido não seja suficiente para alterar, de forma significativa, a condição de pobreza do indivíduo, não se pode negar os programas de transferência de renda contribuem para a diminuição imediata das limitações e as privações de inúmeras famílias<sup>557</sup>.

A Administração Pública inserida nesta nova ordem necessita atender aos anseios dos cidadãos e às suas necessidades, devendo preocupar-se, cada vez mais, em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas.

Deve-se observar, entretanto, que o desenvolvimento social não decorre, a longo prazo, do desenvolvimento econômico, no sentido de que não depende somente do aumento da renda do indivíduo. Pelo contrário, conforme já assinalado em capítulo anterior, “o desenvolvimento social parece, na experiência concreta, um processo vital para que possa existir um desenvolvimento econômico sustentado.”<sup>558</sup>

Assim, o crescimento econômico depende de investimentos para a melhoria das capacidades das pessoas, numa perspectiva de uma sociedade democrática. Aumentar a renda sem melhorar aspectos básicos de existência, como saúde, saneamento, educação e moradia pode não caracterizar, na realidade, desenvolvimento a longo prazo<sup>559</sup>. Nesse sentido, ações governamentais que visam melhorias na educação, no sistema público de saúde e no saneamento básico, por exemplo, são fundamentais para a diminuição da pobreza no país – sendo essa analisada mediante concepção ampla, que alberga a privação não só de renda, mas,

<sup>556</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 107.

<sup>557</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93.

<sup>558</sup> KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Corteza, 1998.

<sup>559</sup> SEN, Amartya. Development thinking at the beginnig of 21st Century. In: BID. **Development thinking and practice conference**, Washington, set. 1996.

principalmente, de oportunidades. O Programa Bolsa Família representa uma ação importante para amenizar a situação de vulnerabilidade de milhões de famílias, entretanto, não pode ser implementado sem a efetivação de outras políticas públicas básicas e complementares.

Nas palavras de Aurélio Weisshemer<sup>560</sup>, “uma criança ou um jovem na escola não aprende sem ter saúde. Da mesma forma, não terá saúde se não tiver assegurado, junto com sua família, o direito fundamental à alimentação, à água potável, ao saneamento básico, à moradia”. O autor segue afirmando que se deve dar o devido enfoque às estratégias para construção de políticas públicas para efetivar a transição da “situação de dependência em relação aos programas de transferência de renda para um estágio sustentável de inclusão social que combine a participação no mercado de trabalho com garantia de direitos”.<sup>561</sup>

Portanto, é imprescindível que, além do aprimoramento de programas como o Bolsa Família (que apresenta, conforme já visto, diversos problemas estruturais, como a definição de pobreza com base em critérios monetários e problemas referentes aos erros de exclusão e de inclusão), outras políticas públicas devem ser discutidas e implementadas, pois não se pode esperar que um único programa de transferência direta de renda solucione os problemas referentes à pobreza e à desigualdade, que existem desde o início da história do país.

A pobreza é fenômeno multifacetado, devendo ser analisada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades. A partir dessa concepção, o Governo poderá elaborar políticas públicas no sentido de, efetivamente, contribuir para a diminuição da desigualdade social e para o fortalecimento do exercício da cidadania.

Corroborando este entendimento, destacam-se as palavras de Ronald Dworkin<sup>562</sup>: “*that laissez-faire advice ignores the point I just made: that government simply cannot leave its citizens alone, that since anything it does effect what people have, it must take into account the consequences of whatever it does*”. O autor completa: o *laissez-faire* é uma ilusão. O Estado deve preocupar-se com a garantia de direitos, com a criação de políticas públicas e o oferecimento de serviços públicos básicos e de qualidade. Afinal, ninguém supera a pobreza sozinho.

<sup>560</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 15.

<sup>561</sup> WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 68.

<sup>562</sup> Em tradução livre: o *laissez-faire* ignora o argumento que acabei de dizer: de que o governo simplesmente não pode deixar os cidadãos sozinhos, de que se qualquer coisa que ele faça afeta o que as pessoas têm, deve-se levar em consideração as consequências de tudo o que ele faz”. DWORAKIN, Ronald. *Is democracy possible here?: principles for a new political debate*. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 99.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, analisou-se a evolução do Estado Liberal até o advento do Estado Social, aqui entendido como Estado intervencionista. Verificou-se que o liberalismo clássico, assim como o socialismo do século XIX, foi insuficiente para atender aos anseios da população, surgindo a necessidade da construção de um novo modelo de Estado, mais atento à realidade econômica e social e às particularidades de cada grupo. Nesse diapasão, consolidaram-se os chamados direitos sociais, que englobam, entre outros, os direitos à saúde, educação, moradia e assistência social.

Ademais, estudaram-se as fases da administração pública no Brasil e as características da Nova Gestão Pública. Verificou-se que a Administração modernizou-se e organizou-se no sentido de se adequar aos ditames do Estado Social democrático. Eficiência, controle, transparência e participação cidadã são, assim, as diretrizes dessa nova era. Urge que o Estado ofereça serviços públicos de qualidade e, ao mesmo tempo, de forma prática e eficiente.

Entende-se que a função do Estado, na nova era administrativa, é atender às necessidades sociais, garantindo condições dignas de vida a todas as pessoas, permitindo que todos gozem de seus direitos básicos e de suas liberdades, bem como tenham igualdade de oportunidades.

Conforme analisado, a Administração Pública está, aos poucos, adaptando-se à era da boa governança. As comprovações desta afirmação podem ser realizadas mediante a análise histórica dos diversos programas assistenciais que já foram criados no Brasil. Embora muitas críticas possam ser feitas a estes programas e muitos problemas estruturais possam ser encontrados, percebe-se maior preocupação do Estado na promoção de ações nesse sentido e aumento da destinação de gastos públicos e de espaços para discussões políticas sobre a temática, sobretudo a partir dos anos 1990, chegando ao ápice com a criação do Programa Bolsa Família, em 2003.

Em relação ao conceito de pobreza, verificou-se que critério monetário não é suficiente para auferir o nível de desenvolvimento social. Muito embora seja o elemento mais utilizado pelos Estados, inclusive pelo Brasil (como se verifica na Lei nº 10.836/04, que regulamenta o Programa Bolsa Família), constatou-se a sua incompletude. Não se pretende afirmar que o valor da renda percebida pelos indivíduos não é importante e, sim, que esse não se

configura como o único critério. Deve-se levar em consideração a privação das liberdades e das oportunidades, conforme os ensinamentos de Amartya Sen.

Conforme já exposto, ao introduzir esses aspectos nos debates acerca da definição de pobreza, o significado usual de carência material perde o sentido. O êxito de uma sociedade não pode basear-se na renda, por ser um critério insuficiente para descrever a realidade. Deve, porém, basear-se nas liberdades substantivas de que os indivíduos gozam. A pobreza, portanto, deve ser analisada como a privação de liberdades e de oportunidades.

Merecem destaque, também, as considerações traçadas em torno do mínimo existencial. Desde a segunda metade do século XX, muito se discute acerca deste conceito, podendo, hoje, ser definido como um conjunto de direitos básicos voltados à garantia de uma existência com dignidade. A imprecisão terminológica, relacionada à ausência de definição de que direitos fariam parte deste conjunto e do que seria dignidade, leva a diversos debates com poucas soluções práticas eficazes para resolver a questão da sua garantia e do combate à pobreza.

Philippe Van Parijs, filósofo e economista político, propõe a chamada renda básica universal (*Universal Basic Income – UBI*), para solucionar a questão do mínimo existencial, ou seja, o mínimo que deveria ser concedido pelo Estado a todos os residentes permanentes no país, sem distinção.

Verifica-se que, embora a teoria desenvolvida por Philippe Van Parijs traga contribuições relevantes, uma vez que alberga uma concepção de sociedade livre mais ampla, assim como Amartya Sen, e entende que o Estado deve garantir uma espécie de mínimo existencial, muitas críticas podem ser encontradas em relação aos meios que o autor encontrou para assegurar o desenvolvimento dessa liberdade. O mérito do autor foi encontrar e expor o problema, permitindo que estudiosos pudessem, no futuro, aperfeiçoar suas ideias, mediante a busca de soluções mais viáveis na prática.

A proposta de uma renda básica universal é utópica, considerando o orçamento limitado do Estado, e fere o princípio da isonomia, já que confere tratamento igual aos indivíduos em situações desiguais. Ademais, é possível citar, dentre outros problemas discutidos, a ausência de contrapartidas e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, bem como a possibilidade de prejuízos às nações que não introduzirem a UBI. Por fim, não é uma solução eficaz no combate à pobreza, já que, em razão da potencialização do poder de compra e consequente aumento da demanda, haveria um aumento também nos preços dos produtos.

Em suma, a transferência direta de renda não é suficiente para garantir o mínimo existencial. Dinheiro não garante uma vida com padrões mínimos de dignidade, embora possa contribuir para tanto. Dinheiro não é suficiente para o combate à pobreza, se esta for considerada de forma ampla e complexa, atenta à realidade social. Necessita-se, ainda, da implementação de diversos outros serviços públicos básicos, como educação e saúde, bem como da garantia da igualdade de oportunidades.

Quanto às políticas públicas de combate à pobreza, escolheu-se analisar, como um estudo de caso, o Programa Bolsa Família. Defende-se a manutenção do Programa, com algumas alterações substanciais. Alguns pontos merecem destaque:

a) Renda como critério de elegibilidade: de acordo com a Lei nº 10.836/04, que regulamenta o Programa Bolsa Família, pobres são as famílias cuja renda *per capita* é inferior a R\$140,00 (cento e quarenta reais) e extremamente pobres são as famílias cuja renda per capita é inferior a R\$70,00 (setenta reais). Não se concorda com a ideia de a referida lei traçar a linha para definir quem é pobre e quem é extremamente pobre com base tão somente na renda. Entende-se que a lei, por necessidade de estabelecer critério objetivo, pode determinar a renda como critério para aferir quem é elegível e quem não é elegível a receber este benefício assistencial, porém isto não se confunde com a caracterização da pobreza, uma vez que este deve ser entendida de forma mais ampla e combatida com medidas que garantam o desenvolvimento a longo prazo.

b) Universalidade: o Programa Bolsa Família é uma política pública que confere benefício assistencial a uma parcela da população que não possui renda suficiente para a manutenção de sua família. Não é, e nem deve ser, um direito de todos. A focalização se justifica em atendimento ao princípio da isonomia. Se todos os brasileiros recebessem o benefício, pessoas que não precisam deste benefício iriam receber, enquanto pessoas muito mais necessitadas iriam receber menos, tendo em vista que o orçamento público é limitado (os recursos destinados ao programa teriam que ser divididos entre um número muito maior de pessoas).

c) Autonomia: demonstrou-se que o Programa Bolsa Família apresenta impactos positivos significativos na autonomia das mulheres beneficiárias e até mesmo em sua autoestima.

d) Condicionalidades: verificou-se que as contrapartidas são necessárias e podem ser exigidas, desde que a família não seja penalizada pelas deficiências na prestação de serviços por parte do Estado. Estas contribuem para a construção da cidadania e da noção de responsabilidade

social e, inclusive, para a aceitação do Programa perante outros seguimentos da sociedade. Ademais, afasta a ideia de que se trata de favor ou esmola deste ou daquele presidente.

e) O caráter permanente do programa e a conformação do indivíduo: não se defende um programa permanente, que não se preocupe em criar meios para estimular a superação da condição de pobreza na qual os indivíduos se encontram. Defende-se, portanto, estratégias e a criação de programas complementares, de capacitação, que permitam que o beneficiário encontre meios de se tornar independente dos benefícios concedidos pelo Estado. Não se defende um prazo máximo para a extinção dos benefícios, mas a criação de “portas de saída” para que o indivíduo supere a condição de pobreza.

f) Efeitos sobre o trabalho: os programas de transferência de renda não devem substituir a renda advinda do salário e não se defende o aumento da dependência dos beneficiários em relação ao Programa. Conforme já exposto, os programas de transferência de renda não são suficientes para resolver o problema. O Estado deve criar incentivos para o trabalho, para que as famílias possam superar essa condição de vulnerabilidade. Porém deve-se desmistificar a ideia de que os beneficiários “são preguiçosos” e que deixam de trabalhar para receber os benefícios do governo. Os valores dos benefícios são muito baixos para gerar esse efeito. Se alguém deixa de trabalhar para receber o benefício, é devido às condições subumanas a que é exposto. Não é um efeito direto do Programa e não pode ser considerado um impacto negativo gerado pelo Bolsa Família. Não há pesquisas que demonstrem efeitos negativos do Programa sobre o trabalho.

g) Gastos excessivos e ausência de controle: entende-se que não há gastos excessivos, sobretudo em comparação com outros gastos públicos. Há problemas em relação ao controle (verificam-se erros de inclusão e de exclusão de beneficiários), mas não são justificativas suficientes para a determinação da extinção do programa. Defende-se a sua manutenção, com a criação de mecanismos mais eficazes de controle social e de fiscalização.

Por fim, analisaram-se os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional visando a alterações no Programa Bolsa Família. Observou-se que poucos são os que fazem propostas significativas de mudanças. Não se defende a extinção do Programa, mas a elaboração de um projeto de lei que vise à alteração da concepção de pobreza adotada (tão somente com base na renda da família), além da criação de efetivas portas de saída, como políticas voltadas à capacitação profissional, que incentive não só a trabalhos manuais, mas à produtividade

intelectual e cultural. Urge, ainda, que haja melhoria nos serviços públicos referentes à educação, à saúde e ao saneamento básico. Somente assim a pobreza, analisada sob o prisma da ausência das liberdades e das oportunidades, poderá ser combatida.

Nesta dissertação, constatou-se que, apesar de não ser suficiente para erradicar a pobreza no país, o Programa Bolsa Família representa um avanço que merece destaque em relação às políticas públicas assistenciais no Brasil, que adotou, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, o caráter de Estado Social. Atualmente, o Programa beneficia mais de 13 milhões de famílias em caráter de vulnerabilidade, contribuindo para a diminuição das privações e das limitações desses indivíduos.

Certo é que muito ainda deverá ser realizado. É ilusão pensar que apenas um programa de transferência de renda é suficiente para combater o problema da pobreza no país. As discussões e as controvérsias sobre o tema são inevitáveis. Por isso o debate mostra-se relevante e deve ser estimulado. As soluções para os problemas e para as insuficiências do Estado devem ser discutidas não só pelos gestores, mas também pela academia e pelos destinatários dos serviços. A pobreza deve ser erradicada, o desenvolvimento social deve ser prioridade. Embora a caminhada seja longa, a chegada nunca se torna possível sem os primeiros passos.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O desenvolvimento social no Brasil:** balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.
- ALPEROVITZ, Gar. On Liberty. In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.
- ANDERSON, Elizabeth. Optional Freedoms. In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.
- ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. São Paulo. Nova Cultural: 1996.
- \_\_\_\_\_. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- ARRETCHE, Maria T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas públicas:** uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios:** da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras Complementares em Direito Constitucional:** Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 131-152.
- \_\_\_\_\_. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais.** O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROS, Ricardo Paes de et. al. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro (Org.). **Situação social brasileira:** monitoramento das condições de vida. Brasília: Ipea, 2011.
- BARRY, Brian. UBI and the work ethic. In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1958.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010.

BLOCK, Fred. Why pay Bill Gates? In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**. 2. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOLSA Família: incentivo social ou estímulo à vida de acomodações?. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 25 de abr. 2013. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1259746>>. Acesso em 15 jul. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOURGEOIS, Leon. **Solidarité**. Paris: Armand Colin et Cie, 1896. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois\\_leon/solidarite/bourgeois\\_solidarite.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Economia**. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc\\_rdcg/indicadorview](http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview)>. Acesso em 16 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Programa Fome Zero:** O que é. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Valores dos benefícios.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 10 jan. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.5, n.1, p. 112-116, jan.-mar. 2010.

\_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar.-abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n.1, p. 1-17, mar.-maio. 2005.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?** Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD75-TatianaBritto\\_FabioSoares.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUGARIN, Maurício Soares e VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle social dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adanauer-Stiftung, 2003.

CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux.** 15 ed. Paris: Dalloz, 2009.

CALIL, Lúcia Peixoto. Indicadores: o desafio de evidenciar mudanças. In: OTERO, Martina Rillo (Org.). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil**: temas atuais. São Paulo: Petrópolis, 2012.

CAMPBELL, Tom. A pobreza como violação dos direitos humanos: justiça global, direitos humanos e as empresas multinacionais. Tradução de Patrícia Zimbres. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula**: rumo à construção da cidadania? Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social**. Tradução por Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; DA SILVA, Jorge Luiz Mariano. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 a 2006. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, p. 99-128, jan-abr. 2013.

COHEN, Allan. **Rescuing justice and equality**. London: Harvard University Press, 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, n. 737, 1997.

CUDD, Ann. Economic inequality and global justice. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice**: philosophical and legal perspectives. London: Springer, 2013.

DANIELS, Norman. **Reading Rawls**: critical studies on Rawls' 'A Theory of Justice'. Stanford: Stanford University Press, 1989.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

- \_\_\_\_\_. **Pobreza política:** polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Autores Associados, 2001.
- DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online.** Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.
- DERANI, Cristiane. Política Pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011.
- DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e o princípio da solidariedade. **Revista NOMOS**, v. 26, p. 171-184, jul-dez, 2007.
- DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, nov., 2003.
- \_\_\_\_\_. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda, **Cadernos de Pesquisa**, n. 34, UNICAMP, 1998.
- DURIEUX, Marley. **Transferência de renda:** Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011.
- DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?:** principles for a new political debate. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- EAPN Portugal. **Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza.** Disponível em: <[http://www.eapn.pt/documentos\\_visualizar.php?ID=323](http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=323)> Acesso em: 19 dez. 2012
- FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001.
- FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses:** desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001.
- FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREEMAN, Samuel. Introduction: John Rawls – an Overview. In: FREEMAN, Samuel (Org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. Cambridge: Cambridge University, 2003.

\_\_\_\_\_. **Collected papers**: John Rawls. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004.

FURTADO, Caldas J. R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: paz e Terra, 2000.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALSTON, William. What about reciprocity? In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução por Alondo Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: SRS, 2009.

GUERREIRO, Gabriela. Mais de 2.000 políticos eleitos receberam o Bolsa Família ilegalmente. **Folha de São Paulo Online**. São Paulo, 11 out. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1355336-mais-de-2-mil-politicos-eleitos-receberam-bolsa-familia-ilegalmente.shtml>>. Acesso em: 13 out. 2013.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov., 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: 1999.

HOPP, Maria Isabel. **Administração: conceitos e aplicações**. Tradução de Management Concepts and Applications. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

IHU Online. **As verdades e mentiras sobre a distribuição de renda no Brasil**. São Paulo, 14 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-anteriores/2715-as-verdades-e-mentiras-sobre-a-distribuicao-de-renda-no-brasil-entrevista-especial-com-guilherme-delgado-do-ipea>>. Acesso em: 10 out. 2013.

**INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2019&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2009.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**. Tradução de Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Corteza, 1998.

KONDER, Leandro. Socialismo: ideias que romperam fronteiras. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

LASSALE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stönnner. São Paulo: Edições e publicações Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLiberis/constituida.html>>. Acesso em: 04 set. 2013.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras**. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=5056&Itemid=359](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5056&Itemid=359)>. Acesso em 06 out. 2013.

LEBRETON, Gilles. **Libertés publiques et droits de l'Homme**. Paris: Dalloz, 2009.

LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. In: MORRIS, Clarence (Org.). **Os grandes filósofos do direito**. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 130-155.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**: lições introdutórias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LUCA, Tânia Regina de. Trabalhadores: Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Amartya Sen como intérprete crítico da teoria de John Rawls**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACLEOD, Alistair. Monetary incentives, economic inequality and economic justice. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice**: philosophical and legal perspectives. London: Springer, 2013.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. Os Programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul-set. 2011.

MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, pp. 1-25.

MARMELSTEIN, George. Críticas à Teoria das Gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Revista Opinião Jurídica**, n. 3, ano 2, p. 171-182, 2004.1.

\_\_\_\_\_. **Efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, 2005.

MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. Dimensão política das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATIAS, João Luis Nogueira Matias. A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988. **Revista NOMOS**, v. 29.2, p. 69-89, jul-dez, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42, maio-jun. 2006, pp. 551-579.

MILL, John Stuart. A liberdade. In: MORRIS, Clarence (Org.). **Os grandes filósofos do direito**. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MINNICH, Charles J.; NELSON, Oscar S. **Administração por sistemas**. Tradução por Augusto Reis. São Paulo: Atlas, 1971.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo – De onde vem, para onde vai?**. São Paulo: SENAC, 2001.

MORAND, Charles-Albert. **Le droit néo-moderne des politiques publiques**. Paris: LGDJ, 1999.

MONTESQUIEU. **L'esprit des lois**. Oeuvres complètes. Ed. Edouard Laboulaye Garnier Frères, 1875. Disponível em: <[http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu\\_04\\_esprit\\_des\\_lois.petit.pdf](http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu_04_esprit_des_lois.petit.pdf)>.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2007.

- NAGEL, Thomas. The original position. In: DANIELS, Norman. **Reading Rawls: critical studies on Rawls' 'A Theory of Justice'**. Stanford: Stanford University Press, 1989.
- NOVAIS, José Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.
- ODALIA, Nilo. Revolução Francesa: a liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010.
- OLIVO, Luis Carlos Cancellier. Controle Social em rede da Administração Pública Virtual. In: AIRES (Org.). **Direito e Informática**. São Paulo: Manole, 2004, pp. 155-189.
- PAIM, Antonio. **Do socialismo à social democracia**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002.
- PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas públicas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.
- PETREI, Humberto. **Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina**. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- PHELPS, Edmund S. Subsidize wages. In: VAN PARIJS, Philippe. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press.
- PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005.
- PNUD, **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2002/RDH%202002%20Portuguese%20one%20big%20file.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.
- POCHMANN, Marcio. Mudança social recente no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro (Org.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida**. Brasília: Ipea, 2011.
- POGGE, Thomas. POGGE, Thomas. As exigências morais da justiça global. Tradução de Patrícia Zimbres. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Realizing Rawls**. Nova York: Cornell University Press, 1989.
- PUTNAM, Hilary. **O colapso da verdade e outros ensaios**. Tradução por Pablo Rubén Mariconda e Sylvia Gemignari Garcia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008.
- QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2006.
- RANCI, Constanzo. **Politica sociale**. Bologna: Il Mulino, 2004.

- RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução por Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Justiça e democracia**. Tradução por Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Uma teoria da justiça**. Tradução por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RECASÉNS SICHES, Luis. **Tratado de sociologia**. Porto Alegre: Globo, 1965.
- REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013.
- RIBEIRO, Eveline Alves. **Significados de pobreza, assistência social e cidadania**. Fortaleza: UniCeará, 2007.
- ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ROSA, Felipe Augusto de Miranda. **Sociologia do Direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- ROSS, Alf. **Direito e justiça**. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000.
- ROTHSCHILD, Emma. Security and laissez-faire. In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 17. ed. Tradução por Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- SABADEL, Ana Lúcia. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: LTR, 2000.
- SALES, Tainah; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A inclusão digital como direito fundamental e instrumento para concretização do exercício democrático**. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI, 2011, Belo Horizonte. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2011, pp. 4433-4450.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.
- SARLET, Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- \_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SCHOLZ, Sally. Rousseau on poverty. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice**: philosophical and legal perspectives. London: Springer, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45 jul.dez., 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito financeiro e tributário**. 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

UCHOA, Pablo. Estados Unidos é o país mais pobre do clube dos ricos. **BBC Brasil**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122\\_pobreza\\_eua\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122_pobreza_eua_pu.shtml)>. Acesso em: 16 jan. 2013.

VAN PARIJS, Philippe. A basic income for all. In: VAN PARIJS, PHILIPPE. **What's wrong with a free lunch?**. Boston: Beacon Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **O que é uma sociedade justa?** Introdução à prática da filosofia política. Tradução por Cíntia Ávila de Carvalho. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. **Real Freedom for All: what (if anything) can justify capitalism?**. Nova York: Oxford University Press.

VASCONCELOS, Renato Barbosa. **O problema da efetivação dos direitos humanos: uma análise à luz da teoria da justiça como equidade de John Rawls**. Monografia (Graduação). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2011.

WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - PROJETOS DE LEI PARA ALTERAR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

<b>Projeto</b>	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>	<b>Partido*</b>	<b>UF</b>
PL 3546/2004 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Joaquim Francisco	Dispõe sobre a inserção, no mercado de trabalho, dos jovens pertencentes a famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. [Dispõe que terão preferência na admissão no primeiro emprego e na matrícula em curso de formação profissional os menores de 16 (dezesseis) a 18 (dezoito) anos de idade pertencentes a famílias cadastradas no Programa Bolsa Família. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; a Lei nº 9.608, de 1998 e a Lei nº 10.748, de 2003.]	PTB	PE
PL 4268/2004 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Pompeo de Mattos	Regulamenta a publicação da lista dos cidadãos beneficiários pelo Programa Bolsa Família.	PDT	RS
PL 3619/2004 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Geraldo Resende	Altera a lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. [Autoriza os Comitês ou Conselhos Municipais a fiscalizarem, incluirem, excluirem ou suspenderem benefícios do Programa Bolsa-Família.]	PPS	MS
PLS 246/2004 <b>(ARQUIVADO)</b>	Senador Augusto Botelho	Dá nova redação ao inciso II do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir a pessoa que cuida de portador de deficiência ou de doença incapacitante no Programa Bolsa Família.	PDT	RR
PLS 244/2004 <b>(ARQUIVADO)</b>	Senador Efraim Moraes	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências [para estabelecer que os benefícios do programa não poderão ser inferiores a 50% do salário mínimo].	PFL	PB
PL 5085/2005 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Jackson Barreto	Institui o Vale-Transporte Social e dá outras providências. [Acrescenta benefício adicional ao Bolsa Família]	PTB	SE
PL 6190/2005 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Orlando Desconsi	Dá nova redação ao § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o reajuste dos benefícios do Programa Bolsa-Família. [Estabelece o reajuste anual do Bolsa-Família com base no índice oficial de inflação mais a variação do Produto Interno Bruto per capita.]	PT	RS
PL 6331/2005 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado André Figueiredo	altera o art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir os pacientes em tratamento para tuberculose entre os beneficiários do Programa Bolsa Família.	PDT	CE
PLS 17/2005	Senador Geraldo Mesquita Júnior	Estabelece normas para a divulgação, na Rede Mundial de Computadores (Internet), de informações sobre programas de transferência de renda mantidos por Estados e Municípios com a participação de recursos da União	PSB	AC
PL 7694/2006 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Ricardo Santos	Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Nacional Pró-Infância Brasileira e dá outras providências. [Acrescenta a condicionalidade de participar de programas sobre desenvolvimento integral na primeira infância para os beneficiários do Bolsa Família.]	PSDB	ES
PLS 262/2006 <b>(ARQUIVADO)</b>	Senador Efraim Moraes	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir entre os benefícios do Programa Bolsa Família o benefício natalino.	PFL	PB

PL 2194/2007 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputada Solange Almeida	Cria o Programa Nacional de Inclusão ao Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.	PMDB	RJ
PL 2637/2007	Deputada Ângela Portela	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre os valores referenciais de caracterização de pobreza ou extrema pobreza.	PT	RR
PL 44/2007	Deputado Lincoln Portela	Altera o art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre a condicionalidade de serviço voluntário.	PR	MG
PL 1839/2007	Deputado Edigar Mão Branca	Altera os arts. 2º e 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para instituir benefício destinado à alfabetização de jovens e adultos	PV	BA
PL 1685/2007	Deputado Frank Aguiar	Dispõe sobre a proteção, o acesso e o atendimento educacional de crianças e jovens órfãos. [Assegura a inclusão de crianças e jovens órfãos como beneficiários do Bolsa Família].	PTB	SP
PL 1579/2007	Deputada Jusmari Oliveira	Altera a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para dispor sobre o Programa de Assistência às Adolescentes Gestantes. [Fixa benefício mensal para a adolescente gestante em situação de pobreza ou extrema pobreza, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta) reais, elevando o valor para R\$ 100,00 (cem) reais, se a mesma comprovar que está regularmente matriculada na escola].	PR	BA
PL 1130/2007 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputada Sueli Vidigal	Aumenta para dezoito anos a idade limite dos adolescentes beneficiários do Bolsa Família.	PDT	ES
PL 1496/2007 <b>(ARQUIVADO)</b>	Deputado Mario Heringer	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências". [Altera o rol das condicionalidades para recebimento do Bolsa Família, incluindo a participação do beneficiário em programa de planejamento familiar; incorpora ao Programa as pessoas e famílias em situação de rua ou que não possuam endereço fixo, e o desestímulo à migração dos beneficiários]	PDT	MG
PLS 22/2007 <b>(ARQUIVADO)</b>	Senador Valter Pereira	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o acesso público à relação de beneficiários do Programa Bolsa Família e vedar a concessão de novos benefícios nos cento e oitenta dias que antecedem as eleições.	PMDB	MS
PLS 449/2007	Senador Cristovam Buarque	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir a participação dos pais em reuniões escolares como condição adicional para o recebimento de benefício do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola".	PDT	DF
PL 3534/2008	Deputado Antonio Carlos Mendes Thame	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para destinar o pagamento dos benefícios à mulher responsável pela unidade familiar	PSDB	SP
PL 4348/2008	Deputado Roberto Britto	Altera o § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que "Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para assegurar o reajuste automático dos valores dos benefícios e dos valores referenciais para caracterização da clientela alvo.	PP	BA

PL 3520/2008	Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que institui o Programa Bolsa Família. <b>Explicação:</b> Corrigi o valor do benefício de transferência de renda do Programa Bolsa Família pelo IGPM dos últimos doze meses, retroativo à 1º de junho de 2008	DEM	BA
PLS 433/2008	Senador Alvaro Dias	Permite a dedução da contribuição patronal devida, do valor da Bolsa Família recebido pelo empregado, enquanto durar a relação de emprego.	PSDB	PR
PL 6021/2009	Deputado Marcos Montes	Altera dispositivos contidos na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para condicionar a concessão de Bolsa Família à inscrição em programa de qualificação profissional complementar e instituir incentivo fiscal para as empresas que contratarem trabalhadores qualificados por esses programas.	DEM	MG
PL 5325/2009	Deputado Geraldo Resende	Dispõe sobre a proibição de titular de cargo eletivo receber benefícios pecuniários provenientes de programas assistenciais	PMDB	MS
PL 6312/2009	Deputado Manoel Júnior	Altera dispositivo da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família e dá outras providências, para incluir, entre as condicionalidades do programa, a matrícula de analfabetos entre 15 (quinze) e 50 (cinquenta) anos em programas ou cursos de educação de jovens e adultos	PSB	PB
PL 5691/2009	Deputado Manoel Júnior	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para incluir a exigência de realização do exame preventivo ginecológico entre as condicionalidades previstas no art. 3º para a concessão dos benefícios.	PSB	PB
PL 6509/2009	Deputada Aline Corrêa	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para incluir as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos como beneficiárias do Programa.	PP	SP
PLS 247/2009	Senador Tasso Jereissati	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências, para instituir benefício adicional vinculado a desempenho escolar no âmbito do Programa.	PSDB	CE
PLS 286/2009	Senador Cristovam Buarque	Altera para Programa Bolsa Escola o nome do Programa Bolsa Família.	PDT	DF
PLS 504/2009	Senador Marcelo Crivella	Estende os benefícios financeiros do "Programa Bolsa Família" para os casos de adoção de criança desvalida, isolada ou abrigada, e dá outras providências.	PRB	RJ
PL 6881/2010	Deputado Francisco Praciano	Acrescenta parágrafos ao artigo 2º da lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.[Estabelece valor complementar correspondente aos custos com deslocamento para recebimento do Programa Bolsa Família para beneficiários que residam em comunidades rurais desprovidas de canais oficiais de pagamento]	PT	AM
PL 7332/2010	Tasso Jereissati	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para instituir benefício adicional vinculado a desempenho escolar no âmbito do Programa.	PSDB	CE
PL 7892/2010 <b>(ARQUIVADO)</b>	Luiz Carlos Hauly	Concede aos beneficiários do Bolsa Família um valor adicional no mês de dezembro, equivalente ao décimo terceiro salário.	PSDB	PR
PLS 305/2010	Senadora Rosalba Ciarlini	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para criar benefício variável do Programa Bolsa Família vinculado à gestante e à nutriz.	DEM	RN
PLS 300/2010	Senador Inácio Arruda	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para inserir mecanismo automático de recomposição da capacidade aquisitiva dos benefícios do Programa Bolsa Família.	PC do B	CE

<u>PL 7996/2010 (ARQUIVADO)</u>	Comissão Parlamentar de Inquérito	Altera o art. 3º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, para incluir a emissão e apresentação de carteira de identidade para crianças a partir de seis anos como condicionalidade para o pagamento do Bolsa-Família.	-	-
<u>PL 30/2011 (RETIRADO PELO AUTOR)</u>	Weliton Prado	Estabelece a prioridade de matrícula em escola pública de crianças e jovens na faixa etária de 0 (zero) a 17 anos, residente em abrigo, orfanato ou instituição assistencial.	PT	MG
<u>PL 279/2011</u>	Andreia Zito	Altera o art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir a emissão e apresentação de carteira de identidade para crianças a partir de seis anos como condicionalidade para o pagamento do Bolsa-Família.	PSDB	RJ
<u>PL 489/2011</u>	Senado Federal - Rosalba Ciarlini	Altera o art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para conceder benefício variável no programa Bolsa Família à unidade familiar em que haja pessoa acometida por neoplasia maligna, pela síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS) ou por doença crônica. <b>Explicação:</b> Benefício variável no valor de sessenta Reais por pessoa doente.	DEM	RN
<u>PL 1022/2011 Apenso ao PL 4101/2008</u>	Rui Palmeira	Dispõe sobre a transparência nas ações no Programa Bolsa Família. <b>Explicação:</b> Obriga os municípios a publicarem a relação dos beneficiários do Programa Bolsa Família.	PSDB	AL
<u>PL 1409/2011 Apenso ao PL 5691/2009</u>	Eliane Rolim	Altera o art. 3º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, para incluir a realização de exame preventivo ginecológico anual como condicionalidade para o pagamento do Bolsa-Família.	PT	RJ
<u>PL 2020/2011 (ARQUIVADO)</u>	Romero Rodrigues	Altera o art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o limite do benefício variável (aumentando os valores)	PSDB	PB
<u>PL 3419/2012</u>	Eduardo da Fonte	Estabelece a inscrição automática dos beneficiários do Programa Bolsa Família na Tarifa Social de Energia Elétrica. <b>Explicação:</b> Altera a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010.	PP	PE
<u>PL 4073/2012</u>	Diego Andrade	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e da outras providências. <b>Explicação:</b> O vínculo empregatício que não exceder 90 dias não acarretará a perda do benefício do Programa Bolsa Família	PSD	MG
<u>PL 4766/2012</u>	Senado Federal - Cícero Lucena	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir entre os beneficiários do Programa Bolsa Família as famílias de pessoas acometidas por neoplasia maligna	PSDB	PB
<u>PLS 435/2012</u>	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Senado)	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para inserir entre as condicionalidades do Programa Bolsa Família a exigência de rendimento escolar mínimo para aprovação.	-	-
<u>PL 5644/2013</u>	Diego Andrade.	Institui a prevenção da DENGUE junto aos beneficiários do Bolsa Família. <b>Explicação:</b> Altera a Lei nº 10.836, de 2004	PSD	MG
<u>PL 5786/2013</u>	Dr. Jorge Silva	Altera a redação do inciso III do § 1º do art. 2º da Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, incluindo no rol da exclusão de rendimentos aqueles advindos de contratos temporários de até 90 dias.	PDT	ES
<u>PL 5863/2013 Apensado ao PL 6021/2009</u>	Sandra Rosado	Cria o Programa Nacional de Inclusão no Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.	PSB	RN
<u>PL 6012/2013</u>	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para incluir as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos como beneficiárias do Programa.	-	-
<u>PLS 122/2013</u>	Senadora Lúcia Vânia	Dispõe sobre a transferência direta de recursos aos beneficiários do Programa Bolsa Família para aquisição de material escolar.	PSDB	GO

PLS 236/2013	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Senado)	Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para dispor sobre a concessão de bolsa de qualificação profissional ao beneficiário do Programa Bolsa Família.	-	-
--------------	--	---	---	---

PL = Projeto de Lei em trâmite na Câmara dos Deputados

PLS = Projeto de Lei em trâmite no Senado

\*A indicação partidária refere-se à época da apresentação do projeto à respectiva Casa.