

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**CAROLINA ALTOÉ VELASCO**

**SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU**

**LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

#### **Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carolina Altoé Velasco; Lucas Gonçalves da Silva; Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-311-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

#### **Apresentação**

O III Encontro Virtual do CONPEDI sob o tema “Saúde: segurança humana para democracia”, promoveu a terceira edição dentro das inovações criadas pela diretoria, para realização por meio digitais com a divisão dos já tradicionais Anais do Evento com seus Grupos de Trabalho.

No presente GT encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira, sobretudo, neste tempo de pandemia, emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram um pouco da temática, “Saúde: segurança humana para democracia”.

Temas sensíveis, foram apresentados, por meio de 27 artigos em uma visão transversal e interdisciplinar, resultado de pesquisas e abordagens relevantes ao conhecimento científico, saber: o direito ao esquecimento na era da informação; o direito de acesso à internet como direito social fundamental; igualdade perante a lei e na lei: uma análise do princípio da igualdade sob a perspectiva da busca pela justiça através de atos normativos de discriminação positiva; direitos das crianças e adolescentes e políticas públicas: uma análise do projeto “políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”; o programa nacional de habitação urbana e a década perdida; o papel distributivo do Estado na administração de políticas públicas: uma análise do programa fundo esperança; mínimo existencial e reserva do possível em judicialização de políticas públicas; direito à educação de qualidade e as escolas cívico-militares; a utilização da extrafiscalidade como instrumento para efetivação de políticas públicas; o “vírus da fome”, a insegurança alimentar no Brasil e no mundo e o desenvolvimento humano ; o programa bolsa família como efetivação do direito à alimentação; os princípios da prevenção e da precaução sob a ótica do Supremo Tribunal Federal no campo da saúde; os parâmetros para nomeação de candidatos aprovados em concurso público às vagas para pessoas com deficiência e sua incidência no âmbito do município de Manaus; o conceito de pobreza através do pensamento de Amartya Sen, o direito à alimentação e a necessidade de políticas públicas para a erradicação da fome o

direito à saúde na Constituição brasileira: o SUS como ferramenta para o enfrentamento da pandemia do SARS COV2; o direito fundamental à saúde no estado pandêmico: considerações sobre os limites da decidibilidade judicial para a concretização de um direito social em um cenário excepcional; educação pública inclusiva no Brasil em tempos de pandemia; a judicialização do direito à saúde e a responsabilidade do estado no fornecimento de medicamentos de alto custo como política pública; direito a saúde e o ativismo judicial em virtude da pandemia; direito fundamental individual e coletivo à saúde construindo à dignidade humana; a possibilidade de aborto nos casos de microcefalia ligados ao zikavírus: da omissão à responsabilização do estado; a práxis de alteridade nas políticas públicas tributárias extrafiscais: um estudo sobre a distributividade do imposto territorial rural; o direito fundamental à saúde, o princípio da reserva do possível e a jurisdicionalização da saúde: uma revisitação ao instituto em tempos de pandemia; a formação para a docência na educação profissional tecnológica: um olhar jurídico a partir de alguns dispositivos legais; a administração pública em tempos de pandemia: o exercício do poder de polícia e seus limites; apenados (as) LGBT: no vácuo legislativo, a conquista de direitos pela via judicial e de políticas públicas; dos direitos coletivos às garantias individuais: análise sobre as relações trabalhistas diante da recusa da vacinação contra a COVID -19 na perspectiva do ministério público do trabalho.

Assim como foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas naqueles dias do CONPEDI VIRTUAL de 2021.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras do presente GT.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação do Prefácio, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Organizadores:

Prof. Dra. Carolina Altoé Velasco - UCAM

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - ESDHC

# O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

## THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AS THE REALIZATION OF THE RIGHT TO FOOD

Angélica da Silva Corrêa  
Jacson Gross <sup>1</sup>  
Ana Carolina da Luz Proença

### Resumo

Esse artigo pretende fazer um retrato da importância do programa bolsa família entre os anos de 2008 e 2018 na segurança alimentar de grande parte da população brasileira e na efetivação do direito básico à alimentação desse recorte populacional. Ainda que o programa não atenda, até hoje, grande parte das pessoas que necessitem de auxílio, sua existência é de extrema importância e grande impacto em muitas localidades brasileiras. O bolsa família é, muitas vezes, a única fonte de renda de famílias que residem em aglomerados subnormais em todo país.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar, Bolsa família, Direito à alimentação, Dignidade da pessoa humana, Distribuição de renda

### Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to portray the importance of the Bolsa Família program between the years 2008 and 2018 in the food security of a large part of the Brazilian population and in the realization of the basic right to food in this population segment. Even though the program does not, until today, attend a large part of the people who need assistance, its performance is extremely important and has a great impact in many Brazilian locations. Bolsa Família is often the only source of income for families residing in subnormal agglomerations across the country.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Food security, Family allowance, Right to food, Dignity of human person, Income distribution

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade LaSalle - Unilasalle / Área de concentração Direito e Sociedade. Mestre em Direito pelo mesmo Programa de Pós-graduação. E-mail: jacson.gross@gmail.com

## **Introdução:**

Primeiramente, é imprescindível discorrer sobre alguns preceitos que vigoram na legislação nacional e que estabelecem o direito à alimentação como um direito fundamental a ser assegurado de forma adequada a todos os cidadãos. Recapitulando algumas medidas e políticas públicas que foram estabelecidas no decorrer das décadas no Brasil até chegar no Programa Bolsa família, objeto desse trabalho.

## **O histórico legislativo de proteção ao direito à alimentação**

A partir da declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, desencadeou-se um forte processo de expansão e universalização da defesa e da promoção dos direitos humanos, em especial no seu artigo, XXV<sup>1</sup>, que prevê o direito de todos os indivíduos a ter o acesso um padrão de vida que o assegure o seu bem-estar, como também que possa desfrutar de uma alimentação adequada, vestuário, moradia entre outros. (ONU, 1948).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o primeiro passo dado para a garantia do direito à alimentação aos indivíduos, após o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que entrou em vigor no Brasil em junho de 1992, trouxe em seu preâmbulo, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os fatores necessários para um indivíduo viver de forma ideal, e com dignidade, já em seu artigo 11<sup>2</sup> reconhece o direito fundamental de todo ser humano estar protegido da fome e da miséria.

Em meados do ano de 1996 foi firmada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, durante a Cúpula Mundial da Alimentação que aconteceu em Roma. Estes instrumentos “correspondem a um

---

<sup>1</sup> Artigo XXV 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

<sup>2</sup> Artigo 11- Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (NAÇÕES UNIDAS, 1992)

novo marco rumo à consolidação dos objetivos até então assumidos, reforçando seus esforços por meio do desafio de redução pela metade da fome mundial até o ano de 2015”. Assim, na oportunidade foram firmados sete compromissos que objetivavam delimitar as diversas características do direito a uma alimentação adequada (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 16).

Nesta perspectiva, o compromisso preliminar assumido no Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação refere-se a, busca da construção de uma sociedade equitativa em questões sociais e econômicas, visando a erradicação das desigualdades da miséria e da fome. O segundo, a “garantia da implementação de políticas visando melhorar o acesso físico e econômico de todos, e a todo o tempo, a alimentos suficientes e adequados”; o terceiro compromisso, busca a adoção de políticas públicas para fomentar práticas sustentáveis do desenvolvimento alimentar, florestal, rural, dentre outros. Quarto compromisso “visa a assegurar políticas de comércio e comércio em geral que fomentem uma alimentação adequada, no marco de um mercado mundial no qual vigore o comércio justo e responsável” (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 17).

O quinto compromisso versa sobre a implementação de políticas públicas para casos de catástrofes naturais e emergências de caráter humano, objetivando possuir condições de após a ocorrência de uma calamidade haver a capacidade de satisfação das necessidades humanas; o sexto compromisso busca fomentar a distribuição dos recursos públicos e privados “para promover recursos humanos, sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis, e o desenvolvimento rural em áreas de baixo e alto potencial”; e o sétimo compromisso “consiste em monitorar e executar o Plano em todos os níveis em cooperação com a comunidade internacional”(Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 17).

Existe ainda dispositivos de origem nacional que objetivam assegurar o direito à alimentação adequada a toda a sociedade, destaca-se inicialmente a Emenda Constitucional nº 64/2010 no capítulo dos Direitos Sociais que inclui no artigo 6º<sup>3</sup> a previsão do acesso a alimentação a todos os cidadãos brasileiros, juntamente com o direito ao acesso, a saúde, moradia, trabalho, entre outros. A inclusão do direito à alimentação como um direito social de todos os brasileiros, representa um importante marco da evolução da sociedade, pois passa-se a ver com outros “olhos” o problema da miséria e das desigualdades sociais existentes no país.

---

<sup>3</sup> Art 6º CF/88: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Quando passa a figurar ao lado de outros direitos como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, o direito humano a uma alimentação adequada rompe definitivamente o silêncio premeditado que envolve a fome como tema proibido, ou, pelo menos, pouco aconselhável de ser abordado publicamente. Ao registrar o lugar desse direito entre os outros direitos sociais, consolida-se uma importante garantia, dando a força necessária para que a sociedade civil faça frente àqueles discursos que procuram colocar o problema da fome como uma questão meramente econômica ou que está diretamente relacionada à saúde pública. (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 21)

Em 2003, foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), tornando como prioridade nacional o enfrentamento da fome e da miséria. “O Consea é um instrumento de articulação entre o governo e a sociedade civil, na proposição de diretrizes para ações na área de alimentação e nutrição, dispondo de um caráter consultivo e de assessoria”. (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 22). O Consea possui como objetivos orientar a Presidência da República quanto a criação e execução das políticas públicas voltadas a garantia do direito à alimentação adequada.

No ano de 2006 foi criada a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/06)<sup>4</sup> responsável pela definição do direito à segurança alimentar e nutricional da população, que consiste no direito à população ter acesso a alimentação adequada e permanente, sem colocar em risco o acesso de outras necessidades essenciais.

A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional foi responsável por criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), objetivando garantir o acesso a alimentação adequada a todos os indivíduos, responsável ainda por fixar as diretrizes orientadoras<sup>5</sup> das políticas públicas da área da alimentação e nutrição.

Nos últimos anos a sociedade brasileira pode acompanhar um grande avanço dos projetos e políticas públicas no combate à miséria e a fome. Foram criados ainda mecanismos como de participação social e iniciativas como a Losan (Lei Orgânica de Segurança Alimentar

---

<sup>4</sup> Artigo 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006)

<sup>5</sup> Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do país (BRASIL, 2006)

e Nutricional), que criou o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), o que possibilitou a criação Plansan (Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

O Plansan, objetiva compor os demais projetos e fomentar a consolidação da superação da fome e da miséria no país, este programa integra inúmeras ações que objetivam o “fortalecimento da produção agrícola familiar e camponesa, ao devido abastecimento alimentar, e à promoção de uma nova cultura de direitos humanos e da alimentação saudável e adequada”. (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 26).

O Estado brasileiro, desenvolveu no decorrer dos anos vários programas, leis e políticas públicas buscando efetivar o direito à alimentação adequada. Entre estes destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF), criado e implantado no ano de 2004 pelo Governo Federal, o qual refere-se a um plano de transmissão direta de renda destinada às famílias em situação de baixa renda e extrema pobreza (MDS, 2017).

Cumprе ressaltar que o Programa Bolsa Família (PBF) é um benefício que tem como característica a transferência de renda do Governo Federal, sob condicionalidades, instituído no durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida posteriormente na Lei Federal n. 10.836 de 2004 que unificou e ampliou os seguintes programas anteriores de transferência de renda (ROCHA, 2011, p. 118):

- a) programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso);
- b) cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso);
- c) programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso);
- d) programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 - Governo Fernando Henrique Cardoso); e
- e) programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 - Governo Lula).

Em meados de dezembro de 2006, o Programa Bolsa Família alcançou o objetivo de cobertura da sua população estabelecido pelo governo, e se tornou o principal destaque da gestão do ex-presidente Lula. Além disso, a PBF, se tornou uma referência internacional, motivando o interesse de vários estudiosos em política social, em decorrência do alcance de famílias que vem atendendo desde sua criação, respeitando os seus critérios de gestão estabelecidos (ROCHA, 2011, p. 114).

O gerenciamento do Bolsa Família é exercido de forma descentralizada, repartido pelos municípios, estados, Distrito Federal e União que devem, unidos, diligenciar para garantir o

andamento e fiscalização do programa. Neste contexto, as responsabilidades e competências fundamentais dos municípios e do estado são (KOCH, 2011, p. 38-39):

a)O município fica tem a incumbência de realizar a identificação e inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); a gestão dos benefícios do Bolsa Família e dos programas remanescentes; a apuração e encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis; a garantia do acesso dos beneficiários aos serviços de educação e saúde, juntamente com os governos federal e estadual; o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; o acompanhamento das famílias beneficiárias, principalmente nos casos de maior vulnerabilidade social; o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários; e a atualização das informações do CadÚnico. É importante frisar que o CadÚnico foi criado em 2001 com o objetivo de agregar informações e dados de todos os programas federais, sendo regulamentado no ano de 2007.

b)No que diz respeito aos estados, suas principais responsabilidades e competências em relação ao Bolsa Família são: o desenvolvimento de atividades de capacitação que auxilie o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização do CadÚnico; o desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, de acordo com a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos; disponibilizar aos municípios, quando necessário, infraestrutura para digitação e transmissão dos dados ao CadÚnico; a implantação de estratégia de acesso das populações pobres e extremamente pobres a documentos civis de identificação; a formatação de estratégia para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos; a utilização do banco de dados do CadÚnico, para articulação de programas e ações complementares para os beneficiários do Bolsa Família; e a instituição de uma Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, informando à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) sobre sua composição.

O Bolsa Família, tem sua estrutura apoiada a partir de três condições que se pauta na transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A primeira delas, transferência de renda, se dá mensalmente e está norteadas as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 85,01 a R\$170,00 por pessoa cadastrada no grupo familiar. Considerando gestantes, crianças ou adolescentes de até os 17 anos de idade. Também, as famílias apontadas em situação de extrema pobreza, que possuam uma renda *per capita* de até R\$82,00 por pessoa, têm direito ao benefício (CALENDARIO BOLSA FAMÍLIA, 2019).

O Bolsa Família prevê algumas condições<sup>6</sup> às famílias beneficiárias para o recebimento dos valores monetários, ou seja, essas pessoas deverão cumprir alguns requisitos além de se comprometer socialmente, estando eles concentrados nas áreas da saúde e educação (participação de ações no acompanhamento da saúde e do estado nutricional dos filhos,

---

<sup>6</sup> As condicionalidades são: “No campo da saúde, as famílias assumem acompanhar o cartão de vacinação das crianças menores de 7 anos, as mulheres na faixa dos 14 aos 44 anos também devem estar em dia com a vacinação e, no caso de gestantes ou lactantes, estas devem realizar o pré-natal. No campo da educação, as crianças e adolescentes dos 6 aos 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária, e os alunos entre 16 e 17 anos devem ter frequência mensal mínima de 75%. No campo da assistência social, as crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que faz parte do PETI, e obter frequência mensal mínima mensal de 85% da carga horária” (KOCH, 2011, p. 39).

matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar das atividades socioeducativas ofertadas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e mediante a frequência nos Serviços de Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviços de Convivência Fortalecimento de Vínculos familiares e comunitários (SCFV). (KOCH, 2011, p. 39).

No que se refere aos programas complementares, as atividades se dão nos campos da educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições de moradia. São referências dessas práticas os projetos para alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, emissão de documentos de identificação civil, estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional, concessão de microcrédito, formação de micro empreendimentos e produção e acesso à cultura, entre outros (KOCH, 2011, p.39).

O benefício monetário percebido pelas famílias cadastradas deveria ter um aumento anual, concedido pelo governo federal, para recompor as perdas pela inflação e para compensar os aumentos de preços dos itens da cesta básica. Contudo, isso não ocorre como regra, e as perdas estão acumuladas em mais de 30%, em relação ao valor inicial reajustado pelo Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) (CALENDARIO BOLSA FAMÍLIA, 2019).

No ano de 2019, ocorreu reajustes nos valores do Bolsa Família, sendo eles: a) crianças e jovens entre 0 e 15 anos de idade – R\$ 39,00 por pessoa, sendo o limite de até 5 cadastros; b) grávidas entre 0 a 9 meses de gestação – R\$ 39,00; c) crianças em fase de amamentação, entre 0 a 6 meses de idade- R\$ 39,00; d) jovens entre 16 e 17 anos de idade- R\$ 45,00 por jovem, sendo o limite de até 2 cadastros; e) famílias em situação de pobreza extrema – R\$85,00 por cartão do Bolsa Família; f) benefício para superação da extrema pobreza- segue sem valor definido, dependendo da renda familiar de cada grupo (CALENDARIO BOLSA FAMÍLIA, 2019).

Assim, o Programa encara o combate à fome e o incentivo a segurança alimentar e nutricional; a promoção do acesso as famílias carentes à rede de serviços públicos como educação e saúde; incentivar e apoiar o desenvolvimento de famílias pobres e em situação de extrema pobreza; o combate à pobreza e desigualdade; a união dos diversos órgãos públicos para auxiliar famílias pobres a superarem essa condição (MDS, 2017).

Corroborando com isso, a transferência direta de renda a partir do Programa Bolsa Família, busca em tempo reduzido amenizar a situação de vulnerabilidade econômica e social dos beneficiários, como a fome e as necessidades básicas de subsistência, e a partir das

condicionalidades (fixadas especialmente nas áreas da saúde e educação) proporcionando aos usuários condições para desenvolver sua independência econômica e social (MDS, 2017).

O Programa Bolsa Família é apenas um exemplo dos tantos projetos desenvolvidos pelo poder público com o objetivo de erradicar a fome e a miséria na sociedade, atualmente no Brasil, existem mais de 13,5 milhões de famílias beneficiárias (MDS, 2017). É sabido que o valor repassado pelo programa não é suficiente para que as famílias passem o mês com todas as suas necessidades básicas supridas, mas é uma quantia que vem a agregar na renda familiar.

Corroborando com isso, o Bolsa Família integra o eixo Acesso aos Alimentos, que faz parte da estratégia Fome Zero. Aonde dois de seus principais propósitos são: o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas, com o objetivo de amenizar a carência de alimentos que determinadas realidades enfrentam (KOCH, 2011, p.44).

Ratificando isso, o intuito do MDS é manter um sistema de tutela social como método de combate à pobreza, especialmente, da pobreza extrema. Além do Bolsa Família, existem outras propostas como o programa Criança Feliz, que prevê a iniciativa para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a elas recursos para promover seu desenvolvimento integral. Além disso, a instituição comanda o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e faz a coordenação das ações Inter setoriais de superação da pobreza extrema, e também é encarregado pelo Programa Bolsa Família (MDS, 2017).

É necessário mencionar que o trabalho do Ministério do Desenvolvimento Social na elaboração e efetivação de políticas se dá com a colaboração dos estados e municípios brasileiros, por meio de ações em conjunto e mediante de transferência de recursos. Corroborando com isso, "organizações da sociedade civil também estão integradas aos sistemas unificados e desempenham funções importantes, tanto na área de assistência social quanto de inclusão produtiva e segurança alimentar e nutricional" (MDS, 2017).

Dessa forma, com a conexão entre gestores de órgãos federais, estaduais, municipais e instituições civis, se torna possível organizar uma rede estável de tutela e desenvolvimento social, que visa promover a garantia de condições de sobrevivência, rompendo a linha da pobreza em que se encontram milhões de cidadãos brasileiros (MDS, 2017).

Ainda assim, conforme a avaliação divulgada em fevereiro de 2017 pelo relatório de Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil elaborado pelo Banco Mundial, o Brasil deverá presenciar um aumento ainda maior de pessoas vivendo na pobreza até o final do corrente ano. Esses resultados se deram por causa da prolongada crise econômica que enfrenta o país nos últimos anos. Constatou-se que “o Brasil

deverá testemunhar um aumento de 2,5 milhões até 3,6 milhões no número de pessoas vivendo na miséria”, resultado da prolongada crise econômica (BANCO MUNDIAL, 2017).

O organismo financeiro traçou um perfil desses “novos pobres”, utilizando, como parâmetros, brasileiros homens com menos de 40 anos, moradores de zonas urbanas, que concluíram pelo menos o Ensino Médio e estavam empregados em 2015, sobretudo no setor de serviços. O Banco Mundial também recomendou, para diminuir os impactos da crise sobre a população, a expansão do Programa Bolsa Família<sup>7</sup>, que deverá ter seu orçamento ampliado para 30,7 bilhões de reais durante o ano de 2017, com o objetivo de reduzir os impactos sobre os “novos pobres” por meio da proteção social. Através desse aumento, seria possível um acréscimo de cerca de 900 milhões de reais na verba prevista para o programa pela lei orçamentária de 2017 (BANCO MUNDIAL, 2017).

O aumento na pobreza para este ano foi calculado com base em variações distintas de índices macroeconômicos. No cenário mais otimista, o Banco Mundial estima uma retomada do crescimento econômico, com um modesto saldo positivo — de 0,5% — para o Produto Interno Bruto (PIB). O desemprego continuaria em ascensão, chegando aos 11,8%, valor 0,6% mais alto do que a taxa de desocupação no ano passado.

Na previsão mais pessimista, o Brasil continuará em recessão, com o PIB registrando contração de 1%. O desemprego alcançaria os 13,3%.

Nas melhores circunstâncias, o número de pessoas moderadamente pobres atingirá os 19,8 milhões (9,8% da população), incluindo os que viverão na miséria extrema — cerca de 8,5 milhões de indivíduos (4,2%) em 2017. A linha de pobreza utilizada para os cálculos foi estipulada como 140 reais per capita por mês.

No pior cenário, a pobreza chega a 10,3% — 20,8 milhões de brasileiros — e a pobreza extrema alcançará os 4,6% — 9,3 milhões. Em 2016, a miséria extrema havia sido calculada em 3,4%.

Caso os investimentos no Bolsa Família sejam realizados, a proteção social poderia frear o crescimento da miséria extrema, que alcançaria 3,5% e 3,6% nas simulações mais otimista e mais pessimista, respectivamente. Os valores ficariam bem próximos aos verificados em 2015 (BANCO MUNDIAL, 2017).

O Banco Mundial (2017) afirma que foram os programas de transferência de renda que reduziram o nível de miséria no Brasil. Ou seja, cinquenta e oito por cento da queda na pobreza extrema no país registrada entre 2004 e 2014 está associada a mudanças nos rendimentos de fontes que não incluíam o trabalho, e sim, projetos sócio-Estatais como o Bolsa Família.

Através da avaliação traçada pelo órgão financeiro com chefes de famílias, foi verificado que esses brasileiros não eram miseráveis em 2015. “Eles têm nível de qualificação — 38,2% concluíram pelo menos o Ensino Médio — muito próximo ao da camada de não pobres, dos quais 41,3% têm, no mínimo, escolaridade média.” Portanto, os “novos pobres” tinham trabalho dois anos atrás, mas entraram para as estatísticas dos desempregados (BANCO MUNDIAL, 2017).

Além disso, o nível da formação revelado pelo Banco Mundial (2017) distancia os dois segmentos mencionados dos considerados estruturalmente pobres brasileiros, que já eram pobres em 2015 e continuarão vivendo na miséria. Entre esses, apenas 17,5% terminou o Ensino Médio e 63,7% vivem em áreas rurais. Quase 90% dos “novos pobres” vivem em zonas urbanas.

Por fim, a orientação do organismo financeiro foi que a duração da atual crise econômica no Brasil pode ser vista como uma oportunidade para que o governo amplie o papel do Bolsa Família “que passaria de um eficaz programa de redistribuição de renda para uma verdadeira rede de proteção, flexível o suficiente para expandir a cobertura aos domicílios dos “novos pobres” (BANCO MUNDIAL, 2017).

Contudo, ainda que o Programa Bolsa Família seja visto como uma possível restauração na perspectiva de assegurar uma renda mínima às famílias pobres para que estas atendam às suas necessidades imediatas, parece que tais ações ainda estão muito distantes de serem vistas como capazes de combater a pobreza. Por isso, só será possível enfrentar a pobreza se houver medidas direcionadas para mudanças estruturais concretas e sustentáveis num longo prazo. Uma das possibilidades de mudanças seria o desenvolvimento econômico, também a ampliação de políticas sociais públicas, a criação de oportunidades de trabalho e de renda para os milhões de trabalhadores brasileiros.

Realizados em síntese os apontamentos sobre o Programa Bolsa Família, de um modo geral, salientando a sua contribuição como uma política pública para a erradicação da pobreza no Brasil, passa-se a abordar no capítulo seguinte, sobre a evolução no Brasil do referido programa entre o período de 2008 a 2018, tendo como baluarte as concepções de Amartya Sen.

## **A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO PERÍODO ENTRE 2008 A 2018 A PARTIR DAS CONCEPÇÕES DE AMARTYA SEN**

A finalidade principal desse capítulo é resgatar as reflexões do capítulo anterior demonstrando a evolução do Programa Bolsa Família no período entre 2008 a 2018. E ainda apresentar a partir das concepções de Amartya Sen questões relacionadas ao programa no que se refere ao desenvolvimento das capacidades como renda, educação, saúde e trabalho.

Em decorrência disso, inicialmente, se faz necessário demonstrar duas análises gráficas nacionais, de 2008 a 2018, do número de famílias e os valores transferidos individualmente a elas, e ainda, da distribuição dos benefícios por região para as famílias beneficiárias.

O estudo do primeiro gráfico analisa o número e os valores nacionais transferidos individualmente aos cadastrados, foi feito inicialmente através de uma tabela que compilou os dados nacionais de famílias beneficiárias e valores repassados entre o período de 2008 e 2018. Conforme observa-se na Tabela 1, os valores entregues pelo Programa Bolsa Família tiveram um aumento substancial no decorrer dos anos em análise. Assim como, cresceu o número de pessoas integrantes do plano.

**Tabela 1- Bolsa Família Índice Nacional**

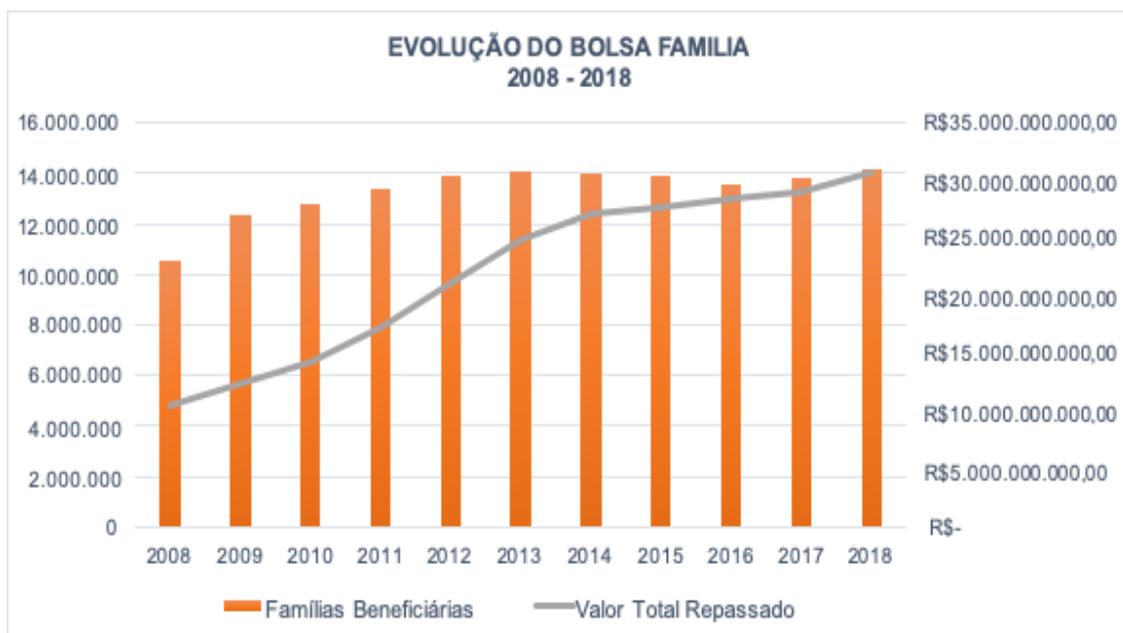
Bolsa família (Valores Nacionais)		
Ano	Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado
2008	10.557.996	R\$10.606.500.193,00
2009	12.370.915	R\$12.454.702.501,00
2010	12.778.220	R\$14.372.702.865,00
2011	13.361.495	R\$17.364.277.909,00
2012	13.902.155	R\$21.156.744.695,00
2013	14.086.199	R\$24.890.107.091,00
2014	14.003.441	R\$27.187.295.233,00
2015	13.936.791	R\$27.650.301.339,00
2016	13.569.576	R\$28.506.185.141,00
2017	13.828.609	R\$29.046.112.934,00
2018	14.142.764	R\$30.625.641.619,00

Fonte: MDS- SENARC: Demonstrativo Físico/ Financeiro do Bolsa Família

No ano de 2008 o número de família cadastradas para recebimento do benefício era de 10.557.996, totalizando um valor nacional repassado de R\$ 10.606.500.193,00. Com o passar dos anos a quantidade de favorecido e o montante financeiro teve um aumento, respectivamente, de 33,95% e 188,74% conforme se verifica através valores nacionais do Bolsa Família, dos períodos entre 2008 a 2018, disponibilizados pela Secretaria do Desenvolvimento Social (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Corroborando com isso, o gráfico a seguir criado com base na Tabela 1, apresenta a evolução do número de famílias beneficiárias e dos valores financeiros repassados a elas. Nota-se que entre 2008 e 2013 teve um aumento significativo, tanto na quantidade de cadastros quanto dos recursos transferidos. Todavia, a partir de 2014 esse cenário começou a sofrer uma modificação com a diminuição da quantia de favorecidos, se mantendo sem grandes variações até o ano de 2018, onde voltou a ter uma pequena variação de crescimento.

**Gráfico 1 - Evolução do Bolsa Família Nacional**



Fonte: MDS- SENARC: Demonstrativo Físico/ Financeiro do Bolsa Família

Seguindo, a Tabela 2 indica os números regionais das famílias beneficiárias do Bolsa Família no Brasil entre o período de 2008 a 2018. Observa-se que a região nordeste se destaca entre as outras áreas, mantendo o maior índice de usuários do programa seguido pelo Sudeste e pelo Norte do país.

A realidade de pobreza e escassez do Nordeste brasileiro já é um fato recorrente e consolidado ao longo dos anos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em acompanhamentos contínuos, 8 milhões de nordestinos sobrevivem com apenas US\$ 2 por dia, o valor equivale a R\$ 159 ao mês. Com essas taxas, o Nordeste tem o maior número de pessoas em situação de extrema pobreza em relação ao restante do Brasil (IBGE, 2018).

Ainda, nas localidades situadas mais no interior, a quantidade de carência extrema alcançava 6,07 milhões de indivíduos no ano de 2016. Um ano depois, o indicador aumentou 11,2%, chegando a 6,77 milhões. Destaca-se que, Natal - RN tem a condição mais crítica entre todas as capitais nordestinas, com um aumento de 63% no índice de pessoas na extrema pobreza. Em segundo lugar, está São Luís - MA (48%) seguida por Aracajú - SE (30%). Em contrapartida, as cidades de João Pessoa (-25%), Fortaleza (-13%) e Recife (-4%) registraram redução nas tabelas de pobreza (IBGE, 2018).

Também, em relação a reduções, cumpre ressaltar que o Centro-Oeste do Brasil, entre os anos de 2013 a 2018 teve uma diminuição de famílias beneficiárias do programa. O que, igualmente, ocorreu no Sul do país entre os anos de 2013 e 2017.

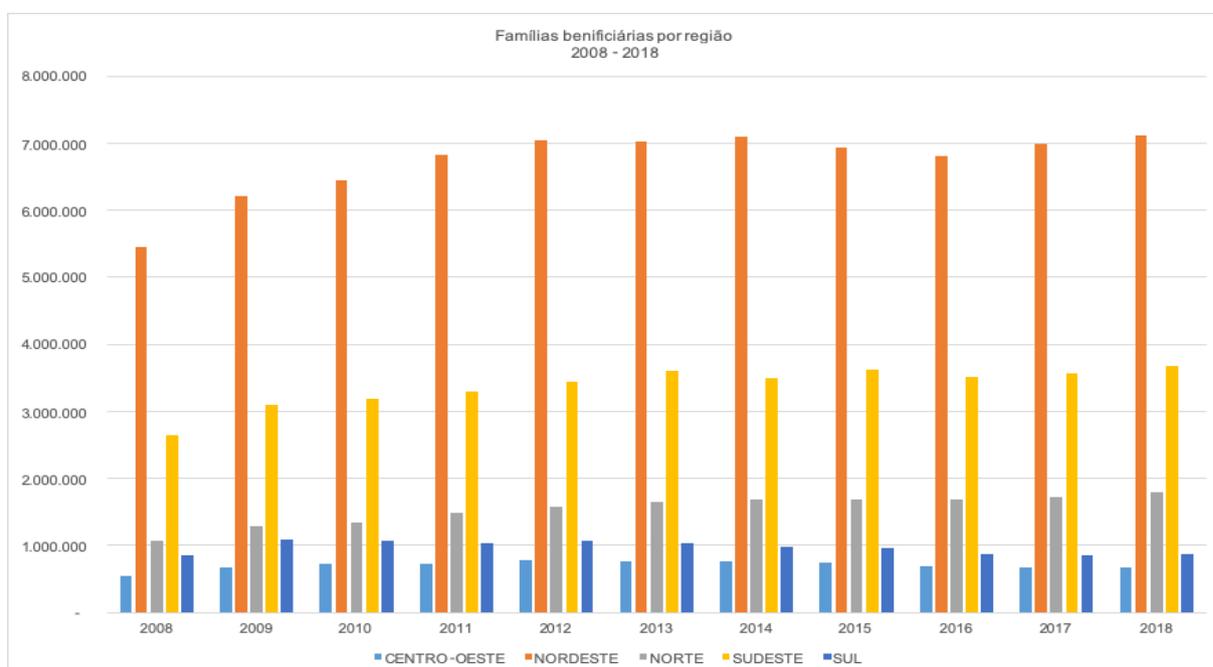
**Tabela 2- Bolsa Família Índice Nacional por Regiões**

Bolsa família ( Beneficiários por região)											
Região	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CENTRO-OESTE	545.818	676.500	725.216	717.897	775.260	768.637	754.626	739.695	689.062	675.272	673.652
NORDESTE	5.445.428	6.207.633	6.454.764	6.825.678	7.049.046	7.033.597	7.099.673	6.936.407	6.808.782	6.999.929	7.121.772
NORTE	1.075.885	1.285.567	1.348.329	1.476.927	1.574.868	1.655.676	1.681.599	1.683.026	1.685.137	1.725.874	1.793.981
SUDESTE	2.637.339	3.105.229	3.185.843	3.303.386	3.442.625	3.598.035	3.487.940	3.618.096	3.513.971	3.573.974	3.684.744
SUL	853.526	1.095.986	1.064.068	1.037.607	1.060.356	1.030.254	979.603	959.567	872.624	853.560	868.615
<b>BRASIL</b>	<b>10.557.996</b>	<b>12.370.915</b>	<b>12.778.220</b>	<b>13.361.495</b>	<b>13.902.155</b>	<b>14.086.199</b>	<b>14.003.441</b>	<b>13.936.791</b>	<b>13.569.576</b>	<b>13.828.609</b>	<b>14.142.764</b>

Fonte: MDS- SENARC: Demonstrativo Físico/ Financeiro do Bolsa Família

Ratificando isso, o gráfico a seguir elaborado com base na Tabela 2 e nos dados disponibilizados pela Secretaria do Desenvolvimento Social (SENARC) do MDS, apresenta, pormenorizadamente, as famílias beneficiadas por região entre os anos de 2008 a 2018. Demonstrando analiticamente as variações ocorridas nessa década, certificando o que já foi descrito acima.

**Gráfico 2 - Evolução do Bolsa Família Nacional por Regiões**



Fonte: MDS- SENARC: Demonstrativo Físico/ Financeiro do Bolsa Família

Assim, de acordo com a verificação obtida através da comparação analítica de dados apresentados nas tabelas e nos gráficos acima, confirmou-se que o Programa Bolsa família tem

exercido um papel significativo no combate à fome e a pobreza no Brasil. Implementado como uma política pública pelo governo, com a parceria dos estados, municípios e sociedade civil, o benefício vem, ou pelo menos tenta amenizar a escassez e a falta de alimentos. Que na grande maioria das vezes é derivada da falta de renda, de emprego, do meio ambiente em que vive entre outras variáveis, que impossibilita o desenvolvimento das capacidades do indivíduo.

Com relação a isso, de acordo com as concepções do economista e filósofo Amartya Sen, já apontadas no primeiro capítulo desse trabalho, a pobreza pode ser considerada como a principal privação de capacidades essenciais, como o direito à alimentação. Contudo, ela nem sempre estará relacionada somente com a renda e sim a outros fatores que impossibilitam a promoção destas aptidões (SEN, 2000, p.109).

Todavia, esse desprovento, na maioria das vezes, impede o acesso básico a uma subsistência alimentar, e isso dificulta o desenvolvimento de outros elementos fundamentais para a garantia da vida digna do ser humano, como a educação, a saúde, o meio ambiente saudável entre outros (SEN, 2000, p.109-110).

Neste contexto, o Bolsa Família ao ser vinculado à análise da privação de capacidades, vai além do elemento renda. Pois o programa além de ter como base o fornecimento do suporte financeiro necessário, corrobora para que o indivíduo alcance outras necessidades. Ou seja, além da alimentação e da renda, o benefício também observa a presença de variações interpessoais na relação entre os meios e os vários fins (SEN, 2008, p. 56).

Isso se dá, em relação ao que o indivíduo pode ou não alcançar independentemente da renda, mas também, com base na pluralidade física e social que lhe representa e constrói sua identidade. Logo, essas particularidades tornam os seres humanos sujeitos especialmente diferentes com relação as suas características etárias, sexuais, físicas, intelectuais, epidemiológicas, sociais, ambientais entre outros aspectos (KORCH, 2011, p. 60).

Toda essa diversidade, entretanto, dificilmente pode ser adequadamente acomodada na estrutura habitual de avaliação da desigualdade baseada na renda. De acordo com Sen (2008), a tendência de descartar as diversidades interpessoais pode vir da própria retórica da igualdade de que “todos os homens são iguais”, o que induz algumas análises a pressupor a ausência dessas diferenças. Assim sendo, o resultado de um estudo a cerca de uma distribuição de renda mais igualitária pode gerar desigualdades substantivas no âmbito do bem-estar e da liberdade (KORCH, 2011, p. 61).

De acordo com as concepções de Sen (2008, p.65), a vida humana pode ser compreendida como uma soma de atividades correlacionadas que envolvem circunstâncias e situações. A promoção de um sujeito deve ser formada, com a perspectiva, que suas ações, por sua vez, devem diversificar, desde as essenciais como o direito à alimentação adequada e

programas de saúde de qualidade, até realizações mais complexas, como felicidade, respeito e convivência em sociedade.

Cumprir destacar ainda, que a igualdade, a eficiência e a justiça social, fazem parte das capacitações para alcançar bens que tem valores significativos e acaba por levar em conta a diversidade humana como um fator importante a ser atingido (SEN, 2008, p.69).

Desta forma, o Bolsa Família busca amparar a grupos que subjetivamente possuem um bloqueio que os impede a transformar renda em capacitação. Como por exemplo as crianças, os adolescentes, as gestantes e nutrizes. Neste ínterim, o programa não leva em consideração os impedimentos particulares de cada favorecido, ou seja, o Bolsa Família leva somente em conta a dificuldade que esses grupos minoritários possuem de converter valores monetários em capacidades não observando as demais especificidades (KORCH, 2011, p.61). No entanto:

O programa não leva em conta outros espaços como o da liberdade, juntamente com as características e dificuldades individuais de cada beneficiário. Uma família com um filho saudável e outro doente receberá o mesmo benefício de uma família com dois filhos saudáveis, por exemplo. Uma família com dois filhos saudáveis, porém com um dos pais doente, receberá igual valor que outra família com a mesma quantidade de filhos, sendo todos os integrantes saudáveis. Questões como exploração ou discriminação também exigem o uso de informações que não podem ser captadas pela perspectiva da renda (KORCH, 2011, p.61).

Nesta perspectiva, a pobreza é encarda, sob a ótica das capacitações, como um fato multidimensional. Em uma visão mais abrangente, a escassez pode ser conceituada como uma carência de suficiências básicas, e não apenas falta de renda. Não obstante, a discussão sobre capacidades não deixa de considerar que uma renda em nível baixo é um dos principais motivos da pobreza e que trará consequências no desenvolvimento do indivíduo (KORCH, 2011, p. 62).

Corroborando com isso, com relação ao enfoque das capacitações e das liberdades, a pobreza é observada como privação de capacidades essenciais, como não dispor de uma educação e saúde de qualidade, e não poder usufruir de uma alimentação saudável e adequada. Com relação a isso, o Bolsa Família apresenta duas condicionantes que se referem à frequência escolar das crianças e adolescentes e ao acompanhamento médico das crianças e das mulheres beneficiadas pelo programa (KORCH, 2011, p. 63).

Conforme já mencionada no capítulo anterior, as condicionalidades são os deveres assumidos pelas famílias beneficiárias para realizar o cadastro e posteriormente permanecer recebendo os valores do Bolsa Família. Reiterando o que já foi descrito, com relação à educação, as crianças e adolescentes dos 6 aos 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os alunos entre 16 e 17 anos, devem ter frequência mensal mínima de 75% (CALENDARIO BOLSA FAMÍLIA, 2019).

Porém, essa condição que se vincula e incentiva à educação, produz um resultado positivo ínfimo e, na maioria das vezes, sem efeitos relevantes na frequência escolar e nas taxas de reprovação das crianças e adolescentes beneficiados pelo programa (KORCH, 2011, p. 64).

Com relação as condicionalidades do Bolsa Família no contexto da saúde, suas exigências são que as famílias se responsabilizem a seguir o cartão de vacinação das crianças menores de 7 anos. Também, as mulheres na faixa entre 14 e 44 anos precisam estar em dia com a vacinação, e ainda, as gestantes ou lactantes devem realizar o pré-natal (CALENDÁRIO BOLSA FAMÍLIA, 2019).

A partir dessas e de outras condições impostas pelo programa, algumas das capacidades, que não estão relacionadas diretamente com a renda, também vem sendo atendidas, ainda que minimamente. De acordo com a análise das tabelas e gráficos apresentados, é possível confirmar que a demanda do Bolsa Família na última década tem sido crescente. Em que pese ter ocorrido alguns índices de diminuição, em determinadas regiões do país, a busca pelo benefício ainda é grande. Ou seja, a situação de pobreza e a privação de capacitações relacionadas a outras necessidades, além da alimentar, é fato e precisa ser considerada não somente aos que são atendidos pelo programa, mas a todos cidadãos. Dessa forma:

Pode-se inferir que o Bolsa Família, a partir da transferência concedida, aumenta a possibilidade da família beneficiada ampliar o leque dos alimentos de sua dieta. Parte significativa da renda recebida é destinada a alimentação, porém, a dieta de muitos beneficiários continua pobre no que diz respeito a legumes, frutas e vegetais. Outras famílias, por sua vez, precisam complementar sua alimentação através de outros meios que não o auxílio do PBF. (...) A garantia de serviços ligados à saúde é especificada pela Constituição Federal do Brasil e, por esta razão, o Estado não deveria punir e excluir os beneficiários do programa quando não houver o cumprimento das condicionalidades (KORCH, 2011, p. 65).

Assim, a evolução do Bolsa Família no período entre 2008 a 2018, a partir das concepções de Amartya Sen, vem através da distribuição financeira mensal, aliada a condicionalidades para obtê-la, tentando atender algumas necessidades básicas para o desenvolvimento das capacidades e a efetivação de garantidas essências à dignidade e vida humana.

Com isso, o Programa Bolsa Família tem, desde sua criação, atendido um número expressivo de pessoas no Brasil. No entanto, embora tenha resultados positivos e amenizado algumas necessidades urgentes, como o direito à alimentação, o crescimento econômico desses beneficiários assim como o desenvolvimento das demais capacidades são irrisórios. Sendo que com relação esse último o viés da renda não pode ser encarado como a única deficiência, pois precisa ser considerado um conjunto de fatores que depende de uma análise mais complexa e

individualizada que Políticas Públicas por serem de caráter coletivo não conseguem proporcionar.

Sendo assim, em que pese os dados do Ministério do desenvolvimento Social apontar um aumento significativo de famílias beneficiadas pelo programa, cerca de 14.142.764 em 2018, o Bolsa Família segue sendo uma medida “paliativa” que veio para amenizar a condição de pobreza extrema e estancar a urgência do Estado em atender essa demanda. Todavia, a grande maioria dos brasileiros ainda continuam sem poder realizar suas atividades básicas, como de se alimentar adequadamente, ir à escola, ter um atendimento de saúde com qualidade, entre outros elementos fundamentais para a promoção das suas capacidades como seres humanos.

## **CONCLUSÕES**

A privação de capacidades pode ser entendida a partir de várias perspectivas, não sendo o critério exclusivo da insuficiência de renda, normalmente utilizado, como apenas um dos elementos para a identificação das necessidades individuais. Amartya Sen (2000), sugere a não-existência de equivalência plena entre aumento do ganho financeiro e a melhoria da qualidade de vida, visto que a renda, por si só, não se converte necessariamente em várias realizações importantes para o bem-estar humano.

Nesta perspectiva, o direito à alimentação adequada, objeto desse estudo, encontram-se vinculados a outros elementos essenciais para o desenvolvimento humano. Em decorrência disso, a promoção das capacidades de um indivíduo vai além das suas posses financeiras, pois engloba outras necessidades que dependem das características e do meio ambiente em que está inserido.

Conforme apresentando no decorrer desse estudo, a pobreza é uma das principais responsáveis para que os direitos básicos elencados nas legislações não sejam atendidos. Contudo, além dela existem outras condições, como a falta de saúde, a precariedade da educação, o desemprego, etc., que colaboram para que o caos social seja efetivo, tornando a fome e o subdesenvolvimento a realidade de muitas pessoas.

Diante desse contexto, o governo federal, em parceria com os estados, municípios e sociedade civil, tem criado algumas Políticas Públicas para amenizar algumas dessas situações de escassez e garantir o mínimo para uma vida digna. Logo, o direito à alimentação está frequentemente nos programas atendidos por esses projetos. Conforme demonstrado nos capítulos acima, as Políticas Públicas como o Projeto Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Bolsa Família, são ferramentas

que vem sendo utilizadas para promover a subsistência alimentar e tirar milhares de pessoas da extrema miséria.

Nesse sentido, o questionamento levantado por esse estudo que consistiu em verificar, a partir do pensamento de Amartya Sen, se a acessibilidade à alimentação, a partir do Programa Bolsa Família, poderia ser alcançada de forma eficaz através de políticas de combate à fome. E ainda, se com isso as capacidades do indivíduo serão desenvolvidas foram respondidos.

Conclui-se, que o acesso à alimentação no Brasil, com base no Bolsa Família, ainda está longe de ser superado de forma eficaz. É notório que as Políticas Públicas realizadas pelo governo federal em parceria com os estados, municípios e sociedade civil, tem colaborado ao longo dos anos para que a erradicação da pobreza e a subnutrição fossem reduzidas. Contudo, ainda existe um abismo muito grande a ser superado, pois em determinadas regiões brasileiras, como o Nordeste, a miséria é flagrante, inclusive apresentando um crescimento nos últimos anos.

Ainda, com relação ao desenvolvimento das capacidades do indivíduo, através do Programa Bolsa Família, verificou-se que essa problemática está além da renda ou valores monetários recebidos. De acordo com Sen, (2000) a conexão entre os recursos e a pobreza é variável e profundamente dependente das características das respectivas pessoas e do ambiente em que vivem, tanto natural como social. Por isso, o programa Bolsa Família tem, no decorrer dos últimos anos, suprido algumas necessidades básicas alimentares, contudo a promoção plena das capacidades dos indivíduos vai muito além dos valores financeiros repassados ou da renda que cada ser humano disponha.

Nota-se que quando se enfrenta essas questões, uma pluralidade de circunstâncias vem à tona, e isso ratifica que somente o valor monetário não é o principal elementos para erradicação da pobreza, e muito menos ainda para a efetivação das capacidades dos indivíduos, pois para que isso ocorra muitas outras condições devem ser atendidas.

Cumprir destacar, que a pobreza no Brasil vem de um longo processo reconhecido historicamente, corroborado por um quadro de extrema desigualdade social, racial e econômica. Isso desenvolveu um sistema tipicamente supressório que concentra o seu poder capitalista nas mãos da minoria, enquanto o restante do país sofre com a realidade da pobreza e escassez, tendo suprimido o desenvolvimento das suas capacitações.

Assim, o Brasil segue um expressivo subdesenvolvimento que se arrasta ao longo das décadas, principalmente no Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país, onde se verifica uma grande concentração de extrema pobreza. Conforme trecho da obra “Vida e Morte Severina”

do poeta e diplomata brasileiro João Cabral de Melo Neto, publicada em 1955, “(...) E se somos todos Severinos, iguais em tudo na vida... Morremos de morte igual, mesma morte Severina. Que é a morte de que se morre. De velhice antes dos trinta, de emboscada antes dos vinte. E de fome um pouco por dia”. Ou seja, em que pese as Políticas Públicas realizadas ao longo dos anos, o Brasil ainda segue a mesma realidade da década de 50, quando foi escrito essa poesia. Sendo assim, esse continua sendo o dia a dia de tantos e tantas Severinos que enfrentam a escassez e a privação de suas capacidades todos os dias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/at02004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02004-2006/2006/lei/111346.htm)> Acesso em 08 out. 2020.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**. O Programa Bolsa Família — PBF. Disponível em: <http://mds.gov.br/> Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN)**. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>> Acesso em 14 nov. 2020.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)> Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e da outras providencias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 28 mar. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/at02004-2006/2005/lei/111105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02004-2006/2005/lei/111105.htm) Acesso em: 12 out. 2020.

BANCO MUNDIAL, Word Bank Group. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil**. 2017. Disponível em: < [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf)> Acesso em 24 de out. de 2020.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar. **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/>. Acesso em 30 de maio de 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2013**. Estudos e Pesquisas, n. 32,

2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>. Acesso em: 17 maio de 2020.

KOCH, Bartira Mattos. **Uma abordagem Seniana do Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)**. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan/caisan>. Acesso em 25 de maio de 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm) Acesso em 14 nov. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Erradicação da Pobreza: acabar com a pobreza em todas suas formas, em todos os lugares**. Documentos Temáticos Nações Unidas do Brasil. Disponível em: [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza\\_11junho2017.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf) Acesso em: 31 de out. de 2020.

PNUD, Brasil. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013**. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013\\_portuguese.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf) Acesso em 28 de set. de 2020.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENARC- MDS, Secretária Especial do Desenvolvimento Social. **Calendário do Bolsa Família 2019**. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/dezembro/calendario-de-pagamentos-do-bolsa-familia-para-2019-ja-esta-disponivel> Acesso em 30 de maio de 2020.

SENARC- MDS, Secretária Especial do Desenvolvimento Social. **Mais de R\$ 2,6 bilhões serão repassados para 14,1 milhões de famílias em todo o país**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia> Acesso em 15 de maio de 2020.

SENARC- MDS, Secretária Especial do Desenvolvimento Social. **Aplicações do Ministério de Desenvolvimento Social**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/index.php>. Acesso em 19 de maio de 2020

UNESCO, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à alimentação adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225425> Acesso em 14 mar. 2020.