

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL III**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**JOANA STELZER**

**MAGNO FEDERICI GOMES**

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

Direito, economia e desenvolvimento sustentável III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer, Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-332-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://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. Economia. 3. Desenvolvimento Sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# **XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL III**

---

### **Apresentação**

O XXV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado em Curitiba, nos dias 7 a 10 de dezembro de 2016, foi promovido em parceria com o Curso de Pós-graduação em Direito (Mestrado Empresarial e Cidadania), da UNICURITIBA – Centro Universitário de Curitiba, tendo como tema geral CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

O grupo de trabalho DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL III teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos dezessete trabalhos, efetivamente debatidos e que integram esta obra, a partir dos seguintes eixos temáticos: Direito e Economia em geral; Direito, Desenvolvimento Sustentável e Ensino Jurídico; Direito socioambiental; e, Desenvolvimento econômico e a questão social.

No primeiro bloco, denominado Direito e Economia em geral, iniciaram-se os trabalhos com o texto: O APPROACH DA COMPLEXIDADE AO DIREITO E ECONOMIA: UMA NECESSÁRIA INTERAÇÃO, de autoria de Lara Bonemer Azevedo da Rocha e Antonio Bazilio Floriani Neto, que aproxima o direito, a economia e o método da complexidade como instrumento analítico indispensável, superando a visão reducionista e estanque de situações sociais, dentro da nova economia institucional (neoinstitucionalismo). Ao final, propõem a interação como instrumento para desenvolver o ferramental econômico.

O segundo artigo, REFLEXÃO SOBRE ORTODOXIA ECONÔMICA E ESTADO DE EXCEÇÃO ENQUANTO AMEAÇAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, elaborado por Matheus Fernando de Arruda e Silva e Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis, possui o fito de demonstrar que, ante a premência econômica, os direitos fundamentais das pessoas são relativizados pela utilização do paradigma econômico ortodoxo neoliberal em conflito com o capitalismo humanista, fazendo ressaltar a ideologia governamental que outorga prioridade a economia, prejudicando o social.

O terceiro, denominado O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICO-SOCIAL: UMA PROPOSTA DE VETOR DO FREE TRADE AO FAIR TRADE, de Joana Stelzer, uma das coordenadoras deste Grupo de Trabalho, e Daniel Rocha Chaves, avaliou o emprego do

princípio da eficiência econômico-social como matriz interpretativa, dentro do comércio internacional, para migrar do modelo de Free Trade para Fair Trade, a partir de uma ótica sob a análise econômica do direito.

Após, O NÍVEL TOLERÁVEL DE INFRAÇÕES COMO DEFINIDOR DA ATUAÇÃO ÓTIMA DO DIREITO, de autoria de Guilherme Perussolo e Tiago Costa Alfredo, estudou a proporcionalidade inversa entre o reforço de uma norma e a perda da eficiência procedimental, sugerindo como solução um nível tolerável de infração.

Em quinto lugar, O CONTEÚDO LOCAL COMO MECANISMO PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL, de Flávio Pansieri, cujo objetivo foi estudar a política de conteúdo local para efetivar o desenvolvimento nacional, bem como os rumos estabelecidos pelo governo para superar a crise instalada no setor petrolífero.

No segundo eixo, chamado Direito, Desenvolvimento Sustentável e Ensino Jurídico, apresentaram-se cinco artigos científicos.

O primeiro, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – DAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS AOS DIREITOS HUMANOS, elaborado por Pedro Ernesto Celestino Pascoal Sanjuan e Henrique Ribeiro Cardoso, analisou a evolução histórica das teorias econômicas para criar um novo modelo ético, ressignificando a reconstrução dos direitos humanos no âmbito internacional no pós guerra mundial, considerando, ainda, o desenvolvimento político, cultural, econômico e social.

Logo depois, o trabalho MULTIDIMENSIONALIDADE E REGULAMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria do também coordenador Magno Federici Gomes e Ariel Augusto Pinheiro dos Santos, investigou a locução desenvolvimento sustentável e suas dimensões no ordenamento positivo. Em síntese, inaugurou-se uma ressignificação do termo desenvolvimento sustentável na legislação, a partir de 2000, instituindo um verdadeiro princípio orçamentário.

O terceiro texto, PODER ECONÔMICO PRIVADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Marcos Cardoso Atalla, objetivou, a partir de conteúdos históricos até o marco da revolução industrial, sugerir modalidades de conciliação do poder econômico privado com o meio ambiente. Apoiado na doutrina neoliberal, pautou suas respostas na regulação do poder econômico privado, na mudança de postura da sociedade e no consumo consciente dos bens de produção.

Em quarto lugar, A IMPORTÂNCIA DA DISCIPLINA DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INTERDISCIPLINARIDADE INDISPENSÁVEL AOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL, do coordenador, Everton das Neves Gonçalves, e Márcia Luisa da Silva. O texto, que objetiva superar a crise do ensino jurídico, demonstrou a relevância de disciplinas que extrapolam a dogmática jurídica pura e simples, como a matéria Análise Econômica do Direito, para formar discentes críticos e com competências para sobrepujar os problemas atuais.

O quinto, ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SEU RETROSPECTO HISTÓRICO: UM PANORAMA PARA A COMPREENSÃO DA IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA PARA O ESTUDO E PRÁTICA JURÍDICA, de autoria Nathália Augusta de Lima Pires e Karen Beltrame Becker Fritz, tratou do pequeno desenvolvimento da matéria Análise Econômica do Direito na maioria das Instituições de Ensino Superior. A partir de um retrospecto histórico e do estudo das teorias econômicas sob os sistemas jurídicos, a finalidade foi demonstrar que a economia é extremamente importante, tanto para prática quanto para a dogmática jurídica, bem como para compreensão de regras e decisões judiciais.

Na terceira fase temática, intitulada Direito socioambiental, o primeiro artigo foi: PROPOSTAS DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, de Maria Helena da Costa Chianca. Nele analisou-se a função e o papel do licenciamento burocratizado para mensurar o impacto gerado por empreendimentos, com ênfase nos aspectos favoráveis e desfavoráveis, sejam eles econômicos, sociais e ambientais. Assim, estudaram-se as propostas de modificação legislativa no Congresso Nacional e no CONAMA, que transferem ao empreendedor os ônus de prevenção e precaução sobre o empreendimento.

Por sua vez, o trabalho intitulado A SOCIEDADE CONSUMOCENTRISTA E SEUS REFLEXOS SOCIOAMBIENTAIS: A COOPERAÇÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL, escrito por Agostinho Oli Koppe Pereira e Cleide Calgaro, estuda a sociedade consumocentrista e os problemas socioambientais decorrentes do descarte de produtos de consumo. Concluiu-se que a democracia participativa, as políticas públicas e a cooperação social podem assegurar a preservação ambiental e a melhoria social, afastando os efeitos negativos da sociedade hiperconsumista.

Nesse íterim, passou-se ao TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE FORMA SUSTENTÁVEL, de Patrícia Leal Miranda de Aguiar e Ana Luiza Novais Cabral, que elaborou uma crítica técnica e econômica sobre as modalidades de

tratamento e dispensa de resíduos sólidos do país, bem como o consumo exacerbado, empregando como marco teórico a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) e o desenvolvimento sustentável.

O quarto texto dessa temática foi MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: A PREVENÇÃO DE SITUAÇÕES DE RISCO À SAÚDE DO TRABALHADOR EM OBSERVÂNCIA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, escrito por Marcelo Kokke Gomes e Daiana Felix de Oliveira, que tratou do panorama nacional da ausência de efetividade e implementação de medidas que protejam o meio ambiente laboral, afetando os cidadãos e a coletividade como um todo. Concluiu pela indispensabilidade de práticas sociais que implementem ações preventivas contra situações de risco à saúde do trabalhador, para efetivar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A parte final, cujo eixo foi Desenvolvimento econômico e a questão social, começou com a exposição de DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE REGIONAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA, escrito por José Henrique Specie, que, a partir da Constituição da República de 1988, apresenta o dilema do desenvolvimento nacional pela sobreposição das desigualdades regionais e os instrumentos que intentam materializar os comandos constitucionais para superação de tal problema. Concluiu pela indispensabilidade de um Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Social, para se alcançar o progresso social e econômico no país.

A seu turno, o trabalho BOLSA FAMÍLIA: UMA ARMADILHA DA POBREZA, de autoria de Márcio José Alves de Sousa, versou sobre o assistencialismo implementado pelo Governo brasileiro, por meio da política pública social de Bolsa Família, perpassando pelo orçamento, pelo seu desenvolvimento e pelas teorias de pobreza.

Finalmente, o artigo A MAZELA DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA ANALISADA SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL, de Danieli Aparecida Cristina Leite Faquim e Renato Bernardi, analisa a escravidão contemporânea sob o paradigma do constitucional Estado Democrático de Direito. Buscou-se demonstrar a função do Direito laboral que certamente pode melhorar a qualidade de vida e as condições de trabalho, fomentando a dignidade da pessoa humana.

Como conclusão, a coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar entre o Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Prof. Dr. Magno Federici Gomes - ESDHC e PUC Minas

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves - UFSC

Profa. Dra. Joana Stelzer - UFSC

## **BOLSA FAMÍLIA: UMA ARMADILHA DA POBREZA.**

### **FAMILY BAG: A POVERTY TRAP**

**Márcio José Alves De Sousa <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

A política de implementação da distribuição de renda no Brasil, através do Bolsa Família, tem sido alvo de inúmeras críticas, favoráveis e contra, e tem colocado o Brasil como um país sob análise na visão política social. O presente artigo busca, por meio da pesquisa bibliográfica, tratar desse assistencialismo sob o enfoque do trabalho, das políticas públicas, o desenvolvimento e do orçamento.

**Palavras-chave:** Bolsa família, Distribuição de renda, Desenvolvimento, políticas públicas, Trabalho

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The implementation of policy of income distribution in Brazil , through the Bolsa Familia has been the subject of considerable criticism , favorable and against , and has placed Brazil as a country under analysis in social policy vision. This article aims , through literature , deal with this welfare under the focus of work, public policy development and budget

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Family allowance, Income distribution, Development, public policies, Work

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo centro universitário de João Pessoa-PB; especialista em gestão pública pela Universidade Estadual da Paraíba; especialista em Ciências Penais Unisul; professor substituto UEPB



## 1.Introdução

O Direito ao Desenvolvimento, que centra suas atenções no indivíduo, caminhando lado a lado com o crescimento econômico, foi, após o declínio nas pautas econômicas do desenvolvimento, declarado pela Assembleia Geral da ONU como direito humano, por meio da Resolução 41/128, tido como direito de 3º geração ou dimensão.

A qualidade de vida é sinônimo de liberdade e essa é, também, obtida com a criação de oportunidades, que, quando tolhidas, privam essa tão sonhada liberdade. A qualidade de vida não se concentra, não leva apenas em consideração, tão somente, no possuir renda, mas no como se vive com essa renda, bem como se tem água potável, saneamento básico, serviço de saúde bem aparelhado, dentre outras benesses.

A avaliação das oportunidades que as pessoas tem, para levar uma vida boa e as influências causais sobre essas oportunidades é que são a tônica da economia, mas, nesta senda, há de se esclarecer que o mercado expande a renda, a riqueza e as oportunidades econômicas das pessoas.

Desta forma, se não existe oportunidade para as pessoas expandirem seus potenciais, sua renda e sua qualidade de vida, tem-se a pobreza e os problemas sociais, neste momento, deve-se repensar esse mercado, essa sociedade, esse governo e buscar saídas.

Neste sentir, não se está a dizer que a pobreza, unicamente, não retira a liberdade, ao revés, ela retira capacidades básicas, mas não é a única a fazê-lo, não é outro o pensar de Amartya Sen:

“A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.” (Sen, 2000, p. 209)

O desenvolvimento leva em consideração a ampliação da liberdade humana, incluindo a eliminação da privação das pessoas. Os agentes políticos e seus planos de governo, em consonância com a Constituição Federal de 1988, devem promover o previsto no art.3º, inciso-III, qual seja: é objetivo da República Federativa do Brasil, dentre outras, a erradicação da pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, portanto, promover políticas emergenciais de distribuição de renda é uma medida constitucional, contudo, a forma como ela é feita no Brasil, geram discussões.

As inter-relações das liberdades instrumentais aumentam as capacidades das pessoas,

podendo gerar crescimento econômico, que pode ajudar a elevar as rendas privadas, bem como possibilitar o Estado a financiar a Seguridade Social e a intervenção governamental ativa.

A sociedade deve enfrentar seus males e proteger os seus indivíduos contra os riscos que fazem parte da vida humana, a exemplo da doença, velhice, desemprego, pobreza ou a exclusão, todos são objetos da configuração assumida pelos sistemas de proteção social.

As políticas sociais no Brasil são discutidas levando como elemento a noção de proteção social, o que gerou avanços na institucionalidade dessa proteção social. Essa institucionalização das políticas sociais no Brasil estão presentes na Constituição Federal de 1988 na seção específica “Da ordem social”, que dispõe sobre a Seguridade Social em três áreas: assistência social, saúde e previdência social, cuja instrumentalidade, termos de financiamento, gestão e participação popular, são bem definidas.

Desta forma, seria o Programa Bolsa Família a melhor saída para esse problema institucionalizado que é a crise financeira ? Que não engrena o desenvolvimento, o crescimento econômico, qualidade de vida, liberdade, gera desemprego, falta de oportunidades, pobreza, gera deficit orçamentário, posto que não possui fonte de custeio exata.

As reflexões que se seguem, buscam melhor explicar a pobreza, que o Programa Bolsa Família tenta suprir, a renda fornecida, muitas vezes, como substituto do trabalho e suas benesses, ou, na verdade, mais um ardil eleitoreiro em busca do tão perseguido voto.

## **2. Visões da Pobreza**

A pobreza é vista e analisada sob diversos enfoques, a economia, por exemplo, enxerga a pobreza como baixo nível de renda, mas na visão de Amartya Sen, seria uma privação de capacidades básicas: “(...) a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.” (SEN, 2000, p. 209)

Os argumentos em favor da pobreza como privação da liberdade são, na visão de Amartya Sen<sup>1</sup>:

“1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são

---

<sup>1</sup> Para Amartya Sen, esses argumentos são favoráveis a abordagem da pobreza como privação de capacidades.

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).

3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).” (SEN, 2000, p. 109/110)

A pobreza pode ser estudada como fenômeno advindo de condições que afetam os indivíduos, bem como manifestação de carências individuais. Destaca-se quatro visões da pobreza, consideradas parciais: A teoria do capital humano; a pobreza a partir dos níveis de renda auferidos; a teoria das capacidades de Amartya Sen (inspirada na Teoria do Capital Humano) e a noção norte-americana de *underclass*<sup>2</sup>, que culpa os pobres pela sua condição.

Todas possuem em comum a ênfase no indivíduo, a culpabilização pela condição de pobreza e a necessidade de mecanismos de empoderamento para que os indivíduos superem a sua condição. Tais elementos, de uma forma ou de outra, acabam emergindo no Programa Bolsa Família.

## **2.1 – Um passeio pelas Teorias da Pobreza.**

A Teoria do Capital Humano, de Theodore Schultz, prega que a qualificação pessoal é uma forma de investimento que poderá trazer retornos futuros. Leia-se: para Schultz, fortes investimentos no capital humano dos indivíduos, resultam em crescimento econômico e altos níveis de renda.

Contudo, a Teoria de Schultz, é falha, limitativa, conforme a seguir se destaca:

“A despeito da importância que tem a elevação dos padrões de qualificação e do seu impacto nas possibilidades de ascensão social, a teoria do capital humano tem os seus limites, pois restringe o seu foco e pressupõe um tipo de sociedade em que haveria uma relação direta entre qualificação e progressão social. Nesse sentido, ao privilegiar características dos indivíduos, como escassa qualificação, a teoria do Capital Humano praticamente responsabiliza o indivíduo por não ter alcançado os patamares que a

---

<sup>2</sup> A noção de *underclass* (subclasse, classe inferior), foi utilizada para classificar moradores dos guetos norte-americanos (principalmente afro-americanos), com forte carga preconceituosa e estigmatizante. Essa denominação foi usada na década de 60.

sociedade lhe exige para estar incluído.” (GRISOTTI e GELINSKI, 2010, p. 212)

A percepção da pobreza, a partir dos níveis de renda auferidos, entende que os pobres são aqueles que auferem renda abaixo de padrões, patamares. Tal percepção da pobreza, apesar das discordâncias em seu uso, constituiu e ainda constitui, uma primorosa ferramenta de comparação das condições de vida entre países, utilizado em larga escala.

Contudo, essa abordagem é questionada, nos seguintes termos, pois segundo Hopenhayn (2003, apud GRISOTTI e GELINSKI, 2010, p.213), é cada vez mais difícil limitar a pobreza a um conjunto de necessidades insatisfeitas ou a níveis pré-determinados de renda. Ele secunda as ideias daqueles que consideram a pobreza como a privação de ativos e de oportunidades.

A Teoria das Capacidades, terceira percepção da pobreza, de Amartya Sen, deriva da ideia de “privação de capacidades”, privação essa que impossibilita o indivíduo desenvolver seu potencial, e, por consequência, obter renda mais elevada.

Essa percepção da pobreza, em Amartya Sen, inspira a concepção de pobreza do Banco Mundial, que, em estudos recentes sobre políticas sociais, não mais restringe a pobreza a questões monetárias, mas de privações econômicas, políticas e sociais, senão vejamos: “[...] além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e da sua exposição ao risco”. (UGÁ, 2004, p. 59)

A análise da pobreza, através de informações sobre a renda, é útil para Sen, mas o mesmo alerta para que tal análise não termine, ou limite-se, apenas, a este tipo de análise. Em Sen, a análise da pobreza é ampliada com o binômio capacidade/renda, somado a isso há um conjunto de elementos que influenciam a privação das capacidades e, portanto, sobre a pobreza.

A relação entre renda e capacidade pode ser afetada, pela idade da pessoa, pelos papéis sociais, localização geográfica, condições epidemiológicas e sanitárias, sobretudo aquelas que as pessoas têm pouco ou nenhum controle. Portanto, se tais aspectos afetam a capacidade de auferir renda, por outro, desvantagens nas capacidades tornam árdua a tarefa de converter renda em capacidade, o que gera um círculo vicioso macabro.

Ugá, questiona esse arcabouço teórico de Sen, apontando que este não considera a necessidade de um Estado garantir os direitos sociais, com deveres, apenas e tão somente,

para com os extremamente pobres, assim assevera:

“A presença do Estado só seria necessária, portanto, em um primeiro momento, no sentido de aumentar as capacidades dos pobres, para em um segundo momento, quando esses indivíduos já estivessem capacitados, o Estado já se tornaria desnecessário, passando a deixar que eles individualmente procurassem seu desenvolvimento pessoal.” (UGA, 2004, p. 60)

Retirar o Estado implica numa mercadorização<sup>3</sup> de serviços sociais, subentendendo que no instante em que os indivíduos obtêm progresso por si mesmos serão capazes, também, de arcar com todos os custos que diz respeito a sua sobrevivência.

A quarta visão da pobreza, que também é discutida pelos norte-americanos, refere-se ao caráter acusatório contra os mais pobres, chamado de *underclass*, cujo debate oscila entre dois entendimentos, quais sejam: de um lado tem-se a posição mais conservadora que culpa as vítimas da pobreza considerando essa condição consequência da irresponsabilidade, incompetência, demérito dos pobres. Para os adeptos dessa concepção, os programas sociais reforçariam a condição de desestruturação familiar e de indiferença.

Já os adeptos de uma concepção mais liberal atribui a pobreza a problemas estruturais outros, ligados a transformações tecnológicas, falta de industrialização, ao preconceito racial. Kowarick, aponta que o conservadorismo predominava na década de 80, posteriormente, na administração Clinton, teria sido possível uma aproximação com a postura liberal e programas sociais, no entanto, a crescente responsabilização das vítimas permanecia, sobre assunto: “A marginalização social e econômica passa a ser encarada como fraqueza peculiar a indivíduos ou grupos que, como tais, não possuem a perseverança ou o treinamento moral para vencer na vida” (KOWARICK, 2003, p. 63).

Há de lembrar, que até a década de 60 o termo *underclass* era usado para designar imigrantes afro-americanos e a cultura da pobreza, contudo, na década de 80, tal termo se tornaria mais abrangente passando a contemplar novas categorias:

“(a) os ‘pobres passivos’, que, no mais das vezes, são recipientes de longo prazo de serviços sociais; (b) o ‘hostil’ criminoso de rua, que aterroriza grande parte das cidades e que, geralmente, foi expulso da escola e é consumidor de droga; (c) o ‘escroque’ (hustler), [...] que ganha a vida na

---

<sup>3</sup> Termo usado por Esping-Andersen (1991) para se referir à dependência do mercado para obter um serviço. A “desmercadorização” ocorre quando a prestação de serviço é vista como uma questão de direito.

economia subterrânea [...]; (d) os bêbados traumatizados, vagabundos, moradores de rua [...] e os doentes mentais, que, frequentemente, vagueiam ou morrem nas ruas da cidade.” (AULETTA, 1981 apud KOWARICK, 2003, p. 65, grifos do autor).

Para os conservadores o quadro social, assim constituído, decorria das políticas sociais dos governos democratas precedentes, produzindo uma cultura da dependência ou um elevado parasitismo social.

Contudo, para Wilson (1987 apud KOWARICK, 2003) tal visão conservadora não tinha razão de ser, pois, para ele, fatores como a desindustrialização dos grandes centros urbanos, acompanhada da discriminação racial, levaria a uma redução do trabalho, seja ele pouco ou nada qualificado. Diante deste quadro, aqueles afro-americanos mais qualificados se habituavam ao mercado de trabalho, enquanto que os remanescentes sofriam com o processo progressivo de concentração da pobreza, do desemprego e do isolamento.

Diante de toda essa realidade, o termo *underclass* passou a cair no desuso relativo no início da década de 90 dando lugar à noção de *jobless ghetto*, referindo-se aos novos pobres urbanos. Todavia, no curso dos anos 90, ganharia força a noção de *underclass*, para se referir, não apenas a pobreza, mas a uma forma de comportamento em que o indivíduo aparece como responsável pela sua condição social precária é o que assevera Kowarick:

“(…) a argumentação dominante deixou de estar centrada nas análises macroestruturais – mudanças tecnológicas e organizacionais, desindustrialização, deterioração e êxodo urbano, dinâmica das classes, preconceito racial, ou na questão feminina. Esses enfoques perderam grande parte de sua capacidade persuasiva na medida em que sucumbiram na avalanche explicativa que culpabilizava os pobres por sua situação” (KOWARICK, 2003, p. 68).

Percebe-se, nas políticas sociais, e até nas próprias ciências sociais, uma individualização no combate a pobreza (ou da exclusão), mudando os padrões de proteção social, que antes possuíam um caráter universal, agora se limitam a programas específicos de grupos mais vulneráveis, onde o assistencialismo é a pedra de toque.

Para Mauriel essa mudança de enfoque social possui um outro objetivo: “a ênfase na individualização pode ser uma das maneiras de ‘evitar’ uma discussão mais profunda (das incapacidades) do padrão de incorporação social contemporâneo (ou sua outra face: a

exclusão)” (MAURIEL, 2006, p. 49)

Sob esse enfoque, percebe-se que o tipo de trabalho, ou a ocupação que os sujeitos excluídos vivenciam estão intimamente ligados ao processo de exclusão, não é outro o entendimento Ivo: “Não se pode compreender os dilemas da política social fora da dimensão do trabalho, entendido como a forma concreta de reprodução e inserção social e como valor histórico e culturalmente instituído, que confere identidade social e matriz de sociabilidade no marco de uma construção coletiva.” (IVO, 2004, p. 57)

Vale lembrar, que esses excluídos sejam pobres, vulneráveis ou qualquer outro personagem subalternizado, todos estão presentes tanto em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

### **3. Da Distribuição de Renda**

É objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, art.3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização, é sabido que uma das saídas para esses males é uma adequada distribuição de renda, mas isso é possível com o atual Programa Bolsa Família ? Para responder a essa pergunta precisamos saber qual a finalidade do Bolsa Família e que tal programa.

O Programa Bolsa Família, tem um visível caráter assistencialista, não contributivo, mas a assistência social, que é dever do Estado, é uma Política de Seguridade Social, regido pela Lei 8.742, de 7 de Dezembro de 1993, que tem por objetivos: proteção social, que garanta a vida, redução de danos e a prevenção da incidência de riscos, especialmente a proteção a família, maternidade, infância, adolescência, velhice, ocorre que o programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda, regido pela Lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, com filosofias díspares.

Não é outro o entendimento sobre o Programa Bolsa Família, constante no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS):

“O Bolsa Família é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Ele foi criado em outubro de 2003 e possui três eixos principais:

Complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza.

Acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos

(condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

Importante — as condicionalidades não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços.

Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Desde 2011, o Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas para permitir que as famílias deixassem a extrema pobreza, com efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

O Programa Bolsa Família está previsto em lei — [Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#) — e é regulamentado pelo [Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004](#), e outras normas.” (BRASIL, 2015, p.1. Disponível no site: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 25 de Julho de 2016.11:55)

O Critério para definir o nível de pobreza, pelo Governo é o de que:

“As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa. As famílias pobres participam do programa, desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos”.<sup>4</sup>

O público-alvo e a sua delimitação (pobres ou extremamente pobres), é semelhante à definição quantitativa da pobreza utilizada por estudos do Banco Mundial, leia-se: é típica de uma visão liberal, que vê na sua concessão, uma forma de alívio, ou compensação dos

---

<sup>4</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18 de Julho de 2016. 11:15.



prejuízos causados pela desigualdade, seja na concessão de saúde pública para os pobres, educação gratuita para quem precisa e medidas assistencialistas focada em alvos determinados.

O Programa Bolsa Família não possui uma visível fonte de custeio, como ocorre com a Assistência Social, naquilo que está previsto nos incisos do art.195 da Constituição Federal de 1988, nem na prática, atende realmente, apenas as famílias em situação de extrema pobreza, ao revés, o programa apresenta visíveis falhas na sua alocação, ao ponto de encontrar-se famílias de posse sendo favorecidas pelo Programa.

O quadro social que se desenha é o de negativa ao trabalho, exatamente pela percepção do “Bolsa Família”, portanto, distribuição de renda não é, porque esta não busca erradicar o trabalho, ou substituí-lo por um Programa de distribuição de renda, na prática o Programa vem se desenhando um programa que inibe o desenvolvimento do indivíduo e na redução de suas capacidades, ou, ao menos, uma inibição ou o não incentivo dessas.

#### **4. Desenvolvimento**

É sabido que o Desenvolvimento, no contexto da chamada “década perdida”, em 1986, foi declarado como direito humano, pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 41/128. Vale lembrar, que os Estados Unidos e mais 8 (oito) abstenções da: Dinamarca, Finlândia, República Federal da Alemanha, Islândia, Israel, Japão, Suécia e Reino Unido, não participaram desse momento histórico, pois, tudo indica, que tais países temiam que o Direito ao Desenvolvimento, passasse a constituir uma base legal frente as reivindicações monetárias dos países em desenvolvimento.

Nessa perspectiva desenvolvimentista, em que a preocupação com o indivíduo, em detrimento de uma coletividade, passou a ser a tônica, seria o Programa Bolsa Família um programa que atendesse a essa proposta ? Fatalmente, não! da maneira que se desenha.

Não se pode perder de vista, também, que existe um processo de exclusão dos indivíduos delimitados pelo tipo de trabalho ou ocupação que os excluídos vivenciam. Ora, excluir uma pessoa pela atividade que desempenha não pode ser sinônimo de desenvolvimento, mas de segregação, isso é reforçado nas palavras de Ivo (2004, p.57):

“Não se pode compreender os dilemas da política social fora da dimensão do trabalho, entendido como a forma concreta de reprodução e inserção social e como valor histórico e culturalmente instituído, que confere identidade social e matriz de sociabilidade no marco de uma construção coletiva.”

O Programa Bolsa Família não permite, por si só, que todas as pessoas, que dele se vale, participem de forma efetiva, do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, devendo para ele contribuir e podendo dele desfrutar. Portanto, se tal programa não permite a participação dos seus beneficiários, não promove o desenvolvimento, que faz parte do catálogo dos direitos de terceira dimensão ou direito humano ao desenvolvimento, tratado ainda, como direito de solidariedade.

#### **4.1. Políticas Públicas e Desenvolvimento**

As políticas públicas, numa perspectiva desenvolvimentista, dentro do programa Bolsa Família, apresenta-se como um programa que não resolve a problemática da distribuição de renda, não gera desenvolvimento, pois não promove a capacitação das pessoas, não garante trabalho a todos. É preciso lembrar que o Programa Bolsa Família, na verdade, é a unificação do bolsa escola, criado em Abril de 2001, do bolsa Alimentação, criado em Setembro de 2001 e do Auxílio Gás, criado em Janeiro de 2002 e do cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877 de 2001, esses informes estão claros no parágrafo único do art.1º da Lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004:

“Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela [Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001](#), do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).”<sup>5</sup>

Considerando o descrito acima, o Programa Bolsa Família seria um *mix* de 3 (três) tipologias, quais sejam: o critério de renda, um indicador de pobreza e a presença de

---

<sup>5</sup> Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em: 18 de Julho de 2016. 13:20.

condicionalidades.

O critério de renda seria a extrema pobreza e pobreza utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) na concessão do benefício. O de extrema pobreza seria a cifra de R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*, já a pobreza seria de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) de renda familiar *per capita*. Além desses critérios, estão aptos a se declararem no CadÚnico para pleitearem o benefício as famílias com renda *per capita* de até ½ salário-mínimo.

Houve um reajuste nos valores do Bolsa Família, anunciados pelo governo no dia 29 de Junho de 2016, o valor médio do benefício passou de R\$ 162,07 para R\$ 182,31. O Decreto assinado pelo Presidente em exercício, Michel Temer, aumentou os valores máximos mensais para quem pode receber o Bolsa Família de R\$ 77,00 (setenta e sete reais) para R\$ 85,00 (situação de extrema pobreza), e de R\$ 154,00 (cento e cinquenta reais) para R\$ 170,00 (cento e setenta reais).<sup>6</sup>

Para Costa (2009, p. 704) “se é possível falar em inovação no governo Lula, essa se deu na ampliação da abrangência dos mecanismos de transferência de renda pelo PBF.” Sem entrar no mérito de quem criou o Programa não é o objetivo deste artigo, mas resta claro que não é uma conquista do governo Lula.

Novas Políticas podem criar estruturas e pode negligenciar as existentes, o perigo dessas práticas, de sobreposição de programas, ou mudança de rótulos de programas já existentes, em regra, acaba por atender a interesses eleitoreiros, reduzindo a eficácia das políticas sociais.

Infelizmente, os programas de combate à pobreza, pela sua fragilidade, não alcançaram o status de um pacto societário, ao revés, tem se caracterizado unicamente como uma porção das políticas sociais de certos governos.

Não se pode perder de vista o abalo orçamentário que o programa causa aos cofres públicos, posto que não possui uma clara e certa fonte de custeio, o que se vê de forma diversa com a Assistência Social, cuja fonte de custeio está prevista nos incisos do art.195 da Constituição Federal, dentro da política da Seguridade Social.

Na medida em que o governo não faz do Bolsa Família um direito, chega-se ao

---

<sup>6</sup> Portal Brasil. Bolsa família começa a ser pago com reajuste de 12,5%. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/07/bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-com-reajuste-de-12-5>. Acesso em: 21 de Julho de 2016.13:35.

entendimento de que se trata de uma mera política assistencial, no sentido de retratar uma realidade vivida, de algo que o Governo concede, porque assim deseja. Então, se assim o é, deveria chamar o Bolsa Família de renda mínima, que toda família tem direito, em vez de chamá-lo de assistencial.

#### 4.2. O Orçamento.

O Orçamento, na definição de Harada, constitui:

“um instrumento<sup>7</sup>, que contém as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar, mas não se resume a isso, ou a um mero documento contábil e administrativo. Trata-se de um plano de ação governamental que expressa, antes de tudo, a política econômica de uma Nação, orientando a intervenção do Estado nos negócios econômicos.”

É fato que o Programa Bolsa Família alterou as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta, contudo, a dissociação de sua política a mudança de problemas estruturais (pois aquilo que gera a pobreza não foi alterado), não impede que novos contingentes nessa situação apareçam, muito menos que essas famílias possam viver sem esses recursos.

O orçamento é a materialização da Constituição, sua ofensa é mais gravosa do que a Lei infraconstitucional, posto que, através do orçamento, se efetiva os planos de governo. Neste caminho, em entrevista ao repórter Wellton Máximo, o Secretário do Tesouro Nacional, Otávio Ladeira, afirmou no dia 28 de Abril de 2016, que o caixa do governo federal não comporta reajuste do Bolsa Família, senão vejamos o que alerta o Secretário: “O Ministério da Fazenda entende que o espaço fiscal atual não permite a ampliação do Bolsa Família. Esse assunto deverá ficar para quando a nova meta fiscal for aprovada pelo Congresso”<sup>8</sup>

Todavia, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, postou em seu site a seguinte notícia:

“Orçamento de 2016 garante reajuste para Bolsa Família -O Orçamento da União de 2016 garante uma margem de R\$ 1 bilhão para o aumento do benefício do Bolsa Família. A ampliação do gasto do programa de

<sup>7</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro. Pág.58, Parágrafo 5º, Ed.Atlas, 1995.

<sup>8</sup> MÁXIMO, Wellton. **Governo não tem espaço fiscal para reajuste do Bolsa Família, diz secretário.** EBC Agência Brasil.2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-04/orcamento-nao-tem-espaco-para-reajuste-do-bolsa-familia-diz-secretario>. Acesso em: 20 de Julho de 2016. 13:34.

transferência foi prevista na proposta de Orçamento que o governo mandou ao Congresso em agosto do ano passado.”<sup>9</sup>

Contudo, como se não bastasse, o governo, no dia 29 de Junho de 2016, anuncia reajuste do Bolsa Família, atingindo 13,9 milhões de famílias. Em Maio de 2016, ainda sob a égide do governo Dilma, o governo anunciou que o reajuste do Bolsa Família já estava previsto no orçamento de 2016, cujo aumento médio seria de 9% (nove por cento), mas, para espanto, o reajuste saltou para 12,5% (doze e meio por cento) no governo Temer.

O abalo orçamentário é claro, o uso do Bolsa Família, como instrumento paternalista, populista, para se obter e cativar o voto popular é flagrante. Mas, o pior de tudo isso, é a violação ao Orçamento, que como se pontuou alhures, é muito mais gravoso do que uma violação a Lei infraconstitucional.

Resta claro que “os fins justificam os meios”, leia-se: vale tudo para se conseguir o voto, inclusive violar o orçamento, pois, afinal, é o voto que move, não é outro aquilo que coloca Paulo Gabriel Martins<sup>10</sup>: “O Bolsa Família, dessa forma, adquiriu também uma dimensão simbólica, imprescindível ao marketing reeleitoral do presidente Lula, visto ter permitido difundir a ideia de que esse é um governo que faz pelos pobres mais do que qualquer outro que o antecedeu na história do país.”

Por óbvio que o problema, não é, apenas e tão somente, orçamentário, a grande discussão que se busca tratar é do placebo que é o Bolsa Família, na problemática da pobreza de da distribuição de renda no Brasil.

## **5. Trabalho e o Bolsa Família**

O desenvolvimento está, também, presente quando promove o trabalho, não qualquer trabalho, mas o trabalho decente. Portanto, quando na pauta de governo se promove uma política de distribuição de renda, retirar famílias do estado de pobreza extrema, combater a fome (a exemplo do Fome Zero, que nunca foi implantado), não seria uma opção mais interessante promover a empregabilidade e minorar a problemática do desemprego ?

O Programa Bolsa Família, não resolve problemas sociais estruturais, a prova é tanta que se referido programa, hoje, for extinto, a necessidade de seus beneficiários permanece,

---

<sup>9</sup> Ministério do Desenvolvimento Social. 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-dempressao/noticias/2016/janeiro/orcamento-de-2016-preve-reajuste-para-bolsa-familia>. Acesso em: 20 de Julho de 2016. 16:00

<sup>10</sup> MOURA, Paulo Gabriel Martins. Bolsa família: projeto social ou marketing político?. 2007. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p.119.

ora, se o problema permanece, o programa não resolve a pobreza, apenas minora os seus efeitos.

Quem, efetivamente, fornece a dignidade, a proteção social, a reinserção social, vínculo a previdência, dentre tantos outros benefícios é o trabalho e não o pagamento de bolsas sociais. Esse liame entre desenvolvimento e trabalho é de extrema importância no entendimento, do que representa, para o indivíduo, políticas sociais de “distribuição” de renda e trabalho como ocupação, que viabilize a satisfação das necessidades materiais ou imateriais, promovendo a capacitação, na promoção do desenvolvimento, conforme cátedra de Amartya Sen.

Não se está aqui afirmando que o Bolsa Família não retirou muitas famílias da pobreza extrema, ao revés, o Bolsa família tem a sua importância, no que pertine a distribuição de renda, contudo, no enfrentamento da pobreza, como problema estrutural, o programa está longe de solucionar referido problema social.

O trabalho é um forte elemento de reinserção social do indivíduo, que casa perfeitamente bem com o processo de desenvolvimento, no entanto, não encontrou, por parte do governo, melhor atenção na solução do problema da pobreza e da capacitação do indivíduo, o que não se pode dizer o mesmo do Programa Bolsa Família.

Medida interessante encontrou, o projeto de Lei 2105/2015, da Deputada Federal Geovânia de Sá (PSDB/SC), que aumenta as condicionalidades para permanecer no Programa Bolsa Família, no art.3º da Lei 10.836, tais como: exigência de matrícula, frequência e certificado de conclusão de curso profissionalizante de, pelo menos, um membro da família que recebe o auxílio do Bolsa Família no prazo de 90 dias, após a inclusão no benefício.

Além disso, o currículo profissional do beneficiário será incluído em cadastro ou banco de vagas das agências do trabalhador e, caso haja negativa, por parte do beneficiário, de até 4 (quatro) propostas de emprego, os valores do programa serão suspensos é o que esclarece a parlamentar, que assim esclarece:

“Observamos que o Programa Bolsa Família foi criado para enfrentar a situação de pobreza e pobreza extrema das famílias brasileiras e para manutenção dos valores pagos, os beneficiários devem cumprir alguns requisitos. O que fizemos foi incluir a exigência de curso profissionalizante e cadastro em um banco nacional de vagas de emprego. Com isso, o programa, que tem porta de entrada, também terá uma nova porta de saída, com

qualificação profissional, emprego e dignidade às famílias, que poderão prosseguir sem o auxílio financeiro do governo”, destacou a deputada Geovânia de Sá.<sup>11</sup>

É importante esclarecer, que não se está apontando que beneficiários do Bolsa Família estão acomodados e não buscam o mercado de trabalho, o debate não é esse, o que se está levantando é que essa opção do governo, de transferir renda para famílias, que se encontram em extrema pobreza, como forma de resolvê-la, é ineficaz.

O futuro deste Programa de distribuição de renda é um desafio, pois está em jogo o deficit orçamentário, recessão econômica que o Brasil vive, desemprego crescente, um possível aumento nos impostos, que não é bem-visto pelo povo. Sendo assim, é reconhecido as benesses do Programa Bolsa Família, mas não resolve a problemática estrutura da pobreza e o acesso a capacitação do indivíduo.

## **6. O Direito ao Desenvolvimento Incluyente.**

O Desenvolvimento como direito, é visto como direito humano, de 3º (terceira) geração ou dimensão, que objetiva valorizar o indivíduo em detrimento da coletividade, como forma de aperfeiçoamento individual, no sentido de se modificar particularmente e a sociedade como um todo.

Como afirma Ignacy Sachs<sup>12</sup>:

“A maneira natural de se definir o desenvolvimento incluyente é por oposição ao padrão de crescimento perverso, conhecido, como já se mencionou, na bibliografia latino-americana como “excludente” (do mercado de consumo) e “concentrador (de renda e riqueza). Dois outros aspectos do crescimento excludente são:

- Um mercado de trabalho fortemente segmentados, que mantêm uma grande parcela da maioria trabalhadora confinada a atividades informais, ou condenada a extrair a sua subsistência precariamente da agricultura familiar de pequena escala, sem quase nenhum acesso à proteção social (ver i.a. Rodriguez, O., 1998, e Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, 1999);

---

<sup>11</sup> SÁ, Geovania. Beneficiários do Bolsa Família terão que se profissionalizar e conseguir emprego. JusBrasil. Disponível em: <http://lunatenorio.jusbrasil.com.br/noticias/205275295/beneficiarios-do-bolsa-familia-terao-que-se-profissionalizar-e-conseguir-emprego>. Acesso em: 20 de Julho de 2016, as 14:39.

<sup>12</sup> SACHS, Ignacy. Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado. Definindo o desenvolvimento incluyente. Rio de Janeiro. Garamond, 2008. p.81.

- fraca participação na vida política, ou completa exclusão dela, de grandes setores da população, pouco instruída, suborganizada e absorvida na luta diária pela sobrevivência, sendo as mulheres, sujeitas à discriminação de gênero, as mais fortemente atingidas.”

O Programa Bolsa Família transfere renda, no entanto, numa perspectiva desenvolvimentista, não garante o efetivo exercício dos direitos sejam eles políticos, civis. O direito ao Desenvolvimento como direito humano que é, deve ser garantido, infelizmente, com programas sociais de distribuição de renda, tal intento restará infrutífero.

Programas de transferência de renda, precisam atender a uma política social, que não apenas distribua renda, mas, efetivamente, permita o acesso, em igualdade de oportunidade a serviços públicos e atender aos desempregados, como assevera Ignacy<sup>13</sup>:

“Políticas sociais, compensatórias financiadas pela redistribuição de renda deveriam ir mais longe e incluir subsídios ao desemprego, uma tarefa praticamente impossível naqueles países onde apenas uma pequena minoria está empregada no setor organizado e onde o desemprego aberto é bem menos significativo que o subemprego.

O conjunto da população também deveria ter iguais oportunidades de acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia.”

Portanto, desenvolvimento includente ocorre quando se busca a reinserção social, a mudança, por meio da capacitação de cada indivíduo, principalmente, dos mais carentes, e que essa transformação permita a mudança no seio social. Nesta conjuntura, a opção pelo pleno emprego promovem uma democracia autêntica, pois a dignidade do emprego não se compara as políticas assistencialistas de momento, que não resolvem o problema da pobreza e não fornece a dignidade que é evidente e proveniente do emprego.

## **7.Considerações Finais**

A Política governamental assistencialista no Brasil, nos últimos anos, voltou, com muita força, nas políticas de transferência de renda, como forma de atender as famílias pobres ou de extrema pobreza, como forma de distribuir renda e retirar uma leva da população da extrema pobreza, conhecido como Programa Bolsa Família.

Tais Políticas são temas de constante discussão, por conta da estética com que se apresentam, principalmente, nos períodos pré-eleitorais, em que partidos lançam mão desse

---

<sup>13</sup> SACHS, Ignacy. Desenvolvimento Includente, sustentável sustentado. Rio de Janeiro. Garamond universitária. 2008. p. 82.



programa para obter, aquilo que tanto querem e precisam, qual seja: o voto. Todavia, as críticas frente ao Programa Bolsa Família não param por aí, afetam o orçamento, não possui uma clara fonte de custeio, não resolvem a pobreza em sua conjuntura estrutural e o que é pior, não confere aos seus beneficiários a dignidade que o emprego confere.

O Direito ao Desenvolvimento, que alçou status de Direito Humano, pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 41/128, deve ser uma pauta importante na implementação de políticas públicas, que buscam resolver os problemas sociais, principalmente, a pobreza e aqueles que nela vivem, cujas necessidades são bem maiores e cuja capacitação precisa ser promovida, no sentido de se buscar uma mudança de vida particular e coletiva.

Os Direitos Humanos, merecem um cuidado na hora de se planejar e de se implementar medidas que busque melhores soluções aos problemas, no caso da pobreza, é bem-vindo programas de transferência de renda, que possibilitem retirar esses indivíduos da extrema pobreza, mas, se uma política de efetivação de erradicação do problema não for implantado, resultará na formação de novas situações de pobreza, que, meras políticas assistenciais não resolverão.

**Referências bibliográficas** <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>

BRASIL, **Conheça o Programa Bolsa Família**. 2015, p.1. Disponível no site: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 25 de Julho de 2016.11:55

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programas sociais – Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18 de Julho de 2016. 11:15.

CECATO, Maria Aurea Baroni. Interface do trabalho com o desenvolvimento: o espaço do trabalhador segundo os preceitos da declaração de 1986 da ONU. *In: **Prima Facie – Direito, História e Política***. João Pessoa, v.11, n. 20, jan-jun, 2012, pp.23-42.

COSTA, N. R. **A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula**. *Ciência & saúde coletiva*, v.14, n.3, p. 693-706, 2009.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e confrontações. *In*: Maria Luíza Alencar Mayer Feitosa et al (orgs). **Direitos humanos de solidariedade. Avanços e impasses**. Curitiba: Appris, 2013, pp 171-240.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G. **Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil**. Rev. Katál. Florianópolis, v.13, n.2, p.212, 213.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro**. Pág.58, Parágrafo 5º, Ed. Atlas, 1995.

IVO, A.B. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em perspectiva, São Paulo: Fundação Seade, v.18, n. 2, p. 5767, 2004.

KOWARICK, L. **Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**; Estados Unidos, França e Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 61-85, 2003.

MAURIEL, A. P. O. **Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais**. Praia Vermelha, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v. 14/15, p. 48-71, 2006.

MÁXIMO, Wellton. **Governo não tem espaço fiscal para reajuste do Bolsa Família, diz secretário**. EBC Agência Brasil. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-04/orcamento-nao-tem-espaco-para-reajuste-do-bolsa-familia-diz-secretario>. Acesso em: 20 de Julho de 2016. 13:34.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/janeiro/orcamento-de-2016-preve-reajuste-para-bolsa-familia>. Acesso em: 20 de Julho de 2016. 16:00.

MOURA, Paulo Gabriel Martins. **Bolsa família: projeto social ou marketing político?**. 2007. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p.119.

Portal Brasil. **Bolsa família começa a ser pago com reajuste de 12,5%**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/07/bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-com-reajuste-de-12-5>. Acesso em: 21 de Julho de 2016.13:35.

PLANALTO. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em: 18 de Julho de 2016. 13:20.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p.109, 110, 209.

UGÁ, V. D. **A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco mundial**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, UFPR, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

RUSCHEINSKY, Aloisio; MENDIZÁBAL, David Martínez. **Política social, paradigma de bem-estar e prática política: análise comparativa de programas de transferências condicionadas**. R. Katál. Florianópolis. v.17, n.1, p.31-40.

SÁ, Geovania. **Beneficiários do Bolsa Família terão que se profissionalizar e conseguir emprego**. JusBrasil. Disponível em: <http://lunatenorio.jusbrasil.com.br/noticias/205275295/beneficiarios-do-bolsa-familia-terao-que-se-profissionalizar-e-conseguir-emprego>. Acesso em: 20 de Julho de 2016, as 14:39.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento includente, sustentável sustentado. **Definindo o desenvolvimento includente**. Rio de Janeiro. Garamond, 2008. p.81.