



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

WHENRY HAWLYSSON ARAÚJO SILVEIRA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O CONSUMO NO CEARÁ: IMPACTO DAS
TRANSFERÊNCIAS À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

FORTALEZA

2020

WHENRY HAWLYSSON ARAÚJO SILVEIRA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O CONSUMO NO CEARÁ: IMPACTO DAS
TRANSFERÊNCIAS À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S591p Silveira, Wheny Hawlysson Araújo.
Programa Bolsa Família e o Consumo no Ceará: : Impacto das Transferências à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais / Wheny Hawlysson Araújo Silveira. – 2020.
99 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.
Orientação: Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte.
1. Direitos Fundamentais. 2. Políticas Públicas. 3. Programa Bolsa Família. 4. Consumo. I. Título.
CDD 320.6
-

WHENRY HAWLYSSON ARAÚJO SILVEIRA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O CONSUMO NO CEARÁ: IMPACTO DAS
TRANSFERÊNCIAS À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Milena Marcintha Braz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Alexandre Antônio Bruno da Silva
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus por ter me presenteado com o dom da vida e da persistência. Dedico, também, à minha mãe, por suas incansáveis lutas sempre em busca de minha melhor formação acadêmica e pessoal.

AGRADECIMENTOS

Sempre achei essa a pior parte da dissertação para escrever, talvez pela impossibilidade de reduzir em um curto espaço a importância que cada pessoa teve na minha vida e conseqüentemente na minha trajetória pessoal e acadêmica.

Primeiramente, agradeço ao meu Deus por ter me presenteado com o dom da vida e por cuidar de mim com seu amor sem medidas, me proporcionando a confiança e a persistência necessárias para seguir em busca dos meus objetivos, sempre com o apoio de meus familiares e amigos. Agradeço a Ele igualmente por manter meus pais, em especial minha mãe, ao meu lado, com saúde e vigor para suportar comigo todas as dificuldades.

Agradeço à minha mãe pelo incansável apoio durante toda minha jornada. Em verdade, sua jornada iniciou com meu nascimento e desde então agradeço-a por ter vivido por mim e para mim. Agradeço aos meus pais e a minha irmã pelos conselhos e pelas advertências, foi por meio de constantes choques de realidade que descobri o quanto era importante estudar e que apenas assim conseguiria oportunidades que eles nunca tiveram no passado.

Agradeço a minha namorada, Karine, com quem sei que passarei muitos e muitos momentos de felicidade, por estar sempre ao meu lado me apoiando, cuidando de mim e me advertindo nas minhas indisciplinas. Em verdade, ela é o motivo que me faz levantar todas as manhãs em busca de ser a melhor versão de mim.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte, por seu carisma, sua atenção e flexibilidade. Sua paciência na condução do meu trabalho me fez compreender assuntos que para mim eram enigmas a serem desvendados. Agradeço-o por ser compreensivo em momentos delicados de minha vida, nesses momentos, mesmo com pequenos gestos, aprendi com ele o valor de se colocar no lugar do outro.

Agradeço à Profa. Milena Marcintha Alves Braz por todas as contribuições dadas na construção da minha pesquisa desde as primeiras cadeiras do curso. Suas sugestões foram de grande valia para dar contorno ao objeto da pesquisa e tornar factível sua execução sem comprometer elementos importantes.

Agradeço, de igual modo, ao meu amigo Prof. Dr. Alexandre Antônio Bruno da Silva por aceitar minha solicitação de orientação ainda na graduação e pelo apoio a mim concedido até os dias atuais. Tenho muito orgulho de citá-lo como um dos principais

responsáveis pela minha formação. Em verdade, suas orientações transcenderam os limites acadêmicos e foram essenciais no meu crescimento científico e também pessoal, me possibilitando atingir mais essa etapa de vida.

Agradeço ao Dr. Dheyne Marques Vidal Lira pelo apoio e pela flexibilidade durante todo o meu estágio na Caixa Econômica Federal. Seus conselhos foram de grande proveito para meu amadurecimento pessoal e profissional. Você é um exemplo de dedicação, empenho e solidariedade.

Agradeço a Dra. Larissa de Alcântara Cruz e Dr. Eduardo Marques do Prado por me concederem o apoio profissional e a flexibilidade necessários no curso dessa jornada acadêmica, essenciais na minha titulação.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, pela oportunidade de realização desse curso.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro a mim concedido durante parte do meu curso, fato este que muito contribuiu para a viabilização dessa dissertação.

Agradeço a todos os colegas de mestrado que vivenciaram comigo momentos de estudo, de escrita e defesa de artigos, e de tensão, como a prova de qualificação, no decorrer desta jornada. Sem suas contribuições, debates, momentos extraclasse o curso não teria o mesmo sentido.

A toda minha família (avôs, avós, tios, tias, primos e primas) pelo apoio, torcida e confiança que sempre depositam em mim; pelos momentos que não estivemos juntos e souberam entender. Obrigado!

RESUMO

O Estado brasileiro possui, dentre os seus objetivos fundamentais, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Ocorre que a caracterização da pobreza e da extrema pobreza não deve estar relacionada apenas a carência econômica. Vincula-se a um feixe de direitos mínimos que devem ser garantidos em respeito à dignidade da pessoa humana. O Programa Bolsa Família surge como a principal política pública que persegue esse objetivo. Entretanto, devido a constante permanência das famílias como sujeitos passivos de recebimento do benefício, associado a ausência de portas efetivas de saída do programa, algumas questões de pesquisa emergem. Para compreender se os objetivos do programa estão sendo atingidos, deve-se captar como os beneficiários compreendem esse mecanismo de distribuição de renda. Se não há, por parte dos beneficiários, uma compreensão prévia de que o benefício deve ter caráter transitório e emancipatório, então há grandes chances de o programa não estar sendo efetivo nos moldes inicialmente propostos. O presente trabalho faz uma análise do programa Bolsa Família a partir do consumo dos beneficiários cearenses. Para percorrer esse objetivo, estuda-se a teoria dos direitos fundamentais, sobretudo a correlação entre a garantia do núcleo essencial, mínimo existencial e reserva do possível. Quanto à metodologia, a pesquisa foi construída sob a perspectiva de Ozanira Silva por meio de uma avaliação de processo de caráter exploratório e descritivo. A pesquisa se utilizou de questionários e entrevistas com roteiro semiestruturado disponibilizados pelo Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade social da Universidade Federal do Ceará, além de pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização de amostragem por conveniência.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família. Consumo.

ABSTRACT

Among its fundamental objectives, the Brazilian State has the eradication of poverty and marginalization and the reduction of social and regional inequalities. It turns out that the characterization of poverty and extreme poverty should not be related only to economic need. It is linked to a bundle of minimum rights that must be guaranteed with respect for the dignity of the human person. The Bolsa Família Program emerges as the main public policy that pursues this objective. However, due to the constant permanence of families as passive subjects of receiving the benefit, associated with the absence of effective exit doors from the program, some research questions emerge. To understand if program objectives are being met, one must capture how beneficiaries understand this income distribution mechanism. If there is no prior understanding by the beneficiaries that the benefit must be transient and emancipatory, then there is a good chance that the program will not be effective as originally proposed. This paper analyzes the Bolsa Família program based on the consumption of the Ceará beneficiaries. To pursue this objective, the theory of fundamental rights is studied, especially the correlation between the guarantee of the essential nucleus, the minimum existential and reserve of the possible. As for the methodology, the research was built from the perspective of Ozanira Silva through an exploratory and descriptive process evaluation. The research used questionnaires and interviews with a semi-structured script provided by the Specialization Course in Education, Poverty and Social Inequality at the Federal University of Ceará, in addition to bibliographic and documentary research, using convenience sampling.

Keywords: Fundamental rights. Public policy. Bolsa Família Program. Consumption.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CW	Consenso de Washington
FDI	Foreign Direct Investment
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento
PROGRESSA	Programa de educación, salud y alimentación
PTCR	Programa de Transferência Condicionada de Renda
TCH	Teoria do Capital Humano
UFC	Universidade Federal do Ceará
Unichristus	Centro Universitário Christus

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Delimitação do problema e sua relevância	12
1.2	Justificativa	14
1.3	Metodologia	15
1.4	Dos procedimentos metodológicos	15
1.5	Das etapas de realização da pesquisa	17
2	BREVE RESGATE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA	20
2.1	O Consenso de Washington e sua influência no surgimento dos PTCR no contexto mundial e brasileiro	20
2.2	Banco Mundial e o relatório de 1990 sobre pobreza	24
2.3	Teoria do capital humano no contexto neoliberal	26
2.4	A emergência dos PTCR no Brasil sob a inspiração neoliberal dos 1990	29
2.5	As primeiras experiências no Brasil	30
2.6	Criação do Programa Bolsa Família	32
3	DIREITOS FUNDAMENTAIS E O COMBATE À POBREZA	37
3.1	Breve resgate histórico da assistência aos pobres	37
3.2	Afirmção histórica, eficácia jurídica e efetividade dos direitos fundamentais sociais	44
3.3	Proteção ao núcleo essencial	45
3.4	Mínimo Existencial	49
3.5	Mínimo existencial frente à reserva do possível	53
3.6	O princípio da proibição ao retrocesso	56
3.7	O Estado Democrático Social de Direito: breve resgate histórico	58
3.8	Direitos fundamentais e políticas públicas	60
3.8.1	<i>Elaboração das políticas públicas</i>	63
4	O PBF: OS BENEFICIÁRIOS EM SUA DIMENSÃO DO CONSUMO	66
4.1	Os atores em movimento: a tessitura dos dados empíricos com as categorias teóricas trabalhadas	66
4.2	O consumo das famílias beneficiadas: em que se gasta o benefício recebido?	68

4.3	O Programa e a sua relevância para os beneficiados: em que medida a assistência transformou a vida das famílias?	72
4.4	A compreensão dos beneficiários acerca do Programa Bolsa Família	75
4.5	O Programa Bolsa Família: Ponte à emancipação ou a manutenção da vala do assistencialismo social?	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	94

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do problema e sua relevância

O objeto da pesquisa pretende realizar uma avaliação de processo do Programa Bolsa Família no modo de consumo dos beneficiários no Ceará, buscando averiguar se os seus direitos fundamentais estão sendo efetivados por meio da distribuição de renda, bem como se o Programa está caminhando para atingir os fins pretendidos em seu regulamento.

Atualmente, o modelo de distribuição de renda condicionada configura o arranjo da maioria das políticas de proteção social na América Latina e no mundo. Tal caracterização varia de acordo com o modelo econômico vigente.

No Brasil, a implementação de políticas públicas focalizadas se deu após o advento da Constituição Federal de 1988. Ao elencar entre os seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CRFB/1988), a Constituição torna clara a necessidade de se garantir um feixe de direitos mínimos, em respeito à dignidade da pessoa humana, por meio da criação de políticas públicas que persigam esse desiderato.

Isso, porque uma das características do Brasil é seu nível de desigualdade, considerando dados tanto em termos de renda como de patrimônio. Essa afirmação encontra suas bases no relatório Human Development Report, da Organização das Nações Unidas, onde constou que entre 127 países analisados, o Brasil registrou o oitavo pior índice de desigualdade¹.

Sobretudo após a promulgação da Constituição cidadã de 1988, diversos Programas de Transferência Condicionada de Renda são criados com o desafio de erradicar a fome da população. O Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado no ano de 1991, obtém resultado satisfatório e acaba ensejando a criação de diversos outros programas no mesmo sentido, iniciando pela criação do Cadastro Único do Governo Federal, em 2001, que funciona como um banco de dados das famílias para fins de análise para a concessão dos

¹ Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-HDR16%20Report.pdf>

programas de transferência de renda existentes.

Por meio do Cadastro Único (CadÚnico), o Governo Federal elege as famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza (miséria), distribuindo renda e estabelecendo condições para que haja uma efetiva emancipação dos beneficiários. Ocorre que a logística de distribuição de renda do programa é alvo de muitas críticas por diversos teóricos. Em geral, a crítica recai sobre o modo ‘unilateral’ de distribuição de renda que enseja a acomodação dos beneficiários do programa, uma vez que se trata de mero assistencialismo.

Muito embora os dados do programa no Brasil demonstrem relativa emancipação dos indivíduos², o problema se mostra como estrutural. Isso, porque o programa se apresenta de forma a não tornar os cidadãos efetivamente emancipados, uma vez que não fomenta portas efetivas de saída. Diante de todas as iniciativas estratégicas pretendidas pelo Programa Bolsa Família, o que se verificou foi que o nível de desigualdade social não decresceu substancialmente.

Atualmente, o Bolsa Família atende a cerca de 14 milhões de famílias, o que equivale a quase 50 milhões de pessoas³. Esse dado demonstra que se torna impossível concluir que se está dirigindo recursos para uma parcela residual da população o que leva a concluir que os objetivos do benefício podem não estar sendo compreendidos pelos beneficiários como mecanismo de emancipação.

Em todo caso, sente-se a necessidade de se realizar uma avaliação de processo do Programa Bolsa Família sob ótica dos beneficiários, encarando, sobretudo, seu perfil de consumo. Uma avaliação realizada com base nas categorias de consumo propiciou dados que permitam uma compreensão de como e em que o benefício está sendo investido.

Utilizando-se dos resultados colhidos por meio de uma análise comparativa e interpretativa, que levou em conta não somente o aumento da renda, mas a melhoria das condições diárias básicas e as políticas públicas acessórias para permitir a emancipação do grupo familiar beneficiário, foi possível concluir se os objetivos do programa estão sendo atingidos ou se há uma estagnação no processo de emancipação dos beneficiários.

² Algumas conclusões apontam para o desenvolvimento dos pequenos comércios locais em razão do recebimento do benefício. Os índices de pobreza vêm diminuindo de forma acentuada. O nível intelectual das famílias aumentou; muitas crianças deixaram de trabalhar para se dedicar exclusivamente aos estudos. Essa e outras conclusões podem ser acompanhadas no trabalho: O Programa Bolsa Família: uma breve análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/22586>. Acesso em 01 jul 2019.

³ Para mais informações, vide: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/05/cerca-de-46-6-milhoes-de-brasileiros-sao-beneficiados-pelo-bolsa-familia>>. Acessado em 09 de fevereiro de 2019.

1.2 Justificativa

A escolha inicial do tema se deu pelo meu envolvimento prévio com o Programa Bolsa Família desde a minha graduação em Direito, em que tive a oportunidade de frequentar palestras, apresentar seminários, além de publicar e defender diversos trabalhos acerca do tema em âmbito nacional. Outro motivo relevante para a escolha do tema leva em consideração o contato diário que possuí com a carteira de beneficiários do programa Bolsa Família, por meio de meu estágio acadêmico na Caixa Econômica Federal.

Para o âmbito do Programa Bolsa Família, a relevância da presente pesquisa resta demonstrada pela disponibilização de dados qualitativos que proporcionem uma compreensão acerca da concretização (ou não) dos objetivos propostos pelo programa, permitindo o aprimoramento de eventuais deficiências. Isso porque a pesquisa se deteve em uma análise qualitativa de dados obtidos por meio de questionários e entrevistas com roteiro semiestruturado com os beneficiários e não beneficiários no Estado do Ceará, objetivando compreender o Programa Bolsa Família sob a ótica dos beneficiários, assim como onde o dinheiro percebido por meio do benefício está sendo empreendido.

Já para o campo de avaliação das políticas públicas, a presente pesquisa possui extrema importância, uma vez que o sucesso (ou fracasso) de uma política pública reflete diretamente na economia e na sociedade em geral. Daí, por que a avaliação do PBF é realizada estritamente sob a perspectiva de seus beneficiários, apenas assim se tornou possível a disponibilização de um acervo de dados que contribuíssem para um novo modo de visualizar as políticas públicas, proporcionando avanços teóricos e empíricos, sobretudo, quando houve a correlação do objeto estudado no estado, na política, na economia e na sociedade em geral.

Por fim, a escolha do tema também se justifica em face de sua pertinência com a concretização dos direitos fundamentais por meio de uma política pública de grande impacto social no âmbito nacional. Não há como dissociar a efetivação dos direitos fundamentais com a elaboração de políticas públicas. Estas, por sua vez, necessitam de estudos de viabilidade, quando feitas previamente a sua implementação. Quando posteriores, necessitam de análises de profundidade, política, de processo ou de impacto da política pública, no intuito de refletir, descrever e compreender seus efeitos, para que, posteriormente, sejam formuladas propostas de intervenção, visando o aprimoramento desta e das políticas futuras (FREY, 2000:229).

1.3 Metodologia

Para a elaboração de pesquisas científicas na área de avaliação de políticas públicas, são necessárias diversas técnicas e/ou métodos de abordagens, utilizadas de diferentes perspectivas epistemológicas em conformidade aos desafios a serem enfrentados.

Conforme assevera Melucci (2005, p. 11), todo conhecimento científico produzido não é isento de valores. Esse reconhecimento de que o observador é sempre situado com o objeto estudado e de que a produção de conhecimento dependerá da posição ocupada dentro da pesquisa, segundo o autor, denomina-se reflexividade. Essa postura é fundada em uma análise de viés qualitativo.

Para a elaboração de estudos sobre os fenômenos da sociedade, Melucci (2005, p. 09) conclui que os procedimentos metodológicos utilizados não podem ser dissociados do tipo de objeto que se investiga. Essa conclusão nos leva a asseverar que para a produção do conhecimento científico não basta simplesmente a aplicação de determinado procedimento metodológico. Necessita, de igual modo, de uma reflexão epistemológica dos resultados, uma vez que o pesquisador, segundo o autor, é igualmente produtor de conhecimento, isto é, de ações e significados capazes de responder às questões da pesquisa.

Assim, o trabalho do pesquisador consiste em pelo menos duas etapas. Em um primeiro momento o pesquisador constrói o objeto de pesquisa, operacionalizando cientificamente os problemas e inquietações que motivam a investigação, relacionando-os, ainda, com as perspectivas teóricas adotadas. Em um segundo momento, o pesquisador busca realizar um modo de provocar os sujeitos, buscando compreender as suas rupturas e os seus conceitos para que se torne possível a produção de um conhecimento do fato (BOURDIEU, 2007).

1.4 Dos procedimentos metodológicos

Antes de entrar propriamente nos procedimentos metodológicos, é necessário enfatizar as premissas sob as quais a pesquisa se pautará para ser realizada. Trata-se da tipologia de pesquisa e seu enquadramento enquanto mecanismo de direção dos procedimentos.

As premissas da pesquisa foram investigadas e respondidas por meio de pesquisa pura. Essa modalidade de pesquisa tem o fito de ampliar os conhecimentos do pesquisador sobre a temática estudada.

Quanto a abordagem, foi composta de uma análise qualitativa, a qual consiste na produção de conhecimento crítico dos caminhos do processo científico por meio de indagações e questionamentos acerca dos limites e possibilidades do objeto de estudo (DEMO, 1989). Trata-se, portanto, de uma metodologia de caráter subjetivo, uma vez que o pesquisador apenas conhece a realidade na medida em que ele a cria (KOSIK, 1969). Dessa forma, essa metodologia foi utilizada para interpretação dos dados obtidos nas entrevistas e questionários aplicados, buscando atingir os objetivos propostos.

Conforme assevera Gil (2008, p. 49), o delineamento da pesquisa é composto por pelo menos duas modalidades básicas de fontes; as pessoas, onde estão inseridas as modalidades de estudo de caso e de campo, e os registros já elaborados, onde se incluem as pesquisas documental e bibliográfica.

Quanto aos objetivos, a pesquisa possui caráter exploratório e descritivo, porquanto busca refletir, descrever e aprimorar concepções. A pesquisa exploratória busca aprimorar ideias, ajudando na formulação de hipóteses para pesquisas posteriores, objetivando incentivar a intervenção, a discussão e a pesquisa individual de pontos específicos. Já a pesquisa descritiva busca classificar, descrever e justificar o acontecimento de um fato, sua natureza e características sem a intenção de os manipular, mas com o objetivo de interferir nos fatos por meio da elaboração de soluções relevantes.

Nesse sentido, a pesquisa consiste em análise documental, bibliográfica e dados secundários, procedimentos essenciais para uma boa execução e para a consecução dos objetivos delineados. O estudo, portanto, objetiva não apenas o levantamento dos dados estatísticos obtidos, mas também interpretar os esses dados no intuito de compreender e descrever os efeitos da política pública estudada.

A pesquisa bibliográfica é fundamental para a maioria dos estudos, vez que o grande acúmulo de conhecimentos já desenvolvidos pelo homem proporciona ao pesquisador partir dos degraus já construídos. Até mesmo na formulação do problema de pesquisa já é proporcionado identificar conceitos e institutos já produzidos previamente, assim como é proporcionado uma leitura crítica acerca das lacunas e problemas eventualmente existentes que dali decorreram, proporcionando, assim, uma leitura multidisciplinar acerca do mesmo

problema sob outra perspectiva, no intuito de solucionar com maior precisão uma questão que eventualmente não fora tão bem resolvida no passado.

Já a pesquisa documental, muito embora se assemelhe à pesquisa bibliográfica, se diferencia por explorar conteúdos que, de certa forma, podem ser reelaborados de acordo com os objetivos de pesquisa, ou mesmo, porque ainda não receberam um “filtro” analítico por suas fontes. Trata-se, portanto, do estudo de documentos oficiais, como normativas legais, pareceres e relatórios, bem como notícias de sites, jornais e revistas.

Por fim, é imprescindível para a consecução dos objetivos da presente pesquisa, a utilização de entrevista e questionário, ambos com roteiro semiestruturado, dados secundários coletados em pesquisa de campo realizada no âmbito do curso de especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social, promovido pela Universidade Federal do Ceará e Ministério da Educação (MEC), buscando adentrar nas questões atinentes ao objeto de pesquisa.

1.5 Das etapas de realização da pesquisa

O presente estudo foi realizado por meio de etapas dinâmicas e integradas com o objeto da pesquisa. Inicialmente, abordam-se os contornos teóricos da literatura acerca do tema. As obras elencadas no levantamento bibliográfico serão selecionadas para fundamentar as categorias extraídas dos dados coletados. Em um segundo momento, são levantados os dados atuais do Programa Bolsa Família por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, seguida da discussão dos dados obtidos, buscando demonstrar se os objetivos inicialmente propostos pelo programa foram atendidos.

A pesquisa bibliográfica propicia o arcabouço teórico que fundamenta as hipóteses levantadas. São utilizadas obras jurídicas para o debate envolvendo a teoria dos direitos fundamentais. Para a análise bibliográfica/documental do Programa Bolsa Família, o estudo toma como base obras disponibilizadas pelos institutos de pesquisa aplicada, sobretudo, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Caixa Econômica Federal (CEF) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Para complementar a base teórica, são utilizados artigos científicos, dados de

jornais acerca da temática dos PTCR e PBF, teses e dissertações que envolvem a temática dos direitos fundamentais, da pobreza e desigualdade, das políticas públicas e sua articulação com a efetivação desses direitos, proporcionando elementos teóricos para uma avaliação precisa e atual da política pública sob análise nos moldes objetivados.

A coleta de dados foi realizada com esteio no banco de dados disponibilizado pelo Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade social, onde foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado dirigido às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em 116 municípios do Ceará.

No intuito de fazer uma avaliação de processo do PBF com o recorte no modo de consumo dos beneficiários por meio dos parâmetros de avaliação qualitativa, as entrevistas contemplaram 279 famílias com gravações e transcrições individuais. Os entrevistados foram acondicionados em dois grupos: a) 141 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que cumprem as condicionalidades; b) 138 famílias beneficiárias que não as cumprem;

As entrevistas foram compostas de quesitos padronizados e previamente estabelecidos, com perguntas elaboradas por pauta que versaram sobre a temática da família, da educação, da moradia, dos filhos e do consumo, buscando-se um paralelo entre a pobreza e a cidadania e aspectos peculiares importantes. Buscou-se colocar pontos principais de interesse, permitindo o entrevistado falar livremente, buscando preservar a espontaneidade da pesquisa.

A opção por esse formato se deu mormente pela natureza exploratória do objeto de pesquisa, no qual o pesquisador busca conhecer como se dá o processo estudado, aliado ao fato de deixar os sujeitos entrevistados mais à vontade para se apreender, com maiores detalhes, a sutileza dos fatos.

Cumprido esclarecer que os dados demonstrados e avaliados se restringem aos beneficiários sem identificação e em alguns casos seus municípios, tamanha preocupação dos entrevistados em manter sigilo de sua entrevista. Onde o município não for mencionado, o polo da região será informado para suprir essa informação na pesquisa realizada.

Desse modo, os dados propiciaram a reflexão e averiguação dos objetivos propostos inicialmente pela política pública em análise. Os dados coletados permitiram a reflexão e identificação de eventuais deficiências do programa, por meio de análise qualitativa, isto é, da compreensão aprofundada de sua sistemática e consequências à luz de uma abordagem política.

A análise de dados se deu em pelo menos quatro etapas em capítulo exclusivo. A primeira etapa analisou o perfil de consumo dos beneficiários do PBF; a segunda etapa consistiu na compreensão da relevância do PBF na vida dos beneficiários; a terceira etapa foi desenvolvida buscando captar a compreensão dos beneficiários acerca do que é o PBF; por fim, a quarta etapa buscou compreender se o PBF é uma ponte à emancipação ou se é uma política pública que mantém a vala do assistencialismo social.

Cada tópico foi composto de uma série de perguntas realizadas aos entrevistados acerca de uma temática específica. As respostas foram selecionadas por amostragem e categorizadas por tópicos no intuito de sistematizar a análise dos dados. Cada vertente descoberta nas entrevistas foi analisada em subtópicos autônomos, possibilitando uma maior compreensão das nuances da política pública avaliada.

Os dados foram colacionados em forma textual e em tabelas, buscando retratar com clareza e objetividade as reflexões dos beneficiários acerca da temática questionada. Logo após a explanação das entrevistas, foram abordados os contornos teóricos da literatura mencionada a fim de buscar interpretações para as reflexões trazidas pelos beneficiários de tal forma que possibilitem responder satisfatoriamente as questões de pesquisa. Por fim, as sugestões seguiram as considerações finais do estudo. Entretanto, dado o caráter pouco invasivo da pesquisa, a mesma não foi submetida ao Comitê de Ética.

CAPÍTULO II

2 BREVE RESGATE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA

Sabe-se que os programas de transferência de renda compõem grande parte dos arranjos institucionais que foram supostamente criados para o combate à pobreza no mundo. Para uma avaliação mais precisa acerca do Programa Bolsa Família, é elementar um resgate teórico e histórico acerca dos Programas de Transferência Condicional de Renda, responsáveis por originar os Programas que serviram de base para a criação do PBF.

No presente tópico, resgata-se o surgimento desses programas no contexto mundial e brasileiro, abordando as discussões travadas no Consenso de Washington que originaram os relatórios do Banco Mundial e demais diretrizes na construção do conceito de pobreza e desigualdade, fenômenos estes que foram o alvo de criação do Programa Bolsa Família.

2.1 O Consenso de Washington e sua influência no surgimento dos PTCR no contexto mundial e brasileiro

Os PTCR surgem no contexto do capitalismo moderno como suportes do sistema para a contenção de possíveis abalos sociais que poderiam potencialmente ameaçar a mínima capacidade civilizatória do sociometabolismo do capital, a partir da segunda metade do século passado. Seguindo a inspiração conferida por Mészáros (2011), pode-se considerar tais programas como parte do que autor definiu como “Valas Comuns do Assistencialismo Social” destinadas aos excluídos de forma quase irremediável dos mercados formais de trabalho, sendo conformados ao grupamento da “força-de-trabalho-crescentemente supérflua”, como aponta o teórico húngaro.

Durante o século XX, as políticas sociais sofreram forte influência do modelo econômico adotado pela maioria dos países ocidentais e pelas agências internacionais. Segundo Dallmann, a ideia de concessão de renda condicionada já existia, mesmo que não firmada como PTCR, conforme adiante:

O primeiro exemplo na sociedade capitalista que se tem deles é de 1795 na Inglaterra. O *Speenhamland Law* surge com o objetivo de auxiliar na renda dos trabalhadores e desempregados da época, o valor era proporcional ao preço do pão e do tamanho da família. Muito semelhante ao contexto de surgimento de outros Programas o *Speenhamland Law* é criado devido ao agravamento da pobreza trazido pelas transformações posteriores a Revolução Industrial. Esta lei durou algumas décadas e logo foi transformada em um benefício mais seletivo, passando em 1834 a chamar-se *Poor Law Amendment Act* (DALLMANN, 2015, p.39).

Em decorrência das transformações ocorridas pela era da revolução tecnológica e da informação, sobretudo a partir dos anos 1980, houve um rearranjo do mercado capitalista que ensejou os processos de globalização e regionalização dos mercados, com concentração cada vez maior de capital, orientados pela internacionalização da economia.

A partir de então, surgem situações que demandam ações do Estado para proteção do amplo contingente de trabalhadores que passam a vivenciar constantemente a precarização dos postos de trabalho e o desemprego estrutural, disseminando e ampliando cada vez mais a pobreza, tanto nos países em desenvolvimento como nos países com desenvolvimento avançado de capital.

Esse constante conflito marcado entre pessoas muito bem empregadas de um lado e pessoas desempregadas ou com condições precárias de emprego do outro, coloca em cheque o pleno emprego que sustentava o estado de bem-estar social (*Welfare State*), trazendo constantes crises que favorecem o nascimento do debate que se consolidará com a criação dos Programas de Transferência de Renda por partidos e organizações políticas e sociais e estudiosos dessas questões (SILVA, 1997, p. 14).

Os PTCR surgiram por volta dos anos 1990, nas proposições do Consenso de Washington, em uma conjuntura de crise econômica e de reconfiguração do papel do Estado Nacional. Essa reunião, realizada em 1989 na capital dos Estados Unidos da América, tinha o objetivo de fazer uma avaliação das reformas econômicas, sobretudo, nos países da América Latina.

Muito embora se fantasie a criação dos PTCR como pertencente ao bojo de políticas adotadas em prol dos mais pobres, verifica-se, na prática, que sua criação se deu no afã de uma reformulação econômica que visava privilegiar sobretudo a elite, por meio de “políticas neoliberais”. Em que pese as possíveis justificativas para a aplicação das medidas de ajuste, a aplicação do CW agravou ainda mais a desigualdade e a pobreza, o que se torna um paradoxo, vez que esse foi o contexto político e econômico que ensejou a criação dos PTCR. Explica-se.

Segundo Prieto (2008, p. 35), esse pacto tinha como características ajustar a macroeconomia, por meio da privatização de empresas públicas, desregulamentação financeira, redução de gastos sociais e da implementação de políticas públicas focalizadas. Essas reformulações estruturais foram disseminadas aos países pobres pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial (BM).

Em sua formulação inicial, John Williamson, criador da expressão “Consenso de Washington”, estabelece dez setores de intervenção, quais sejam: 1. Disciplina fiscal e fim dos déficits 2. Redução de gastos públicos e reordenação de prioridades governamentais 3. Reforma fiscal 4. Taxas de juros flexíveis 5. Taxas de câmbio competitivas 6. Liberalização do comércio 7. Um ambiente favorável para os Investimentos Externos Diretos [Foreign Direct Investment - FDI] 8. Privatização 9. Desregulamentação 10. Direitos de propriedade.

Esses elementos, aparentemente inofensivos, trazem pelo menos dois problemas em sua aplicação. O primeiro deles diz respeito ao que de fato seria interpretado e aplicado a partir de sua própria versão. O segundo e mais grave, diz respeito ao pacote de políticas não previstas inicialmente que foram rapidamente incorporadas ao pacote de medidas do Consenso e que se tornaram tóxicas para um grande número de países em desenvolvimento.

Em resumo, apresenta-se o conteúdo proposto pelo CW, e como seus efeitos contribuíram para a acentuação da desigualdade e da pobreza. Quanto ao tópico da “disciplina fiscal”, a interpretação consiste em acumular o máximo de lucro possível e superávit nas contas públicas, mesmo que grande parte da população passe fome. Pode-se traduzir o “reordenamento de prioridades governamentais” como a postura da disciplina fiscal conferindo prioridade à economia de recursos estatais, mesmo em prejuízo das políticas sociais com saúde e educação, por exemplo. De modo semelhante, a “redução de gastos públicos” se dá na eliminação de subsídios para áreas básicas do cotidiano como alimentação, transporte e energia. No tocante a “reforma fiscal”, implica em regra na redução de taxas para os mais ricos. “Flexibilização das taxas de juros” é interpretada como uma política de aumento das taxas/impostos, uma vez que estas raramente decrescem, e se o fazem, não é por muito tempo, esse fato torna o crédito escasso e raro, desestimulando o exercício do comércio por pequenos e médios empreendedores, responsáveis por oferecer a maioria das oportunidades de emprego, agravando o quadro de desemprego. A “privatização”, por sua vez, traz uma série de oportunidades para as elites locais e corporações transnacionais, uma vez que proporciona o acúmulo fácil de riqueza. Até os “direitos de propriedade”, enquanto

expressão, ecoam em satisfatório tom, mas raramente chegariam ao setor informal onde mais se necessita.

Com relação às políticas que foram incorporadas ao Consenso de Washington, o próprio Williamson⁴ fez questão de ressaltar que sua versão não recomendava o término do papel do Estado na realocação e distribuição de recursos destinados à assistência social. Mesmo assim, referidas políticas foram adotadas e aplicadas pelas Instituições Financeiras envolvidas, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

Debruçando sobre a proposição inicial de Williamson e a política que é aplicada até os dias atuais, pontua-se o que se acredita ser a maior divergência entre ambos: “liberação das contas de capital”. Esse termo é utilizado pelos economistas para apontar uma “abertura de fronteiras”, não apenas aos bens e serviços, mas ao próprio capital interno, permitindo que haja um fluxo financeiro desregulamentado e aberto para, em geral, grandes investidores institucionais, que buscam essa modalidade de mercado para atrair capital para seus países por meio da aquisição de ações, títulos, derivativos e quaisquer outros ativos financeiros disponíveis para especulação.

Com essa modalidade de mercado, o capital fica livre pra ir onde quiser e quando quiser. Pode ser atraído para dentro ou seguir um fluxo externo, migrando para outros países em razão de constantes movimentos de especulações. Os efeitos a longo prazo podem ser classificados como a destruição, sob os auspícios das elites locais, da economia nacional, por meio da fuga de capitais.

Ressalta-se que essa política, se tratada de modo isolado, não é necessariamente ruim. Abrir o mercado para países que possuam o mesmo nível de desenvolvimento, com moedas e condições que fossem equivalentes, poderiam vislumbrar um ganho mútuo. Ocorre que este está longe de ser o caso do CW, que propôs medidas para serem aplicadas em países cujo nível de desenvolvimento está muito aquém dos países das economias centrais.

Os Governos da América Latina, em geral, seguiram as proposições ditadas pelo Consenso em suas políticas neoliberais, isto é, na aplicação das medidas fiscais e orçamentárias propostas pelo Consenso. No entanto, mesmo após a implementação das políticas de ajustes, verificou-se que os níveis pobreza ainda estavam a crescer vertiginosamente, sobretudo na década de 90 em diante (SILVA, 2002). Não apenas a pobreza,

⁴ Ver John Williamson, “Did the Washington Consensus Fail?” [O Consenso de Washington fracassou?], Institute for International Economics, 6 de novembro de 2002.

mas as desigualdades sociais em termos de renda, gênero e etnias também se acentuaram entre classes sociais.

O Consenso de Washington propugnava que os problemas econômicos e sociais dos países se resolveriam pela ação livre do mercado. Dessa forma, apesar do encontro não ter abordado diretamente temas de combate à desigualdade social e à pobreza, suas políticas de intervenção tiveram influência real nas políticas sociais daí decorrentes.

Em termos técnicos, o que se verificou foi que até mesmo em países considerados “essencialmente ajustados”, os níveis de desigualdade e pobreza começaram a crescer vertiginosamente. O próprio John Williamson, por sua vez, não hesitou em admitir resultados inesperados e decepcionantes das medidas do CW, especialmente em termos de desigualdade, emprego e pobreza.⁵

2.2 Banco Mundial e o relatório de 1990 sobre pobreza

Nos anos de 1990, como reação a crise social e financeira instalada há pelo menos uma década, o Banco Mundial, emite um relatório sobre miséria e pobreza nos países subdesenvolvidos, com base em dados sobre pobreza na América Latina. O pobre, a partir de então, passa a estudado e tratado pelas “políticas sociais” de modo individualizado.

Segundo os dados colhidos, no ano de 1985 a Região da América Latina contava com aproximadamente 50 milhões de pessoas na extrema pobreza e 20 milhões nos critérios de pobreza. Para o Banco Mundial, o cidadão que receba menos de US\$ 275 dólares durante o ano compõe a categoria dos que vivem em situação de extrema pobreza (miséria). Já os que recebem acima desse valor e abaixo de US\$ 370 dólares durante o ano, compõe a categoria dos que vivem em situação de pobreza (SANTANA JÚNIOR *et al.*, 2013).

Como pode se observar, esse mínimo necessário se tratava de um mero cálculo matemático sobre o quanto o indivíduo precisaria ter para não ser pobre. Dessa forma, era considerado pobre o indivíduo que possuísse menos que a quantia estabelecida para a sua sobrevivência.

⁵ Esse retardamento no crescimento por volta do século XX é demonstrado com detalhes pelos especialistas do Centro de Pesquisas sobre Política Econômica (Center for Economic Policy Research), ver a obra de Mark Weisbrot et alii em www.cepr.org. Acessado em 30 mai 2019.

[...] Em regra geral, os organismos internacionais, como o Banco Mundial (1990, 1993), simplificaram os procedimentos de comparação. No que diz respeito aos países subdesenvolvidos, eles consideram que dois dólares PPA/dia, em 1985, constituem um piso que define a linha de pobreza na América Latina (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 60).

[...] A visão monetária da pobreza, veiculada pelo Banco Mundial, depende caracteristicamente dessa categoria: está calcada na apreciação das necessidades fisiológicas fundamentais, estas traduzidas em termos monetários com base no pressuposto de que a renda que permite satisfazer – ou não – tais necessidades. Remete à ideia de mínimo de subsistência, mas exclui que se considere o acesso a bens e serviços coletivos (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 113).

Como ponto de partida para o combate da pobreza estrutural, o Banco Mundial busca mensurar a pobreza quantitativamente e qualitativamente com base exclusivamente em indicadores econômicos. Além disso, evidencia dois importantes fatores de intervenção. O primeiro diz respeito a geração de oportunidades econômicas que visariam não apenas o crescimento econômico do país, mas, sobretudo o aumento do “capital humano”⁶ dos cidadãos. O segundo fator de intervenção seria a assistência social (FARIAS et al, 2007).

Segundo o Banco Mundial (1990, p.85), “o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar”. Nesse sentido, ao ter acesso à educação técnica e à saúde, o cidadão pobre terá mais chances de competir no mercado de trabalho de forma equânime. Nesse contexto, o Banco Mundial passa a associar a pobreza como um fenômeno universal de “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p.27).

Naquele contexto, o que se tinha por certo é que o indivíduo privado desse padrão de vida mínimo não podia ter acesso aos bens de consumo básicos, isto é, “a despesa necessária para que se adquira um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas e, ainda, uma quantia que permita a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade.” (UGÁ, 2004, p.58).

Segundo a interpretação do Banco Mundial, a dificuldade do mercado consistia na ausência de bens e serviços necessários a uma vida sem privações. Ofertando esses bens e serviços, que o mercado não oferecia por si mesmo, se criavam mecanismos para que o mercado trabalhasse em sua máxima capacidade, atribuindo ao Estado tão somente o papel de cuidar dos pobres por meio da assistência social.

Mesmo assim, verificou-se que um indivíduo não conseguiria se emancipar socialmente estando desprovido das condições de acesso aos serviços básicos e bens de

⁶ Conforme advoga o Banco Mundial (1990, p. 85), o capital humano é o conjunto de conhecimentos, técnicas e habilidades que favorecem o exercício do trabalho para a produção de valor econômico.

consumo. Novamente, o Banco Mundial aborda outros dois importantes fatores de intervenção: a) oportunidades econômicas; b) prestação de serviços sociais. A partir de então, visando o combate à pobreza estrutural, as políticas públicas passam a ser desenvolvidas nesses dois campos (BANCO MUNDIAL, 1990, p.30).

2.3 Teoria do capital humano no contexto neoliberal

Em resposta ao insucesso dos anseios neoliberais para a contenção da pobreza, o entendimento passa a ser o de desenvolvimento do “capital humano”. A partir de então, se desenvolve o entendimento de que por estar privado dos serviços básicos, o pobre é privado de acumular o “capital humano”, fator esse que será posteriormente utilizado pelo Banco Mundial para a implementação de políticas públicas focalizadas.

A teoria do capital humano ganha força na década de 60 em virtude da crescente preocupação com a distribuição de renda em razão de problemas decorrentes do crescimento econômico. O ponto central dessa teoria diz respeito a necessidade de se investir no nível de especialização dos trabalhadores, que por estarem mais qualificados, perceberão maiores rendimentos. Essa equação supostamente seria suficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade social, conforme pontua Blaug em sua assertiva: "uma educação adicional elevará os rendimentos futuros, e, neste sentido, a aquisição de educação é da natureza de um investimento privado em rendimentos futuros" (Blaug, 1971, p.21).

Assim, percebe que há uma clara analogia, por essa teoria, entre o nível de educação, de especialidade e a formação técnica do trabalhador, sua produtividade física e a renda percebida por essa produtividade. Dessa forma, a educação passa a ser interpretada analiticamente como uma modalidade de capital, sendo denominado de capital humano.

Segundo o Banco Mundial, a existência de capital humano (educação e saúde) se mostrava essencial para a eliminação da vulnerabilidade social:

Aqueles que não são munidos desse tipo de capital são incapazes de atuar no mercado, ou seja, não conseguem ser autônomos para competir com os outros. Esses indivíduos configurariam a definição de “pobres”, com os quais o Estado deve preocupar-se, compensando-os com suas políticas sociais focalizadas de aumento de capital humano (UGÁ, 2004, p.59).

Com essa compreensão, os relatórios posteriores do Banco Mundial rejeitam a compreensão da pobreza como fator ligado estritamente à renda e trazem uma nova conceituação de pobreza (SEN, 2000). Com as experiências das décadas anteriores, os relatórios posteriores passam a configurar a pobreza como fenômeno multidimensional. Sua deficiência cultural, política, econômica e social que torna o cidadão vulnerável, conforme pontua Amartya Sen:

(1) a pobreza pode ser sensatamente identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentrasse em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente); (2) existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades) e (3) a relação entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p. 110).

Ocorre que a citada teoria, em razão de sua relevância para a compreensão e descoberta das causas do crescimento moderno e distribuição de renda, tem sido alvo de críticas, quer seja pela teoria neoclássica quer seja pela teoria marxista, sobretudo a partir da década de 70, dado o fracasso das primeiras abordagens para a pobreza nos termos do Consenso de Washington.

A crítica neoclássica à teoria do capital humano contempla questões acerca dos conceitos e limites dessa teoria, sem, contudo, questionar os pilares teóricos de sua formação. A crítica marxista, contudo, revela-se mais completa, uma vez que questiona toda a estrutura teórica do capital humano, teoria essa que serviu para amparar os anseios das instituições financeiras ligadas ao CW.

Para a teoria marxista, o equívoco da T.C.H. começa na leitura instrumental do trabalho como um mero fator de produção, trazendo para o centro da análise econômica instituições sociais básicas, tais como educação e família, sumariamente relegadas pela T.C.H. para a esfera cultural. Dessa forma, o trabalho desaparece como uma categoria analítica fundamental, ao passo que se torna parte do conceito de capital, cujo resultado se consubstancia na eliminação das classes sociais como conceitos econômicos.

Dessa forma, pensar que a remuneração é função da produtividade é erro substancial. Isso, porque as habilidades individuais do ser humano são determinadas pelas condições de existência humana. Os princípios educacionais têm sua importância, no entanto,

não podem ser reduzidos a meras atividades economicamente relevantes para a seleção e qualificação da força de trabalho.

Dessa forma, ao restringir a análise da categoria trabalho a meras habilidades individuais adquiridas pela qualificação, formalmente se excluiu a relevância do conceito de classe social e da luta de classes para explicar o mercado de trabalho e isso é impreciso, consoante o que prescreve a teoria marxista (ALMEIDA; PEREIRA, et al, 2014).

Em síntese, o capitalismo é um sistema operado nas mãos de uma minoria. A maioria dos indivíduos que não detém o controle dos recursos produtivos é forçada a vender sua força de trabalho para sobreviver. Não se pode questionar a relevância econômica da educação, da saúde e da qualificação profissional e são essenciais para o prolongamento da ordem econômica e social. Mas esse processo não deve ser compreendido sem a referência aos requisitos necessários à reprodução da estrutura de classe existente. Assim, uma adequada teoria dos recursos humanos deveria abranger tanto a teoria de produção social como a de reprodução social, o que não ocorre na teoria do capital humano.

Mesmo assim, com a teoria do capital humano adotada, o investimento em educação e saúde passou a ser realizado de modo gradativo mediante transferências integracionais de renda e observância às condicionalidades (conditional cash transfer). Inicialmente esse termo foi utilizado pelo FMI para se referir a exigências impostas aos tomadores dos empréstimos e doações (HERNANDES et al., 2009).

O primeiro Programa de Transferência Condicionada de Renda com os moldes do Banco Mundial foi o Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA) no México, criado em 1997 e posteriormente nomeado de “Oportunidades” (GERTLER, 2019). Referido programa influenciou toda a primeira geração de PTCR oriundos desde então:

Argentina (Plan Familias), Brasil (Bolsa Família), Chile (Chile Solidário), Colômbia (Familias em acción), Costa Rica (Supermonos), República Dominicana (Solidaridad), Equador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (Programa de Asignación Familiar), Jamaica (Programme of Advancement Through Health and Education), México (Oportunidades), Nicarágua (Red de Protección Social), Paraguai (Tekopora) e Peru (Juntos). Atualmente existem outros em implantação ou em complemento por toda a América Latina (DALLMANN, 2015, p. 39).

Até o ano de 2014, a América Latina contava com cerca de quatorze programas similares de transferência de renda condicionada.

2.4 A emergência dos PTCR no Brasil sob a inspiração neoliberal dos 1990

No Brasil, a implementação de políticas públicas focalizadas se deu após o advento da Constituição Federal de 1988. A Constituição Brasileira, ao elencar entre os seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CRFB/1988), torna clara a necessidade de garantir um feixe de direitos mínimos em respeito à dignidade da pessoa humana por meio da criação de políticas públicas que persigam esse desiderato.

Com a utilização, pelo Banco Mundial, do conceito de pobreza como sendo um estado de fato que não se vincula tão somente a renda, o Estado brasileiro passou a adotar a concepção da pobreza em pelo menos por três eixos fundamentais: a pobreza material, a pobreza intelectual e a pobreza social (TOWNSEND, 1993; SEN, 2001).

Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p.43), após a Constituição de 1988, especificamente em 16 de dezembro de 1991, foi proposto pelo então senador Eduardo Suplicy do Partido dos Trabalhadores o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM (Projeto de Lei nº 80/1991)⁷. Esse projeto visava beneficiar todos os brasileiros maiores de 25 (vinte e cinco) anos, residentes no país, com uma renda mínima correspondente a 2 (dois) salários mínimos.

Todavia, o projeto foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de diversos outros projetos com conteúdos similares. Ocorre que o avanço desses programas em nível municipal e estadual fez com que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso aceitasse a proposta do deputado Nelson Marchezan, sendo esta aprovada com algumas modificações e sancionada pelo Presidente da República em 02 de junho de 1998 (Decreto nº. 2.609).

O idealizador da proposta, na busca de consenso, transitava ideários que se situavam da direita à esquerda, de modo que o autor se valeu de pressupostos de distribuição de renda para o combate a pobreza, como também se valeu de pressupostos liberais que

⁷ Inicialmente, uma série de discussões acerca do projeto se iniciou. O projeto proposto foi aprovado em dezembro de 1991. No entanto, apenas no ano de 1995, cidades como Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto, iniciam a instituição de projetos em âmbito municipal pelos vereadores, deputados estaduais e senadores. A partir do ano de 1996, verificou-se uma profusão de projetos em âmbito municipal, estadual e federal. Conforme Fonseca (2001, p. 169), a visibilidade dos projetos que versaram sobre os programas de garantia de renda mínima aparenta ter estimulado a multiplicação dos programas de renda mínima, tais como bolsa-escola, vale alimentação, vale gás, entre outros.

apelavam para o livre mercado e para a soberania do consumidor, como os fundamentos utilizados do Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman (na obra *Capitalismo e Liberdade*).

Ainda no ano de 1991, a família passou a ser a principal unidade básica de atenção dos programas sociais, que incluíram no rol de beneficiários, crianças e adolescentes. Seu principal foco era “erradicar a fome e pobreza nas famílias, por meio da melhoria das condições de educação, saúde e trabalho, dando efetividade ao disposto no art. 3º da Constituição” (COLARES, 2016, p.5).

2.5 As primeiras experiências no Brasil

No ano de 1995, há as primeiras consolidações de um debate sobre Programas de Transferência de Renda que se iniciou, no Brasil, no ano de 1991. Em março de 1995, na cidade de Campinas-SP, é implantado o Programa de garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, instituído pela Lei nº. 8.261 de 06/01/1995, da autoria do prefeito José Magalhães Teixeira, do PSDB.

Segundo os dados fornecidos pelo Programa, em seu primeiro ano de funcionamento, eram atendidas por volta de 2.477 famílias, tendo chegado a 3.118 famílias em outubro de 2003, com 7.517 crianças. Para ter acesso ao PGRFM, as famílias que atendiam aos critérios estabelecidos preenchiam uma ficha de cadastramento, onde era possível obter informações que caracterizavam o estado de pobreza dos postulantes.

No ano de 1996, é implementado em nível nacional o primeiro Programa de Transferência Condicionada no Brasil, chamado de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O objetivo do programa é oferecer um incentivo monetário com condicionalidade educativa, no intuito de evitar com que as crianças sejam exploradas pelo mundo do trabalho. Para receber o benefício, a criança com idade escolar não deve exercer qualquer trabalho infantil. Outra condicionalidade é com relação a frequência que, assim como o Bolsa Família, deve ser de pelo menos 85% (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007, p.92).

Na gestão do até então Presidente Fernando Henrique Cardoso, outros programas foram criados como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação. No ano de 2001, ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso, é criado o Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal. Este cadastro tem como objetivo identificar todas as famílias que

vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza⁸ (IPEA, 2010, p.3). No mesmo ano, ainda foram implementados outros programas de transferência de renda, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007, p.92).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, houve grande expansão nos Programas de Transferência de Renda, que incorporaram, além do Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Vale Gás⁹, o Bolsa Escola¹⁰, a Bolsa Alimentação¹¹. Posteriormente, surge o Cartão Alimentação (Programa Fome Zero)¹², este, instituído pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007, p.95).

O Programa Fome Zero foi pensado e estruturado pelo Instituto da Cidadania no ano de 2001. A proposta era atender a população brasileira com foco no combate a fome. Naquele momento, a identificação dos beneficiários era realizada com base em um cálculo proposto pelo Banco Mundial para identificação da pobreza. Eram considerados pobres, para efeitos de percepção do benefício, os indivíduos que vivessem com até 1 dólar por dia (MARQUES, 2008).

Segundo Frei Betto (2003), até a eleição presidencial de Lula, no ano de 2002, nenhum presidente havia tomado para si o desafio de erradicar a fome da população, com exceção dos programas de reforma de base de João Goulart, abortado pelo golpe militar de março de 1964.

Com a eleição de Lula, no ano de 2002, Frei Betto se destacou como um dos fundadores do Programa Fome Zero. Segundo ele, três motivos foram determinantes para a criação do Programa, conforme se destacam abaixo:

⁸ A pobreza, também conhecida como pobreza absoluta, é associada ao rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo mensal. Já a extrema pobreza, também denominada de miséria, é comumente associada ao rendimento médio familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo mensal.

⁹ O governo federal criou o benefício com o intuito de ajudar algumas famílias carentes que participavam da Rede de Proteção Social, o Bolsa Escola e também o Bolsa Alimentação para ter o dinheiro para comprar o gás de cozinha para a casa.

¹⁰ Criado em 2001, o programa Bolsa Escola funcionava como um programa de transferência de recursos para a manutenção das crianças nas escolas. Assim, a criança não precisaria trabalhar para ajudar os pais, uma vez que o benefício era recebido. Para gozar dos direitos da bolsa, era preciso apresentar frequência na sala de aula de no mínimo 85% e possuir renda inferior a R\$ 90,00 (valor exigido em 2001).

¹¹ Criado no ano de 2001, o programa visava a promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, mães amamentando seus filhos e crianças de 6 (seis) meses a 6 (seis) anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até R\$ 90,00 per capita. Cada família do Programa recebia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês, dependendo do número de beneficiários.

¹² O Programa Fome Zero (cartão alimentação) foi um programa do Governo Federal criado em 2003 que garantia a distribuição mensal de renda às populações mais vulneráveis à fome.

1) o alarmante crescimento da miséria, agravada pela estagnação econômica dos anos de 1980 e do progressivo aumento da desigualdade social; 2) o imperativo de incluir a fome na agenda política, “desclandestinizando-a”, à semelhança do que ocorreu com a escravatura: após seus 358 anos de vigência no país, ela só foi oficialmente abolida por figurar na pauta política das décadas precedentes a 1888; 3) sua origem pessoal. Ao contrário de Nilo Peçanha, único presidente do Brasil que veio da pobreza, Lula nasceu na miséria. Pobreza, como dizia Dom Helder Câmara, é viver do indispensável. Miséria é carecer do indispensável (BETTO, 2003).

Em declaração de Lula, realizada no dia 27 de outubro de 2002, o objetivo do Programa era de “assegurar a cada brasileiro e brasileira três refeições ao dia, ao fim de quatro anos” (BETTO, 2003, p.53).

O lançamento oficial do Programa Fome Zero se deu em 30 de janeiro de 2003. Segundo o autor, muito antes de seu lançamento, o Programa já era alvo de muitas críticas, algumas feitas por quem entende e outras feitas por quem imaginava algo diferente do que estava sendo implementado pelo Governo Federal. “Criticava-se o telhado da casa quando ainda cuidávamos de assentar os alicerces” (BETTO, 2003, p.54).

Em razão das críticas precoces, o Programa não resistiu muito tempo e foi substituído pelo Programa Bolsa Família, em outubro de 2003, que cuidou de unificar todos os Programas de distribuição condicionada de renda até então existentes. Isto, porque até então não havia nenhuma preocupação na mudança da realidade das famílias que recebiam os benefícios, vez que estes atuavam somente como um meio de amenizar a desigualdade e a exclusão social, com a ausência de quaisquer perspectivas de emancipação dos segmentos sociais.

2.6 Criação do Programa Bolsa Família

Nesse tópico, abordam-se as Leis e diretrizes que ensejaram a emergência do conjunto de políticas sociais que compõem o Bolsa Família. Trata-se de um percurso necessário e que discute leis e portarias que regulamentam o Programa e desenham as condicionalidades para seus beneficiários.

Em 24 de julho de 2001, por meio do Decreto 3.877, do então presidente Fernando Henrique Cardoso, é criado o Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal. Referido Cadastro tem por função identificar as famílias que vivem em condições de pobreza e de extrema pobreza, além de proporcionar mecanismos para a “racionalização” da

transferência de renda no país.

Art. 2º Os dados e as informações coletados serão processados pela Caixa Econômica Federal, que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os Programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos.

No dia 26 de junho de 2007, esse decreto é revogado pelo Decreto 6.135. Nesse último, fica estabelecido quais as funções do CadÚnico, o que é família e quem são os pobres no Brasil. O art. 2º acima permaneceu inalterado, mas foi ampliado para atribuir a cada componente do núcleo familiar. Por meio desse Cadastro, é possível gerir de forma efetiva os PTCR e obter dados que proporcionem um controle estatístico sobre o número de pobres no país, inclusive, com influência direta na organização da Assistência Social do Estado Brasileiro.¹³

Ao assumir a presidência, Lula da Silva cria diretrizes com o intuito de organizar os objetivos de sua gestão (BRASIL, 2004). Assim, focaliza o Plano Plurianual (2004-2007)¹⁴, responsável por orientar um conjunto de discussões no âmbito jurídico e conduzir todo um processo de gestão governamental. Os principais objetivos do Plano Plurianual era acelerar o crescimento de renda dos mais pobres em ritmo superior aos dos mais ricos, privilegiar isonomicamente os mais pobres com mecanismos de ampliação dos programas de transferência de renda, estimular a desconcentração de propriedade, privilegiar a contratação de trabalhadores menos qualificados, reduzir consideravelmente o preço dos serviços essenciais e promover a formação da poupança com o intuito de reduzir a transferência de fundos públicos para a parcela mais nobre da população (BEHRING, et al 2008, p.145).

O PBF foi instituído no Brasil em outubro de 2003, pela medida provisória de nº 132, transformada na lei nº 10.836/2004 que teve por base todos os Programas de Transferência de Renda supramencionados – Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Escola e Cartão Alimentação. O programa visava tentar superar algumas debilidades existentes e enfrentar o maior problema na história brasileira: a pobreza¹⁵ (Silva, Yazbek e Giovanni, 2007, p.125). Essa medida tinha por objetivo a:

¹³ Lei de Assistência Social (LOAS) de 1993, sancionada pela lei nº 13.014, de 21/06/ 2014.

¹⁴ Fattoreli (2012) aponta que “o PPA apresenta a orientação básica das ações do governo dos quatro anos subsequentes e define as principais metas orçamentárias, econômicas e sociais”.

¹⁵ Com base também na indicação do Banco Mundial (BM). Para o BM pobreza é um fenômeno mundial caracterizado pela falta de *capabilities* individuais para o acesso aos serviços que geram cidadania. Ser pobre, segundo os organismos internacionais, é viver com menos de 1 dólar ao dia.

unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada 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. (MP nº 132).

Diante de todo o planejamento estratégico pretendido pelo programa, o Bolsa Família procurou solucionar alguns problemas que já eram alvo de tratamento pelo constituinte originário nos objetivos fundamentais da CRFB/88, como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1988).

Os PTCR até então existentes não se mostravam capazes de conter o avanço da pobreza e das desigualdades, vez que eram simplesmente somados sem qualquer natureza unificadora e integradora entre eles. Foi nesse contexto que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de sua posse:

encontrou um sistema de Programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema "espalhado" foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família, que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero. Embora, no início, o Fome Zero tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, foi o Bolsa Família que se consolidou como o Programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de Programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios (WEISSHEIMER, 2006, p.32).

Hoje, o Programa Bolsa Família é o principal Programa de Transferência Condicional de Renda (Conditional Cash Transfer). As condicionalidades se baseiam, sobretudo, nas áreas da saúde e educação e exigem contrapartidas do Estado, da sociedade e igualmente das famílias que se beneficiam do recebimento do benefício.

Conforme assevera Weissheimer (2006, p.50), o investimento nesse tipo de Programa é relativamente baixo (0,36% do PIB), inclusive, muito menor que o sistema da previdência social. E a transferência, em decorrência das condicionalidades, não se limita a transferir dinheiro aos pobres, mas os incentiva a utilizar os serviços governamentais, senão vejamos:

As condicionalidades são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal; O disposto no art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que determina que a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento; Que o objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável; (BRASIL, 2004).

Diferente do CadÚnico que opera sob uma gestão centralizada, a gestão das condicionalidades do Programa é feita de forma descentralizada, de forma que é proporcionado a cada município eleger o melhor critério para fiscalizar o seu cumprimento. Conforme prevê a Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, as famílias que não se mantiverem nos critérios exigidos serão desenquadradas dos requisitos e desligadas do Programa (MDS, 2005).

Adiante, busca-se refletir acerca da teoria dos direitos fundamentais e da assistência aos pobres, abordando conceitos teóricos necessários à consecução dos objetivos inicialmente propostos.

CAPÍTULO III

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS E O COMBATE À POBREZA

3.1 Breve resgate histórico da assistência aos pobres

O objetivo desse capítulo é traçar um percurso que permita compreender o pobre como objeto da assistência social, seja por parte do Estado, da igreja e dos organismos internacionais. Apenas com esse percurso é possível entender o modo de focalização e intervenção, por políticas públicas, do pobre e da pobreza para redução das desigualdades sociais.

Logo após, aborda-se os direitos fundamentais como mecanismos legais de proteção e garantia dos direitos básicos do ser humano e como sua aplicação se dá na busca pela erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais mediante políticas afirmativas por parte do Estado.

O que significa ser pobre e quais as razões pela qual um governo classifica determinado grupo de pessoas como pobres? Para a Sociologia da Pobreza, “pobre” e “pobreza” são categorias relativas que estão inseridas no campo da relação entre pessoas, instituições e políticas públicas.

Conforme abordado no primeiro capítulo, o Banco Mundial conceituou primariamente a pobreza como um fenômeno estritamente ligado à renda. Com aquele entendimento, traçava-se uma linha financeira imaginária que não levava em conta as peculiaridades de cada caso. Quem ganhasse abaixo daquele valor estipulado era pobre e quem ganhasse acima, mesmo que centavos, não poderia ser considerado pobre para fins de tratamento pela assistência social.

Em seguida, verificou-se que a pobreza não deve estar ligada somente à renda. Como bem pontuou Amartya Sen (2000), a pobreza é consubstanciada na privação de capacidades básicas, isto é, se trata de um fenômeno pluridimensional e multidimensional. Ela pode ser identificada no campo social (pobreza social), intelectual (ausência ou deficiência intelectual), econômica (ausência de recursos), cultural (ausência de diversidade cultural), entre outros.

Ocorre que não se pode esperar que haja um conceito unânime de pobreza,

tamanha divergência de pensamentos entre pesquisadores. Dessa forma, nos resta tão somente buscar origens rasuradas, conceitos e surgimentos em diversos momentos históricos (Antiguidade clássica, Idade Média, Modernidade e sociedade ocidental contemporânea) no intuito de identificar as grandes transformações socioculturais que implicam na alteração dos modos de percepção da vida social. Tão somente com percepções históricas e temporais das ideologias que embasam o conceito de pobreza é que se torna possível estender referidos conceitos nas esferas política e econômica.

É um tanto longo de explicar, disse ela; todavia, eu te direi. Quando nasceu Afrodite, banquetavam-se os deuses, e entre os demais se encontrava também o filho de Prudência, Recurso. Depois que acabaram de jantar, veio para esmolar do festim a Pobreza, e ficou pela porta. Ora, Recurso, embriagado com o néctar - pois vinho ainda não havia - penetrou o jardim de Zeus e, pesado, adormeceu. Pobreza então, tramando em sua falta de recurso engendrar um filho de Recurso, deita-se ao seu lado e pronto concebe o Amor. [...] Primeiramente ele é sempre pobre, e longe está de ser delicado e belo, como a maioria imagina, mas é duro, seco, descalço e sem lar, sempre por terra e sem forro, deitando-se ao desabrigo, às portas e nos caminhos, porque tem a natureza da mãe, sempre convivendo com a precisão (PLATÃO, 2000, p.36).

No fragmento do mito acima é possível identificar pelo menos duas abordagens para o conceito de pobreza. A primeira diz respeito a ausência de recursos, isto é, o não ter, carência. A segunda abordagem diz respeito ao movimento contrário que permita desenvolver a criatividade para alcançar aquilo que não se tem e aquilo que não se é. O amor, nesse mito, representa o ter e o não ter, o excesso e a falta, o saber e o desconhecido, a posse e a carência.

Algumas permanências conceituais compõem a representação conceitual de pobreza no mundo contemporâneo, como a falta de posses, o desabrigo e a precisão. Do mito intitulado “Banquete de Platão” permaneceram ícones da pobreza como a carência de bens e recursos, a preguiça, ignorância, mendicância e insensatez, “tudo isso amalgamado à representação social que se faz sobre a pobreza no mundo contemporâneo” (PARDO ABRIL, 2010, p. 314).

Esclarece-se que o conceito de pobreza, durante a antiguidade, esteve quase sempre ligado a figura da mulher e se relacionava nas esferas mentais e emocionais. Foucault (2008), por sua vez, definiu três formas de governo: o governo de si mesmo, no campo da moral; a arte de governar adequadamente uma família, que diz respeito à economia (oikos); e a ciência do bem governar o Estado, que diz respeito à política. O Governo dos pobres pertencia a categoria da “arte de governar”, vez que dizia respeito a como se gerir a economia da família.

Na Idade Média, conceitos como justiça, equidade, caridade e filantropia guardarão estreitos laços com o conceito de pobreza, baseados na fé cristã católica protestante, que mais tarde se estende ao catolicismo romano.

Já para o século III, o Código de Teodósio contempla a intervenção do Império Romano em âmbitos como o social e econômico no referente a assistência em assuntos de alimentação, educação e sanidade física e mental para àqueles definidos como pobres (PARDO ABRIL, 2010, p. 315).

Há, nesse período da Idade Média, o surgimento do empréstimo com juros, responsável pela transformação conceitual do que passa a ser a riqueza, o trabalho e o lucro, categorias intituladas por Marx de “acumulação primitiva”.

Nessa época, podia-se visualizar nitidamente duas categorias de pobres: Católicos e Involuntários. Os primeiros representavam o movimento católico de desapego aos bens, em torno de uma liderança central em busca de um lugar no reino dos céus. Nessa categoria estão incluídos os Carmelitas, Franciscanos e Augustinos, denominados movimentos apostólicos paupérrimos. A segunda categoria, circunscrita em outro conceito de pobreza, era política, denominada “involuntários” e era composta por camponeses sem terras decorrentes de catástrofes ambientais, despossuídos de qualquer condição financeira básica, destinados a viver uma vida de mendicância, delinquência e desocupação. A partir de então, as bases para a mensuração do pobre e da pobreza passam a ser mensuradas entre o ser digno e não digno.

Na segunda metade da Idade Média, o imaginário sobre a pobreza girava em torno ao perigo político e social que representavam os pobres, é por isso que um dos objetivos políticos era o encarceramento, a supervisão e vigilância dos despossuídos. Assim, fica clara a associação entre pobre, rebelde e delinquente, motivo pelo qual a criminalização da pobreza foi uma das formas de controle, submissão e repressão contra os grupos que se consideravam perigosos para a manutenção do status quo (PARDO ABRIL, 2010, p.316).

Nesse sentido, há um paradoxo entre o conceito de pobreza, vez que este, disseminado por duas instituições diversas (igreja e estado), assume caráter ideológico a depender de qual instituição o disseminou. Bons pobres, maus pobres, pobres voluntários, involuntários e rebeldes. Era necessário combater as causas materiais que originavam, sobretudo, a pobreza involuntária. “[...] não é difícil, diz Bacon, não há muitas, só há duas. Matéria das sedições é primeiro a indigência, em todo caso a indigência excessiva, isto é, certo nível de pobreza que deixa de ser suportável. E, diz Bacon, „as rebeliões que vem da barriga são as piores de todas” (FOUCAULT, 2008b, p. 358).

Com o advento do cristianismo, em um momento histórico que marcava as cruzadas, os pobres passam a ocupar determinadas posições. Isso, porque se implementou o pensamento de que os pobres são elegidos por Deus e devem ser cuidados por aqueles que detém mais recursos. Assim, o pobre passa a ser útil para a igreja, como orientado espiritual, e para o Estado como um “ingênuo eleito”.

Conforme expressa Foucault, as intervenções do Estado na vida cotidiana das pessoas na baixa Idade Média se resumiam a estabelecer dispositivos de controle visando uma espécie de “reabilitação” do pobre pela escola, saúde, trabalho, etc.

‘E o Birô de Caridade vai se ocupar dos pobres, dos pobres válidos, é claro, aos quais dará um trabalho ou que forçara a aceitar um trabalho, [e] os pobres doentes e inválidos, a que dará subvenções’. Esse Birô de Caridade também se ocupará da saúde pública em tempos de epidemia e de contágio, mas em todos os tempos também. O Birô de Caridade se ocupará [também] do: acidentes, dos acidentes causados por incêndios, inundações, dilúvios e de tudo o que possa ser causa de empobrecimento, que ponha as famílias em indigência e miséria. Tentar impedir esses acidentes, tentar repará-los e ajudar os que deles são vítimas. Enfim, outra função desse Birô de Caridade, emprestar dinheiro, ‘emprestar dinheiro aos pequenos artesãos, aos lavradores’ que ‘estivessem necessitados para exercício da sua profissão e de maneira a poder pô-los ao abrigo das rapinas dos usurários’ (FOUCAULT, 2008b, p. 430).

Até mesmo a capacidade laboral do pobre, conforme estabelece Foucault (2008, p.450) é avaliada como mecanismo de controle em prol do bem público. Exclusão dos que não podem trabalhar e a obrigatoriedade de trabalho aos que possuem plenas condições laborais.

Já no renascimento, em razão da presença do antropocentrismo, racionalismo, humanismo e individualismo, o pobre não mais seria tratado para ser funcional. A crença da salvação para os céus cede lugar a necessidade do esforço individual e do amor ao trabalho.

No que toca o trabalho, este era visto como castigo divino, e passa a uma visão positiva, a partir da qual se afirmava como uma forma de exercício da liberdade individual e esforço. É por isso que o conceito de propriedade, que durante a Idade Média se ampara na condicionalidade, foi substituído pela propriedade privada, o qual possibilitou a construção da cidade mercantil e fundamentou o nascimento do capitalismo (PARDO ABRIL, 2010, p.319).

Em razão das mudanças socioeconômicas renascentistas, a pobreza necessita ser regulamentada por normas que as atendam. Isso, porque a pobreza passa a ser vista como fruto da ação do próprio homem e por isso constantemente se comparava aos adjetivos de “preguiçoso”, “desocupado” e “vagabundo”, métodos de tratamento cruéis e sofredores aos

pobres.

Já no século XVII, a atenção aos pobres passa de fenômeno local para um fenômeno com relevância nacional. A partir de então, há certa movimentação do Estado para suprimir a pobreza. Criadas nesse período, as instituições psiquiátricas foram responsáveis por impor uma “ordem psiquiátrica” para indivíduos marginalizados e representam bem um dos mecanismos utilizados pelo Estado para tentar conter a pobreza.

Podemos mostrar - é o que fez Castel- como a instituição psiquiátrica concretiza, intensifica, adensa uma ordem psiquiátrica que tem essencialmente por raiz a definição de um regime não contratual para os indivíduos desvalorizados. Enfim, podemos mostrar como essa ordem psiquiátrica coordena por si mesma todo um conjunto de técnicas variadas relativas à educação das crianças, assistência aos pobres, a instituição do patronato operário. Um método como esse consiste em passar por trás da instituição a fim de tentar encontrar, detrás dela e mais globalmente que ela, o que podemos chamar grosso modo de tecnologia de poder (FOUCAULT, 2008b, p.157).

Os pobres passam a ser tidos como “loucos” e “diferentes” e são o objeto das instituições psiquiátricas criadas. Não apenas os pobres, mas os velhos, desempregados, marginais e todos os quais são capazes de colocar a ordem e a razão social vigente sob questionamento.

Criam-se (e isto em toda a Europa) estabelecimentos para internação que não são simplesmente destinados a receber os loucos, mas toda uma série de indivíduos bastante diferentes uns dos outros, pelo menos segundo nossos critérios de percepção: encerram-se os inválidos pobres, os velhos na miséria, os mendigos, os desempregados opiniáticos [...] em resumo todos aqueles que, em relação a ordem da razão, da moral e da sociedade, dão mostras de "alteração" (FOUCAULT, 1975, p. 53).

Após a Revolução industrial, aumenta-se o número de pobres, sobretudo em razão da desvalorização do trabalho. O aumento de empregos acompanhado de uma política de controle de salários, o êxodo rural e desvalorização do trabalho camponês e a manutenção de um exército industrial são alguns dos fatores que contribuíram para uma acentuação substancial do número de pobres nas cidades.

Há então a preocupação dos Estados em utilizar seus orçamentos com o assistencialismo e a beneficência, estendendo-se ao Pós Segunda Guerra, até que houvesse mundialmente a instauração do fenômeno que se convencionou chamar de Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*).

Em decorrência dos cercamentos e do crescimento econômico nas grandes cidades, os pobres foram obrigados a migrar para zonas rurais e periféricas, gerando inúmeras revoltas e revoluções, tais como a Revolução Russa de 1917, responsável por relevantes transformações socioeconômicas que influenciaram inclusive as novas concepções de pobreza, ainda que com elementos encontrados na Idade Média e na modernidade.

Por sua vez, a Guerra Fria foi responsável por destacar a representação social do pobre. Enquanto o pobre no mundo capitalista americano era visto como um entrave, por não ser consumidor, no mundo socialista russo era visto como fruto da alienação e da exploração capitalista. De qualquer modo, a partir de então se intensifica uma busca pela tão sonhada dignidade humana.

O que se verifica é que entre a última metade do Século XX e princípios do Século XXI, a pobreza passa a ser compreendida do ponto de vista das representações sociais (PARDO ABRIL, 2010) e das relações de produção, partindo de uma ótica interpretativa marxista que observa o crescimento proporcional dos pobres na medida do crescimento e acúmulo de capital. Conforme assevera István Mészáros (2011), a crise capitalista é cíclica e se resume em picos de produção e crescimento, bem como de momentos de retração econômica.

Foi na Constituição de 1988 que o debate acerca da pobreza se intensificou e assumiu, de fato, lugar na pauta da política social brasileira. Em sua obra, Anita Sprandel (2004) ressalta que ainda ano governo de Fernando Henrique Cardoso, a pobreza era tratada como algo tão antigo quanto a história do Brasil, senão vejamos:

Pode se dizer que a naturalização da pobreza foi uma constante em grande parte das interpretações sobre o Brasil. Embora detalhadamente escrita em muitos textos, a pobreza aparece no mais das vezes como uma consequência do clima, da mestiçagem, da doença, da organização social ou mesmo da falta de condições objetivas para uma revolução popular em nosso país (SPRANDEL, 2004, p. 12).

Na atualidade, o conceito de pobreza está bem mais abrangente, devido as mudanças sociais e conceituais que advieram pelo avanço da tecnologia e do fenômeno que se convencionou chamar de globalização. Não que existam diversos tipos de pobreza, mas sim diversos critérios para classificá-la. Por exemplo, a pobreza pode ser enquadrada como absoluta ou relativa, temporária ou duradoura, pobreza tradicional ou contemporânea.

O conceito de pobreza absoluta está diretamente atrelado à privação das condições necessárias básicas, incluindo alimentação, saúde, segurança, água potável, moradia, entre

outros direitos que sejam suficientes para se atingir as necessidades básicas do ser humano. Por uma série de razões que serão abordadas mais adiante, esse padrão de vida mínimo, comumente denominado de “linha da pobreza”, não deve estar relacionado tão somente a suficiência de renda, mas também a diversos outros critérios que atendam as mais variadas necessidades do ser humano como portador de direitos. Já o conceito de pobreza relativa é utilizado quando, havendo recursos, estes são insuficientes e inadequados para se atingir um padrão de vida aceitável e adequado (Eurostat, 2010, p. 6; Rodrigues et al., 1999, p. 67).

A pobreza objetiva é claramente identificável, sobretudo quando há uma situação concreta de fácil percepção onde se permite identificar objetivamente determinado grupo de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza. Já a pobreza subjetiva está mais atrelada a determinado “juízo de valor” que lhe é atribuída, ou seja, uma visão mais abstrata das condições que cercam determinado grupo de pessoas, onde não é possível medir com clareza o grau de satisfação de necessidades ou privações (CRESPO, GUROVITZ, 2002).

Conforme assevera Rodrigues (1999, p. 67), ao descrever os conceitos de pobreza tradicional e contemporânea:

A pobreza tradicional está associada a uma situação crônica, geralmente localizada no mundo rural, que enquadra um estatuto inferior e desvalorizado. A nova pobreza está diretamente relacionada com as reestruturações econômicas e tecnológicas e com seus efeitos no sistema produtivo, expressos nomeadamente no crescimento do desemprego estrutural e na precariedade do emprego.

A autora acima também descreve acerca da pobreza temporária e duradoura. Para ela, a pobreza temporária está atrelada ao fluxo temporário de pessoas na pobreza. Contratos temporários de trabalho, por exemplo, poderia ser um causador de pobreza (ou riqueza) temporária, vez que a entrada e saída de pessoas dessa situação se daria temporariamente. Já a pobreza duradoura está relacionada ao próprio processo cíclico de reprodução da pobreza. Utilizando o mesmo instituto do trabalho acima, um exemplo de pobreza duradoura seria o desemprego estrutural, causado pelo permanente desemprego ocasionado pelas mudanças tecnológicas contemporâneas.

A literatura ainda aborda algumas medidas de pobreza, tais como monetária e não monetária. Em todo o caso, apesar de a variável financeira ser um instrumento significativo para a pobreza, não é seu único indicador. Para uma abordagem mais adequada desse fenômeno, deve-se interpretar a pobreza como a privação de capacidades social, econômica, cultural e política (Alves, 2009, p. 125; Rodrigues et al., 1999, p. 66; Sen, 2001, p. 87).

Com a crise gerada pela incapacidade de alguns países gerar investimentos e a introdução do neoliberalismo, houve uma acentuação da pobreza, limitando a atuação do Estado e transferindo para a Família a responsabilidade para responder por essa deficiência:

Diante da ausência de políticas de proteção social à população pauperizada, em consequência do retraimento do Estado, a família é chamada a responder por esta deficiência se receber condições para tanto. O Estado reduz intervenções da área social e deposita na família uma sobrecarga que ela não consegue suportar tendo em vista sua situação de vulnerabilidade (GOMES; PEREIRA, 2004, p. 362).

Como a família também não consegue suportar essa sobrecarga, sobretudo pela existência de vulnerabilidades também nos núcleos familiares, o Estado busca alternativas para conter o avanço da pobreza. É nesse contexto que os Estados buscam formas de positivar os direitos fundamentais como elementos mínimos que devem ser assegurados aos que deles necessitem.

Ocorre que os direitos fundamentais são efetivados mediante políticas públicas por meio da focalização, isto é, da identificação do público alvo daquela política social. A ideia de focalização aparece relacionada com os dados estatísticos e de controle social disponibilizados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (Pnud). A focalização no pobre e na pobreza se utiliza de critérios pré-estabelecidos que, de modo incoerente, se constitui de forma se preocupar mais com os gastos sociais¹⁶ e menos com o tratamento do pobre e da pobreza:

Até os anos 1980, a “cidadania” ficava restrita aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, limitando-se a uma Cidadania Regulada. A Constituição Federal de 1988, ao instituir o conceito de Seguridade Social apontou para a conquista da Cidadania enquanto um direito universal, mas as lutas sociais não conseguiram efetivar essa conquista que foi barrada pela crise fiscal do Estado nos anos 1980 e pela adoção do Projeto neoliberal, nos anos 1990. Registra-se então um reverso da universalidade para a focalização e da participação social assumida na luta social como condição de controle social das Políticas Públicas, passando a se constituir forma de controle do Estado sobre os gastos sociais (SILVA, 2005, p.06).

¹⁶ “No Brasil, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter trazido à tona a ideia de política pública como instrumento de inclusão por meio de ações que visavam proporcionar o resgate da chamada dívida social, a lógica da agenda do ajuste macroeconômico, a partir do Plano Real, impôs a substituição de políticas com validade universal por programas de transferência de renda ostensivamente focalizados sobre os mais pobres e vulneráveis representantes da sociedade brasileira. Assim, uma das frentes de batalha do reajuste estrutural dos governos se situa na delimitação quase que cirúrgica dos públicos-alvo e na racionalização contabilista das atribuições das políticas sociais, muitas vezes denunciadas como sendo responsáveis pelo déficit público” (LAVERGNE, 2012, p. 324).

Para atender aos objetivos propostos no presente trabalho, se faz necessária uma abordagem acerca da teoria dos direitos fundamentais, no intuito de expor as bases conceituais que sustentam o Estado Democrático de Direito e a dignidade humana, no intuito de avaliar como o Programa Bolsa Família está atendendo aos fins pretendidos em seu regulamento.

3.2 Afirmação histórica, eficácia jurídica e efetividade dos direitos fundamentais sociais

O debate sobre a proteção estatal de grupos desfavorecidos é tão antigo quanto às primeiras ações nesse sentido. Sabe-se que a convivência humana demanda normas regulatórias que sejam capazes de sintetizar a vontade da maioria sobre a minoria sem que essa sobreposição cause qualquer espécie de convulsão social, tornando possível o convívio harmônico entre Estado (*lato sensu*) e homens. Ocorre que a dificuldade reside em estabelecer e delimitar o conteúdo dessas normas e instrumentos regulatórios que garantam a efetividade dos direitos fundamentais para uma existência digna da sociedade.

Não é possível estabelecer que o assunto tenha a sua origem no constitucionalismo social do século XX. Muito antes disso o tema já era discutido, tendo sido, não sem críticas, objeto de produção legislativa em países como Inglaterra, desde o início do século XVII. Entretanto, não há como negar que a incorporação gradativa de um conjunto de direitos ao texto constitucional, geralmente representado pela Carta Mexicana (1917), seguida pela Constituição de Weimar (1919), acirra essa discussão. Apresenta-se um receituário diferente para as democracias de massa, ensejando-se uma série de novas questões.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova ordem jurídica. Privilegia, expressamente, como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro a dignidade da pessoa humana, unifica e reforça o rol de direitos fundamentais que nela vêm expressos, dando verdadeira ênfase aos chamados Direitos Sociais. A partir de então, o Estado assume papel de garantidor desses direitos, elevando-os a status constitucional.

Direitos estes, muitas vezes de caráter prestacional, que são destinados a garantir condições materiais básicas para a população, buscando-se promover a igualdade material¹⁷. Os direitos fundamentais que, no constitucionalismo liberal, eram interpretados como direitos

¹⁷ A igualdade material pode ser resumida em tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual na medida em que se desiguam. Essa modalidade de igualdade, também chamada de isonomia, é mais aprofundada nos trabalhos de Sunstein, (2009, p. 174-175) e Streck (2001, p. 283).

individuais passam a ter uma destacada face social. Como resultado, prestações materiais passam a ser impostas aos poderes públicos, balizadas pelo mandamento constitucional.

Para percorrer esse caminho, inicialmente apresentaremos uma base que consideramos relevantes na análise da política social apresentada. Isso, porque os direitos fundamentais, criados pelo Estado como válvula de escape aos conflitos sociais ocasionados pelo avanço da pobreza e da desigualdade social, possuem peculiaridades tanto no seu modo de aplicação como de abstenção, proporcionando garantias diferentes para casos diferentes.

Inicialmente procuraremos definir conceitos básicos como o núcleo essencial, mínimo existencial, reserva do possível e o princípio do não retrocesso.

3.3 Proteção ao núcleo essencial

Para combater o esvaziamento ou supressão dos direitos e garantias fundamentais, há limites que devem ser impostos com o fito de resguardar o que há de mais importante e essencial ao ser humano. Um desses limites é denominado núcleo essencial dos direitos fundamentais, considerado por alguns doutrinadores como conteúdo essencial dos direitos fundamentais.

A ideia da existência de um núcleo essencial dos direitos fundamentais mostra-se um importante expediente para evitar que tais direitos fiquem a mercê da vontade do legislador ordinário. Isso, porque os direitos fundamentais estão previstos constitucionalmente e sua aplicação se dá por uma legislação criada após ela, muitas vezes, por meio de políticas públicas. Dessa forma, com o intuito de não deixar a interpretação dos direitos fundamentais unicamente nas mãos do legislador, tamanha variedade de interpretações que podem ser extraídas em favor ou desfavor dos cidadãos, criou-se o que se convencionou chamar de núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Entretanto, mesmo útil, a doutrina demonstra uma grande dificuldade na construção de um conceito ou mesmo na tarefa de definir o seu conteúdo. Assim, segundo Ana Maria D'Ávila Lopes:

A natureza principiológica dos direitos fundamentais, que os caracteriza como semântica e estruturalmente abertos, exige, na maioria das vezes, sua concretização via normas infraconstitucionais. Nesse sentido, a garantia do conteúdo essencial foi criada para controlar a atividade do Poder Legislativo, visando evitar os possíveis excessos que possam ser cometidos no momento de regular os direitos fundamentais

(LOPES, 2007).

No direito comparado, encontra-se o núcleo essencial dos direitos fundamentais como um conteúdo mínimo irredutível, impassível de restrição na Lei Fundamental Alemã (art. 19, § 2º). Na Constituição Portuguesa (art. 18, III), surge como um limite à restrição. Os direitos fundamentais podem ser restringidos desde que não seja afetado o seu conteúdo essencial. Os mecanismos para a proteção desse núcleo essencial encontram respaldo no que se convencionou chamar de “limite dos limites”.

Nossa Constituição Federal não prevê expressamente a proteção ao núcleo essencial. Entretanto, para Gilmar Ferreira Mendes, trata-se de uma garantia evidente. Segundo ele, “é fácil ver que a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais deriva da supremacia da Constituição e do significado dos direitos fundamentais na estrutura constitucional dos países dotados de Constituições rígidas” (MENDES, 1998, p. 35).

No Brasil, há uma importante discussão doutrinária que diz respeito ao entendimento de qual seria o real objeto do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Trata-se de um direito individual ou uma garantia coletiva? Buscando responder essa questão, o doutrinador Robert Alexy (2002) apresenta duas teorias até então construídas pela doutrina: a objetiva e a subjetiva.

A teoria objetiva defende que o objeto do núcleo essencial de um direito fundamental se refere à proteção geral e abstrata prevista na norma. Logo, o que se pretende por meio da ideia de um núcleo essencial é evitar que a vigência de uma norma infraconstitucional seja disposta de tal forma que se perca toda a importância para todos os indivíduos ou para a maior parte deles ou, em geral, para a vida social (ALEXY, 2002, p. 282).

O conteúdo essencial é aferido a partir da referência no ordenamento jurídico como um todo, na sociedade em si, é por esta particularidade que ele não poderia ser atingido. O conteúdo essencial é definido como norma objetiva, de modo que sempre que permanecer válido para os demais indivíduos, poderá ser totalmente restringido num dado caso concreto.

Segundo a teoria subjetiva, o objeto do núcleo essencial se refere à proteção do direito fundamental do particular. Os direitos fundamentais são vistos, primariamente, como posições dos indivíduos. Ao se estabelecer uma proibição a qualquer pretensão que leve ao sacrifício do conteúdo essencial de um direito fundamental, protege-se o direito do indivíduo. Assim, tal teoria se materializa na máxima de que em caso algum pode ser sacrificado o

direito subjetivo de um homem, a ponto de, para ele, esse direito deixar de ter qualquer significado (CANOTILHO, 1999, p. 419).

Robert Alexy defende que apesar dos problemas de conteúdo essencial ter mais fácil entendimento dentro da teoria subjetiva, para se ter a máxima garantia de ambos os direitos, não se deve adotar exclusivamente uma teoria sob pena de sua aplicação sofrer efeitos indesejáveis (ALEXY, 2002, pp. 287-288).

Canotilho segue na mesma linha de raciocínio de Alexy ao afirmar que a opção unilateral das teorias pode trazer efeitos indesejáveis à aplicação:

A solução do problema não pode reconduzir-se a alternativas radicais porque a restrição dos direitos, liberdades e garantias deve ter em atenção a função dos direitos da vida comunitária, sendo irrealista uma teoria subjectiva desconhecadora desta função, designadamente pelas consequências daí resultantes para a existência da própria comunidade, quotidianamente confrontada com a necessidade de limitação dos direitos fundamentais mesmo no seu núcleo essencial (ex: penas de prisão longas para crimes graves, independentemente de se saber se depois do seu cumprimento restará algum tempo de liberdade ao criminoso) (CANOTILHO, 1999, 419).

Ainda existe outro questionamento sobre a possibilidade de relativização da proteção ao núcleo essencial. Trata-se da força das garantias concedidas ao núcleo essencial de um direito fundamental. Nesse sentido, a proteção a esse núcleo aconteceria de forma absoluta ou relativa?

De acordo com a teoria absoluta, o núcleo jamais poderia ser restringido, mesmo antes de feita a ponderação¹⁸. Para as teorias absolutas, o ‘conteúdo essencial’ consistiria num núcleo fundamental, determinável em abstrato, próprio de cada direito e que seria, por isso, intocável. Referir-se-ia a um espaço de maior intensidade valorativa, seria o ‘coração do direito’ que não poderia ser afetado, sob pena de o direito deixar realmente de existir (ANDRADE, 2006, p. 304). Uma das críticas mais pertinentes relata que a ponderação seria ilusória e, portanto, não surtiria efeitos, visto que sua imutabilidade precedia a própria ponderação (BARCELLOS, 2005, pp. 142-144).

Para José Carlos Vieira de Andrade, o limite absoluto é a dignidade da pessoa, do

¹⁸ De acordo com o princípio da Unidade da Constituição, não há hierarquia entre as normas, que por sua vez devem ser interpretadas e aplicadas em harmonia com as outras normas. Ocorre que há diversos casos em que há conflitos entre as normas fundamentais (por exemplo: direito a intimidade x direito a publicidade). A ponderação de interesses consiste no método de equacionamento das colisões de princípios da Lei Maior, buscando o ponto ideal. Nesse método, a restrição de cada bem jurídico envolvido se dá na menor medida possível para satisfazer em sua maior medida possível o interesse contraposto (SARMENTO, 2003).

homem concreto como ser livre. A dignidade do homem livre constitui a base dos direitos fundamentais, sendo o princípio da unidade material. Assim, se a existência de outros princípios e valores justifica que os direitos possam ser restringidos, a ideia de o homem como ser digno e livre tem de ser vista como um limite absoluto a esse poder de restrição (ANDRADE, 2006, p. 306).

Por outro lado, a teoria relativa sugere que a proteção ao núcleo se dá somente após o processo de ponderação. Desse modo, somente com a análise do caso concreto é que conheceríamos o núcleo essencial dos direitos e garantias fundamentais. A crítica mais pertinente relata que a submissão do núcleo à ponderação poderia levá-lo a um processo de esvaziamento, tornando-a justamente naquilo que ela visa proibir.

No mesmo sentido, José Joaquim Gomes Canotilho defende que a escolha entre uma das teorias não pode levar a posições radicais já que a comunidade é confrontada diariamente com a necessidade de limitar os direitos fundamentais, sendo irrealista uma teoria subjetiva desconhecadora disso. Além disso, a garantia do núcleo essencial por sua vez não pode descurar da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, devendo evitar restrições que eliminem totalmente um direito subjetivo fundamental (CANOTILHO, 1999, p. 419).

Não é sem motivos que a doutrina vê com reservas a possibilidade de ponderar um direito fundamental para além do limite do núcleo essencial. Todavia, parece correto afirmar que autores como Gilmar Ferreira Mendes admitem a ponderação, inclusive, deste núcleo essencial. Para ele, trata-se de uma proteção do direito fundamental frente a restrições desproporcionais. Em sentido contrário, podemos compreender que sempre que a restrição for cabível, em medida adequada e proporcional, o núcleo essencial pode ser atingido.

De ressaltar, porém, que, enquanto princípio expressamente consagrado na Constituição ou enquanto postulado constitucional imanente, o princípio da proteção do núcleo essencial (*Wesensgehaltsgarantie*) destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental mediante estabelecimento de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais (MENDES, 1998, p. 39).

Os direitos fundamentais sociais de caráter positivo, geralmente, exigem a atividade do legislador. Assim, a garantia do núcleo essencial fornece um parâmetro a mais de controle da constitucionalidade, exigindo-se dos intérpretes das normas jus fundamentais uma carga de argumentação supletiva sempre que sua intervenção buscar, de alguma forma, atingir o conteúdo mais essencial previsto na norma, que justifica sua existência no ordenamento jurídico.

Portanto, observa-se que os direitos fundamentais são revestidos desse conteúdo essencial que, embora com delimitação controversa, visa evitar que os direitos fundamentais sejam restringidos, de forma que os que dele necessitem não sejam atingidos por essa restrição. Dessa forma, mesmo que a pobreza e a desigualdade não diminuam, pelo menos estagnarão se o núcleo essencial desses direitos for preservado.

3.4 Mínimo Existencial

Nem sempre se reconheceu a possibilidade de se exigir do Estado as garantias fundamentais. O fato é que, após diversas experiências em diferentes lugares, se firmou o entendimento de que a pobreza, a desigualdade e a exclusão social são fatores de algum modo afetos ao Estado. “De qualquer modo, tal raciocínio é conexo com a ideia de imputar ao Estado o dever promover os direitos sociais (direito positivo), assim como algo que não se pode subtrair dos indivíduos (direito de defesa)” (ANDRADE, 2006, p. 403).

Especialmente após a II Guerra Mundial, a noção de mínimo existencial foi muito difundida na Alemanha. Como observa Andrés J. Krell, praticamente todos os autores alemães concordam que o Estado Social deve garantir aos cidadãos sua existência física com dignidade, um “mínimo social”, extraído do princípio da dignidade humana e do direito à vida e à integridade física. A partir de então a jurisprudência alemã passa a defender a existência da garantia a um “mínimo vital” (KRELL, 2002, pp. 60-61).

Na doutrina brasileira, Ana Paula de Barcellos relaciona sua noção de mínimo vital a um núcleo irredutível do princípio da dignidade humana, o qual abarcaria um mínimo relacionado aos direitos individuais de liberdade (direitos de primeira dimensão), bem como a outros elementos de ordem prestacional (direitos de segunda dimensão): a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso ao judiciário (BARCELLOS, 2002, p. 258).

Ingo Sarlet como parâmetro para uma correta construção do conteúdo do mínimo existencial escolhe além do direito à vida, o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento de nosso estado democrático de direito:

Neste contexto, cumpre registrar que o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações não se deverá restringir às hipóteses nas quais a própria vida humana

estiver correndo o risco de ser sacrificada, inobstante seja este o exemplo mais pungente a ser referido. O princípio da dignidade da pessoa humana assume, no que diz com este aspecto, importante função demarcatória, podendo servir de parâmetro para avaliar qual o padrão mínimo em direitos sociais (mesmo como direitos subjetivos individuais) a ser reconhecido. Negar-se o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito (ainda mais em face da norma contida no art. 208, § 1º, da CF, de acordo com a qual se cuida de direito público subjetivo) importa igualmente em grave violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que este implica para a pessoa humana a capacidade de compreensão do mundo e a liberdade (real) de autodeterminar-se e formatar a existência, o que certamente não será possível em se mantendo a pessoa sob o véu da ignorância (SARLET, 2007).

Ingo Wolfgang Sarlet aponta para a necessidade de reconhecimento de certos direitos subjetivos a prestações ligados aos recursos materiais mínimos para a existência de qualquer indivíduo. A existência digna, segundo ele, estaria intimamente ligada à prestação de recursos materiais essenciais, devendo ser analisados diversos fatores subjetivos ao indivíduo, tais como o acesso à assistência social, à previdência social, à saúde, à moradia à educação e ao lazer (SARLET, 2007, p. 329-366).

Para o prestigiado autor gaúcho existe uma clara vinculação dos direitos fundamentais sociais com um conjunto de condições materiais mínimas que propiciam uma vida com dignidade (SARLET, 2006, p.563). Se essa vinculação parece evidente, é igualmente evidente, o fato de que há uma série de aspectos controversos envolvendo a matéria.

Parece-nos difícil se falar em vida digna se o indivíduo não tem à sua disposição as condições mínimas de sustento físico e participação na vida social e política. O núcleo essencial restaria violado. Aflora, assim, a percepção de que a garantia dessas condições mínimas independe de uma expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, já que decorrente da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2006, p.572).

Ricardo Lobo Torres (2007) também se manifesta sobre o assunto afirmando que o mínimo existencial corresponde a um direito constitucional prontamente exigível.

O mínimo existencial não tem conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. [...] Sem o mínimo necessário a existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecerem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros os doentes mentais e os indigentes podem ser privados (TORRES, 2007, p. 69).

Fácil ver que encontramos na doutrina diversas definições para mínimo

existencial. Acredita-se que esta variação decorre precisamente da concepção que cada autor possui do que venha a corresponder às necessidades indisponíveis de cada ser humano.

Entretanto, ainda que a definição de um mínimo existencial possa variar, há que se entender que determinadas prestações materiais são consideradas essenciais para a manutenção da vida humana com dignidade. Assim, estando a vida humana em risco, poderá o intérprete declarar a presença do mínimo existencial.

Ingo Sarlet observa, ainda, que uma importante análise deve ser feita em relação ao mínimo existencial: a de se verificar que esse mínimo seja, também, suficiente para garantir as condições materiais mínimas para o exercício da liberdade efetiva e não meramente formal, estando portado embasado diretamente no princípio da liberdade e da autonomia (SARLET, 2006, p.568). Nesse sentido, é essencial buscar a igualdade substantiva, o desenvolvimento de condições dignas de vida, bem como, sua progressiva e almejada melhoria.

Deve existir, sempre, o cuidado para que a referência a um mínimo existencial não se revele redutora do alcance dos direitos sociais, por meio de um parâmetro que ronda o limiar da pobreza e corrobora para manutenção das desigualdades socioeconômicas, ferindo tanto o princípio da dignidade da pessoa humana como o princípio da igualdade em sentido substancial.

Parece difícil falar em vida digna se o indivíduo não tem à sua disposição as condições mínimas de sustento físico e participação na vida social e política. Aflora, assim, a percepção de que a garantia dessas condições mínimas independe de uma expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, já que decorrente da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2006, p.572).

Percebe-se, no decorrer da abordagem da teoria do mínimo existencial, que há uma nítida correlação com o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Isso, porque a ideia de um mínimo necessário para se ter uma vida digna, representa o núcleo essencial desses direitos sociais. Daí, percebe-se que o mínimo existencial não se trata de uma mera garantia de sobrevivência, mas de um direito negativo ou direito de defesa, como algo que não se pode subtrair do ser humano por estar implicitamente positivado na Carta Magna.

Destaque-se, conforme prevê Neumann (1995, p. 425), a garantia do mínimo existencial, todavia, não tem cunho eminentemente assistencialista, vez que se articula com a noção de uma ajuda para a autoajuda (*Hilfe zur Selbsthilfe*), não tendo por objeto o

estabelecimento da dignidade em si mesma, mas a sua proteção e promoção.

Ocorre, que há certa dificuldade, por parte do estado, de prover o acesso universal e igualitário aos serviços ligados à saúde, à assistência, ao lazer, à educação, entre outros direitos. Isso, porque o estado possui limitações e dependência de recursos financeiros, pautados dentro de uma “reserva do possível”. Novamente Ingo Wolfgang Sarlet se posiciona:

[..] cremos ser possível afirmar que os direitos fundamentais – de modo particular os sociais – não constituem mero capricho, privilégio ou liberalidade, engendrados que foram (no caso dos direitos sociais a prestações) no contexto de um constitucionalismo dirigente “fracassado e superado”, mas sim premente necessidade, já que a sua desconsideração e ausência de implementação fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa humana, em todas as suas manifestações, além de conduzir (..) a uma lamentável, mas cada vez menos contornável e controlável, transformação de muitos Estados Democráticos de Direito em verdadeiros “estados neocoloniais” (SARLET, 2007, p. 386).

Podemos afirmar, no caso brasileiro, que se é utópica a visão daqueles que clamam por uma eficácia imediata de todos os direitos sociais, igualmente é controversa a postura dos que tentam desenquadrar os direitos sociais como direitos fundamentais, outorgando às dificuldades efetivamente existentes o cunho de barreiras intransponíveis. É preciso encontrar um meio termo.

É possível acreditar que existam aqueles que afirmem que negar direitos fundamentais, em face de argumentos, tais como o da ausência de recursos, não compromete a existência do indivíduo. Entretanto, essa afirmação fere o princípio da dignidade humana, que indubitavelmente pressupõe um certo grau de autonomia do indivíduo, no sentido de ser capaz de conduzir a sua própria existência. O papel do estado, nesse contexto, seria o de proporcionar esse grau de autonomia por meio de ações afirmativas, políticas públicas e transferência de renda, enfatizando novamente que essas medidas não caracterizam o mero assistencialismo, vez que se propõem, além de tudo, a promover a proteção da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

Neste sentido, não restam dúvidas de que manter o indivíduo sob o véu da ignorância absoluta significa tolher a sua própria capacidade de compreensão do mundo, sua liberdade de autodeterminação, sua autonomia. O princípio da dignidade da pessoa humana pode vir a assumir, portanto, importante função demarcatória, estabelecendo a fronteira para o que se convencionou denominar de padrão mínimo na esfera dos direitos sociais (SARLET, 2007, p. 374).

Assim, verifica-se que para Ingo Sarlet não é só o mínimo existencial, entendido como mínimo de sobrevivência, faz pesar a balança da ponderação em prol da realização dos direitos fundamentais sociais, em detrimento da reserva do possível. O princípio da dignidade da pessoa humana surge como importante argumento de ponderação.

Apresentados estes argumentos, é possível conceber o mínimo existencial como um instrumento jurídico de importante valor enquanto mecanismo que representa o núcleo essencial dos direitos fundamentais e no mesmo passo é responsável por refrear a reserva do possível enquanto restrição aos direitos fundamentais sociais. A proteção dos direitos sociais não pode estar limitada a uma mera proteção à existência. É preciso que se garanta a existência digna, sob pena de comprometimento de todo o sistema constitucional e da legitimidade do Estado Democrático de Direito.

3.5 Mínimo existencial frente à reserva do possível

Gomes Canotilho (1999, p. 540) vê a realização e efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, mediante uma “reserva do possível”. Para o autor, o estado necessita de recursos para o provimento e realização desses direitos. Ocorre que nem sempre há recursos disponíveis para a efetivação de todos os direitos fundamentais, o que acaba na limitação e dependência econômica por parte do estado, que não consegue efetivar os direitos fundamentais. Essa teoria é uma adaptação da jurisprudência constitucional alemã e não reflete na íntegra seu essencial significado.

A reserva do possível na concepção alemã prevê que a previsão material dos direitos públicos está condicionada à disponibilidade dos respectivos recursos que são realizadas mediante a composição de orçamentos governamentais, ou seja, se as prestações positivas pelo Estado oneram diretamente o próprio Estado e indiretamente à população, não há porque onerar o Estado e a população para concretizar algo não necessário.

Na concepção brasileira, o Estado deve garantir os níveis essenciais de satisfação dos direitos prestacionais, trata-se de ponto de partida para a plena efetividade dos direitos. O cumprimento desta obrigação, entretanto, fica sujeito aos recursos disponíveis, devendo-se tomar medidas até o máximo possível dos recursos de que se disponham e demonstrar todo o esforço realizado para garantir a prioridade na satisfação desses direitos quando da alocação

dos recursos.

Caso o Estado não tenha a possibilidade de assegurar ou progredir em direção ao atendimento aos direitos sociais, tem como encargo justificar por que não avançou na consecução desses direitos. Cabe, ainda, ao Estado, supervisionar o grau de efetividade dos direitos prestacionais e formular um plano de ação ou uma estratégia para avançar no grau de realização desses direitos.

Desse modo, o que se verifica é que a positivação dos direitos sociais não se mostrou suficiente para garantir a sua exigibilidade. Mesmo entre os doutrinadores, existem aqueles que negam a possibilidade de se exigir diretamente em juízo a realização do objeto constitucionalmente previsto nestas normas jus fundamentais.

Alega-se que essa impossibilidade resulta do seu caráter aberto, carente de concretização. Pode-se, ainda, alegar que estes direitos dependeriam de provisão econômica, e, portanto, não poderiam ser realizados sem a necessária intermediação do legislador, democraticamente eleito. Assim, o Judiciário não poderia determinar seu cumprimento exclusivamente com fulcro nas normas constitucionais, vez que o legislador ordinário não as descreveu.

Assim, é preciso ter cautela para não cair no extremo de pensar que o Estado pode tudo. Não se deve, ainda, admitir que o Estado se encontre livre de suas obrigações, sempre que alegar estar em meio a crises econômicas, pois na real concepção do instituto que foi transposto para o Brasil e calcado na atual jurisprudência alemã, o estado é vinculado pelo mínimo existencial, e a reserva do possível escorada na previsão de recursos disponíveis não é limite fático e jurídico para a escusa de cumprimento destas garantias, conforme prevê Clèmerson Merlin Clève (2003, p.28):

É evidente que a efetivação dos direitos sociais só ocorrerá à luz das coordenadas sociais e econômicas do espaço-tempo. Mas a reserva do possível não pode, num país como o nosso, especialmente em relação ao mínimo existencial, ser compreendida como uma cláusula obstaculizadora, mas, antes, como uma cláusula que imponha cuidado, prudência e responsabilidade no campo da atividade judicial.

Robert Alexy (2002, p. 495) salienta que quando estão em jogo direitos sociais mínimos relacionados ao mínimo existencial, a alegação da prevalência de outros bens jurídicos, como a segurança orçamentária, não pode ser acatada. Defende que a realização do mínimo existencial não teria o condão de afetar de forma substancial os direitos individuais,

princípios ou bens jurídicos em conflito.

O autor não descarta a necessidade de muitos recursos financeiros para efetivar os direitos fundamentais sociais mínimos. Entretanto, segundo ele, essa realidade não nos permite inferir na inexistência de tais direitos. Os direitos conferidos podem ter mais peso que as razões de política orçamentária. Nesse sentido, aponta uma decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão que visando eliminar uma desigualdade de tratamento entre aqueles que recebiam prestações da assistência social ocasionou consequências orçamentárias.

Emerson Garcia (2004) defende que a reserva do possível somente poderia prevalecer em relação aos direitos fundamentais sociais, quando em jogo o mínimo existencial, se restasse demonstrada total impossibilidade fática de realização da prestação material. Entretanto, em se tratando de reserva jurídica, ou relacionada à alocação de recursos, o autor se posicionou pela impossibilidade de mitigação do direito fundamental em questão. Nesses casos, deve o Poder Judiciário determinar a realização dos gastos, garantindo a eficácia dos direitos sociais mínimos.

Tratando-se de impossibilidade jurídica, o que decorreria não da ausência de receita, mas da ausência de previsão orçamentária para a realização da despesa, deverá prevalecer o entendimento que prestigie a observância do mínimo existencial. Restando incontroverso o descompasso entre a lei orçamentária e os valores que integram a dignidade da pessoa humana, entendemos deva esta prevalecer, com o conseqüente afastamento do princípio da legalidade da despesa pública. Não fosse assim, seria tarefa assaz difícil compelir o Poder Público a observar os mais comezinhos direitos assegurados na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, o que terminaria por tornar legítimo aquilo que, na essência, não o é. Não é demais lembrar que, ao consagrar direitos, o texto constitucional implicitamente impôs o dever de que sejam alocados recursos necessários à sua efetivação. [...] Como desdobramento do que vem de ser dito, poderá o Poder Judiciário, a partir de critérios de razoabilidade e com a realização de uma ponderação responsável dos interesses envolvidos, determinar a realização dos gastos na forma preconizada, ainda que ausente a previsão orçamentária específica. Caberá ao Poder Executivo, nos limites de sua discricção política, o contingenciamento ou o remanejamento de verbas visando a tornar efetivos os direitos que ainda não o são.

Dessa forma, observa-se que o instituto da reserva do possível é um forte argumento comumente utilizado pelo estado para negar determinado cumprimento de um direito fundamental. No entanto, são poucos os casos onde esse instituto é adotado como suficiente para refrear a efetivação do mínimo existencial mediante ações estatais. Não deve o estado se utilizar do argumento de ausência de recursos para justificar a não efetivação de determinados direitos para determinada parcela da população, vez que, se tratando de um mínimo vital que garante a dignidade da pessoa humana, deve ser promovido e efetivado pelo

estado em sua máxima medida.

3.6 O princípio da proibição ao retrocesso

Outro instituto jurídico que compõe a teoria dos direitos fundamentais diz respeito ao princípio da proibição do retrocesso. Este, por sua vez, possui estreita ligação com a garantia do mínimo existencial, que por sua vez representa o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

O Estado, dentro de suas possibilidades, tem o dever de garantir o máximo possível no que tange à efetivação dos direitos fundamentais sociais, por meio de políticas públicas, composta por ações e omissões. Para isso, evidentemente, não deve recuar em relação àqueles já regulados por legislação infraconstitucional. Neste sentido, a lição de Cristina Queiroz (2006, pp. 69-70):

A 'proibição de retrocesso social' determina de um lado, que, uma vez consagradas legalmente as 'prestações sociais', o legislador não pode depois eliminá-las sem alternativas e compensações. Uma vez dimanada pelo Estado a legislação concretizadora do direito fundamental social, que se apresente face a esse direito como uma 'lei de proteção', a ação do Estado, que se consubstanciava num 'dever de legislar, transforma-se num dever mais abrangente: o de não eliminar ou revogar esta lei. Do outro, a garantia de uma proteção efetiva do direito jusfundamental não resulta criada a partir da legislação, antes esse âmbito de proteção vem garantido através da atuação dessa legislação. Nisso consiste o 'dever de proteção' jurídico-constitucional, que deve ser pressuposto quer pela administração pública quer pelo poder judiciário.

Pode-se definir o princípio da proibição de retrocesso como sendo aquele, segundo o qual, uma vez que os direitos fundamentais sociais venham a ser concretizados pelo legislador infraconstitucional, eles saem da esfera de disponibilidade do Poder Legislativo. Veda-se o retorno ao estado anterior, quando tais direitos fundamentais não gozavam de proteção efetiva.

Veja-se, não se pode falar em Estado Democrático de Direito se o ordenamento jurídico não gozar da mínima estabilidade, encontrando-se sujeito à livre disponibilidade do legislador, que dele possa valer-se da maneira que melhor lhe convier. Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 440) destaca com riqueza a relação entre o Estado Democrático de Direito e o conceito de segurança jurídica que deve ser adotado no princípio da proibição ao retrocesso:

Convém lembrar que, havendo (ou não) menção expressa no âmbito do direito positivo a um direito à segurança jurídica, de há muito, pelo menos no âmbito do pensamento constitucional contemporâneo, se enraizou a idéia de que um autêntico Estado de Direito é sempre também - pelo menos em princípio e num certo sentido - um Estado da segurança jurídica, já que, do contrário, também o 'governo das leis' (até pelo fato de serem expressão da vontade política de um grupo) poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades. Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito.

Percebe-se que, mesmo não havendo em nosso ordenamento jurídico uma menção expressa ao princípio da proibição de retrocesso, tal princípio encontra-se consagrado implicitamente, não apenas porque a segurança jurídica decorre da própria ideia de Estado Democrático de Direito, mas também porque retroceder nos direitos fundamentais sociais concretizados seria ferir a própria teoria dos direitos fundamentais.

Entretanto, Robert Alexy (2002, pp. 286-291) defende a possibilidade de se afastar um direito fundamental, à medida que se pretenda privilegiar outro direito fundamental que tenha maior peso no caso concreto. Nesse caso, em nenhuma hipótese, poder-se-ia admitir que o peso de tal direito fundamental a ser privilegiado fosse tal que justificasse o afastamento do próprio núcleo essencial do direito fundamental ou da própria dignidade da pessoa humana que se encontra na base de todos os direitos fundamentais:

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas ('lei da segurança social', 'lei do subsídio de desemprego', 'lei do serviço de saúde') deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstrato um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (CANOTILHO, 1999, p. 327).

Além disso, os princípios constitucionais têm, pela própria natureza, a característica de constante conflito, exigindo-se sempre a ponderação. Surge, assim, uma interessante ressalva ao princípio, aquela que defende a possibilidade de retrocesso quando o legislador infraconstitucional privilegia um direito fundamental social frente a outro já concretizado. Nesse caso, ele estará exercendo a opção de privilegiar um valor constitucional

que, a seu ver, entrou em choque com aquele direito, exigindo o seu sacrifício (COUTINHO, 2007, p. 147).

Torna-se possível concluir que a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional deve se ater à esfera dos direitos fundamentais sociais que estejam consagrados em princípios. É válido lembrar que nesse caso, a opção legislativa pode ser submetida ao controle decorrente do princípio da proporcionalidade e ao princípio da razoabilidade. Assim, não é apenas o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais que servirá de limite à ação do legislador, conforme pontua Ingo Sarlet (2007, p. 465).

Tendo em conta que a dignidade da pessoa humana e a correlata noção de mínimo existencial, a despeito de sua transcendental e decisiva importância, não são os únicos critérios a serem considerados no âmbito da aplicação do princípio da proibição de retrocesso, importa relembrar aqui as noções de segurança jurídica e proteção da confiança, igualmente referidas na decisão colacionada. Assim, é certo que também na esfera da proibição do retrocesso, a noção de segurança jurídica pressupõe a confiança na estabilidade de uma situação legal atual. Com efeito, a partir do princípio da proteção da confiança, eventual intervenção restritiva no âmbito de posições jurídicas sociais exige, portanto, uma ponderação (hierarquização) entre a agressão (dano) provocada pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo almejado pelo legislador para o bem da coletividade.

A análise do princípio da proibição de retrocesso não pode restringir-se a dizer que tal proibição deve ser apenas relativa, porque se resguarda a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional. É absolutamente indispensável que o estudo da questão destaque que tal liberdade de conformação tem limites, como a impossibilidade de se afetar o núcleo essencial dos direitos sociais ou a impossibilidade de retrocesso desses direitos quando se encontra em clara ofensa a alguma regra constitucional.

3.7 O Estado Democrático Social de Direito: breve resgate histórico

Como se observou nos tópicos anteriores, os direitos fundamentais são prontamente exigíveis perante o Estado, podendo sofrer restrições sem que estas importem na total negativa de um direito fundamental em detrimento de outro. Dessa forma, em razão de uma vinculação normativa prevista constitucionalmente, a eficácia jurídica da norma deve ser respeitada para que se tenha um grau de satisfação e de eficácia social dos direitos fundamentais. Estes, por sua vez, são efetivados mediante políticas públicas.

Para se adentrar na discussão acerca da elaboração de políticas públicas, é de extrema importância se compreender como se deu a formação do Estado Democrático Social de Direito, considerando, sobretudo, as principais transformações sofridas pelo Estado de Direito ao longo de sua vigência.

As concepções acerca do Estado Moderno sofreram diversas mutações históricas até sua atual concepção. Na antiguidade o Estado era sinônimo de cidade, enquanto poder absoluto expresso pela imposição e sobreposição de vontades nas relações comerciais, socioeconômicas, culturais e políticas das pessoas e instituições. Já na Idade Média, houve considerável amenização dessa sobreposição de vontade, que ainda persistiu de um senhor feudal sobre seus servos. Já o período do Renascimento (Séc. XIV-XVI) foi marcado por constantes conflitos entre a autodeterminação local (soberania dos povos) e a liberdade do mercantilismo (soberania dos mercados), ensejando a transferência de um Estado Absoluto para um Estado Constitucional, limitado pela Constituição e sua legislação (BONAVIDES, 2015, p.37-39).

Esse Estado Constitucional, também chamado de Estado de Direito, passou por pelo menos três momentos essenciais e sucessivos: Estado Liberal (Estado constitucional da separação de poderes), Estado Social (Estado constitucional dos direitos fundamentais) e Estado Democrático (Estado constitucional da democracia participativa) (BONAVIDES, 2015, p.47).

No Estado Liberal, os direitos individuais e as garantias das liberdades civis e políticas foram marcados pela autonomia concedida aos indivíduos, proporcionando-lhes sua proteção e a proteção dos direitos de propriedade por meio de uma regulação restrita aos interesses sociais. Essa época foi regida pelo positivismo jurídico.

Já no Estado Social, em decorrência de pressões populares que ocorreram pelo avanço da tecnologia e da era da industrialização, os governos ocidentais começaram a adaptar suas legislações positivando alguns direitos fundamentais sociais com a finalidade de proteger os trabalhadores em meio a delicada e desumana situação vivenciada pelos trabalhadores nas cidades industrializadas da Europa ao longo do século XIX (WEIS, 2012, p.49).

Já o Estado Democrático, terceira modalidade decorrente do Estado de Direito, ainda se encontra em metamorfose, onde repousa em um paradoxo que compreende, de um lado, a reafirmação dos ideais liberais e um capitalismo selvagem e de outro lado o avanço

dos direitos fundamentais e a concretização da justiça social, igualdade material e desenvolvimento social, senão vejamos:

Com efeito, nesse sentido caminha, em sua derradeira manifestação de aperfeiçoamento e legitimidade, o sistema político das sociedades vocacionadas para a legítima democracia direta, que não pode ser outra senão aquela indissolúvelmente associada ao conceito de democracia como o mais novo e fundamental direito da pessoa humana, direito síntese, cuja essência consiste em compendiar, numa união inviolável, a justiça, a liberdade e a igualdade (BONAVIDES, 2015, p.547).

Dessa forma, em razão da premissa do atual papel dos direitos fundamentais, que por sua vez inclui a democracia como elemento constitutivo e fundamento do Estado Democrático Social de Direito, é possível afirmar que as ações estatais (políticas públicas) devem ser regidas por normas e regulamentos com a finalidade de promover e proteger os direitos fundamentais mínimos, respeitando sempre o princípio da máxima efetividade e eficácia desses direitos.

3.8 Direitos fundamentais e políticas públicas

Não é tarefa fácil efetivar os direitos fundamentais e implementar políticas públicas¹⁹ responsáveis pela redução das desigualdades sociais. É necessária uma ação conjunta entre o Governo Federal e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, gestores dos bens públicos, para enfrentar, planejar e formatar essas políticas buscando a justiça social. Marta Assunção Rodrigues assim prescreve:

Jogar o jogo da política democrática, ética, e da justiça social é o desafio que os gestores de políticas públicas têm de enfrentar para planejar, administrar e extrair recursos e formatar políticas redistributivas que busquem promover sociedades mais iguais e mais livres, num contexto mundial de profundas mudanças econômicas, demográficas e ideológicas (RODRIGUES, 2011, p.78).

¹⁹ As políticas públicas constituem uma estratégia de ação pensada, planejada e guiada por uma racionalidade coletiva, que coloca o Estado e a sociedade como agentes que desempenham as diretrizes dessa estratégia. Algumas características centrais podem ser descritas. Como prestação positiva por parte do Estado, as políticas públicas constituem uma linha de orientação para as ações públicas, fiscalizada por um agente público, mediante o controle e participação da sociedade. Essa intervenção visa concretizar os direitos sociais e são guiadas pelo princípio do interesse comum e da soberania popular (PEREIRA, P.A.P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI et al. **Política Social no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008).

Compreendendo a complexidade da discussão acerca das políticas públicas no contexto mundial, não se pretende esgotar referidas discussões para atingir os objetivos inicialmente propostos. No presente tópico, será abordado um percurso histórico das políticas públicas, analisando, sobretudo, sua efetividade quanto a efetivação dos direitos humanos e fundamentais.

O primeiro marco histórico que se aborda, parte da ideia consagrada da divisão de poderes formulada por Montesquieu em sua obra “o espírito das leis” (1748). O executivo assume a responsabilidade dos atos de gestão pública, ao passo que ao legislativo cabe formular normas coerentes que proporcionem a garantia eficaz dos direitos sociais. Assim, a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito Social resulta, acima de tudo, em uma articulação conjunta entre legislativo e executivo na formulação de políticas públicas que garantam o mínimo existencial e o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A política pública, enquanto área de conhecimento, nasce por volta dos anos 50 a partir de uma série de estudos oriundos da área de Ciência Política, nos Estados Unidos. Já na Europa, as primeiras reflexões começaram a ser feitas a partir dos anos 70 como parte de uma teoria que buscava explicar a relação entre Estado e Governo, conforme explica Klaus Frey:

Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de 'policy science', ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da socialdemocracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente. Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (FREY, 2000, p. 214).

Conforme assegura a cientista política Celina Souza, a política pública, no contexto mundial, é apresentada como ciência acadêmica e como parte prática integrante dos orçamentos governamentais a partir de quatro pensadores: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965). As contribuições de cada um são descritas com detalhes pela autora:

Laswell (1936) introduz a expressão policy analysis (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy

makers), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Já no Brasil, é apenas por volta dos anos de 1990 que a temática da avaliação de políticas públicas se intensifica, em um contexto de reforma do Estado através de uma agenda neoliberal, assumindo, a partir de então, um papel de destaque nos poderes públicos da América Latina (RODRIGUES, 2008, p. 8).

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn e Gould (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986), por sua vez, segue o mesmo raciocínio ao descrever que a: “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

A partir de uma convergência entre as teorias que buscavam delimitar o que é política pública, as discussões passam a ser centradas na análise das perspectivas políticas nos processos decisórios de elaboração de uma política pública, buscando a solução de problemas específicos. Assim, conforme assevera Carvalho (2008, p. 5), “políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...)”.

Buscando partir de um denominador comum entre as citadas teorias que nos permita trabalhar aspectos avaliativos das políticas públicas sem excluir as demais conceituações acerca do tema, propõe-se a definição de políticas públicas como mecanismo utilizado pelo Estado para solucionar (ou não) determinado problema social, buscando, em sua essência, o desenvolvimento em suas mais variadas vertentes (econômica, social, cultural

e demais).

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, nos autores retro citados sobre o tema, uma visão holística em que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e múltiplas perspectivas contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância destes fatores tomados singularmente.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Apenas com a execução das políticas públicas de modo satisfatório é que se torna possível a efetivação dos direitos fundamentais nos moldes em que a Constituição descreve.

3.81 Elaboração das políticas públicas

Para destacar a afirmação de que políticas públicas são mecanismos que devem ser utilizados pelo Estado para a solução de uma questão social, revela-se imprescindível a compreensão do que se compreende como um problema público social. Parte-se aqui da compreensão de que uma política pública deve passar por fases dinâmicas para sua formulação e implementação. Esse microssistema é formado, pelo menos, por três etapas: formulação, validação e ponderação de sua eficiência (otimização).

Cada etapa, por sua vez, possui microetapas que proporcionam o cumprimento sistemático de cada etapa. Podemos resumir da seguinte forma: na etapa de formulação, são identificadas a definição da agenda política e a formulação de alternativas. Já na etapa de implementação, são identificadas a tomada de decisão e a própria fase de implementação. Por fim, a etapa de avaliação não possui microetapas, sendo a avaliação a etapa de compreensão da política pública como um todo.²⁰

O primeiro ponto facilmente identificado na construção de uma política pública é

²⁰ Essa compreensão é relativa a depender da base teórica utilizada. Por exemplo, os pesquisadores da área de avaliação de políticas públicas, principalmente no cenário internacional, tradicionalmente voltaram-se mais para uma avaliação de tomada de decisões, ou mesmo de resultados, se utilizando de pesquisas quantitativas para suas avaliações. Já Lea Rodrigues (2008) e Lejano (2006) utilizam como avaliação de uma política pública pelo menos 4 (quatro) etapas em uma metodologia de avaliação multidimensional e interdisciplinar denominada “avaliação em profundidade”.

a identificação dos objetos que pertencerão a aquela agenda política. Essa etapa é essencial na identificação dos problemas que serão trabalhados naquela política pública. Para Leonardo Secchi (2010, p. 7), o problema é “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

Considerando que o objeto da agenda política é a resolução de problemas sociais no contexto analisado e a compreensão de sua real situação, buscando certa conformidade mediante a justiça social, é imprescindível a compreensão do que é um problema público. Novamente, Secchi define:

A definição do que seja um “problema público” depende da interpretação normativa de base. Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivos o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).

A partir da identificação de uma situação socialmente relevante e inadequada (problema público), passa-se a formular as possibilidades de intervenção desse problema, buscando sua resolução ou controle. Nesse segundo momento, são levantadas questões que versam sobre as linhas de ação a serem utilizadas e a viabilidade de cada uma, buscando uma alternativa otimizada. Conforme assevera Secchi "a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder" (2010, p.49).

Já a segunda etapa consiste no estabelecimento de diretrizes e estratégias para atingir os objetivos inicialmente propostos. Nessa etapa estão incluídos os orçamentos, recursos e parcerias. Logo após ocorre a implementação da política pública sob questão sob o direcionamento de uma gestão administrativa responsável por executar a política pública por meio de ações ou aplicações, mediante monitoramento.

Por fim, para uma compreensão mais detalhada da política já em execução, quer seja de sua eficiência, eficácia, contexto e trajetória, torna-se necessária sua avaliação, o terceiro ponto abordado. Por meio de uma análise de impacto, resultados, causas e efeitos, ou até mesmo de uma abordagem avaliativa em profundidade, torna-se possível mensurar o desempenho da política pública implementada sob determinada população, buscando analisar e compreender eventuais deficiências para posterior aprimoramento.

Dessa forma, como o enfoque das políticas públicas é buscar certa conformidade com os direitos sociais (justiça social), os direitos humanos e fundamentais devem, necessariamente, fazer parte da discussão das políticas públicas, devendo estar presente em todas as etapas, desde sua formulação, passando pela etapa de tomada de decisão, até sua avaliação.

O enfoque nos direitos fundamentais propõe uma nova orientação sob a análise dos problemas sociais de tal modo que proporciona ao Estado uma visão diferente no modo de elaboração das políticas públicas. O desenvolvimento, compreendido como o progresso da nação em suas mais variadas vertentes, apenas será possível se as estratégias pensadas para as políticas públicas resguardarem os direitos fundamentais previstos, assegurando seu núcleo essencial e proporcionando a cada um o mínimo para se viver dignamente bem.

CAPÍTULO IV

4 O PBF: OS BENEFICIÁRIOS EM SUA DIMENSÃO DO CONSUMO

4.1 Os atores em movimento: a tessitura dos dados empíricos com as categorias teóricas trabalhadas

Nesse último capítulo, chega-se ao cerne da produção acadêmica: efetivar a tessitura teórico-empírica, no sentido de analisar o saber-fazer político-jurídico dentro do Programa Bolsa Família. É esforço reflexivo movimentar as categorias analíticas para pensar o concreto, configurado no material empírico obtido por meio de pesquisa de campo previamente realizada pelo Programa de pós-graduação em sociologia da Universidade Federal do Ceará, nos moldes detalhados na metodologia.

Nessa perspectiva, não é realizada uma exposição linear, do tipo “pergunta-resposta”, para, somente depois, entrar em cena a interpretação dos dados com uma mera reflexão do conteúdo posto. O propósito aqui é o de elaborar um texto trabalhando as questões fundamentais e estruturais do objeto de pesquisa nos moldes descrito por Ozanira Silva (2013), denominada uma avaliação política do processo da política pública, quando esta se encontra em andamento, isto é, quando não se trata de nova política pública.

Nessa perspectiva, há uma articulação do material do material empírico e das bases teóricas com o pensamento reflexivo do pesquisador, avaliando aspectos do processo de andamento da política sob a ótica do consumo dos beneficiários, buscando elementos que permitam conclusões acerca do cumprimento dos objetivos inicialmente propostos pelo Programa, assim como acerca de suas possibilidades emancipatórias através das condicionalidades.

Em verdade, o que se pretende não é a mera constatação com base na fala dos beneficiários. Ao contrário, com base na teoria dos direitos fundamentais, busca-se, através da avaliação do processo da política pública em questão, constatar e perceber elementos empíricos que contribuam para uma adequada e satisfatória avaliação do PBF, buscando apropriar-se, no pensamento, do fenômeno em estudo, reproduzindo como um caso pensado.

Conforme devidamente explicitado no percurso empírico metodológico exposto na introdução do presente trabalho, o modelo de avaliação utilizado seguiu as diretrizes da

avaliação de processo sugerida por Maria Ozanira Silva (2001, p.156), com foco no modo de consumo dos beneficiários no Ceará, buscando avaliar, com base na teoria dos direitos fundamentais, se os objetivos inicialmente estabelecidos pelo programa estão sendo atendidos e se há reais possibilidades emancipatórias dos beneficiários de acordo com o modo de execução atual do programa. As entrevistas foram realizadas abordando, em nível específico, o perfil de consumo dos beneficiários, sua relevância para uma vida melhor, a compreensão dos beneficiários acerca do caráter emancipatório do PBF e em que medida o PBF é uma ponte à emancipação social dos beneficiários.

O objetivo amplo das questões se deu no intuito de fazer uma avaliação política do processo do PBF, com foco no modo de consumo dos beneficiários no Ceará, abordando, em nível específico, seus reflexos no cotidiano dos membros do grupo familiar. Esse objetivo permite avaliar, em nível específico, a consonância do Programa Bolsa Família ao que prevê as garantias atinentes aos direitos fundamentais, assim como estabelecer uma discussão acerca das condicionalidades estabelecidas pelo Programa e de suas (im)possibilidades emancipatórias a partir da articulação com outras políticas públicas e captar a compreensão dos beneficiários acerca dos benefícios concedidos, mensurando a sua relevância no cotidiano das famílias e suas possibilidades de emancipação.

As análises foram realizadas em pelo menos três etapas: estudos dos instrumentais de pesquisa e leitura exploratória das entrevistas para definição das linhas de abordagem abaixo, seleção das falas em todas as entrevistas, fazendo constar as mais variadas respostas dadas aos questionamentos realizados e a análise dos dados. A análise de dados foi materializada com o tratamento e interpretação das falas junto ao aporte teórico, baseado na teoria dos direitos fundamentais e políticas públicas, buscando elementos que permitam extrair conclusões que satisfaçam os objetivos de pesquisa inicialmente propostos.

Essa tripla via investigativa teve acesso a dados disponibilizados pelo Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade social, onde 279 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família foram entrevistadas em 116 municípios do Ceará. As entrevistas foram realizadas pelos pesquisadores com roteiro semiestruturado, sendo disponibilizada as transcrições individuais para a subsidiar a presente pesquisa.

Conforme exposto na metodologia, os dados foram analisados por meio de uma análise do processo da política, nos moldes estabelecidos por Ozanira (2011), compreendendo a política como um todo em uma análise multidimensional e interdisciplinar com a teoria dos

direitos fundamentais, buscando elementos que permitam a compreensão da emancipação dos indivíduos a partir da categoria do consumo, assim como de dados que permitam verificar se, de fato, os objetivos iniciais do programa estão sendo atendidos.

4.2 O consumo das famílias beneficiadas: em que se gasta o benefício recebido?

Ao serem questionados sobre em que se gasta o dinheiro recebido pelo benefício, a maioria respondeu que o utiliza, sobretudo, para alimentação e material escolar. Em algumas entrevistas, os entrevistados fazem constar que o dinheiro recebido é tão pouco que não é gasto com transporte escolar. Os demais gastos, portanto, seriam eventuais, senão vejamos:

Beneficiário 01:

Entrevistador: Em que você gasta o dinheiro recebido pelo benefício?

Beneficiário: Alimentação, Material escolar, Utensílios domésticos...

Entrevistador: Transporte?

Beneficiário: Transporte não.

Beneficiário: Roupas...

Entrevistador: O que mudou desde a entrada no programa, em termos de alimentação, material escolar, utensílios domésticos. Houve uma melhora ou houve uma mudança nesse papel, nesse perfil?

Beneficiário: Melhorou sim. Com certeza.

Beneficiário 03:

Entrevistador: Em que você gasta o dinheiro recebido pelo benefício?

Beneficiário: Na merenda para eles, no gás, ajuda para fazer a comida dele.

Entrevistador: Transporte?

Beneficiário: O transporte ele vai de pé, por que é perto.

Como se vê, os beneficiários acima informaram que não há gastos com transportes, quer seja porque a escola é perto, quer seja porque a escola oferece transporte coletivo. Essa “economia” é bem-vinda, uma vez permite aos beneficiários a utilização dessa quantia para outros gastos que, conforme se verá a seguir, se resume prioritariamente na alimentação dos filhos, seguido da categoria de material escolar:

Quadro 1 – Como o dinheiro do benefício é gasto.

Entrevistador: Em que você gasta o dinheiro recebido pelo benefício?

Beneficiário 05: Compro os materiais escolar e ao decorrer do ano o que vai precisando pra ela, roupa, calçado, alimentos. É o que é utilizado, mas é o que é mais gasto mesmo é mais na compra dos materiais durante o ano.

Beneficiário 06: Alimentação, eu compro o lanche para ele levarem para escola e material escolar. Eu dou

prioridade para esses dois quesitos.

Beneficiário 13: O dinheiro dos meus filhos é usado mais pra material escolar, porque nem sempre as vezes acontece de pôr exemplo... Eu recebo por mês, mas o meu bolsa família eu recebo no final de mês, mas o meu é mais no começo de mês, então se a escola da minha família filha exige muita coisa então eu gasto demais na escola porque todo trabalhozinho aqui no colégio é 50 chegar até R\$60 porque tem amostras “mostras” que ela tem que fazer tem que mandar fazer uma roupa, nesse colégio gasta demais sinceramente, não é só um caderno são dois cadernos, tem mochila, tem calçado, então eu gasto mais em termos do material deles e calçados, e essas coisas pra eles mesmo eu até digo então, eu até digo que é uma pensão deles.

Beneficiário 34: Procuo sempre comprar material escolar, mas já usei para comprar alimentação, já tive que usar para comprar alguma coisa para dentro de casa por que nossa renda é pouco então as vezes, mas sempre procuro usar na alimentação e em roupas.

Beneficiário 39: Principalmente é a alimentação. É fundamental a alimentação. Tem que comprar também material escolar mas também a alimentação. Essas duas coisas que é as mais utilizadas, material escolar e alimentação.

Beneficiário 60: É para o aluguel, para a água, luz e para a comida, o mais é para a comida. Porque assim, eu compro meu mercantil e pago, passo duzentos e pouco, cento e tanto para o aluguel, aí quando eu vou somar o máximo que sobra é vinte reais. Material escolar também, quando eu tenho que comprar o material escolar eu vou e reduzo mais as coisas que é para poder dar para comprar o material escolar dos meninos, porque outra solução eu não tenho.

Beneficiário 71: Transporte não precisa, porque ele mora aqui vai mesmo de pé eu num pago os transporte né, é pra papel, caneta, livro/ livro não que ele tem, que elas dão, é de lá, mas tem o caderno né que quando sai de férias quando querem entrar querem tudo novo, mochila, essas coisa assim, né. Aí se não dá pra tudo, aí eu eu ajeito o resto e, mas serve muito é uma ajuda grande pra ele.

Fonte: elaborado pelo autor.

A maioria dos beneficiários afirma que utiliza o dinheiro do PBF para a alimentação dos filhos. Cientes de que vivem em uma situação de extrema pobreza, com renda per capita média ou abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que não lhes permite ter refeições diárias, demonstram claramente que o recebimento do benefício promove condições dignas de alimentação e nutrição dos filhos, direito fundamental assegurado pela Carta Magna de 1988.

Como se observa nas falas dos beneficiários 03, 06, 39 e 71, estes fizeram constar o fato de que por serem os rendimentos limitados, a prioridade é da alimentação, explicitando, ainda, que gastos com água, energia e roupas são realizados em períodos esparsos, quando possível. Para Almeida et al. (2014), a diversificação alimentar é importante para retirar as pessoas da condição de insegurança alimentar e efetivar os direitos fundamentais essenciais.

Nas falas dos beneficiários 13, 53 e 60, observou-se que elementos subjetivos intrínsecos às falas foram revelados, fazendo constar necessidades supridas de sobrevivência,

autonomia, liberdade financeira e até de cidadania. Em alguns momentos, a narrativa sugere que as famílias beneficiárias não enfrentam dificuldades e que o benefício se mostra suficiente para os cuidados mais essenciais da vida, o que peremptoriamente não representa a realidade. É que muitas vezes, os beneficiários não se ocupam em reclamar e apenas se contentam com o que recebem, em um simples gesto de gratidão, como expressa a beneficiária 53:

Beneficiário 53:

Entrevistador: Em que você gasta o dinheiro recebido pelo benefício?

Beneficiário: É utilizado mais assim pra comprar alimentação né? porque num dá pra gente comprar tudo, roupa, remédio, que tudo é preciso, mas a gente compra mais alimentação né e algum remédio, que as pessoa sabem que a gente tem a Bolsa Família e confia na gente, uma farmácia pode comprar um remédio e depois pagar, sabe que a gente tem aquele dinheirinho certo, então aí a gente agradece muito essas coisas né ((baixa o tom de voz)) (inaudível).

As falas dos entrevistados acima fazem recordar o que preconiza Gohn (2004), sobre o processo onde se promove a integração social dos excluídos e carentes de bens elementares à sobrevivência denomina-se empoderamento. Segundo o autor, esse empoderamento é estrutural e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social na perspectiva da cidadania, conforme expõe:

Há dois sentidos de empoderamento mais empregados no Brasil: um se refere ao processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia; e o outro se refere a ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos etc. em sistemas geralmente precários, que não contribuem para organizá-los, pois os atendem individualmente através de projetos e ações de cunho assistencial (GOHN, 2004).

Desse modo, esse empoderamento contribui com a efetivação dos direitos fundamentais sociais, uma vez que devolve a (mínima) autonomia de vida do beneficiário por meio de projetos de cunho assistencial, com o objetivo de melhorar sua vida, incluindo elementos de autoestima, autoconfiança e autoafirmação como cidadão portador de direitos (GOHN, 2004).

Amartya Sen (1997), ao refletir sobre o empoderamento ocasionado pela distribuição direta de renda é equilibrar as relações de poder em favor dos que tem menos recursos, dando margem a igualdade material, convencionalmente e universalmente compreendida como equidade. Esta, por sua vez, deve ser compreendida como o tratamento

igual dos iguais e desigual dos desiguais na medida em que se desigualam, diferenciando do instituto da igualdade formal.

Outra categoria onde se investe massivamente o dinheiro do benefício pelas famílias é o material escolar. Ciente da necessidade de cumprir as condicionalidades para a permanência no PBF, que por sua vez inclui a necessidade de uma regular frequência escolar, as famílias têm que gerir as limitações financeiras entre os gastos com alimentação com material escolar, conforme se extrai dos diálogos com os beneficiários 13 e 34.

Dessa forma, com boa frequência escolar e o cuidado dos pais para a assiduidade das crianças na escola cumprem o duplo papel objetivado pelo benefício, qual seja o cumprimento do requisito material para a permanência no programa e a consolidação da educação como um dever dos pais e um direito das crianças e dos adolescentes beneficiários. Os alunos beneficiários, em detrimento aos alunos não beneficiários com a mesma faixa etária, possuem menos chances de repetência (GONÇALVES; MENICUCCI; AMARAL, 2017).

Observou-se, residualmente nas falas do beneficiário 60, alguns gastos com remédios, energia elétrica e gás de cozinha, não representando o perfil de consumo da maioria dos beneficiários. Mesmo assim, observa-se que os referidos gastos também estão categorizados como insumos básicos da vida diária, representando categorias que asseguram condições mínimas de sobrevivência. O gás e a energia, por exemplo, estão categorizados como necessidades de infraestrutura mínima para a manutenção diária das famílias.

Nesse cenário, quando se olha para o lugar da transferência de renda na vida dos beneficiários, é possível perceber que o programa vem cumprindo o papel de suprir demandas materiais nas quais o acesso à atividade remunerada é precário ou ausente, além de lhes conferir certo grau de autonomia. Pelo que se depreende dos depoimentos, o acesso a produtos e serviços que antes encontravam dificuldade para acessar foi possível a partir do recebimento do benefício pela maioria dos beneficiários, sendo este, contudo, insuficiente para retirar o miserável da condição de miserabilidade.

4.3 O Programa e a sua relevância para os beneficiados: em que medida a assistência transformou a vida das famílias?

Por conseguinte, os entrevistados foram indagados acerca da relevância do Programa Bolsa Família para as suas vidas. O objetivo da presente questão era identificar elementos que permitissem compreender em que medida a transferência de renda transformou a vida das famílias beneficiárias.

Seguindo a mesma linha das respostas do tópico anterior, a vida das famílias foi transformada pela transferência de renda na medida em que os beneficiários passaram a ter acesso a determinada quantia que lhes permitisse o alívio imediato da pobreza. É certo que em situação de dor, vexame e fome, qualquer quantia que permita os beneficiários superar as condições de extrema miserabilidade representa uma substancial transformação.

Quadro 2 – Mudanças com a entrada do programa.

Entrevistador: O que mudou desde a entrada no programa, em termos de alimentação, material escolar, utensílios domésticos. Houve uma melhora ou houve uma mudança nesse papel, nesse perfil?

Beneficiário 04: Melhorou mais né. Até por que é como eu já disse, é para ajudar, justamente. Melhorou com certeza. O lanche deles, eu não sou de deixar à vontade para comer besteiras. Eu tento dar o melhor em relação a vitaminas, a nutrientes que só vá somar à vida deles. Para mim, com certeza, melhorou bastante.

Beneficiário 05: Ah, mudou muita coisa, mudou bastante coisa. Uma das coisas que mais mudou foi a compra de leite, porque a gente não tinha condição de tá comprando leite todo dia, né, com o salário que eu tinha aqui. Não tinha condição. Agora já tem o dinheirinho certo que eu posso pegar pra pagar o leite.

Beneficiário 12: mudou mito porque se não fosse essa BF não tinha como eu pagar o aluguel. Porque o meu marido vevi doente, tá com dois anos que tá parado, só eu aqui que me viro. O pessoal aqui me ajuda, até agora chegou uma amiga minha e me deu umas coisinhas. O bolsa família mesmo é para pagar o aluguel, comprar umas coisas mesmo, o básico. E eu também lavo roupa ganho vinte reais, vinte e cinco, também eu não vou cobrar muito caro porque é difícil.

Beneficiário 27: A gente tem, assim né, mais certeza de que vai ter a comida durante um tempo.

Beneficiário 32: É por que antes de eu receber eu não podia comprar as coisas que eu compro agora, né. É assim né, coisas como roupa para eles, calçados, remédios. Antes tinha que esperar a boa vontade do povo. E agora não, eu tenho o dinheiro e compro.

Beneficiário 43: Ajudou muito né, pra manter elas na escola, pra material, que eu não tinha capacidade de dar elas o melhor e hoje depois do Bolsa Família melhorou muito.

Beneficiário 44: Tipo assim, porque eu passava muita necessidade, aí depois que eu comecei a receber a Bolsa Família melhorou bastante. Tipo assim, eu passava fome, eles pedia as coisa não podia dar, dizia que queria comer uma comida melhor e não poderia, e agora já mais ou menos eu já posso.

Beneficiário 48: Sim, senhor, antes eu não tinha nem televisão pros meus filho assistir, com a entrada do Bolsa Família, eu consegui comprar uma televisão pra eles, uma geladeirinha também.

Beneficiário 53: mudou, que eles ajudam muito as pessoas pobres. Vamos supor, falta um remédio, isso ali a gente pode comprar porque naquele dia a gente recebe, vai lá e paga. [...] a criança precisa de um calçado, a gente já compra que tem aquele compromisso. Faltou um alimento, porque assim, um alimento é o mais necessário, que a gente não vive sem a comida. Meu Bolsa Família só é dos meus filhos, não é para nada para luxo e nem coisa nenhuma.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao se aproximar da subjetividade e da simbologia presente em cada discurso apresentado, identificou-se uma série de representações que dizem respeito às suas condições sociais. Os gastos não superam os limites do necessário, revelando a essência do caráter alimentar do benefício.

Observou-se, de igual modo, que o benefício trouxe às famílias a possibilidade de sonhar com uma melhoria de vida. Aquelas famílias que viviam na linha da miséria passaram a ter condições de alugar uma casa, ter acesso a alimentação que anteriormente era inacessível, frequentar ambientes em razão da vestimenta, tamanha exclusão social sofrida. Tratam-se de realizações, idealizações, sonhos e inúmeras expectativas ligadas a contextos diversos.

Essa percepção remete à compreensão de que a inserção no Programa Bolsa Família, na medida em que causa e potencializa sonhos e expectativas de melhores condições de vida, identifica e confirma identidades e vontades em meio a sociedade onde, por sua natureza, é marcada por princípios excludentes, em que os pobres e marginais não têm vez (TELLES, 1999).

A experiência de um ganho regular é algo novo na vida dos beneficiários, que em sua maioria são mulheres, conferindo-lhes certo grau de “autonomização”, como asseveraram Leão Rego e Pinzani (2013) com apoio na liberdade pessoal e na vivência comunitária, com “[...] a aquisição de mais respeitabilidade na vida local” (p. 360).

Para os beneficiários 04, 05, 27, 44, 53, o dinheiro percebido pelo benefício transformou suas vidas na medida em que lhes permitiu ter acesso a uma alimentação regular e variada, antes inexistente. Já para os beneficiários 12, 43 e 48, o benefício permitiu ter acesso a outros bens além da alimentação, como a possibilidade de quitar um aluguel, comprar um remédio, material escolar e uma televisão, por meio do complemento de renda obtido pelo recebimento do benefício.

Com base nos diálogos expostos, são levantados diversos questionamentos sobre

como o programa contribuiu para a erradicação da extrema pobreza e sobre uma possível criação de uma “nova classe média”. A indicação surge especialmente levando-se em conta a possível diminuição da desigualdade na distribuição de renda e dos índices de pobreza absoluta.

Sem olhar os dados e as informações, e seguindo uma lógica elementar, a afirmação parece verídica. Isso, porque com o aumento da renda dos beneficiários, tem-se como consequência o avanço do consumo e, portanto, uma possível ascensão social dos beneficiários originando um novo patamar de condição social. Contudo, a questão parece ser mais profunda.

Os diálogos travados permitem compreender que a efetivação dos direitos fundamentais está sendo realizada pela transferência condicionada e direta de renda aos que dela necessitam. Ocorre que a quantia percebida pelos beneficiários é mínima para subsistência e os permitem atingir padrões mínimos de consumo (alimentação e material escolar), sendo os demais gastos eventuais. Em muitos casos, os gastos com transportes são inexistentes, uma vez que a escola é perto ou há transporte escolar. Os atendimentos de saúde são realizados pelas redes públicas, assim como regularmente a rede de ensino não demanda custos que não sejam os materiais básicos escolares. No mais, apenas atingiu uma classe superior, aqueles que já estavam nos padrões regulares de consumo, o que não é o caso dos beneficiários do programa.

Observa-se, que o PBF não está sendo suficiente para criar uma “nova classe social”, excluindo, somente, a classe mais subalterna da pobreza extrema. O benefício está conseguindo dar resultados para conter a imersão dessas pessoas na linha da pobreza e extrema pobreza, por meio da distribuição direta de renda. O consumidor que tenha eventualmente se tornado a “Nova Classe Média” foi aquele que estava num outro estágio de consumo, isso é, que não ganhava apenas para comer. Este sim, passou a consumir novos bens duráveis como casas, carros, planos de saúde, planos odontológicos, escolas particulares, entre outros, originando, em decorrência desse perfil de consumo, uma suposta nova classe social. Esse, contudo, não é o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família, que permaneceram no estágio inicial de consumo, atingindo padrões mínimos e, de certo modo, insuficientes para garantir a plenitude dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

A criação de um novo grupo social só seria possível caso tivessem sido tomadas medidas de caráter estrutural: “Quando surge um projeto como o Bolsa Família, as pessoas

pensam que a classe média aumentou, mas não. O que aumentou foi o consumo. Nós estamos em um grupo significativo de consumidores e não em uma nova classe média” (UNESP, 2017).

Isso se dá, sobretudo, pelo investimento em insumos básicos como alimentos e material escolar, categorias que certamente não majoram a classe social de um consumidor. Os bens duráveis não constam nas despesas das famílias, motivo pelo qual se conclui pelo aumento significativo de consumidores que permanecem em seu estágio inicial de consumo, não configurando o surgimento de uma nova classe média.

4.4 A compreensão dos beneficiários acerca do Programa Bolsa Família

Os beneficiários igualmente foram indagados acerca de sua compreensão do Programa Bolsa Família. Isso, porque o programa possui como objetivos centrais a erradicação da pobreza mediante a autonomização e emancipação dos beneficiários mediante a distribuição direta de renda.

Para o sucesso na erradicação da pobreza por meio de uma política de transferência direta de renda, além de promover o alívio imediato da pobreza, necessário se faz que haja o desenvolvimento e a emancipação das classes excluídas em conjunto com políticas públicas emancipatórias, o que aparentemente não acontece. Questionou-se, no momento da formulação das indagações: Como pode uma política pública emancipadora não despertar nos beneficiários o desejo de se emancipar? Será que os beneficiários compreendem o sentido transitório dessa política pública? Será que as condicionalidades estão sendo compreendidas como futuras portas de saída do Programa?

Buscou-se observar nas falas, aspectos subjetivos ligados ao tempo de permanência no programa, fatores de desligamento e a capacidade de acessar serviços e bens que correspondam às necessidades básicas da família, no intuito de descobrir se o programa, ao transferir condicionalmente e diretamente renda aos beneficiários, está, de fato, os tornando efetivamente capazes de seguir uma vida sem depender do benefício.

Quadro 3 – Como o PBF é visto pelos beneficiários.

<p>Entrevistador: O PBF é um favor do governo ou um direito da família?</p> <p>Beneficiário 04: Acho que é um direito da família e um favor deles né, ajudar os pobres.</p> <p>Beneficiário 07: Eu acho que... deve ser um direito da família, né, não é um favor do governo porque o governo arrecada muito. (...) Um direito, né, um direito conquistado pelos brasileiro.</p> <p>Beneficiário 08: É um direito, não é nem pra mim, é pros filho, pros estudante né, porque eles têm a escola e não têm o material é merco que não têm a escola né? E aí já tenho o material, já tem a escola né? e aí com a ajuda deles é muito bom.</p> <p>Beneficiário 13: Olha eu acho que eu vou falar com essas palavras, eu não tenho muita certeza, eu acho que a palavra certa seja uma ‘obrigação’ para as crianças um ‘dever’ para ajudar as crianças carentes essa palavra se chega ser até feia ‘favor’, eu acho que é uma obrigação para criança.</p> <p>Beneficiário 16: Acho que é favor e obrigação. É pq tem todas pessoa que não tem condição, não tem emprego, no mundo hoje o emprego tá difícil. E já com BF, os pais sustentam os filhos com o BF.</p> <p>Beneficiário 24: Eu acho que é um direito. É um direito porque a gente paga imposto e tudo.</p> <p>Beneficiário 29: Tem duas visões que precisam explicar isso. É um direito nosso, por que muita gente são pobres e não tem emprego para toda a população, então, já esse rendimento que eles mandam para as pessoas mais carente já serve para diminuir mais os gastos, diminuir bastante a pobreza do mundo em geral.</p> <p>Beneficiário 44: Eu creio que é um direito. Eu acho que é, porque tudo aquilo que a gente dá a gente recebe de volta, eu creio que seja imposto que a gente pague e tá recebendo de volta.</p> <p>Beneficiário 46: Eu acho que é um direito da família né, que tem tanta coisa que o governo gasta sem necessidade né, pobre passando fome, às vezes é porque não tem mesmo da onde tirar né, não tem um trabalho, não tem nada. Eu acho que isso é um direito, mas eu não sou contra ninguém receber Bolsa Família não, porque eu recebo.</p> <p>Beneficiário 56: Eu acho que assim não é assim um favor não, eu acho que é um direito de nós que somos pobres, que não temos salário de nada e o governo dá os nossos direitos né’ o governo compreende, ele vê que a gente precisa, a gente que mora na roça, não tem nada, então é um direito nosso, né que ele teja fazendo um favor não. Ele compreende a nossa pobreza e está nos ajudando né”.</p>
--

Fonte: elaborado pelo autor.

A Constituição Federal de 1988, ao regulamentar os direitos fundamentais sociais, por meio de programas de transferência de renda, cuidou de estabelecer criteriosamente um patamar de direitos mínimos e adequados para uma vivência digna, que objetivem a erradicação da miséria e a redução das desigualdades sociais. Para se atingir esses objetivos, deve haver uma articulação de políticas públicas de emancipação, que despertem no beneficiário o desejo de se emancipar. Tal objetivo, contudo, apenas será possível quando houver uma correta instrução acerca do caráter emancipatório do Programa, o que não ocorre no caso do Bolsa Família.

Conforme se extrai dos diálogos acima, os beneficiários não compreendem o

Bolsa Família como um programa temporário, ante o seu caráter emancipatório. Por compreenderem que o abono é uma obrigação/dever do Estado para com as famílias, as famílias acreditam ser um modo de compensação pelos altos impostos pagos, conforme diálogos travados com os beneficiários 13, 16, 24 e 56. Ressalte-se que todos os beneficiários responderam uniformemente os quesitos no sentido de compreenderem o PBF como um direito conquistado por eles e que deve ser pago pelo Estado. O que os diferenciou em termos de respostas foi a motivação para a concessão do benefício, que oscilou entre um eventual retorno em razão dos altos impostos pagos, distribuição de renda para a redução da pobreza, ajuda aos carentes, entre outras respostas.

Outro elemento importante foi identificado na fala do Beneficiário 56. Observou-se que, além do Bolsa Família, os beneficiários possuem outras fontes de renda, sendo estas meramente informais. Isso se dá, sobretudo, pela insuficiência da quantia recebida pelo benefício para mantimento diário das famílias que vivem na linha da miséria.

Por conseguinte, em razão da compreensão, pelos beneficiários, da existência de um direito ao recebimento do benefício, este deve ser concedido pelo Estado como um dever/obrigação, não podendo ser cessado. É nesse contexto onde se percebe a compreensão de permanência do benefício, dificultando, em muitos casos, o acesso ao mercado formal do trabalho. Isso, porque as condicionalidades não são para a emancipação, mas apenas para manter o benefício. Se há uma condicionalidade que retire o benefício do beneficiário que superar determinado patamar de renda, então não haverá emprego formal.

Por esse motivo, observou-se, nos diálogos travados, que há uma predominância, entre os beneficiários, do exercício de atividades informais, funcionando o benefício tão somente como complemento de renda. As condicionalidades, por sua vez, não funcionam como futuras portas de saída para o programa, por meio da capacitação da parcela mais jovem da família, mas tão somente como requisitos que devem ser atendidos para a permanência no programa e a continuidade de recebimento do benefício.

Essas conclusões revelam que o PBF não está sendo compreendido devidamente pelos beneficiários como uma política que, além de proporcionar o alívio imediato da pobreza, igualmente é uma política transitória e emancipatória. Tal fato se dá, sobretudo, em razão da ausência de formação de uma consciência coletiva por meio da regular instrução dos beneficiários no momento de concessão do benefício, assim como regularmente nos encontros, palestras e eventos.

Posteriormente, os beneficiários foram questionados acerca do pagamento ser feito em dinheiro. Dentre as entrevistas realizadas, destacaram-se as falas abaixo, as quais foram revestidas de conteúdos substanciais para uma análise mais precisa acerca dos elementos subjetivos presentes nas falas.

Quadro 4 – Percepção do beneficiário sobre a forma de pagamento em dinheiro.

<p>Entrevistador: O que você acha de o benefício ser pago em dinheiro?</p>
<p>Beneficiário 06: É bom, assim, pra quem tem consciência do que vai fazer com aquele dinheiro... é bom. Agora, pra algumas parte de pessoa, eu acredito que se distribuísse realmente alimentação e roupa... eu acho que ainda seria mais proveitoso.</p>
<p>Beneficiário 11: Eu acho que o certo é o dinheiro. Certo que alimentação faz parte, mas as vezes precisa de uma chinela, um shampoo, daí como a pessoa vai estudar? Tem que ter um shampoo para lavar o cabelo, tem que ter uma chinela para usar, tudo isso faz parte. Inclui tudo.</p>
<p>Beneficiário 14: Olha pra ser bem sincera é uma pergunta até que eu vou te responder, tem aquele ditado ‘que às vezes a gente pagar pelo pecador’, eu acredito que na minha opinião que se viesse em material, em alimento, em remédio ou em calçado eu acredito que seria bem melhor, eu não acredito. Queria gastar mais porque as coisas é mais cara que aquele valor mas aquele dinheiro negócio de pensão que o pai tem que dar pra criança as vezes ele diz que vai dar ele vai dar as coisas para dar aquele dinheiro que ele diz... Ele se colocar na ponta da caneta e até mais caro que as coisas que tem, mas eu acredito que se viesse não importa a quantia em um calçado em uma roupa o material eu acredito que na minha opinião seria muito melhor do que o dinheiro. Porque tem muita gente por aí, que muita gente que não tem crianças que recebe o Bolsa Família, mas muitas vezes as crianças não chega ao dinheiro tem muita gente que compra drogas, compra luxo, deixar de trabalhar por conta daquele dinheiro e a criança não chega nem perto. Eu por exemplo conheço uma pessoa que chega tirar mais de R\$300 do Bolsa Família e a criança não tem um chinelo para ir para escola. E tem casas que você pode chegar em casa e tem a mulher bêbada, assim no meu ponto de vista . Se fosse dinheiro em material escolar seria bem melhor do que o próprio benefício do meu ponto de vista é isso.</p>
<p>Beneficiário 40: Muito bom, porque se fosse em outras coisas como é que a gente ia comprar outras coisas que eles tivessem necessitando, até a gente mesma. Porque a gente tira pra quando o dinheiro que a gente ganha não dá, a gente tira dele pra pagar uma luz, uma água, comprar um bujão, um remédio quando precisar, é pra isso tudo, e se não fosse a dinheiro como é que a gente ia comprar? Se viesse de alimentação? Aí não dava certo. A gente não precisa só disso, né, precisa só da alimentação, precisa de vestir, precisa de material, de alguma coisa que ele vá precisar.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se observa acima, dois grupos de respostas foram observados. O primeiro grupo, defendeu a necessidade de o benefício ser pago em dinheiro, uma vez que o beneficiário se tornaria gestor da quantia recebida, investindo naquilo que mais lhe fosse útil naquele momento. Nesse caso, dada a limitada quantia recebida, os gastos seriam realizados somente na deficiência ou ausência de insumos básicos para a vida cotidiana.

O segundo grupo de pessoas, todavia, defendeu que o pagamento em forma de “cesta básica” seria bem mais proveitoso. Isso porque, dada a crescente valorização das coisas, quando se recebe o dinheiro do benefício, mal dá para comprar os insumos mais elementares do dia e, de um modo ou outro, acaba faltando algo. É como se a correção dos valores do benefício não acompanhasse a inflação, que por sua vez aumenta bem mais rápido, dificultando que o valor recebido seja suficiente para os insumos elementares do dia a dia.

Como se observa até o presente momento, não há discussões acerca de insumos secundários do dia a dia. Não se fala da aquisição de veículos, pouco se fala da aquisição de aparelhos televisores ou celulares, demonstrando que, de fato, o benefício recebido é gasto pelos beneficiários nos insumos mais básicos do dia a dia. E dado seu caráter meramente limitado, o dinheiro recebido pelo programa é tido como um complemento de renda que proporciona o alívio imediato da pobreza, mas não é suficiente para efetivar plenamente os direitos sociais constitucionalmente previstos.

4.5 O Programa Bolsa Família: Ponte à emancipação ou a manutenção da vala do assistencialismo social?

No presente tópico, buscou-se averiguar se o benefício percebido pelos beneficiários está cumprindo o papel emancipador a que se propôs no momento de sua implementação, ou apenas se os beneficiários estão sendo mantidos no que Mézáros convencionou chamar de vala comum do assistencialismo social.

Como a abordagem adotada foi a de entrevistas com roteiro semiestruturado, buscou-se identificar elementos que indicassem efetivas mudanças ocorridas dentro de uma realidade específica a partir da implementação do Programa Bolsa Família, mediante a transferência de renda. Observemos, nessa perspectiva, os seguintes diálogos com alguns beneficiários:

Quadro 5 – Tempo de inserção no programa.

Entrevistador: Desde quando você está inserida no Programa e por quanto tempo acha que ainda vai receber o benefício?
--

Beneficiário 02: Oxe, eu recebi seis ano. Cortaram agora em janeiro que ficou... Em junho bloquearam, aí cortaram porque não vieram, não ajeitaram, porque eu fui lá não sei quantas vez, eu fui chorando lá, pra eles ajeitar e não ajeitaram. Aí liguei pra Brasília, aí a mulher de Brasília disse que eu fosse lá pra eles fazerem

meu novo “cadastro”, que eu tinha direito. Eu fui lá, eles não fizeram, disseram que não porque eu disse que tinha um menino que era beneficiário dentro de casa.

Beneficiário 07: A eu num sei [expressão indica desânimo]. Se é, se é só até esse ano ou se pode até mais na frente, aí não sei.

Beneficiário 10: Acho que eu vou precisar (enrolação na fala) sempre assim, por que é uma ajuda muito boa. É muito bom importante.

Beneficiário 22: Até eu me aposentar.

Beneficiário 24: pra sempre, eu sempre vou precisar porque eu não tenho ganho, eu não tenho um emprego fixo, meus filhos não tem e eu sempre vou ter.

Beneficiário 14: Até o dia que Deus quiser, né. E o governo aceitar.

Beneficiário 30: eu acho que por toda vida enquanto as crianças tiverem estudando, criança estiver estudando é um direito, acho que por toda a vida.

Beneficiário 40: Quanto tempo? Eu acho que enquanto eu existir né, porque só eu trabalho em casa, mesmo que o meu rapaz arrume um emprego, eu pago aluguel, eu não tenho casa própria e eu vou sempre tá precisando.

Beneficiário 53: Ah eu acho que por todo tempo que o governo quiser nos ajudar né’ porque a gente não sabe o amanhã se vai melhorar, se a gente vai conseguir/ (inaudível) meus filho aí/ enquanto ele poder e quiser nos ajudar que bom que esses menino cresça pra trabalhar né’ (gemido).

Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com o exposto nos diálogos travados acima, observou-se que, para os beneficiários, o PBF possui caráter permanente e/ou não possui contrapartida para o seu recebimento. As condicionalidades, por sua vez, são observadas apenas para que não haja a perda do benefício e não como uma ponte à emancipação social.

Fica evidente a da importância do benefício para a manutenção diária das despesas domésticas, em uma análise geral, por essa razão, as famílias não pensam em sair do programa. Por compreenderem, em sua maioria, que o Bolsa Família é um dever/obrigação do Estado para com a família, reforça-se o caráter permanente do benefício. Destaque para o beneficiário 28, que indicou corretamente os meios de emancipação objetivados pelo PBF, qual seja a superação das condições de pobreza por meio do trabalho:

Até o tempo que eu conseguir me estabilizar, quando eu arranjar um emprego. Quando eu arranjar um emprego eu mesma vou lá e peço para cancelar (Beneficiário 28).

Para o recebimento regular do abono, o Programa estabelece alguns requisitos (ou condicionalidades) que envolvem: a) manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos

entre zero e seis anos; b) se comprometer em manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola; c) frequentar os postos de saúde da rede pública e seguir a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação; e d) quando oferecidas, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas complementares de alfabetização, cursos profissionalizantes, etc.

Com relação a afirmação dos direitos sociais básicos por meio do cumprimento das condicionalidades do Programa, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações, observou-se que as condicionalidades estão sendo respeitadas não como uma ponte para a emancipação, mas tão somente para não haver a perda do benefício. Vejamos!

Para algumas das famílias entrevistadas, a hipótese do desligamento do programa recolocaria a família na condição miserável vivida antes do ingresso no Programa. Esse fator demonstra que as bases de promoção de meios acessórios de emancipação das famílias continuam frágeis, ou praticamente não existem. Por esse motivo, as condicionalidades não são para tornar os cidadãos efetivamente emancipados, mas para evitar que haja a perda do benefício pelo descumprimento, levando eventualmente aquela família ao status quo ante.

Por esse motivo, as mães expressaram a sua condição de beneficiárias como se a mesma fosse permanente, ou pelo menos até quando os filhos ficassem maiores, conforme as falas dos beneficiários 10, 14, 24, 30, 40, o que contradiz o caráter temporário e emancipatório das famílias beneficiárias, de modo que possam sair do Programa por espontânea vontade.

Muito embora todos tenham sido unânimes em dizer que o benefício percebido é de grande valia, observou-se nos depoimentos, certo grau de comodidade e despreocupação em se ter um emprego formal: “pra sempre, eu sempre vou precisar porque eu não tenho ganho, eu não tenho um emprego fixo, meus filhos não tem e eu sempre vou ter”, conforme depoimento do beneficiário 24.

Os motivos que certamente levam os beneficiários a agirem dessa maneira, para além das dificuldades convencionais de ocupação do mercado de trabalho formal, podem ser resumidos em pelo menos dois: o primeiro é a ausência de compreensão de que o benefício possui caráter temporário e emancipatório. Já o segundo, se traduz pela compreensão, pelos beneficiários, de que o abono é uma obrigação/dever do Estado para com as famílias, acreditando ser um modo de compensação pelos altos impostos pagos. Assim, os beneficiários

comumente exercem atividades informais e utilizam o benefício como mero complemento de renda. Por sua vez, notou-se que os beneficiários se sentem impedidos de exercer um emprego formal por conta da cessação do benefício pelo desenquadramento material de renda. Para eles, se o benefício percebido é uma obrigação do Estado que será cessado pelo exercício do trabalho formal, então o exercício de tal modalidade de ocupação não é algo considerado benéfico e sim uma punição, aparentando ser um “corte de direitos pelo governo em razão do trabalho”. De qualquer modo, ambos os problemas se traduzem na ausência da correta compreensão acerca dos objetivos do Programa Bolsa Família e de seu caráter temporário e emancipatório.

Quanto a esta dimensão, alguns relatos no momento da entrevista com os beneficiários abordados no tópico anterior indicam que o benefício é percebido como um direito (no sentido de um dever, obrigação ou favor) prestado pelo Estado, desde que as condicionalidades sejam respeitadas.

Contudo, as limitações do PBF são percebidas conforme assevera uma beneficiária, o dinheiro recebido não é suficiente para custear as despesas mínimas, servindo apenas como um complemento de renda capaz de auxiliar nas despesas mais elementares:

Beneficiário 63: É bom. Eu acredito que ainda tá um pouco abaixo. É um pouco abaixo. É um valor que ele não é muito alto, mas ele significa. Ele chega a ser significativo. Ele soma, entendeu? Você não sobrevive só disso, mas ele soma. Você pode planejar algumas coisas, por exemplo, comprar algum aparelho, alguma coisa pro seu filho, você pode planejar.

Levando em conta a maioria dos depoimentos analisados, pode-se perceber que o PBF representa um avanço para os beneficiários, mas ainda distante do que Carvalho (2011, p. 242) revela sobre a Constituição Federal vigente que inaugura uma nova ordem social que privilegia o Estado Democrático Social e de Direito, objetivando uma “progressiva consecução de um projeto de igualdade material que impõe o desenvolvimento permanente do grau de concretização dos direitos sociais nela previstos”, objetivando a redução das desigualdades regionais e sociais e na construção de uma sociedade livre e solidária. Nesse sentido, a Constituição busca ampliar os direitos sociais fundamentais (art. 5º, §2º c/c art. 7º, caput), buscando certo grau de justiça social (art. 3º, incs. I e III; e art. 170, caput e incs. VII e VIII), podendo ser compreendido como a igualdade material. Por outro lado, a Constituição de um Estado Democrático e Social de Direito impõe a máxima efetividade da concretização

dos direitos sociais previstos (art. 5º, §1º), sendo comando implícito e consequência lógica o não retrocesso das normas constitucionais que definem os direitos sociais. Dessa forma, a Constituição estabelece um padrão de justiça social a ser alcançado pelo Estado, conforme se expõe nos dispositivos constitucionais supracitados.²¹

Todavia, a ordem jurídica, ao regulamentar e mapear os direitos fundamentais sociais, por meio de programas de transferência de renda, tais como o Programa Bolsa Família, estabelece níveis sociais mínimos e firma um patamar adequado de civilidade que não pode ser, simplesmente, suprimido. Por outro lado, com base no princípio da progressividade e da proteção à pessoa humana, para se atingir os objetivos de erradicação da miséria e redução das desigualdades sociais, deve haver uma articulação de políticas públicas e atuação conjuntas que visem o tratamento setORIZADO para resolver diversos problemas estruturais, dentre eles, a desigualdade econômica, social e cultural, em que a pobreza e a miséria estão enraizadas.

Dessa forma, tomando como base as características que alimentam um estado profundo de pobreza no Brasil pela alta desigualdade econômica e social existente, verifica-se que a má distribuição de renda não pode ser sanada senão com medidas estruturais e redistributivas que, além de promover o alívio imediato da pobreza, possibilitem o desenvolvimento e a emancipação das classes excluídas em conjunto com políticas públicas emancipatórias, o que não acontece.

Por esses motivos, acredita-se que o benefício não tem sido suficiente para a maioria das famílias superarem as condições de pobreza em que estavam imersas, sendo suficiente apenas para o alívio imediato da pobreza, funcionando muitas vezes como um complemento de renda. Por outro lado, há certo grau de impedimento para que haja uma melhora reflexa nas condições de trabalho em razão da ausência de uma correta compreensão do significado do programa para o benefício, o que seria um aspecto fundamental no enfrentamento à pobreza e no processo de autonomização das famílias beneficiárias.

²¹ Para maiores aprofundamentos acerca do tema, vide art. 1º (Fundamentos da República), art. 3º (Objetivos da República) e art. 5º (Das Garantias Fundamentais) da CF/1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo que ora se encerra teve como objetivo avaliar o Programa Bolsa Família como uma política pública efetivadora dos direitos fundamentais sociais a partir do consumo de seus beneficiários. Buscou-se, de modo específico, avaliar a consonância do Programa Bolsa Família ao que prevê as garantias atinentes aos direitos fundamentais. Com efeito, estabeleceu-se uma discussão acerca das condicionalidades estabelecidas pelo Programa Bolsa Família e sua contribuição para a emancipação dos indivíduos. Por fim, objetivou-se captar a compreensão dos beneficiários acerca dos benefícios concedidos no âmbito do PBF, mensurando a relevância do consumo das famílias e suas possibilidades de emancipação.

Conforme abordado no Capítulo III, a história dos direitos fundamentais tem surgimento no Estado Constitucional Moderno, cuja razão de sua existência encontra fundamento e valor no reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa humana (SARLET, 1998, p. 36). Esses direitos fundamentais podem ser reconhecidos a partir de diversas dimensões. Muito embora existam autores que defendam a existência de quatro, cinco ou seis dimensões, necessário se faz abordar apenas as dimensões convencionais, quais sejam direitos individuais, sociais e difusos ou coletivos.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão, também chamados de direitos de liberdade, são aqueles que demandam uma prestação negativa por parte do Estado, ou seja, para protegê-los e promovê-los, o Estado não deve fazer. Entre eles estão o direito à vida, à religião, à opinião, etc. Os direitos de segunda dimensão, também reconhecidos como direitos de natureza social, são aqueles que demandam uma prestação positiva por parte do Estado, no sentido de garantir a sua proteção (BOBBIO, 1992, p. 72). É para efetivá-los, buscando uma densificação do princípio da justiça social, por meio das políticas públicas, que se exige a organização dos serviços públicos. Tais direitos apenas foram possíveis “em virtude da superveniência de dois eventos da época contemporânea, quais sejam, a industrialização e a democratização do poder político” (SCHÄFER, 2005, p. 26).

Ademais, os direitos de terceira dimensão, também reconhecidos como direitos difusos ou coletivos, são sedimentados no fim do Século XX e se destinam a proteger interesses de um grupo de indivíduos ou de um determinado Estado. Conforme assevera Bonavides (2015, p.569), esses direitos têm por destinatário a humanidade, expressando sua afirmação “como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. Eles emergem,

consoante o autor, a partir de discussões referentes à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e ao patrimônio da humanidade em geral.

Como se observa, os direitos de primeira dimensão fundamentam os direitos de liberdade, assim como os direitos de segunda dimensão fundamentam os direitos de igualdade material (justiça social). Por sua vez, os direitos de terceira dimensão se inserem no contexto da globalização, promovendo diálogos pluridimensionais para determinado grupo de indivíduos.

Cumprido destacar que nenhum desses direitos sobrepõe os outros, uma vez que são direitos fundamentais inerentes ao homem e que devem ser promovidos em sua máxima medida pelo Estado, buscando garantir a dignidade da pessoa humana, fundamento da República previsto na CRFB/1988. Por ser a dignidade da pessoa humana um princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 1º, CF/1988), a Constituição conferiu aos direitos fundamentais aplicabilidade imediata (art. 5º, parágrafo 1º da CF/1988), impedindo, inclusive, que tal matéria seja objeto de emenda, uma vez que implicitamente compõe o rol de cláusulas pétreas (60, § 4º da CF/1988).

Se inicialmente as funções do Estado se limitavam a proteger os direitos e liberdades individuais, com o Estado Social passou-se a exigir uma postura do Estado na efetivação dos direitos sociais. É oportuno destacar, que tais direitos com caráter social têm previsão no preâmbulo da Constituição, nos arts. 1º ao 4º (dos Princípios Fundamentais), no extenso rol de direitos fundamentais sociais previstos nos arts. 6º ao 11 do mesmo diploma, além de constar nos princípios que regulam a ordem econômica e social. Por sua vez, a Constituição “estabelece objetivos fundamentais para a república, como o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais [...]” (BONAVIDES, 2003, p. 374).

Pobreza e desigualdade social constituem as mais claras formas de violação aos preceitos da dignidade da pessoa humana, pois vetam o ser humano de usufruir de um mínimo existencial para uma sobrevivência digna. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado é elencado pelo constituinte originário como o principal responsável pela erradicação da miséria e redução das desigualdades sociais. Portanto, quaisquer ações que visem esse tratamento devem ser compreendidas à luz da Constituição.

O regramento Constitucional, por sua vez, traz desde os primeiros dispositivos até os dispositivos finais, uma série de direitos e garantias individuais e sociais, incumbindo ao

Estado a tarefa de provê-los. Essa provisão se dá, no Estado Democrático de Direito, por meio do fornecimento de prestações de caráter assistencial, cujo fornecimento visa garantir a sobrevivência dos que não possuem condições suficientes para garanti-la com o mínimo de dignidade (NOVAIS, 2010). Tal intervenção estatal é mais que útil, é necessária.

Nessa perspectiva, o surgimento dos programas de transferência de renda foram frutos de um longo caminho. Estes, surgiram por volta dos anos 1990, nas proposições do Consenso de Washington que erroneamente é compreendido como um conjunto de medidas que foram adotadas em prol dos mais pobres, uma vez que, na prática, sua criação se deu no afã de uma reformulação econômica que visava privilegiar sobretudo a elite, por meio de “políticas neoliberais”, conforme fundamentos já exaustivamente discutidos.

Observou-se que num primeiro momento, a desigualdade e a pobreza foram agravadas em decorrência da aplicação do receituário discutido e produzido no Consenso de Washington, disseminadas aos países pobres pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial (BM), uma vez que as medidas que o compunham privilegiavam tão somente a elite nacional.

Com a crise social e financeira instalada, o pobre passa a ser tratado de modo individualizado pelo Banco Mundial, tendo sua situação avaliada tão somente com base em sua renda. Essa primeira visão foi insuficiente para proporcionar sequer um alívio imediato, uma vez que proporcionava ao pobre um tratamento calcado na apreciação das necessidades fisiológicas fundamentais, desprezando o acesso a bens e serviços coletivos.

Posteriormente, verificando o fracasso da primeira visão para conter a pobreza e efetivar os direitos fundamentais, o Banco Mundial entende que não deve a pobreza ser entendida tão somente com base na renda, mas como um fenômeno pluridimensional, passa a desenvolver políticas públicas que promovam oportunidades econômicas e prestação de serviços sociais, despertando gradativamente uma série de investimentos nas áreas da saúde e educação, mediante transferências integracionais e condicionadas de renda.

É nesse contexto que surge o Programa Bolsa Família, compondo uma classe de Programas de Transferência Condicionada de Renda que emergiram como suportes do sistema para a contenção de possíveis abalos sociais que poderiam potencialmente ameaçar a mínima capacidade civilizatória do sociometabolismo do capital e da existência humana. Como descreve Barroso (2006, p.143), os direitos humanos fundamentais tiveram um percurso histórico ingrato, uma vez que frequentemente vem “encambulhados com as normas

programáticas, sem que se possa prontamente discriminar as hipóteses em que existem prestações positivas exigíveis”.

O direito a uma existência digna só pode ser viabilizado por meio de uma constante e efetiva proteção jurídica progressiva, impulsionando, em decorrência, o próprio desenvolvimento social do Estado. Por ser elemento concretizador das liberdades humanas, a aplicabilidade dos direitos fundamentais deve ser imediata, já que se trata de um direito humano fundamental. Por esse motivo, as garantias sociais previstas na Constituição devem ser efetivadas pelo Estado imediatamente e em sua máxima medida.

O PBF foi instituído no Brasil em outubro de 2003 e substituiu todos os Programas de Transferência de Renda até então existentes – Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Escola e Cartão Alimentação. O programa visava tentar superar algumas debilidades existentes quando os programas que o compunham enfrentavam de modo isolado. Estes, até então, não se mostravam capazes de conter o avanço da pobreza e das desigualdades, vez que eram simplesmente somados sem qualquer natureza unificadora e integradora entre eles.

Conforme preconiza a legislação, os objetivos básicos pretendidos pelo Programa são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater à 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 à pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.²²

Como se depreende nos incisos acima, o objetivo central do PBF é enfrentar o maior problema na história brasileira: a pobreza, por meio de pelo menos dois pilares. O primeiro pilar é a transferência direta de renda às famílias, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza, proporcionando um alívio imediato (combate à fome) e garantindo a estes beneficiários o direito à alimentação e o acesso à saúde e educação.

Outro pilar fundamental do programa é a articulação, pelo Estado, com políticas públicas integradas e intersetoriais de emancipação, as quais devem propiciar aos beneficiários condições de superação da desigualdade, uma vez que o Programa Bolsa Família não trata diretamente as causas da desigualdade. Essa articulação deve ser elaborada pelo

²² BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

Governo Federal, integrando atividades que proporcionem a geração de emprego e renda, bem como o apoio às atividades produtivas, proporcionando aos municípios todo o aparato técnico e infraestrutural para a sua realização, o que na prática não acontece adequadamente.

Portanto, ao unificar os programas de transferência de renda até então existentes rumo ao objetivo de erradicar, embora parcialmente, a pobreza extrema da população brasileira, defende-se que o PBF é uma política pública efetivadora dos direitos fundamentais, devendo ser tratado institucionalmente como uma política de Estado, não estando sujeito a restrições ou investidas eleitoreiras que impliquem em esvaziamento, vedação ou retrocessos sociais, devendo ser efetivado em sua máxima medida.

Desse modo, o Programa Bolsa Família atua tanto no combate à fome, à miséria, proporcionando medidas emergenciais de inclusão social, assim como deve proporcionar condições para a emancipação dos beneficiários, tornando-os cientes do caráter emancipatório do benefício. No caso de não haver a integração entre ambas as medidas, o programa se tornará um mero assistencialismo social, deixando de cumprir parte de seu objetivo.

5.1 Interpretação dos dados

O Estado, dentro de suas possibilidades, tem o dever de garantir o máximo possível no que tange à efetivação dos direitos fundamentais sociais, por meio de políticas públicas, composta por ações e omissões.

Muito embora os dados do Programa no Brasil demonstrem relativa emancipação dos indivíduos²³, o problema se mostra como estrutural. Isso, porque o programa está sendo aplicado de forma a não tornar os cidadãos efetivamente emancipados, uma vez que não fomenta portas efetivas de saída.

Diante de todas as iniciativas estratégicas pretendidas pelo Programa Bolsa Família, o que se verificou foi que o nível de desigualdade social não decresceu substancialmente, uma vez que o programa não trata diretamente as causas da desigualdade, necessitando de políticas públicas integradas e intersetoriais de emancipação que, na prática,

²³ Algumas conclusões apontam para o desenvolvimento dos pequenos comércios locais em razão do recebimento do benefício. Os índices de pobreza vêm diminuindo de forma acentuada. O nível intelectual das famílias aumentou; muitas crianças deixaram de trabalhar para se dedicar exclusivamente aos estudos. Essa e outras conclusões podem ser acompanhadas no trabalho: O Programa Bolsa Família: uma breve análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/22586>. Acesso em 01 jul 2019.

não conseguem atender adequadamente às expectativas do programa.

As entrevistas realizadas na investigação que subsidiou esta pesquisa contemplaram 279 famílias no Ceará e se buscou fazer uma avaliação de processo do PBF com o recorte no modo de consumo dos beneficiários. Buscando abranger as mais diversas perspectivas do fenômeno estudado, utilizou-se a amostragem por conveniência das entrevistas como método de seleção dos dados. Os resultados permitiram conhecer o perfil de consumo dos beneficiários, a relevância do programa para uma vida melhor, a compreensão acerca do caráter emancipatório do PBF e em que medida o PBF é uma ponte à emancipação social, em consonância aos objetivos inicialmente propostos.

Questionados sobre em que se gasta o dinheiro recebido pelo benefício, a maioria dos beneficiários respondeu que o utiliza, sobretudo, para alimentação e material escolar. Gastos com água, energia e roupas são realizados em períodos esparsos, quando possível. Pelo que se depreende dos depoimentos, o acesso a produtos e serviços que antes encontravam dificuldade para acessar foi possível a partir do recebimento do benefício pela maioria dos beneficiários. Foram observados elementos subjetivos que revelaram, além do alívio imediato da fome na luta pela sobrevivência, o aumento da autonomia, da liberdade financeira, autoconfiança e autoafirmação dos beneficiários como cidadãos portadores de direitos e deveres mínimos dentro de uma sociedade.

Estes elementos, quando confrontados com a base teórica dos direitos fundamentais, nos remetem a compreensão de que o programa cumpre seu papel de efetivar os direitos fundamentais por meio da distribuição direta de renda, pois proporcionam aos beneficiários a erradicação da fome, o acesso aos bens de consumo básicos e elementares do cotidiano, não havendo razões para se acreditar que uma quantia tão mínima possa ser utilizada pelos beneficiários com insumos supérfluos.

Compreender que as famílias investem o dinheiro do benefício em bens não essenciais (supérfluos), é compreender que as famílias beneficiárias possuem condições suficientes de viver com dignidade e de prover adequadamente seu próprio sustento, de modo que não estão enquadradas nos requisitos materiais para o recebimento do benefício. Sendo assim, então há eventualmente uma falha de gestão do programa na identificação das referidas famílias, embora tais casos possam se enquadrar como residuais.

Defende-se, portanto, que os valores recebidos pelo benefício proporcionam o alívio imediato da pobreza, cumprindo um papel essencial no combate à fome e

consequentemente na promoção da dignidade da pessoa humana, por meio da transferência direta de renda. Em que pese não ser capaz de efetivar todos os direitos sociais previstos na carta Magna, até por não ser esse seu objetivo, o PBF possui um papel importante no tocante ao alívio imediato da pobreza e na redução das desigualdades sociais.

Isso se dá pelo sucesso do programa na consolidação da transferência de renda condicionada no país, agora, com foco na unidade familiar e não mais em seus membros singularmente. Em razão dessa nova abordagem, há certa ampliação da cobertura do programa, permitindo a simplificação dos instrumentos de focalização e fiscalização das condicionalidades de uma só política pública.

Segundo a análise realizada com os dados empíricos observados, percebeu-se que muito embora o programa influencie no desenvolvimento econômico, na redução da pobreza extrema e da desigualdade por meio do atendimento às necessidades mais imediatas da população, não assegura aos beneficiários uma real existência digna nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, dado o irrisório valor recebido pelos beneficiários, impossibilitando-os de atingir um satisfatório rol de direitos sociais previstos, dentre eles, a alimentação, a saúde, a educação, a moradia, o trabalho, o lazer, a segurança, dentre inúmeros outros constitucionalmente previstos.

Pode-se concluir, a partir da pesquisa que o Programa Bolsa Família é uma política pública concretizadora dos direitos humanos fundamentais, uma vez que consegue erradicar a fome e propor o alívio imediato das condições de miséria vividas pela parcela da população que, até então, era socialmente excluída em razão da má distribuição de renda com a qual sofre o Brasil durante séculos, mas não é capaz de retirar o miserável da condição de miserabilidade e de proporcionar a efetivação plena dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos. Observou-se que também não é capaz de concretizar, de forma isolada, os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º, III, da CF, uma vez que não foi idealizado para combater diretamente as causas da desigualdade e não está concatenado com outras políticas públicas de emancipação econômica, social, cultural e educacional que possibilitem o efetivo desenvolvimento emancipação das classes excluídas.

Embora o PBF pareça estar em sintonia com as tendências emancipatórias das políticas sociais contemporâneas, observou-se, nas entrevistas, que os beneficiários não pensam em sair do programa, tampouco compreendem o seu real caráter temporário, demonstrando mais um problema a ser enfrentado futuramente pelos gestores.

Nas perguntas relativas à percepção dos beneficiários acerca da duração do benefício, observou-se que o PBF possui caráter permanente ou não possui contrapartida para o seu recebimento. As condicionalidades, por sua vez, são observadas apenas para que não haja a perda do benefício e não como uma ponte à emancipação social.

Apesar da importância do benefício para a manutenção diária das despesas domésticas, em uma análise geral, as famílias não pensam em sair do programa. Por compreenderem, em sua maioria, que o Bolsa Família é um dever/obrigação do Estado para com a família, reforça-se o caráter permanente do benefício. Em razão do caráter alimentar do benefício, tal verba não pode ser cortada por representar um retrocesso social. Tal fato se dá, sobretudo, pela função de renda complementar que o Programa oferece, proporcionando aos beneficiários usufruir de necessidades fisiológicas que até então não eram usufruídas e permaneceram no patamar constitucional de idealização e não de efetivação.

Com o PBF, observou-se que o patamar de efetivação foi alcançado no sentido de conceder o alívio imediato da pobreza, cumprindo um dos seus objetivos. Percebeu-se, nos diálogos, que para algumas das famílias entrevistadas, a hipótese do desligamento do programa as recolocaria na condição miserável vivida antes do ingresso no Programa.

No entanto, o programa ainda se mostra ineficaz em seu outro objetivo, qual seja, o de efetiva emancipação dos beneficiários. Isso, porque as condicionalidades, criadas para proporcionar aos beneficiários portas futuras de saída do programa, são respeitadas e compreendidas por estes tão somente como mecanismos de mantimento no programa. Isso significa que o conjunto de condições criadas pelo Governo Federal não são compreendidas pelas famílias como mecanismos para tornar os membros do grupo familiar efetivamente emancipados, mas para evitar que haja a perda do benefício pelo descumprimento, levando eventualmente aquela família ao status quo ante. Esse fator demonstra que as bases de promoção de meios acessórios de emancipação das famílias continuam frágeis, ou praticamente inexistentes.

Muito embora haja unanimidade por parte dos beneficiários em afirmar que o benefício percebido é de grande valia, observou-se certa dependência do benefício, gerando certo grau de comodidade e despreocupação em se ter um emprego formal. Tal fato se dá, além da ausência de compreensão do real intuito do PBF e da ausência de bases de emancipação das famílias, pela função complementar de renda que o benefício oferece. Assim, caso haja o exercício de um emprego formal pelo beneficiário, a compreensão é de

que o benefício será perdido pelo aumento da renda per capita, desenquadrando o grupo familiar dos requisitos materiais do programa. Assim, o trabalho formal é compreendido como uma espécie de punição aos beneficiários do PBF, que preferem em sua maioria exercer trabalhos informais e continuar recebendo o benefício como um complemento de renda. Para eles, se o benefício percebido é uma obrigação do Estado que será cessado pelo exercício do trabalho formal, então o exercício de tal ocupação não é algo benéfico e sim uma espécie de punição, aparentando ser um “corte de direitos pelo governo em razão do trabalho formal”.

Portanto, com base nos argumentos detalhadamente expostos acerca das características socioeconômicas do Brasil em razão da alta desigualdade econômica e social existente, conclui-se que tais irregularidades apenas serão sanadas com a tomada de decisões que busquem, além da promoção do alívio imediato da pobreza, o desenvolvimento e a emancipação das classes socialmente excluídas. Tais medidas devem ser tomadas em conjunto com políticas públicas de caráter emancipatório, o que na prática não acontece.

Por esses motivos, conclui-se que o benefício percebido pelas é suficiente tão somente para o alívio imediato da pobreza, não sendo igualmente suficiente para superar tais condições, vez que o pequeno valor do benefício funciona apenas como complemento de renda. Por outro lado, em razão da ausência de uma correta compreensão do significado do trabalho para os beneficiários, o benefício não torna efetiva a porta de saída por meio do trabalho formal, o que seria um aspecto fundamental no enfrentamento à pobreza e no processo de autonomização das famílias beneficiárias, fazendo com que as famílias optem por exercer trabalhos informais para conciliar a renda percebida pelo benefício e pelo trabalho exercido, o que não é possível com o exercício do trabalho formal pelo desenquadramento material em razão da renda.

A partir das interpretações obtidas por meio das entrevistas realizadas, pode-se concluir que o programa tem sido efetivo em focalizar as transferências de renda para as famílias mais pobres, proporcionando o alívio imediato da pobreza extrema, mas, por outro lado, não é efetivo em estimular, de maneira significativa, a emancipação das novas gerações.

Para serem efetivas e eficazes, as políticas sociais, incluindo os Programas de Transferência Condicionada de Renda, devem integrar um rol de políticas públicas acessórias de forma orgânica e sistemática, atuando nas áreas de educação, saúde, cultura e afins, contribuindo com a formação de uma consciência cidadã de emancipação e despertando nos beneficiários o desejo de se emancipar, denominado de “solidariedade intergeracional”. Do

contrário, toda a construção de um discurso emancipatório propalado pelo programa não ocorrerá, correndo o risco de ser o programa reduzido a um mero gestor da pobreza.

Por ser uma política de Estado e não de Governo, o programa não pode simplesmente ser subtraído, uma vez que a cessação do benefício traria imensos prejuízos aos beneficiários, isto se considerado que as famílias são, de fato, dependentes do programa. Sua cessação incorreria em grave violação aos preceitos constitucionais que estabelecem a impossibilidade se retroagir em relação aos direitos fundamentais já positivados.

Talvez o maior mérito do programa até agora tenha sido a construção de um rápido canal de transferência de renda, fazendo com que os mais pobres percebessem uma quantia que lhes proporcione o alívio imediato da pobreza. O grande desafio está, portanto, em aumentar a eficácia e a eficiência dessa política social, despertando nos beneficiários o desejo e a necessidade de se emancipar, por meio de políticas integracionais e acessórias de emancipação nas mais diversas áreas, incluindo a manutenção e aprimoramento do próprio PBF, de modo a superar, efetivamente, o grande desafio de extinção da pobreza e redução das desigualdades sociais nos moldes constitucionalmente previstos.

REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 287-288.
- ALMEIDA, E. P.; PEREIRA, R. S. Críticas à teoria do capital humano: uma contribuição à análise de políticas públicas em educação. **Revista de Educação**, v. 9, n. 15, 2000.
- ALVES, N. Novos factos sobre a pobreza em Portugal. **Boletim Económico**. Banco de Portugal, p.125-154, 2009.
- ANDRADE, J. C. V. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Livraria Almedina, 2006, p. 304.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 1990. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2019.
- BARCELLOS, A. P. **Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.142-144.
- BARCELLOS, A. P. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 258.
- BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BETTO, F. A fome como questão política. **Estud. av. São Paulo**, v. 17, n. 48, p. 53-61, agosto de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07 set. 2018.
- BETTO, F. Para Frei Betto, Bolsa Família é 'projeto de poder'. **Estadão**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-frei-betto-bolsa-familia-e-projeto-de-poder,335703>. Acesso em: 07 set. 2018.
- BLAUG, M. **Introdução à Economia da Educação**. Porto Alegre: Editora Globo, 1975.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. Malheiros, 2015.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. *In: O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2007.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004/2007**. Brasília: SPI, out. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família, Cada vez mais famílias cumprem condicionalidades de saúde do bolsa família**. Brasília: DF, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2015/fevereiro/cada-vez-mais-familias-cum-prem-condicionalidades-de-saude-do-bolsa-familia>. Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em Ação**. Brasília: MP, [s.d.]. Disponível em: www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm. Acesso em: 29 jan. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. 2016. Brasília: DF, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 27 abr. 2016.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

CLÈVE, C. M. A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista Crítica Jurídica**, n.22, jul. 2003, p.28.

COLARES, M. S. P. Programa de transferência de renda no Brasil e seus desafios futuros. **DocPlayer [Internet]**. Disponível em: <http://docplayer.com.br/143395-Programa-de-transferencia-de-renda-no-brasil-e-seus-desafios-futuros.html>. Acesso em: 28 jan. 2019.

COUTINHO, C. M. C. **Hermenêutica Social**: Uma proposta pela efetividade dos direitos fundamentais sociais. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE electron**. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, dezembro de 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jan. 2020.

DALLMANN, J. M. A. **Medicalização da pobreza ou a pobreza condicionada**: Um estudo sobre o Programa Bolsa Família. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

European Distributors of Statistical Software – EUROSTAT. Statistical books. **Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010**. Luxemburgo: European Union, 2010.

FARIAS, F. A.; MARTINS, M. D. O conceito de pobreza do Banco Mundial. **Tensões Mundiais**, v. 3 n. 5, 2007. Disponível em: <http://www.tensoesmundiais.ufc.br/artigos/Revista%205/Adjacy.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2018.

FONSECA, A. M. M. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 22 set. 2019.

FOUCAULT, M. **Doença Mental e psicologia**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro edições, 1975.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

GARCIA, E. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 480, 30 out. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>. Acesso em: 10 set. 2007.

GERTLER, P. **El Impacto del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) sobre la Salud**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266340436_El_Impacto_del_Programa_de_Educacion_Salud_y_Alimentacion_Progresá_sobre_la_Salud. Acesso em 04 fev 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 jul. 2020.

GOMES, M.; PEREIRA, M. **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. Ipea, 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0812.pdf. Acesso em: 9 jul. 2009.

GONCALVES, G. Q.; MENICUCCI, T. M. G.; AMARAL, E. F. L. Diferencial educacional entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família. **Cad. Pesq.**, v.47, n.165, p.770-795, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198053144297>. Acesso em: 21 jul. 2020.

HERNANDES, E.; SIQUEIRA, F.; DUARTE, E.; SOUZA, E. M. Condicionalidades em

saúde e alocação orçamentária no PBF. **Comum. Ciênc. Saúde**, v. 20, n. 4, p. 361-368, out./dez. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**, 2010. Disponível em <https://rets.org.br/sites/default/files/Comunicado58.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KRELL, A. J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v.19, p.78-88, 1959.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v.39, p.517-526, 1979.

LOPES, A. M. D. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.41, n.164, out-dez 2004. Disponível em: <http://www.georgemlima.xpg.com.br/lopes2.pdf>. Acesso em: 01 out. 2007.

LOPES, A. M. D. Mecanismos constitucionais de proteção dos direitos fundamentais perante os (ab)usos da internet. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. 14., 2007. **Anais...**, 2007, p. 9. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Ana>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LYNN, L. E; GOULD, S. G. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Califórnia: Goodyear, 1980.

MARQUES, R. M. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Sociedade e Cultura**, v.11, n.2, p.237-243, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br>. Acesso em: 15/04/2019.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. Policy Currents, 1995.

MELUCCI, A. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MENDES, G. F. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo editorial, 2011.

NOVAIS, J. R. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

PARDO ABRIL, N. Filogénesis y transformaciones del concepto de pobreza. *In:* MONTECINO, L. (Org.). **Discurso, pobreza y exclusión en América Latina**. Santiago de Chile: Cuarto propio, 2010.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PLATÃO. **Banquete**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000.

PRIETO, M. P. E. En el intrincado mundo de los conceptos. *In:* PRIETO, M. P. E. (Org.). **Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad**. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales, 2008. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/04Prieto.pdf>. Acesso em: 23 Mai 2018.

QUEIROZ, C. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial**. Coimbra: Coimbra editora, 2006.

REGO, W.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 241 p.

RODRIGUES, E. V. *et al.* A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. **Sociologia**, Porto, n. 9, p. 63-101, 1999.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTANA JÚNIOR, G.; SANTOS, L. T. O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina: uma análise dos relatórios de 1990, 2000 e 2006. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, n. 14 (esp.). p.205-225, 2013.

SARLET, I. W. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, I. W. Direitos Fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. *In:* SARMENTO, D.; GALDINO, F. (Orgs.). **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SARLET, I. W. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 1, 2001, p. 36-37. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 31 ago. 2007.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, D. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. 1. ed. Rio de

Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

SCHÄFER, J. G. **Classificação dos Direitos Fundamentais**: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. *In: Cengage Learning*. São Paulo: 2010. 133p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. **Development as freedom**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SILVA, M. O. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: teoria e prática. Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza. 1. ed., Veras, 2001.

SILVA, M. O. Os Programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2005.

SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A Política Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. O. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In: SILVA, M. O. (Org.). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 22 set. 2019.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SPRANDEL, M. A. **A pobreza no paraíso tropical**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUNSTEIN, C. R. **A constituição parcial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TELLES, V. S. **Direitos Sociais**. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 14 ed. São Paulo: Renovar, 2007.

TOWNSEND, P. **The International Analysis of Poverty**. New York: Harvester Wheatsheaf,

1993.

UGA, V. D. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 ago. 2020.

WEIS, C. **Direitos humanos contemporâneos**. 2. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2012.