

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL II**

GISELA MARIA BESTER

RODRIGO GARCIA SCHWARZ

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

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

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

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

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais, seguridade e previdência social II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Gisela Maria Bester, Rodrigo Garcia Schwarz – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-364-1

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

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Seguridade. 4. Previdência Social. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA
DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL II

Apresentação

A presente publicação, concebida no marco do XXV Congresso do CONPEDI, realizado em Curitiba, sob o tema “CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito”, que tem por escopo problematizar as questões da cidadania, do desenvolvimento e da sustentabilidade, explicitando os desafios da área social na implantação do Estado Democrático de Direito brasileiro, oferece, por meio dos diversos artigos apresentados no Grupo de Trabalho "DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL II", uma amostra da diversidade e da pluralidade das experiências e dos conhecimentos científicos que ali foram expostos e debatidos. Dessa variedade extrai-se, no seu conjunto, o "espírito", ou seja, o sentido e a essência da Seguridade Social brasileira na atualidade, a partir da apreensão do que está sendo produzido no âmbito da cultura jurídica nacional a respeito dos direitos sociais, sobretudo no âmbito dos desafios impostos à Seguridade Social para a superação das severas desigualdades e vulnerabilidades que ainda assombram o nosso país, revelando, assim, a partir de distintas vozes e de distintos espaços e experiências, os rumos não só da pesquisa científica a respeito da Seguridade Social no Brasil, mas dos próprios direitos sociais enquanto ciência, ordenamento e práxis no contexto brasileiro, e das correspondentes instituições político-jurídicas e das suas possibilidades de produção de justiça social, em termos axiológicos, filosófico-normativos e teórico-dogmáticos.

Somam-se, assim, as vozes de Aline Trindade do Nascimento, Candida Dettenborn Nóbrega, Candy Florencio Thomé, Clarice Mendes Dalbosco, Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Affonso da Costa Moura, Flávio Augusto de Oliveira Santos, Francisco Edmar da Silva, Gabrielle Ota Longo, Gisela Maria Bester, Hilda Baião Ramirez Deleito, Kelly Cardoso, Luiz Eduardo Gunther, Mateus Vargas Fogaça, Mauricio Kraemer Ughini, Raquel Nunes Bravo, Rodrigo Garcia Schwarz, Rodrigo Gomes Flores, Thomires Elizabeth Pauliv Badaró de Lima, Veronica Calado, Victor Hugo de Almeida e Winston de Araújo Teixeira em torno dos catorze textos que fomentaram essas discussões e que seguem agora publicados, cujos escritos fundaram-se na perspectiva das dimensões materiais e eficáciais do direito fundamental à Seguridade Social enquanto possibilidade de produção de justiça social e concomitante instrumento efetivo de superação das muitas vulnerabilidades históricas que ainda assolam a nossa cidadania e solapam a nossa democracia.

Nesses artigos, são tratadas, assim, distintas questões de progressiva complexidade e de crescente relevância para o próprio delineamento dos campos de ação e das possibilidades dos direitos sociais na atualidade: da fundamentalidade da Seguridade Social e da judicialização das políticas sociais, com a abordagem das problemáticas pertinentes ao custeio da Seguridade Social, à busca da erradicação da pobreza e à promoção da autonomia da pessoa, à insuficiência das perícias oferecidas pela Previdência Social em termos científicos, especializados e metodológicos quanto às pessoas com deficiências intelectual, mental ou grave e que façam jus ao benefício previdenciário, envolvendo múltiplos coletivos tradicionalmente subincluídos ou sub-representados, às questões do meio ambiente e seus impactos sobre a saúde e dos novos horizontes da Seguridade Social em tempos de crises e, conseqüentemente, das novas formas de inclusão e exclusão nos mundos da cidadania, do desenvolvimento e da sustentabilidade, com ênfase para os mecanismos de aplicação e de promoção do direito fundamental à Seguridade Social.

Dá a especial significação desse conjunto de artigos, que, repensando criticamente o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito e as políticas de Seguridade Social no Brasil de hoje, fornece uma considerável amostra do que vem sendo o agir e o pensar no âmbito da Seguridade Social brasileira, contribuindo com diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo, pautado na cidadania plena e no desenvolvimento humano integral.

Profa. Dra. Gisela Maria Bester - UNOESC

Prof. Dr. Rodrigo Garcia Schwarz - UNOESC

UM CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: RAZÕES E ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA

A CASE OF SOCIAL CARE: REASONS AND STRUCTURE OF BOLSA FAMÍLIA PROGRAM IN SEARCH OF POVERTY OVERCOMING

Clarice Mendes Dalbosco ¹

Resumo

Este estudo analisa a política pública denominada Programa Bolsa Família, cuja principal ação é realizar transferência de renda aos cidadãos em vulnerabilidade econômico-social. A pesquisa pretende demonstrar porque o Brasil esculpiu uma política assistencial dessa natureza e, quais os elementos conceituais que a fundamentam. A hipótese central é que a concepção dessa política ataca a pobreza sob aspectos multidimensionais. O tema ganha relevância porque o PNUD indica a aplicação de programas semelhantes em outros países. Quanto ao método, trata-se de pesquisa conceitual e análise crítica-comparativa dos elementos que compõem o Programa, à luz dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Direitos fundamentais sociais, Assistência social, Programa bolsa família, Superação da pobreza

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes public policy Bolsa Família Program, whose main action is to produce transfer income in citizens on economic and social vulnerability. The research aims to demonstrate why Brazil has carved a welfare policy of this nature, and which conceptual elements they are based on. The central hypothesis is that the concept of this policy attacks poverty under multidimensional aspects. As for the method, it is conceptual research and critical-comparative analysis of the elements about the program in the light of the objectives of the Federative Republic of Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental social rights, Social care, Bolsa família program, Poverty overcoming

¹ Mestranda em Direito no Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, Chapecó - Santa Catarina. Professora de Direito da Seguridade Social. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

O primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20, refere-se à erradicação da pobreza, em todas as suas formas e em todos os lugares. Embora se reconheça que os objetivos são integrados e indivisíveis, e que mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável – a econômica, a social e a ambiental. Tratar da pobreza como prioridade demonstra quão graves são seus efeitos, se perpetuados. A restrição a direitos fundamentais sociais – moradia, educação, saúde, trabalho, segurança, dentre outros, traz ao ser humano uma condição de fragilidade e hipossuficiência, contudo, a pobreza evidencia uma das facetas mais cruéis do convívio social – a fome.

Desde o ano de 2003 o Brasil conta com uma importante política pública de transferência de renda, denominada Programa Bolsa Família cujo principal objetivo é combater a pobreza, a exclusão social e promover o desenvolvimento das capacidades humanas através da criação de oportunidades e da garantia de ampliação e melhoria de serviços para os mais pobres. A concessão da bolsa, de forma imediata, promove o alívio da fome.

Em 2015, o valor destinado ao Programa foi de R\$ 27,7 bilhões, e na previsão orçamentária para o ano de 2016 esse valor pode chegar a R\$ 28,8 bilhões. O número de beneficiados vem se mantendo estável desde 2012, em torno de 14 milhões de famílias, cerca de 50 milhões de brasileiros, e o valor médio pago às famílias é de R\$ 170,00 mensais. Uma política pública dessa envergadura, onde aproximadamente 1 em cada 4 brasileiros é beneficiado, merece um estudo acerca dos elementos que a constituem. Conjecturas acerca das razões pelas quais o governo elegeu como prioridade o combate à pobreza integram a primeira parte deste estudo e, parecem demonstrar, que o Estado brasileiro guarda um compromisso constitucional influenciado por razões de ordem internacional que vinculam o país na adoção de medidas concretas.

Na segunda parte do texto há uma abordagem histórica acerca dos programas assistenciais de combate à pobreza já adotados no país, seguida da apresentação do Programa Bolsa Família, suas características, estrutura, perfil dos beneficiados, tipos de benefícios, condicionalidades para sua manutenção, além de alguns dados estatísticos acerca dos índices de pobreza no país e na América Latina, que permitem a realização de análise mais ampla do impacto dessa política pública na conjuntura social brasileira.

O Programa, além de um sofisticado arranjo de articulação intersetorial e federativa,

é interdependente de um sistema de cadastramento social, chamado de CadÚnico, que possibilita selecionar e identificar o público, munindo os avaliadores de dados que permitem ao programa funcionar sob uma perspectiva multidimensional, oportunizando, inclusive, análises que redirecionem a política.

Superar, erradicar, reduzir, combater ou quaisquer outras ações que promovam a melhoria das condições de vida da população que vive em estado de miséria e pobreza, visa garantir dignidade humana e direitos os fundamentais, bem como, definem os contornos de um estado social democrático de direito, razões que, por sua vez, justificam esse estudo.

2. POR QUE DEFINIR UMA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À POBREZA?

Na narrativa apresentada por Dostoiévski, na clássica obra Crime e Castigo, acerca da condição de miséria do personagem Raskólnikov, o autor aborda uma importante e emblemática situação, a de que, na pobreza ainda se conserva a nobreza dos sentimentos inatos, mas na miséria não há nem nunca houve nada que os conserve (1866, p. 14). A pobreza, independentemente do nível em que ela se apresenta, fere o acesso aos direitos fundamentais e degrada a condição humana. Reconhecer direitos dos cidadãos desprovidos de renda é a função precípua das políticas assistenciais, pois visam estabelecer as bases de uma sociedade democrática e justa.

Com o advento das Constituições mundiais fortemente marcadas pela positivação dos direitos fundamentais e, especialmente, na dignidade da pessoa humana, discutir o tema da pobreza e as condições de superação é medida inafastável. Mesmo porque os arranjos políticos de proteção social precisam contemplar ações que se destinem a avaliar e vigiar as circunstâncias dos que se encontram em perigo a nível nacional.

Herbert de Souza, importante sociólogo brasileiro, enfatizava que pobreza e democracia são incompatíveis. A democracia, na lição de PIOVESAN (*online*), pode ser balizada por duas importantes acepções. Sob a ótica formal a democracia é o governo das leis, marcado pela a supremacia do Direito sobre o poder. Já a acepção material extrapola o primado da legalidade, impingindo ao conceito de democracia o respeito aos direitos humanos, razão pela qual não se pode conceber o desenho de uma sociedade democrática sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais pelos seus membros.

Para a consolidação da democracia e o exercício universal e indivisível dos Direitos Humanos, não se pode mitigar ou flexibilizar direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação saudável, à moradia), mas, conforme Piovesan

(online), exige-se a construção de um novo paradigma, marcado, sobretudo, “por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global”. E completa:

A prevalência dos Direitos Humanos e do valor democrático há de constituir a tônica desse novo paradigma, sob as perspectivas de gênero, raça e etnia. Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 3º, inc. III, estabelece como um dos objetivos da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O preâmbulo da Carta de 1988 apresenta as bases de um Estado Democrático de Direito que se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada, sobretudo, na harmonia social. Ao abrigo desta orientação, a Constituição submete os mais variados segmentos do Estado aos princípios e regras nela consubstanciados, impondo a adoção de ações capazes de dar concretude ao texto e demonstrar a força normativa da lei maior.

O art. 23, inciso X da Carta Magna define como uma das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o combate às causas da pobreza com vistas a promover a integração social dos setores desfavorecidos.

Com a Emenda Constitucional n. 31, de 14 de dezembro de 2000, que acrescentou os artigos 79 a 83 do no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT na Constituição Federal de 1988, determinou-se a instituição, no âmbito do Poder Executivo Federal, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida da população.

O que se observa é uma grande preocupação, tanto do poder constituinte originário como do poder reformador, no que concerne a temática da pobreza. Como pontuado por Couto (2005, p. 99) “sem garantias constitucionais prévias o próprio exercício futuro da vontade desimpedida seria prejudicado, uma vez que ele depende da possibilidade de que estejam abertos os caminhos para a sua efetivação”.

Na concepção de HESSE (1991, p. 05) a Constituição “transforma-se em força ativa se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida”, desde que estejam presentes na consciência geral, e de forma particular, “na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição”.

Nas palavras de SARLET (2009, p. 251), há certa unanimidade na doutrina que considera premissa o fato de inexistirem normas constitucionais completamente destituídas de eficácia. Contudo admite-se certa graduação da carga eficaz das dessas normas. Embora possa parecer uma discussão um pouco ultrapassada, compreender a natureza do disposto no artigo 3º, inc. III da CF ajuda a clarificar a adoção de certas medidas implementadas pelo Estado, a exemplo de uma política pública de combate à pobreza denominada Bolsa Família.

O disposto no art. 3º, inc. III da CF/88 possui contornos de norma constitucional programática, que representa, nas palavras de Silva (2009, p. 91) que se trata de uma norma de eficácia limitada, caracterizando-se pela aplicabilidade indireta e reduzida, o que significa dizer que o legislador constituinte não outorgou normatividade suficiente, para, por si só, fazer com que a norma produza seus efeitos, impondo ao legislador ordinário a intervenção legislativa¹.

Nesta senda, a efetividade da norma vincula-se a realização do direito, “a materialização no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social” (SARLET *apud* BARROSO, 2009. p. 237), razão pela qual a instituição de uma política de erradicação da pobreza possui contornos de programa de Estado, não necessariamente um programa de governo². Nesse sentido, uma ordem jurídica bem estabelecida pode ser instrumento significativo de melhoria social (BUCCI, 2009, p. 09).

¹ Há outras formas de compreender as normas programáticas. Sarlet *apud* Barroso (2009, p. 250) explica que, de acordo com a original formulação, as normas constitucionais podem ser divididas em três grupos: a) as normas constitucionais de organização, que têm por objeto organizar o exercício do poder político; b) as normas constitucionais definidoras de direitos, que têm por objeto fixar os direitos fundamentais dos indivíduos, centrando-se o autor na ideia de direito subjetivo; c) normas constitucionais programáticas, que têm por objeto traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado”.

² BUCCI (2006, p. 18-20) explica a diferença entre políticas de Estado e políticas de governo. A política pública tem um elemento estratégico, ou seja, inclui dados sobre os atos indispensáveis e possíveis naquele momento, consoante o arcabouço institucional, projetando-se para o futuro próximo. Há, entretanto, outras políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas e que são chamadas “políticas de Estado”. Outras são executadas como partes de um programa, sendo denominadas “políticas de governo”. Há defensores da retirada das políticas públicas da Constituição Federal, a fim de que esta fique a salvo de elementos circunstanciais, o que enseja três comentários: (1) o entendimento inspira-se em visão liberal, própria dos Estados Unidos, que têm Constituição duradoura, desconsiderando o fato de que a Carta Magna é completada pela segura jurisprudência constitucional da Suprema Corte; (2) a constitucionalização provoca engessamento do âmbito de ação dos governos futuros, crítica que se mostra pertinente; (3) a constitucionalização de temas havidos relevantes em certos momentos da vida do país pode provocar a banalização do texto constitucional, esvaziando seu caráter de norma fundamental.

A política pública da assistência social denominada Bolsa Família demonstra a escolha do Estado e do legislador na concretização de demandas de caráter social, de direito fundamental social, que, segundo Bucci (2006, p. 19) “incorpora elementos sobre a ação necessária e possível, em um momento determinado, diante de um conjunto institucional apropriado, e projeta-os para o futuro mais próximo”. Conforme explica Bucci (2006, p. 14) a política pública pode ser compreendida como:

[...] um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

Ora, o combate à miséria, forte fenômeno de restrição a direitos fundamentais, além de caracterizar-se um dever do Estado, não pode ser traduzido em uma mera tarefa solitária de um governo, mas um compromisso do Estado Democrático de Direito, ou seja, de toda a sociedade. Contudo, a adoção de uma política pública é o ápice das escolhas coletivas e racionais de prioridades. A importância de se criar uma política de combate à pobreza reside no encontro da vontade social e estatal em melhorar as condições de vida do seu povo, promover a cidadania, garantir direitos fundamentais e, de forma planejada e intencional, romper com os ciclos de reprodução da pobreza entre as gerações. BUCCI (2013), faz uma importante incursão que demonstra a relação do governo, das políticas públicas e do direito.

O governo é o nicho da política no Estado; as decisões políticas são essencialmente manifestações de poder. Mas a política de maior alcance, compatível com a complexificação das possibilidades e dos meios obtidos com o desenvolvimento do capitalismo, depende da conformação do poder em estruturas despessoalizadas, organizadas segundo as regras e procedimentos jurídicos. E com isso, progressivamente, a política vai deixando de ser exclusivamente política, para ser, ao mesmo tempo e cada vez mais, também direito, organizado em instituições (BUCCI, 2013, p. 45)

A despeito das escolhas feitas em cada governo, chamadas de inclusão de agenda, no plano internacional temos importantes documentos que explicitam a responsabilidade do Brasil na adoção de medidas de segurança de renda e o acesso a bens e serviços. Destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)³, a Convenção n. 102 da OIT⁴ –

³ Traz como previsão no Artigo XXII: Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

⁴ Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1952), entrou em vigor no plano internacional em 27 de abril de 1955. No Brasil foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 269, de 19 de setembro de 2008, do Congresso Nacional, e ratificado em 15 de junho de 2009. Foi denominada ‘Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Seguridade Social.

Organização Internacional para o Trabalho, o PIDESC⁵ – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Declaração do Milênio da ONU. Neste último documento as nações estabeleceram uma espécie de parceria global com vistas a reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos, cujo prazo para o seu alcance, inicialmente fixado para o ano de 2015, passaram a ser conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A despeito das conquistas decorrentes do traçado dos ODM⁶, os países integrantes da ONU aprovaram, em 25 de setembro de 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém dezessete (17) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e cento e sessenta e nove (169) metas relacionadas. Os ODS aprovados foram construídos sobre as bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), projetando a complementação dos trabalhos e o atendimento dos desafios contemporâneos. De acordo com este documento o primeiro objetivo definido refere-se a erradicação da pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares (PNUD, online).

Na obra *“La pobreza de la política contra la pobreza”*, de VUOLO *et al* (1999, p. 27), o autor faz uma pesada crítica acerca das políticas públicas de combate e erradicação da pobreza. O autor reforça que a adoção de determinadas medidas acaba por, justamente, reproduzir ciclos de pobreza social, o que em tese se combateria, especialmente pelo fato de que a pobreza não seria um problema de distribuição de renda e riquezas entre as pessoas, mas um problema de produção e de formas de utilização dos recursos por parte da sociedade e das pessoas. Entretanto, outro ponto destacado por este autor é o de que a política de combate e

⁵ O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desta forma, passou a haver responsabilidade internacional dos Estados signatários em caso de violação dos direitos consagrados pelo Pacto. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, consagra que os direitos e garantias nela expressos "não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos, aqueles enunciados nos tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário. (Fonte: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 04 de agosto de 2015) O Congresso Nacional aprovou o texto do PIDESC por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. A Carta de Adesão ao Pacto Internacional foi depositada em 24 de janeiro de 1992. O documento foi ratificado pela Presidência da República do Brasil através do Decreto 591, de 06 de julho de 1992. (Fonte: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 04 de agosto de 2015).

⁶ O último relatório dos ODM da ONU mostra que o esforço de quinze (15) anos produziu o mais bem sucedido movimento de combate à pobreza da história. Desde 1990, o número de pessoas que vivem em extrema pobreza diminuiu em mais da metade; A proporção de pessoas subnutridas nas regiões em desenvolvimento caiu quase pela metade; A taxa de matrículas no ensino primário nas regiões em desenvolvimento atingiu 91 por cento, e muito mais meninas estão agora na escola em comparação com 15 anos atrás; Ganhos notáveis também foram feitos na luta contra o HIV/AIDS, a malária e a tuberculose; A taxa de mortalidade de menores de cinco anos diminuiu em mais da metade, e a mortalidade materna caiu 45 por cento no mundo; A meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que não têm acesso a fontes de água potável também foi atendida. (Fonte: PNUD, online. <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 17 de junho de 2015).

erradicação da pobreza deve libertar as pessoas da posição em que elas vivem, não bastando promover ações de alívio imediato na condição social das pessoas, e, concomitantemente, mantê-las cumprindo certas condições de pobreza exigidas para continuar recebendo certa assistência. O que se verá adiante é uma política que, na sua gênese, parece romper com esse ciclo, conduzindo a família e os beneficiados na busca da aquisição de autonomia, por meio da exigência do cumprimento de certas condições.

3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS E DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Nas palavras de Strapazzon e Savaris (2013, p. 497), o sistema de seguridade social brasileiro pode ser concebido a partir de três diferentes etapas, sendo um anterior à Carta de 1988, outro decorrente das discussões entabuladas por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte e, uma terceira etapa, ainda em fase de construção, que procura dar concretude aos tratados de direitos humanos que integram o ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase dos direitos de seguridade social, uma vez que se extrai do texto constitucional que tais direitos possuem conexão material com os direitos humanos, já que guardam estreita relação com documentos internacionais, e com os direitos fundamentais, conforme se observa no Título II, art. 6º e art. 194 da Constituição do Brasil (STRAPAZZON E SAVARIS, 2013, p. 505), razão pela qual a assistência social passa a ser reconhecida como um dever do Estado no campo da Segurança Social.

Em que pese a atual fase ora experimentada, vale destacar que, historicamente, este panorama fora sendo construído. As primeiras evidências que marcam o histórico da assistência social no Brasil ocorreram em 1934, quando foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social. Já na década de 40 houve a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujos atributos assistenciais estavam relegados às ações privadas, ou seja, sem a interferência direta do Estado. No ano de 1977 foi instituído o primeiro Ministério da Previdência e Assistência Social, contudo, somente com a Carta de 1988 a assistência social adquiriu status constitucional, e afastou as características de política isolada e fortemente marcada pela iniciativa privada (sociedade civil organizada, igreja, etc). Conforme explicitado alhures, a partir da Constituição Cidadã, com a mudança na configuração da política assistencial brasileira, vários são os marcos legislativos e políticos que cercam o tema.

O ano de 1993 foi relevante para a temática da fome e da pobreza. Em março daquele

ano o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, divulgou o ‘Mapa da Fome’, apresentando dados acerca do número de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, 32 milhões à época⁷, transformando-se numa importante estratégia para evidenciar às condições de vida da população brasileira mais pobre. Neste mesmo ano, o então Presidente da República, Itamar Franco, através do Decreto n. 807, de 26 de abril de 1993, criou o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, formado por oito ministros de Estado e vinte e um representantes da sociedade civil, presidido pelo bispo de Duque de Caxias (RJ), que possuía como principal missão realizar ações de combate à miséria, à fome e pleitear soluções estruturais do governo. O CONSEA foi instalado oficialmente em 13 de maio de 1993 e extinto em 1995 (COEP, 2008, p. 76). Ainda em 1993, no dia 07 de dezembro, foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social, momento marcante no processo de construção da gestão pública e participativa da assistência social através da criação dos conselhos deliberativos e paritários nas três esferas de governo (SOUZA, 2014, online).

O Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, instituiu o Programa Comunidade Solidária, cuja função precípua era o enfrentamento da fome e da miséria no Brasil. Foi o programa que substituiu o CONSEA. Até dezembro de 2002, o Programa Comunidade Solidária esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido por Ruth Cardoso, então primeira-dama do país. Este Programa perdurou até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, e, em janeiro de 2003, com o advento do governo Lula, passou a ser vinculado ao Ministério da Segurança Alimentar, recebendo outros contornos, nome e propostas.

Merecem destaque ainda: (a) A Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 1996, que foi o primeiro programa para proteção e promoção dos direitos humanos da América Latina, e a primeira vez que, no Brasil, um governo republicano assumiu os direitos humanos como política oficial (SOUZA, 2014, online); (b) Em 2000 foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, através da Emenda Constitucional nº 31⁸. Já no ano seguinte ao da criação do Fundo, criaram-se outros programas: Bolsa-Alimentação (vinculado ao Ministério

⁷ O número, na ocasião, correspondia à população da Argentina (COEP, 2008, p. 73)

⁸ Art. 1º da EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000. A Constituição Federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é acrescida dos seguintes artigos: "Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

da Saúde), Agente Jovem (Secretaria da Assistência Social), Auxílio-gás, no ano de 2002. Paulatinamente, programas diversos foram sendo acoplados ao sistema, como no caso do Bolsa-Escola (1998), o PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1995), e outros programas de transferência de renda criados em momentos anteriores ao Fundo de Combate à Pobreza. Este movimento ficou conhecido como Rede Social Brasileira de Proteção Social⁹, “concebida como um conjunto de transferências monetárias às pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social” (DRAIBE, 2003, online). (c) Em 2001 instituiu-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (d) No ano de 2003, primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula, foi lançado o “Fome Zero”, desenhado para ser a principal política de combate à fome e a pobreza do Brasil. O Programa Fome Zero foi estruturado com base em três frentes: (i) com a instituição de um conjunto de políticas públicas voltadas ao cumprimento da meta principal de combate à fome e a pobreza; (ii) Construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional; (iii) a realização de um mutirão contra fome, com o envolvimento das três esferas de governo – Federal, Estadual e Nacional (PERES, 2005, online). Neste mesmo ano de 2003 o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi reinstalado. O Programa Bolsa Família, instituído neste mesmo ano, era um dos mais de 30 programas que compunham o Fome Zero, e que será explicitado nos tópicos ulteriores.

Nos anos subsequentes do governo Lula, considerando os mandatos de 2003-2006 e 2007-2010, ainda foram marcantes: a instituição do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, em 2005, a edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁰ (LOSAN) em 2006, a criação do Cadastro Único (CadÚnico) em 2007 e, por fim, em 2010, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (SOUZA, 2014, online).

Em 2011 o Governo Dilma lançou o Plano ‘*Brasil Sem Miséria*’, que criou, renovou, alterou e integrou vários programas sociais, promovendo a articulação de ações do governo federal com estados e municípios. O Programa Bolsa Família, que já compunha o ‘Fome

⁹ A Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, com vistas a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação do Cadastro Único, instrumento da unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas: Bolsa-Escola (MEC); Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS); Programa do Agente Jovem (MPAS); Bolsa-Qualificação (Ministério do Trabalho); Benefício Mensal – Idoso (MPAS); Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS); Renda Mensal Vitalícia (MPAS); Bolsa-Renda (seguro-safra) (Ministério da Agricultura); Auxílio-gás (Ministério de Minas e Energia); Aposentadorias Rurais (MPAS); Abono Salarial PIS/Pasep (Caixa Econômica Federal); Seguro-desemprego (Ministério do Trabalho) (DRAIBE, 2003, online).

¹⁰ Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Zero' continuou a integrar o Plano 'Brasil Sem Miséria', entretanto sofreu algumas modificações, cuja implantação permitiu que "22 milhões de brasileiros superassem a linha da extrema pobreza. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo do Bolsa Família" de acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Social (CAMPELO *et al*, 2014, p. 17).

Através de uma análise perfunctória, seria possível afirmar que um programa de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, incidiria sobre um aspecto singular do fenômeno da pobreza, qual seja, a superação do limite mínimo de renda, a chamada linha da pobreza. Essa concepção de pobreza, realizada unicamente sob uma ótica econômica, já está superada no plano internacional, que adota critérios multidimensionais do fenômeno. No Plano 'Brasil Sem Miséria', que compreende o Programa 'Bolsa Família', a perspectiva da pobreza assume contornos mais abrangentes, como se verifica.

Por entender a pobreza como um fenômeno que vai além da renda, o Plano Brasil sem Miséria foi concebido e implementado em uma perspectiva multidimensional de superação da extrema pobreza, 'com estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto, como o campo e a cidade, e para cada público, como os adultos e as crianças, para citar apenas alguns exemplos. O Plano criou oportunidades de inclusão para jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais e vários outros grupos vulneráveis' (CAMPELO *et al*, 2014, p. 17).

A ideia de pobreza como problema complexo e multidimensional pode ser observado na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, Dinamarca, em 1995, que compreendeu as conferências da agenda social da ONU e ficou conhecida como a "*Cúpula da Pobreza*". A causa do fenômeno apresentada no texto tem origem tanto no âmbito nacional como no internacional. O documento contempla uma leitura que coteja a ausência de rendimentos e recursos aptos a garantia de meios de vida sustentáveis (fome, subnutrição, doenças, dificuldades de acesso aos serviços de educação, saúde, habitação, exclusão social, mortalidade, discriminação) com a falta de participação na tomada de decisões na vida civil, social e cultural.

A pobreza manifesta-se de várias maneiras: falta de rendimentos e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis, fome e subnutrição, doença, falta de acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da mortalidade e da mortalidade devido a doenças, carências de habitação e discriminação e exclusão sociais. Também se caracteriza pela falta de participação na tomada de decisões na vida civil, social e cultural. A pobreza manifesta-se em todos os países, como pobreza generalizada em muitos países em desenvolvimento, como focos de pobreza no meio da abundância em países desenvolvidos, como perda de fontes de rendimento por causa de uma recessão econômica, como

consequência repentina de catástrofes ou conflitos, como pobreza dos trabalhadores de baixos rendimentos e como miséria absoluta dos que estão à margem dos sistemas de apoio das famílias, das instituições sociais e das redes de segurança. As mulheres suportam uma parte desproporcionada do fardo da pobreza e as crianças que crescem nessa situação acabam por ficar em desvantagem para sempre. As pessoas de idade, os deficientes, as populações indígenas, os refugiados e as pessoas deslocadas dentro dos seus países, são também especialmente vulneráveis à pobreza. Além disso, a pobreza, nas suas diversas formas, constitui uma barreira à comunicação, dificulta o acesso aos serviços e comporta importantes riscos para a saúde; por outro lado, as pessoas que vivem em pobreza são especialmente vulneráveis às consequências das catástrofes e dos conflitos. (*Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, Dinamarca, em 1995*)

Como se depreende da análise ampassã realizada nas diferentes políticas de combate à pobreza verificadas neste tópico, as ações governamentais foram sendo ampliadas de forma a atacar o fenómeno sob diferentes aspectos. Muitos dos programas desenvolvidos no bojo dos planos e ações estatais criados a partir da Constituição Federal de 1988, demonstram que a superação da pobreza depende da inter-relação de políticas sociais que contemplem serviços de saúde, educação, moradia, trabalho, emprego, renda, macroeconomia, cidadania e desenvolvimento humano.

Nos tópicos seguintes desenvolver-se-á uma análise mais pormenorizada do Programa Bolsa Família, com a apresentação das linhas gerais que definem essa política pública, a identificação do perfil das famílias, as subespécies existentes e perpassando pelo papel do ‘Cadastro Único’ no bojo desse programa.

3.2 APRESENTAÇÃO GERAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 decorrente do processo de conversão da Medida Provisória n. 132 de 2003, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209/2004. Consiste em um programa de transferência direta de renda que oferece ajuda financeira mensal às famílias pobres (definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 mensais) e extremamente pobres (com renda per capita menor que R\$ 85,00 mensais) (MDS, online), sendo que a última atualização dos valores que define a linha de pobreza deste Programa ocorreu em 29 de junho de 2016, através do Decreto nº 8.749/2016.

A finalidade do PBF definida pelo legislador foi a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. Nesse sentido, na instituição do PBF foram reunidos: (i) o Bolsa Escola - Programa Renda Mínima vinculado à Educação; (ii) o Cartão Alimentação, chamado de PNAA – Programa Nacional de Acesso à

Alimentação; (iii) o Bolsa Alimentação – Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde; (iv) o Programa Auxílio-Gás; (v) o Cadastramento Único (art. 1º da Lei n. 10.836/2004), sendo que na medida em que os favorecidos passaram a receber o benefício financeiro do PBF, deixaram de receber os benefícios dos programas acima destacados (art. 2º, § 7º da Lei n. 10.836/2004). O PBF definiu como objetivos o combate à pobreza e à fome, a promoção da segurança alimentar e nutricional, o estímulo a emancipação sustentada das famílias que vivem em situações de pobreza e extrema pobreza, a efetivação do acesso à rede de serviços públicos (em especial, de saúde, educação e assistência social) e a promoção da intersectorialidade das ações do poder público (art. 4º do Dec. n. 5.209/2004).

A condição primacial do Bolsa Família é contribuir para a superação da pobreza e, para tal desiderato atua em três eixos distintos, sendo o primeiro a transferência direta de renda às famílias, o que permite o alívio imediato da pobreza. Um segundo eixo diz respeito a ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, auxiliando no rompimento do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. O terceiro e último eixo estrutural do Programa refere-se a conectividade com outras ações e programas dos governos, seja Federal, Estadual ou Municipal, e com a sociedade, com vistas a estabelecer um sistema de apoio às famílias para que superem a situação de vulnerabilidade (MDS, 2015, online).

De uma forma objetiva pode-se dizer que os eixos definidos pelo Programa integram o conjunto de soluções desenhadas para esta política pública e se inter-relacionam. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. Contudo, o seu recebimento está sujeito a certas condicionalidades, cujo cumprimento acarreta o fortalecimento do acesso aos direitos sociais básicos nas áreas elencadas como prioritárias (educação, saúde e assistência social). Quaisquer dessas áreas sociais definidas como emergentes são de competência comum dos entes políticos da federação (art. 23 da CF/88), razão pela qual a adoção de medidas conjuntas acaba por identificar, incluir e criar condições para o desenvolvimento do maior número de famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2015, online).

Já definidos o público (pobres e extremamente pobres) e os objetivos do PBF, o tópico seguinte tratará das especificidades acerca dos tipos de benefícios e o perfil das famílias-alvo do programa. Nas palavras de uma das colaboradoras do projeto do Programa Bolsa Família, a ex-Ministra de Desenvolvimento Social – Tereza Campello, havia uma grande preocupação se as famílias beneficiadas teriam controle do uso e destinação do benefício monetário, já que se temia, em maior ou menor grau, que a população de menor renda utilizaria de forma inadequada os recursos provenientes do programa. Segundo

Campello (2013, p. 17) a experiência mostrou que as famílias “não só compram ‘corretamente’ como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades”, demonstrando que os beneficiados elencaram qual a melhor forma de utilizar o dinheiro, levando em consideração as características e necessidades da família.

3.3 PERFIL DAS FAMÍLIAS E TIPOS DE BENEFÍCIOS

De acordo com o art. 2º da Lei n. 10.836/2004, o PBF constituiu diferentes tipos de benefícios, considerando características específicas do contexto familiar dos beneficiados, e que podem, eventualmente, serem combinados a depender da renda mensal *per capita* ou de características específicas (gestantes, nutrizes, idade das crianças e dos jovens) dos membros da família¹¹.

São quatro tipos de benefícios: o Benefício Básico (BB), o Benefício Variável (BV), o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP).

O valor do benefício pago à cada família oscila em detrimento da renda familiar mensal por pessoa, da existência de crianças e adolescentes até 15 anos, jovens entre 16 e 17 anos, gestantes e nutrizes que componham o núcleo familiar. Em virtude de tais especificidades o valor final que cada família auferir é o somatório de cada um dos benefícios cabíveis estando presentes aquelas características. Contudo, há um marco imposto pela lei que instituiu o Programa, inserto no Art. 2º, inc. I e II, o de que o BV será pago até o limite de cinco benefícios e o BVJ até o limite de dois benefícios por família.

O Benefício Básico é concedido apenas àquelas famílias consideradas em situação de extrema pobreza, que, como dito alhures, possui renda per capita inferior a R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) mensais. A concessão desta espécie independe da existência de crianças, adolescentes ou jovens na composição familiar. O BB está fixado, parâmetros atuais, em R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais)¹² mensais.

O Benefício Variável é destinado a unidades familiares que se encontrem em

¹¹ Para fins do Programa Bolsa Família, nos termos do art. 2º, § 1º, inc. I da Lei n. 10.836/2004, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que com ela se mantém pela contribuição dos seus membros;

¹² Este valor foi definido pelo Decreto n. 7.492/2011 (que instituiu o Plano Brasil sem Miséria) e sua última alteração para promover o ajuste do valor do benefício ocorreu em 2016, através do Dec. n. 8.747 do Chefe do Poder Executivo.

situação de pobreza (renda familiar mensal per capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais) ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos. O valor do BV é de R\$ 39,00 (trinta e nove reais) mensais até o limite de R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais) por família.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor mensal de R\$ 46,00 (quarenta e seis reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 92,00 (noventa e dois reais) por família, é concedido às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino.

Por fim, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza é calculado caso a caso, no limite de um por família, e destina-se às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família, visando readequar a renda mínima a fim de que cada membro do núcleo familiar aufera no mínimo R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) mensais. De forma simplificada, para calcular o valor do BSP deve-se somar a renda familiar mensal inicial registrada no Cadastro Único e o benefício que já recebe do Programa Bolsa Família. Se mesmo assim, o resultado for menor do que R\$ 85,00 por pessoa, a esse valor será acrescida a quantia necessária para ultrapassar esse limite. Os valores fixados para os benefícios podem ser reajustados por meio de decreto presidencial. A última alteração ocorreu em 20 de junho de 2016, através do Decreto Presidencial n. 8.794.

3.4 AS CONDICIONALIDADES E O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A seleção das famílias-alvo beneficiárias do Programa é realizada de acordo com as informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, cujo processamento é automatizado e prioriza famílias com menor renda. O Cadastro Único representa um instrumento de coleta de dados cujo objetivo é identificar todas as famílias de baixa renda que vivem no Brasil. Na posse desses dados, é de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) selecionar quais serão as famílias que passarão a ser beneficiárias do Programa. Em decorrência das limitações orçamentárias de qualquer programa, a mera identificação e enquadramento objetivo de uma família não significa que a mesma passará a integrar de forma automática o rol de beneficiados (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 30).

A instituição do Cadastro Único permitiu a articulação de vários programas intersetoriais, possibilitando a interação entre o governo federal, os estados e os municípios

em temas relacionados à educação integral, alfabetização de adultos, saúde materno-infantil, qualificação profissional, dentre outros (CAMPELLO, 2013, p. 22). Realizada a seleção das famílias recaem sobre estas determinadas exigências para que permaneçam vinculadas ao Programa, chamadas de condicionalidades. As condicionalidades incidem também sobre o Poder Público, já que o acesso aos serviços de saúde e educação constituem direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, que devem ser ofertados em quantidade e qualidade suficientes (CAMPELLO, 2013, p. 22).

Segundo a dinâmica do PBF o cumprimento das condicionalidades permite o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza, razão pela qual o poder público monitora os resultados, identifica os motivos que impeçam o acesso das famílias aos serviços sociais básicos a fim de assegurar o direito. Ademais, a oferta inadequada de serviços ou a dificuldade de acesso a eles são identificados pelo acompanhamento no cumprimento das condicionalidades. Os Estados, Municípios, o Ministério de Desenvolvimento Social, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação trabalham em parceria e de forma articulada no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF (MDS, 2015, online).

No que concerne ao aspecto da saúde, a família beneficiada que contar com crianças menores de sete anos devem estar com o calendário de vacinas sempre em dia e ter acompanhamento do crescimento do menor. As gestantes precisam fazer consultas de pré-natal de acordo com um calendário definido pelo Ministério da Saúde.

Acerca das condicionalidades voltadas à educação, registra-se que todas as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos das famílias beneficiadas precisam estar matriculadas na escola e possuir frequência mínima de oitenta e cinco por cento (85%) das aulas. Os jovens de 16 a 17 anos também precisam estar matriculados na escola e ter frequência mínima de setenta e cinco por cento (75%) das aulas.

Em caso do descumprimento das condicionalidades não ocorre o descredenciamento imediato do programa, mas uma gradação de efeitos que se iniciam com a notificação da família, e, em não havendo a regularidade da situação, pode ocorrer a suspensão e após o bloqueio do benefício (MDS, 2015, online).

O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4o da Lei no 10.836, de 2004, e na Lei no 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das

famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. O CGPBF é composto pelos titulares dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República e a entidade Caixa Econômica Federal (arts. 5º e 6º do Dec. 5.209/2004). No que se refere ao CadÚnico, elemento central para a concepção e a implementação do PBF, concentra atividades de registro, diagnóstico e seleção de públicos para várias iniciativas, como assinala CAMPELLO (2013, p. 22):

Porta de entrada para as iniciativas do Brasil Sem Miséria, o Cadastro Único permite transferir renda para as famílias selecionadas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso à água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica, entre outras ações.

Por meio do CadÚnico outros programas sociais possuem plataforma de acesso, como o Água para Todos, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Telefone Popular e a Tarifa Social de Energia Elétrica. Por meio da integração das informações e de ações conjuntas das três esferas de governo, o Brasil tem alcançado importantes metas para a redução da pobreza, tanto em nível nacional como no nível internacional. O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento confirma que o Brasil foi um dos principais países a contribuir para o alcance global da meta 1 dos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio (ODM), reduzindo a pobreza extrema e a fome que passou de 25,5% para 3,5% em 2012 (PNUD, online).

O Brasil também é líder na redução da pobreza extrema, segundo dados do Banco Mundial, cujo relatório destaca que o número de brasileiros que vivem com menos de 2,5 dólares americanos por dia caiu de 10% para 4% entre os anos de 2001 e 2013. O estudo do Banco Mundial denominado “Prosperidade Compartilhada e Erradicação da Pobreza na América Latina e Caribe” demonstra que a renda de 60% dos brasileiros aumentou entre 1990 e 2009 e que o Brasil é um dos exemplos mais significativos na adoção de medidas para a redução de pobreza na última década (Banco Mundial, 2015, online).

No Relatório de Desenvolvimento Humano 2015, do PNUD, denominado ‘*Trabalho para o Desenvolvimento Humano*’, ressaltou-se a importância do Programa Bolsa Família para o crescimento do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, conquistado pelo Brasil nos últimos anos, que alcançou o nível 0,755 em 2014, indicando uma alta superior a 10,5% ante o índice de 0,683 no ano 2000. Ainda neste estudo o PNUD destacou o avanço no IDH, o PBF provocou a queda do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que compreende o

fenômeno através de critérios que ultrapassam a perspectiva de renda e considera também condições de saúde, educação e padrão de vida. Os dados apontam que de 2006 a 2014, o IPM teve redução de 27,5%, passando de 4% para 2,9% de brasileiros nesta condição (Portal Brasil, 2015, online). Outrossim, neste relatório o PNUD considera que o Programa Bolsa Família é um exemplo que pode ser adotado por outros países (Portal Brasil, 2015, online).

Para o Departamento de Proteção Social da OIT, a experiência desenvolvida pelo Brasil com a implantação do PBF demonstra que é possível ampliar gradualmente “políticas não contributivas que universalizem, de forma coordenada, o acesso a prestações sociais básicas, a um custo comparativamente baixo e com um elevado impacto” (SCHWARZER, 2014, p. 451).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma política pública de combate à pobreza busca resgatar àqueles que ficaram à margem das vantagens sociais e econômicas. O estado de bem-estar social deve criar meios de universalizar as oportunidades e criar oportunidades para a geração presente, e, inegavelmente, melhorar as condições de vida das novas gerações. O Programa Bolsa Família demonstra substancial amadurecimento em relação a outras políticas e programas de assistências outrora experimentados pelos brasileiros, tornando-se um programa de transferência de renda amplamente reconhecido no âmbito internacional. Cabe ressaltar que o Brasil, considerando os indicadores escolhidos pela ONU para monitoramento do ODM 1, alcançou tanto as metas internacionais quanto as nacionais no quesito redução de pobreza e desigualdade social. O processo de avaliação da política realizada desde a sua implantação, corrigiu distorções, possibilitou a ampliação do programa e a unificação de outras ações governamentais.

Sob o ponto de vista da política pública que o Programa representa é possível observar todas as fases que o prognóstico teórico estabelece. Destacam-se a identificação do problema público que o fenômeno da pobreza representa, a inclusão da temática na agenda pública de ações, o desenho das soluções cabíveis para o caso, a decisão de adotar a política pública que, neste caso, verificou-se os contornos iniciais remontam ao período pré-constituição de 1988. Contudo, de acordo com a perspectiva explicitada do PBF, a implementação ocorreu em 2003 (Programa Fome Zero), momento a partir do qual a política foi monitorada, reavaliada em 2011, com o Plano Brasil Sem Miséria e segue seu curso, identificando novos problemas e reiniciando o ciclo da política.

De forma conclusiva, o Programa Bolsa Família ocupa, atualmente, papel de centralidade na política social do Brasil e é referência de política pública de transferência de renda, aliando tecnologia e estabelecendo condicionantes para seu recebimento tornando-se uma importante ferramenta para o combate à pobreza e a garantia de direitos fundamentais sociais. Os resultados são incontestáveis, e já atraíram a atenção da comunidade internacional. Trata-se, conforme relatório de peritos da OIT, de um dos maiores programas sociais de transferência de renda do mundo, cuja cobertura beneficiou 46 milhões de pessoas em 2009. A título de comparação, a África do Sul, ao adotar medidas de segurança social e combate à pobreza, ampliou o rol de prestações assistenciais entre 1980 e 1990 e chegou a 2,2 milhões de beneficiários em 2008. Uma década de ações para um público beneficiário 20 vezes menor do que o Programa Bolsa Família em um único ano.

Outrossim, em que pese a hipótese de aprimoramento do PBF, esta política trata o fenômeno da pobreza sob uma perspectiva multidimensional, focando em vários aspectos do desenvolvimento humano, ultrapassando a mera característica pura e simples de uma política de transferência de renda para uma sistemática que visa o empoderamento dos beneficiários e a fruição dos direitos e garantias fundamentais.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. MDS – **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

_____. _____. **Cartilha do Programa Bolsa Família 2015**. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf> Acesso em 10 jan 2016.

_____. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 04 ago. 2015.

_____. Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. **Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm> Acesso em: 18 jan. 2016.

BANCO MUNDIAL. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. **Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe**. Disponível em: <<http://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2015/05/resumo.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. Pág. 05-53.

_____. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. 494 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 2014. 848 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAMPELLO, Tereza. **Uma Década Derrubando Mitos E Superando Expectativas**. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Uma Década de Inclusão e Cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 15-24.

COEP (Rio de Janeiro). Rede Nacional de Mobilização Social (Ed.). **Das Ruas às Redes: 15 Anos de Mobilização Social na Luta Contra a Fome e a Pobreza**. Rio de Janeiro: Coep, 2008. 452 p. (Coleção COEP. Cidadania em Rede). Disponível em: <http://www.coepbrasil.org.br/ColecaoCidadania/livro_99e811ca-8cb0-4703-9af7-69e1da7d7b4a.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Constituição, Competição e Políticas Públicas**. In: Revista Lua Nova n. 65. São Paulo, 2005. Pág. 71-94.

DOSTOIEVSKI, Fiodor. **Crime e Castigo**. Trad. Luiz Cláudio de Castro. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. *Tempo social* 2003, vol.15, n.2, pp. 63-101. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição** (*Die normative Kraft der verfassung*). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1991.

ONU. **Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social** - Copenhague - 1995. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A7%C3%A3o-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>>. Acesso 18 jul. 2015.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA O TRABALHO. *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justiça social para una globalización equitativa*. Oficina Internacional del Trabajo, 100ª Reunión. Informe III. Ginebra: ILO, 2011.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da extrema pobreza**. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 2. p. 25-46.

PERES, Thais Helena de Alcântara. **Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan-jun 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37/1609>> Acesso em: 10 jan. de 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Democracia, Direitos Humanos e Globalização**. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_iglobal.html> Acesso em: 17 nov. 2015.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2010**. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2010pt.pdf>. Acesso em 26 jul 2015.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014**. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>> Acesso em 28 jul 2015.

PORTAL BRASIL. **Brasil lidera erradicação da extrema pobreza na América Latina**. Publicado: 22/04/2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/brasil-lidera-erradicacao-da-extrema-pobreza-na-america-latina>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 10 ed. rev. atual. e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. ver e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Laboratório Herbert de. **Combate à pobreza no Brasil: conquistas e desafios**: Oficina do Eixo Erradicação da Miséria. 2014. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Cartilha-Combate-a-Fome-e-a-Pobreza-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; SAVARIS, José Antônio. A Terceira Fase da Seguridade Social. In: ALEXY, Robert et al (Org.). **Níveis de Efetivação dos Direitos Fundamentais Cíveis e Sociais: um diálogo Brasil e Alemanha**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013. Cap. 4. p. 497-542.

VUOLO, Rubén Lo, et al. **La Pobreza de la política contra la pobreza**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2004.