



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS
E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO

LAURA MARIA DARQUES FERREIRA

**BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**

GOIÂNIA
2015



**PUC
GOIÁS**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Av. Universitária, 1069 ● Setor Universitário
Caixa Postal 86 ● CEP 74605-010
Goiânia ● Goiás ● Brasil
Fone: (62) 3946.1070 ● Fax: (62) 3946.1070
www.pucgoias.edu.br ● prope@pucgoias.edu.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA da sessão de apresentação e defesa da Dissertação de Conclusão de Mestrado, número 169, pelo(a) mestrando(a) **LAURA MARIA DARQUES FERREIRA**. No dia 13 de maio de 2015, reuniu-se a Banca Examinadora composta pelo/as professor/as: Dr. José Antônio Tietzmann e Silva, Dra. Luciane Martins de Araújo e Dra. Geisa Cunha Franco, membros, para a arguição do(a) mestrando(a), a respeito da dissertação de conclusão do Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, sob o título: **“BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O PRÍNCIPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL”**. A sessão iniciou-se às 16:30h, na sala de Desenvolvimento sob a presidência do professor Dr. José Antônio Tietzmann e Silva, que concedeu 20 minutos à(ao) mestranda(o) para expor sinteticamente o trabalho. A seguir procedeu-se à arguição, finda a qual a sessão foi suspensa e a comissão se reuniu em separado para avaliação e atribuição do conceito. Discutido o trabalho e o desempenho do(a) mestrando(a), foi o(a) mesmo(a) considerado(a) aprovado(a) com o conceito A. O(A) candidato(a) foi declarado(a) Mestre(a) em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás pelo(a) Presidente da Banca Examinadora. Findos os trabalhos, deu o Presidente por encerrada a sessão, agradecendo a participação dos arguidores do que se lavrou a presente Ata, que foi assinada por todos e entregue à Secretaria do Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, para os fins. Goiânia, 13 de maio de 2015.

Banca Examinadora:



Dr. José Antônio Tietzmann e Silva / PUC Goiás (Presidente)



Dra. Luciane Martins de Araújo / PUC Goiás



Dra. Geisa Cunha Franco / UFG

LAURA MARIA DARQUES FERREIRA

**BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor José Antônio Tietzmann e Silva.

GOIÂNIA
2015

F383b Ferreira, Laura Maria Darques

Bolsa família como política de Estado e o princípio da vedação ao retrocesso social [manuscrito]. / Laura Maria Darques Ferreira. – Goiânia, 2015.

99 f.: 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Goiânia, 2015.

“Orientador: Prof. Dr. José Antônio Tietzmann da Silva”.

LAURA MARIA DARQUES FERREIRA

**BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Dr. José Antônio Tietzmann e Silva / PUC Goiás (Presidente)

Dra. Luciane Martins de Araújo / PUC Goiás

Dra. Geisa Cunha Franco / UFG

RESUMO

Na presente pesquisa, defende-se que o Programa Bolsa Família deve ser entendido como uma política de Estado, visto ser uma política pública assistencial imprescindível à efetivação dos direitos sociais. Como política de governo, transforma-se em instrumento de direcionamento de votos, estigmatização de indivíduos e enfraquecimento da democracia (revitalização do voto de cabresto). Por ser uma política de Estado efetivadora de direitos sociais, entende-se que o Programa Bolsa Família está, implicitamente, constitucionalizado; ou, como afirmam os constitucionalistas, integra a chamada constituição material. Os direitos sociais adquiriram status constitucional devido à Constituição de 1988 e, por ostentarem natureza prestacional, impõem que as políticas públicas que lhes efetivem também possuam essa guarida constitucional.

Palavras-chave: bolsa família; política de Estado; política pública social; constitucionalização implícita; vedação ao retrocesso social.

ABSTRACT

In the present study we advocate that the Bolsa Família Program must be understood as a state policy, as it is a public policy essential to the efficacy of social rights. In being a state policy of Social Rights the Bolsa Família Program is implicitly constitutionalized, or the Constitutionalist advocates, integrates the “material constitution”. Social rights acquired constitutional status with the 1988 Constitution, and their positive nature, require public policies to effect them.

Keywords: family allowance; state policy; social public policy; implicit constitution; prohibition of social regression.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - O ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	12
1.1 Estado Social e Garantia dos Direitos Fundamentais Sociais.....	12
1.2 O Sistema de Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988	24
1.2.1 Direitos sociais como cláusulas pétreas.....	29
CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HIPOSSUFICIENTES ECONÔMICOS: POLÍTICA DE GOVERNO <i>VERSUS</i> POLÍTICA DE ESTADO	32
2.1 Histórico do Programa: Da gênese aos Impactos Sociais de Curto e Longo Prazo	32
2.1.1 Impactos sociais do programa bolsa família.....	39
2.1.2 Impacto do programa sobre o processo eleitoral brasileiro	43
2.2 Bolsa Família como Política de Governo.....	46
2.3 Bolsa Família como Política de Estado	52
CAPÍTULO 3 - A CONSTITUCIONALIZAÇÃO IMPLÍCITA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL.....	68
3.1 A Guarida Constitucional do Bolsa Família	68
3.2 A Vedação ao Retrocesso Social Aplicada às Políticas Públicas.....	74
CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS.....	95

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família é um Programa de Transferência Condicionada de Renda, integrante da Política de Assistência Social do Brasil contemporâneo, criado com o objetivo de unificar os Programas Nacionais de Transferência de Renda que se encontravam dispersos em vários Ministérios. Objetivava-se, pois, garantir uma melhor focalização nos pobres e fornecer uma maior transparência na aplicação dos recursos.

O referido programa tem se configurado como o eixo principal de enfrentamento da pobreza no país e como elemento central na constituição atual do sistema de proteção social brasileiro.

Diante da tamanha importância social e da magnitude populacional e territorial ostentada pelo programa, e a despeito da existência de vicissitudes passíveis de correção em seu desenho e operacionalização, surgem questionamentos quanto à possibilidade de sua retirada do ordenamento jurídico pátrio.

O programa Bolsa Família tratar-se-ia de uma política pública social que pode ser extirpada do ordenamento jurídico pátrio ao alvedrio dos governos que se sucedem?

O programa Bolsa Família deve ser entendido como uma política de governo ou como uma política de Estado à luz da Constituição Federal de 1988?

Poder-se-ia falar em constitucionalização implícita do programa Bolsa Família, uma vez que este visa à efetivação dos direitos fundamentais sociais dos hipossuficientes econômicos?

O princípio de Direito Internacional dos Direitos Humanos, da vedação ao retrocesso social, é capaz de impedir a retirada do ordenamento jurídico tanto do direito fundamental salvaguardado, quanto da política pública que garante sua eficácia social?

Tais questionamentos assumem sensível importância principalmente em períodos eleitorais, visto que a população, carecedora de informação, vê-se sujeita a inverdades e manipulações de toda ordem.

A necessidade do presente trabalho surgiu, portanto, da constatação de que a população economicamente hipossuficiente vive com receio de um retrocesso nas garantias sociais alcançadas. Vislumbra-se a necessidade de uma conscientização

político-jurídica a esse extrato populacional, que poderá exercer sua cidadania, principalmente sua capacidade eleitoral ativa, de forma mais livre, sem o medo de perder o mínimo para uma vida digna, o chamado mínimo existencial.

Frisa-se que, no mundo acadêmico, não há um consenso entre juristas e doutrinadores quanto à possibilidade de se extirparem programas sociais dos ordenamentos jurídicos. Verifica-se, pois, a relevância do tema, que pretende dilatar a discussão acadêmica e apresentar as conclusões desta pesquisadora sobre a temática.

Visando a responder aos questionamentos levantados, parte-se de algumas hipóteses que se pretende confirmar ou refutar ao longo da pesquisa.

Como hipótese primeira, aventa-se que não há necessidade de constitucionalização formal, textual e explícita do Programa Bolsa Família, visto ser tal programa uma política pública social que está implicitamente protegida pelo texto Constitucional, no art. 5º, §2º. Como uma política pública de implementação de direitos sociais, que são direitos fundamentais de segunda dimensão, o Programa Bolsa Família encontra-se inserido no conceito da teoria francesa do Bloco de Constitucionalidade, integrando a chamada Constituição Material.

Como segunda hipótese, pressupõe-se que o programa Bolsa Família não mais se enquadra no conceito de Programa de Governo, mas sim, de Política de Estado, que não pode ser extinto enquanto não forem efetivados os direitos sociais que a política visa a implementar, tais como alimentação, vestuário, lazer, etc. Diante dessa constatação, é conferida aos beneficiários de tal política a segurança de que não estarão sujeitos ao arbítrio dos governos de diferentes orientações ideológicas que se sucedem.

Dessarte, com o objetivo de corroborar ou não as supracitadas hipóteses, buscou-se examinar o programa Bolsa Família, analisando-o como uma política pública que visa à efetivação de direitos sociais de parcela da população brasileira.

Traçou-se um histórico do Programa, inclusive de sua origem no ordenamento pátrio, quando ostentava outra nomenclatura.

Analisou-se os impactos de curto e longo prazo já experimentados pelo programa nos seus 10 anos de existência.

Perquiriu-se a necessidade de alteração do texto constitucional para impedir a extinção do Programa Bolsa Família.

Analisou-se o entendimento da melhor doutrina constitucionalista e do direito internacional dos direitos humanos, para quem não se pode falar em retrocesso dos direitos sociais, bem como das políticas públicas que visam a sua implementação, questionando-se sobre a possibilidade de aplicação desse entendimento ao Programa Bolsa Família.

Buscou-se dilatar a discussão acadêmica, trazendo à tona pontos controvertidos sobre a matéria.

O trabalho utilizou-se dos métodos científicos necessários para que haja a compreensão satisfatória do tema. Aproveitou-se do método bibliográfico, com o desiderato de fornecer um embasamento teórico sólido sobre o tema, escoltado na lei e na Constituição Federal.

Além da pesquisa teórica, consubstanciada em farto material doutrinário, será colimado não só o domínio da bibliografia fundamental, bem como uma postura crítica sobre o assunto.

Vale salientar o elevado grau de importância da pesquisa metodológica perpetrada, que possibilita erigir um conhecimento científico consistente, haja vista que colide elementos teóricos com fatos concretos, em uma sistemática que suscita dúvida, levando conseqüentemente a indagações e a críticas sobre o tema.

Adotar-se-á o método dedutivo na abordagem do tema proposto, como método de investigação da ciência do Direito.

O estudo encontra seu referencial teórico no pós-positivismo, no direito axiológico representado por Luís Roberto Barroso, Paulo Bonavides, entre outros.

O marco teórico está calcado no conceito de normas constitucionais apresentado por Alexy e no conceito de direitos humanos trazido por Boaventura de Sousa Santos em seu Universalismo Multicultural.

O trabalho foi dividido em três capítulos, no intuito de apresentar maior clareza e coerência de informações.

O capítulo inicial apresenta a construção do Estado Democrático e Social de Direito e a inserção dos direitos fundamentais sociais na Constituição brasileira, com intenção de problematizar a emergência dos direitos sociais e sua inclusão no sistema constitucional pátrio.

O segundo capítulo faz uma descrição do processo de criação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família (PBF), incluindo as modificações que este vem sofrendo ao longo dos dez anos de sua existência. São também

identificadas suas principais características e elementos que compõem sua estrutura e seu funcionamento. Apontam-se os impactos socioeconômicos de curto e longo prazo do referido Programa, bem como a distinção e as consequências de se considerar o referido programa como Política de Governo ou Política de Estado.

Por fim, o último capítulo traz um apanhado de conceituações e análises empreendidas na doutrina brasileira sobre a possível constitucionalização implícita do Programa, proporcionando ainda a compreensão do conteúdo normativo do princípio da vedação do retrocesso social e sua relação com o Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 1

O ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar e discutir a construção do Estado Democrático e Social de Direito e a inserção dos direitos fundamentais sociais na Constituição brasileira, com a intenção de problematizar a emergência dos direitos sociais e sua inclusão no sistema constitucional pátrio.

1.1 Estado Social e Garantia dos Direitos Fundamentais Sociais

Conforme ensina Stern (*apud* SARLET, 1998, p. 36), a história dos direitos fundamentais desemboca no surgimento do moderno Estado Constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana.

Nesse passo, no que diz respeito à terminologia e ao conceito da expressão ‘direitos fundamentais’, conquanto tais direitos se encontrem sedimentados na doutrina e no direito positivo brasileiro, cumpre salientar, de plano, que não há consenso doutrinário a esse respeito.

Acentua Silva:

A ampliação e transformação dos direitos fundamentais do homem no envolver histórico dificulta definir-lhes um conceito sintético e preciso. Aumenta essa dificuldade a circunstância de se empregarem várias expressões para designá-los, tais como: direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem (SILVA, 2009, p. 175).

Sarlet (1998, p. 31) alerta que, embora tais expressões sejam utilizadas como sinônimas, apresentam significados distintos. Conforme Silva (2009, p. 176), os direitos naturais são direitos inatos, ou seja, inerentes à natureza humana. ‘Direitos humanos’ é a expressão utilizada nos tratados e convenções internacionais, porquanto aspira à validade universal.

Direitos individuais se referem aos direitos do indivíduo isolado, sendo tal termo utilizado também para designar um grupo específico de direitos fundamentais: os direitos ou liberdades civis, que englobam o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Já os denominados direitos públicos subjetivos estão relacionados ao sujeito individualmente considerado, ou seja, ao exercício particular e isolado pelo indivíduo. O termo 'liberdades públicas' decorre da influência francesa e corresponde às liberdades que têm duplo objetivo: determinar as obrigações do Estado e fixar as garantias ao seu cumprimento.

José Afonso da Silva assevera que a expressão mais adequada é 'direitos fundamentais do homem':

[...] além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas (SILVA, 2009, p. 178).

O autor acrescenta que o termo 'fundamentais' demonstra que se trata de situações jurídicas indispensáveis para que a pessoa humana possa se realizar plenamente. Já a expressão 'homem' indica que os direitos devem ser, concreta e materialmente, efetivados a todos, igualmente, não constituindo mera declaração formal.

Sarlet (1998, p. 32) trata por direitos fundamentais o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, assim, de direitos delimitados no espaço e no tempo, cuja designação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.

Direitos fundamentais podem ser, em sentido estrito, conceituados como o conjunto de normas que cuidam dos direitos e liberdades garantidos institucionalmente pelo direito positivo de determinado Estado; devem sua denominação ao caráter básico e fundamentador de toda ordem jurídica, com limitação espacial e temporal (SARLET, 198, p. 33).

Segundo Silva (2009, p. 178), o termo direitos fundamentais corresponde a "[...] situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana."

Canotilho (2001) assevera que os direitos fundamentais podem ser observados sob uma dupla perspectiva: objetiva e subjetiva. Estadiz respeito ao

direito de as pessoas exigirem do Estado uma prestação positiva ou negativa, aquela trata do dever do Estado garantir o exercício desses direitos.

Dessa forma, os direitos fundamentais podem ser entendidos como direitos em constante ampliação e transformação, positivados ao longo das constituições, inerentes a todos os seres humanos e essenciais na concretização da dignidade da pessoa humana.

No tocante ao entendimento da gênese e da evolução dos direitos fundamentais sociais e sua inserção no ordenamento jurídico, exige-se sua demarcação no contexto do Estado democrático e social de direito. A vinculação entre essas diferentes dimensões, quais sejam, Estado de direito, Estado democrático e Estado social, não se deu, todavia, de forma automática. Ao estudo dessa questão, especialmente no que tange aos conceitos de sociedade e de Estado, dedicaram-se numerosos autores, já desde a Antiguidade greco-romana e também durante a Idade Média.

Segundo informa Dallari (2003, p. 3), é com Maquiavel, no início do século XVI, que ocorre a chamada “grande revolução nos estudos políticos, com o abandono dos fundamentos teológicos e a busca de generalizações a partir da própria realidade:

[...] Ainda que a palavra Estado não tenha sido por ele inaugurada, é sabido que foi a partir de Maquiavel que ela passou a substituir “os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando [...]” (BOBBIO, 1987, p. 66).

Desde então e especialmente a partir do século XIX, intensificaram-se os debates a respeito da vinculação entre sociedade e Estado, e as consequências daí decorrentes, como a própria garantia de um conjunto diferenciado de direitos, do que resultaram profícuos trabalhos, seja de natureza filosófica, sociológica, política ou jurídica.

É também esclarecedora a posição de Canotilho (2003, p. 89), que, dispensando o que chama de digressões teóricas e históricas em torno do conceito de Estado, afirma que este é, ainda hoje, uma categoria política estruturante do pensamento político-constitucional. Para o autor, qualquer que seja o conceito e a justificação do Estado, este só se concebe como Estado constitucional.

Como tal, deve ser um Estado de direito democrático. O Estado constitucional democrático de direito, portanto, procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito.

Posicionando-se acerca das persistentes angústias que se estabelecem perante a simbiose entre Estado de direito e Estado democrático no Estado Constitucional, Canotilho (2003) informa que, para alguns autores, no Estado de direito concebe-se a liberdade como *liberdade negativa*, ou seja, uma liberdade de defesa ou de distanciamento perante o Estado. É ela uma *liberdade liberal*, que curva o poder. Ao Estado democrático, em contrapartida, estaria inerente a *liberdade positiva*, isto é, a liberdade assentada no exercício democrático do poder.

Ainda consoante Canotilho (2003, p. 9), a “ideia de que a *liberdade negativa* tem precedência sobre a participação política (*liberdade positiva*) é um dos princípios básicos do liberalismo político clássico”. A segurança da propriedade e dos direitos liberais representaria, nesse contexto, a essência do constitucionalismo.

O Estado constitucional, contudo, é mais do que Estado de direito. Leciona o autor que “o elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder [...]; foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder [...]”. É o princípio da soberania popular que serve de “charneira” entre o “Estado de direito” e o “Estado democrático”, permitindo que se compreenda a noção de Estado de direito democrático (CANOTILHO, 2003, p. 100).

Como consequência política e lógico-material do princípio democrático, outro não poderia ser o objetivo do Estado de direito democrático, se não a realização de um conjunto de direitos de natureza social. Os direitos dessa natureza, explica Bobbio (1992, p. 72), diferentemente dos direitos de liberdade, ou liberdades negativas, como de religião, de opinião, de imprensa, são aqueles que requerem uma intervenção direta do Estado, no sentido de garantir sua proteção. É para efetivá-la que se exige a organização de serviços públicos, característica do Estado social. Ou seja, se os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado, os direitos sociais exigem, para sua realização prática ou proteção efetiva, o oposto: a ampliação dos poderes do Estado. É nessa perspectiva que emerge, em fins do século XIX, o que se convencionou chamar de Estado Social ou Estado de Bem-Estar (*WelfareState*)¹, cuja afirmação, no século XX, estabeleceu, como função precípua, a garantia dos direitos sociais.

¹ São numerosos os estudos a respeito, merecendo destaque as contribuições de Esping-Andersen (1995), Gough (1997) e Mishra (1990). Tais estudos apontam para a difícil e conflituosa relação entre

O reconhecimento dessa garantia foi possível, alerta Schäfer (2005, p. 26), “em virtude da superveniência de dois eventos da época contemporânea, quais sejam, a industrialização e a democratização do poder político”, porque, se o processo de industrialização estimulou as diferenças entre as classes, a democracia favoreceu o exercício dialético das lutas políticas daí decorrendo a exigência de uma atuação protetiva do Estado em relação aos seus cidadãos.

A história dos direitos fundamentais, portanto, é também uma história que:

[...] desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos do homem (SARLET, 2006, p.43).

Para melhor compreensão desse processo, convém consultar os estudos de Sarlet (2006) e de Bonavides (2003). Esse último, ao tratar de caracterização, conceito, natureza e universalidade dos direitos fundamentais, permite que se observe como se deu a construção do moderno Estado constitucional e sua derivação em diferentes conjuntos de direitos, desde os já referidos direitos de liberdade negativa até os direitos de liberdade positiva, estes últimos traduzidos, entre outros, como já afirmado, nos chamados direitos sociais.

Para Bonavides (2003, p. 562), a construção dos direitos fundamentais² pode ser entendida a partir de quatro gerações³. Seriam de primeira geração os direitos de liberdade que têm por titular o indivíduo e são oponíveis ao Estado. Como faculdades ou atributos da pessoa, ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico. São direitos de resistência ou oposição perante o Estado, entrando na categoria do já citado *status negativus*. Esses direitos são os que marcam a nítida separação entre a sociedade e o Estado. Como direitos de liberdade, portanto, os direitos civis e políticos foram os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional.

direitos individuais e direitos sociais, ou, em última análise, para a constante tensão entre o Estado de Direito e o Estado Social.

²Ao estabelecer uma distinção, à qual atribui caráter meramente didático, entre direitos humanos e direitos fundamentais, Sarlet (2006, p. 36) afirma que os primeiros são aqueles positivados na esfera do direito internacional e os últimos são aqueles reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado.

³Trindade (2003), em crítica à tese de gerações de direitos humanos de Norberto Bobbio, ressalta que essa teoria é fragmentadora, atomista e toma os direitos de maneira absolutamente dividida. O que propõe, é uma abordagem pautada na indivisibilidade e inter-relação entre todos os direitos humanos. Sarlet (2006, p. 54) esclarece a polêmica em torno do termo “gerações de direitos”, afirmando que a discordância reside na seara terminológica, havendo, em princípio, consenso no que diz respeito ao conteúdo das diversas dimensões e gerações de direitos.

Sarlet (2006, p. 55) esclarece que os direitos dessa primeira dimensão são típicos do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista. Como tais, surgiram e afirmaram-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder.

No rol desses direitos, destacam-se aqueles de inspiração jusnaturalista, como os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Posteriormente, esses direitos são complementados por um leque de liberdades, em que são incluídas as liberdades de expressão coletiva e os direitos de participação política, “tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia” (SARLET, 2006, p. 56). Nessa categoria, para o citado autor, estão incluídos o direito de igualdade formal perante a lei e algumas garantias processuais como o devido processo legal, o *habeas corpus* e o direito de petição.

Integram a segunda geração de direitos, ou segunda dimensão de direitos, os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social. Como esclarece Bonavides (2003, p. 564), esses direitos resultam da reflexão antiliberal típica do século XX, especialmente no segundo período pós-guerra.

Não se cuida mais, complementa Sarlet (2006, p.57), de liberdade perante o Estado, mas de liberdade por intermédio do Estado. Ainda que as duas já houvessem aparecido, de forma embrionária, nas Constituições francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849. Esses direitos caracterizam-se, ainda hoje, “por outorgarem ao indivíduo, direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas [...]” (SARLET, 2006, p.57).

Os direitos de segunda geração ou dimensão, esclarece Sarlet (2006, p.57), podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social.

Os direitos de segunda geração ou dimensão relacionam-se com as liberdades positivas, reais ou concretas, assegurando o princípio da igualdade material entre o ser humano. A Revolução Industrial, iniciada no século XVIII, ocasionou, em última instância, um alto grau de exploração e dedepreciação da mão de obra humana, implicando, a partir do século XIX, a luta do proletariado, a defesa

dos direitos sociais (essenciais básicos: alimentação, saúde, educação etc.). O início do século XX é marcado pela Primeira Grande Guerra e pela fixação de direitos sociais. Isso fica evidenciado, dentre outros documentos, pela Constituição do México, de 1917, Constituição de Weimar, de 1919 (Alemanha), e pelo Tratado de Versalhes, de 1919 que, dentre outros avanços na normatização internacional, instituiu a OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Os direitos de terceira geração ou dimensão, que se cristalizam no final do século XX, são aqueles que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado.

Na verdade, informa Bonavides (2003, p.569), eles têm por destinatário o gênero humano, “[...] num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. Elucida o mesmo autor que eles emergiram da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

A nota distintiva dos direitos de terceira dimensão reside na sua titularidade, que é coletiva e difusa, porque, como direitos de solidariedade ou fraternidade, esses direitos se destinam à proteção de grupos humanos, tais como a família, o povo e a nação⁴.

Para Barroso (2006, p.97), a característica fundamental desses direitos reside na indeterminabilidade de seus sujeitos e na indivisibilidade de seu objeto, de modo que a satisfação de um de seus titulares implica a satisfação de todos, e a lesão de um só constitui lesão da coletividade.

Conforme complementa Schäfer (2005, p.33), esses direitos, incluídos entre os chamados direitos fundamentais de terceira geração, “personificam a massificação da sociedade contemporânea, exigindo uma dialética efetiva entre condutas (ação/omissão) e destinatários das obrigações constitucionais (Estado/cidadão)”. Ou seja:

⁴Passos (2003, p. 37) lembra que os direitos difusos se incluem no conjunto dos direitos transindividuais, aí compreendidos, igualmente, os direitos individuais homogêneos e os direitos coletivos. O autor recupera o artigo 81 da Lei Federal 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor – CDC -, para explicar que em seu parágrafo único este assim considera: “a) como direitos difusos os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; b) como direitos coletivos os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e c) individuais homogêneos os decorrentes de origem comum.”

[...] a efetivação dos chamados *novos direitos* pressupõe visões marcadamente solidárias, no sentido de que não há possibilidade de fruição egoística desses direitos. São direitos difusos, transindividuais, que não apresentam titularidade individual (SCHÄFER, 2005, p.33).

Assim, enquanto os direitos de primeira geração realçam o princípio da liberdade, e os direitos de segunda geração acentuam o princípio da igualdade,

[...] os direitos de terceira geração, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (SCHÄFER, 2005, p. 34-35)⁵

Os direitos de quarta geração ou dimensão, conforme proposto por Bonavides (2003, p.570), inserem-se no contexto da globalização dos direitos fundamentais e supõem o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Ao esclarecer que o vocábulo dimensão substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo 'geração', o autor ensina:

Ao contrário, os direitos de primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infraestruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política, para a qual, como no provérbio da grande muralha, a Humanidade parece caminhar a todo vapor, depois de haver dado o seu primeiro e largo passo (BONAVIDES, 2003, p. 570).

Na verdade, para Sarlet (2006, p.65)⁶, essas dimensões de direitos gravitam em torno dos três postulados básicos da Revolução Francesa, que são a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Essa tríade, para o autor, queda incompleta, se não se fizer a devida referência ao mais fundamental dos direitos, que é o direito à vida e

⁵Citando estudo de Zavascki, Schäfer (2005, p. 18) esclarece que sob o aspecto subjetivo, os **direitos difusos** são transindividuais, com indeterminação absoluta dos titulares. A ligação entre esses titulares decorre de *mera circunstância de fato*, como, por exemplo, morar na mesma região. Sob o aspecto objetivo, esses direitos são indivisíveis, não podendo ser satisfeitos nem lesados senão de forma que afete a todos os possíveis titulares. Em decorrência de sua natureza, eles são insuscetíveis de apropriação individual. Os **direitos coletivos** são também transindividuais, com determinação relativa dos titulares. Isso significa que eles não têm titular individual e a ligação entre os vários titulares coletivos decorre de uma *relação jurídica base*, como, por exemplo, o Estatuto da OAB. Sob o aspecto subjetivo, os direitos coletivos, como os difusos, são indivisíveis e insuscetíveis de apropriação individual. Os **direitos individuais**, por fim, são aqueles em que há perfeita identificação do sujeito, assim como da relação dele com o objeto do seu direito. Divisíveis, os direitos individuais podem ser satisfeitos de forma diferenciada ou individualizada, satisfazendo ou lesando um ou alguns titulares, sem afetar os demais. Em decorrência de sua natureza, esses direitos são individuais e divisíveis, fazendo parte do patrimônio individual do seu titular.

⁶Sarlet (2006, p. 65), interroga acerca da existência da quarta dimensão de direitos, proposta por Bonavides (2003).

ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. É esse princípio que se encontra na base da mais variada gama de direitos.

Consoante observação do mesmo autor, na esfera do direito constitucional interno, a evolução dos direitos fundamentais se processa não apenas por meio de sua positivação, mas principalmente em nível de uma transmutação hermenêutica e da criação jurisprudencial, no sentido de novos conteúdos e funções de alguns direitos já tradicionais (SARLET, 2006, p.63).

Citando Jorge Miranda, que acentua a relação dos direitos sociais com as exigências de um Estado social, Sarlet (2006, p.98) refere:

[...] a existência de direitos sociais materialmente fundamentais, mesmo localizados fora da Constituição, não conduz necessariamente a restrições no campo das liberdades individuais, de modo especial quando os direitos sociais constituem importante instrumental para um intensivo e eficaz exercício das liberdades e alavanca para a concretização da igualdade material.

Cabe, neste ponto, recuperar a definição de Direitos Fundamentais proposta por Sarlet (2006, p.91):

[...] todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição, e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do catálogo).

Direitos fundamentais são, portanto, aqueles direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional de cada Estado. Direitos fundamentais sociais são, por consequência, aqueles que, por serem inerentes à natureza e substância de um Estado social (SARLET, 2006) detêm, de igual modo, garantia constitucional; no caso, garantia a prestações positivas de caráter fático⁷.

⁷Estudo de Schäfer (2005, p. 39-44) alerta para as diferentes classificações dos direitos fundamentais destacando que a concepção geracional dos direitos fundamentais utiliza a evolução histórica como elemento essencial à caracterização desses direitos, enquanto a concepção dualista toma como elemento essencial a essa mesma classificação o conteúdo preponderante do direito considerado. No primeiro caso, os direitos fundamentais são categorizados em três dimensões: "a) dimensão negativa (direitos fundamentais de primeira dimensão); b) dimensão prestacional (direitos fundamentais de segunda dimensão); c) dimensão difusa (direitos fundamentais de terceira dimensão)." No segundo caso, os direitos fundamentais devem ser classificados em duas categorias, tendo-se presente a função realizadora do Estado: "se materialmente, a partir do respectivo conteúdo, a realização do direito prescinde de uma atuação concreta estatal, trata-se de um direito negativo (liberdades

Pertinente é, neste ponto, lembrar a lição de Canotilho (1999, p.38) quando ensina que os princípios básicos do Estado social continuam incontornáveis, destacando-se:

[...] equilíbrio das clivagens sociais, estímulos regulativos e materiais do Estado a favor da justiça social, reajustamento das condições reais prévias à aquisição de bens materiais e imateriais indispensáveis ao próprio exercício de direitos, liberdades e garantias pessoais, estabelecimento de regras jurídicas em prol do emprego e dos direitos dos trabalhadores.

Fica evidente, pelo exposto, a íntima vinculação existente entre os direitos fundamentais e as noções de Constituição e de Estado de Direito. É o que ensina Sarlet (2006, p.69-70), para quem os direitos fundamentais “integram [...], ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional”. É a partir disso que, tanto em sentido formal quanto material, os direitos fundamentais servem de parâmetro a legitimar o Estado democrático de Direito.

Além disso, os direitos fundamentais vinculam-se à própria ideia de democracia, em relação à qual não se constituem como mero pressuposto, mas instrumento de garantia.

A estreita ligação dos direitos fundamentais com o Estado Social é ainda destacada por Sarlet (2006, p. 73), quando ensina que, embora a Constituição brasileira não qualifique nossa República como um Estado Social e Democrático de Direito, mas apenas como Estado Democrático de Direito, os princípios fundamentais do Estado social não deixaram de encontrar abrigo na Carta Constitucional. Nessa perspectiva, “devem ser obrigatoriamente observados pelos órgãos constituídos e pela sociedade” (TAVARES, 2003, p.133).

Sarlet (1998, p. 234) lembra que os direitos fundamentais podem ser classificados em direitos de defesa e direitos a prestações. Os direitos de defesa -

negativas: obrigação de abstenção da interferência na esfera pessoal por parte do Estado); se, ao contrário, a atuação concreta do Estado é pressuposto para a realização do direito, estamos diante de um direito positivo ou prestacional (liberdades positivas: obrigação de intervenção ativa por parte do Estado).” A relevância de tal diferenciação consiste, para o autor, no fato de que não há identificação entre os critérios classificatórios, o que pode conduzir a que as conclusões de ambas as teorias remetam a locais distintos. “Assim, dentre os chamados ‘direitos sociais’ característicos da segunda geração, para a teoria geracional, podem ser encontrados tanto direitos negativos (liberdade de associação sindical, por exemplo) quanto direitos positivos (direito à prestação em sentido estrito: saúde, por exemplo).” Face aos objetivos do presente trabalho, adota-se sobremaneira a concepção dualista, ainda que se considere relevante apontar a contribuição da teoria geracional, conforme explicitado.

que englobam os direitos de liberdade, igualdade, políticos, as garantias e as liberdades individuais – conduzem a uma abstenção por parte do Estado, inexistindo, assim, maior controvérsia no que diz respeito à sua “aplicabilidade imediata e justiciabilidade”. Já os direitos a prestações, que exigem a atuação dos destinatários, geram dificuldades diversas, o que leva grande parte dos autores a negar-lhes aplicabilidade imediata e, conseqüentemente, eficácia plena. Sarlet salienta que, comumente, os direitos a prestações são positivados como normas programáticas, exigindo atuação do legislador para que possam adquirir eficácia plena e aplicabilidade.

Conforme José Afonso da Silva (2009, p. 181), os direitos fundamentais apresentam quatro principais características, quais sejam: historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e irrenunciabilidade. O caráter histórico dos direitos fundamentais está relacionado com o fato de que nascem, transformam-se e desaparecem com o passar do tempo.

A inalienabilidade significa que não possuem conteúdo econômico-patrimonial, sendo, portanto, intransponíveis e inegociáveis; são, ainda, imprescritíveis, porquanto, mesmo que não exercidos durante determinado lapso temporal, nunca deixam de ser exigíveis. Por fim, embora seja possível deixar de exercê-los, por serem inerentes ao ser humano, não podem ser renunciados.

Independentemente da geração, os direitos fundamentais, conforme preceitua Canotilho (2002, p. 405), apresentam funções específicas, relacionadas ao seu objeto.

O autor assim classifica as funções dos direitos fundamentais: função de defesa, função de prestação social, função de proteção perante terceiros e função de não-discriminação.

A primeira função dos direitos fundamentais, em especial dos direitos, liberdades e garantias, é a defesa do ser humano e da sua dignidade frente os poderes do Estado (CANOTILHO, 2002, p. 405).

Sobre o assunto, discorre:

Os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir

omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa) (CANOTILHO, 2002, p. 405).

Os direitos a prestações são “em sentido estrito, direitos do particular a obter algo através do Estado (saúde, educação e segurança social)” (CANOTILHO, 2002, p. 406).

Referido autor menciona a existência de três núcleos problemáticos dos direitos sociais, económicos e culturais. O primeiro é chamado de problema dos direitos sociais originários e está relacionado ao fato de os particulares poderem obter diretamente das normas constitucionais pretensões prestacionais.

Do segundo, denominado problema dos direitos sociais derivados, provém o direito de exigir uma atuação legislativa concretizadora, e de obter participação igual nas prestações oferecidas. O terceiro diz respeito ao problema de saber se as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais estão interligadas aos poderes públicos, no sentido de obrigarem estes ao exercício de políticas públicas socialmente ativas (CANOTILHO, 2002).

Da função de proteção perante terceiros “resulta o dever de o Estado adotar medidas positivas destinadas a proteger o exercício dos direitos fundamentais perante atividades perturbadoras ou lesivas dos mesmos praticados por terceiros.” (CANOTILHO, 2002, p. 407). Complementa que, na função de prestação perante terceiros, a relação é entre o indivíduo com outros indivíduos, cabendo ao Estado assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais nessas relações.

Por fim, Canotilho (2002) preceitua que a função de não discriminação se aplica a todos os direitos e visa a garantir que o Estado trate os cidadãos como fundamentalmente iguais.

Conforme Silva (2007, p. 47), “toda constituição nasce para ser aplicada na medida em que corresponde às aspirações socioculturais da comunidade a que se destina”. Assim, para que a efetivação dos direitos fundamentais seja assegurada, ou seja, para que estes se tornem concretos no mundo dos fatos, é essencial a existência de instrumentos capazes de potencializar ao máximo sua garantia.

Assim, o item seguinte tem como objetivo verificar o tratamento dado pela Constituição brasileira de 1988 aos direitos sociais.

1.2 O Sistema de Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988

Os direitos fundamentais sociais traduzem o caráter de um Estado que almeja ser, a um só tempo, democrático, social e de direito. Essa noção traz implicações que vão além de sua mera inserção na carta constitucional, pois há que se buscar sua concretização e garantia nos marcos dos princípios da dignidade da pessoa humana e dos valores da igualdade, da liberdade e da justiça social. Em muitas de suas dimensões essenciais, a Constituição brasileiraé, para Bonavides (2003, p. 371), uma Constituição do Estado social:

Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra, a Constituição do Estado social. A primeira é uma constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda, uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder.

Ainda que ciente da dificuldade no sentido de juridicizar o Estado social, estabelecendo novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos e torná-los efetivos, Bonavides (2003, p.373) entende que não é possível “compreender o constitucionalismo do Estado social brasileiro contido na Carta de 1988 se fecharmos os olhos à teoria dos direitos sociais fundamentais [...]”.

É pertinente destacar o alerta de Sarlet (2006, p.84-85) quanto ao fato de que é inviável sustentar que os direitos fundamentais formam um sistema separado e fechado dentro da Constituição. A ordem econômica e social é um exemplo dessa assertiva, visto que nela se encontra sediada a maior parte dos direitos fundamentais fora do catálogo (SARLET, 2006, p. 85).

Nesse sentido, adota-se a noção de “Sistema de Direitos Fundamentais” proposta por Sarlet (2006, p.83-88), segundo o qual:

[...] em se reconhecendo a existência de um sistema dos direitos fundamentais, este necessariamente será, não propriamente um sistema lógico-dedutivo (autônomo e auto-suficiente), mas, sim, um sistema aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos e desenvolvimentos, integrado ao restante da ordem constitucional, além de sujeito aos efeitos do mundo circundante (SARLET, 2006, p.85-86).

Complementa o autor que:

[...] mesmo que se queira negar a existência de um autêntico sistema de direitos fundamentais em nossa Constituição, [...] no mínimo, há como sustentar [...] uma convergência sistêmica [...] nessa seara, com reflexos imediatos no que concerne à sua concretização (SARLET, 2006, p. 87).

A posição dos direitos fundamentais deve “ser analisada à luz do princípio da unidade da Constituição, resolvendo-se os inevitáveis conflitos por meio dos mecanismos de ponderação e harmonização dos princípios em pauta” (SARLET, 2006, p. 88).

Isso posto, destaque-se que a Carta Constitucional brasileira de 1988 possui três características que, no entendimento de Sarlet (2006, p. 77), podem ser consideradas como extensivas ao título dos direitos fundamentais, quais sejam: “seu caráter analítico, seu pluralismo e seu forte cunho programático e dirigente”. Pontua, ainda, que, embora o legislador (Constituinte) não tenha se inspirado em apenas uma teoria sobre os direitos fundamentais, preponderaram as teorias liberal e social acerca desses direitos, o que resultou em profundos reflexos na formação do catálogo constitucional.

É dispensável relembrar o contexto em que tal Carta foi debatida e aprovada no Brasil, bastando dizer, com apoio em Bonavides (2003, p.373), que o Direito Constitucional do Estado social é Direito que exprime, com toda a força, [...] a tensão entre a norma e a realidade, entre os elementos estáticos e os elementos dinâmicos da Constituição, entre a economia de mercado e a economia dirigida, entre a liberdade e a planificação, entre o consenso e o dissenso, entre a harmonia e o conflito, entre pluralismo e monismo, entre representação e democracia, entre legalidade e legitimidade, e até mesmo entre partidos políticos e associações de classe, profissões ou interesses, as quais aparecem invariavelmente na crista da revolução participatória de nosso tempo.

Sarlet (2006, p.78-83) destaca alguns aspectos inovadores da Constituição, tais como a situação topográfica dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais, a adoção da terminologia “direitos e garantias fundamentais”, diversa das Constituições anteriores que adotavam a expressão “direitos e garantias individuais” e a acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais, o que reafirma sua condição de autênticos direitos fundamentais.

Quanto a esse último aspecto, há uma diferença importante em relação às Cartas anteriores, pois nelas os direitos sociais se encontravam positivados no

capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes reconhecido caráter meramente programático e eficácia limitada (SARLET, 2006, p.79).

Como inovação mais significativa, contudo, Sarlet (2006, p.79) aponta a do art. 5º, § 1º, conforme segue;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, têm aplicabilidade imediata.

Nas palavras do autor, isso exclui, em princípio, o cunho programático desses preceitos. Ademais, conforme ensina, a proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, “mediante a inclusão destes no rol da ‘cláusulas pétreas’ [...] do art. 60, § 4º da CF, impedindo a supressão e a erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder constituinte derivado” (SARLET, 2006, p. 79).

Nesse mesmo sentido, em comentário à Carta brasileira de 1988, Barros (2003, p. 95) sinaliza que, a par de considerar a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 1º), a Constituição, nos termos já apontados por Sarlet (2006, p. 79), conferiu aos direitos e garantias fundamentais aplicabilidade imediata e tratou de assegurar-lhes expectativa de expansão, conforme disposto no § 2º do art. 5º:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Da mesma forma, a autora expõe que:

[...] sinalizando mudanças substanciais para dar especial proteção aos direitos fundamentais, a Constituição de 1988, mantendo a garantia de eternidade (art. 60, § 4º, IV) e o princípio da reserva legal (art. 5º, II), ampliou o princípio da proteção judiciária (art. 5º, XXXV), com a criação de instrumentos processuais tendentes a coibir a omissão legislativa, como o mandado de injunção (art. 5º, LXXI) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º), e explicitou a garantia do devido processo legal para a restrição da liberdade ou da propriedade (art. 5º, LIV) (BARROS, 2003, p. 95).

Retornando-se aos estudos de Sarlet (2006, p.79), para quem a extensão do catálogo dos direitos fundamentais aumentou, de forma sem precedentes, o elenco dos direitos protegidos, ressaltam-se os exemplos citados pelo autor: o art. 5º, que possui 78 incisos, e o art. 7º, que consagra em seus 34 incisos, um amplo rol de direitos sociais dos trabalhadores⁸.

É assim que, no seu entendimento:

[...] o catálogo dos direitos fundamentais (Título II da CF), contempla direitos fundamentais das diversas dimensões, demonstrando [...] estar em sintonia com a Declaração Universal de 1948, bem assim com os principais pactos internacionais sobre Direitos Humanos, o que também deflui do conteúdo das disposições integrantes do Título I (dos Princípios Fundamentais) (SARLET, 2006, p.79-80).

Acrescente-se que o direito à moradia foi incluído, de forma expressa no art. 6º da Constituição, por força da Emenda Constitucional nº. 26/2000. São evidentes, portanto, os contornos básicos do Estado social e democrático de Direito a delimitar a Constituição brasileira. Com apoio em Sarlet (2006, p. 97-98), cabe lembrar que os textos que marcam esse caráter social têm assento no preâmbulo da Constituição, nas normas dos arts. 1º ao 4º (Princípios Fundamentais), na consagração expressa de um catálogo de direitos fundamentais Sociais (arts. 6º a 11) e nos princípios que norteiam os títulos que tratam da ordem econômica e social. Além disso, diversas normas concretizadoras desses princípios se encontram dispersas pelo texto constitucional.

É oportuno, também, acrescentar a posição de Bonavides (2003, p. 374) quando ensina que a Constituição “estabelece objetivos fundamentais para a república, como o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais [...]”. É assim que, na lição do citado autor, “o novo texto constitucional imprime uma latitude sem

⁸ Ao referir-se ao que chama de complexidade constitucional dos direitos sociais fundamentais, Martins Neto (2003, p. 171) assevera, contudo, que de todos os direitos sociais referidos na norma básica (art. 6º da CF), “somente o direito ao trabalho ganhou desdobramento pormenorizado no interior da declaração jusfundamental propriamente dita (CRFB-88, Título II, do art. 5º ao 17).” Todos os demais, consoante acrescenta o autor (MARTINS NETO, 2003, p. 171), “na ausência de detalhamentos imediatamente subsequentes, tiveram a sua disciplina remetida para fora do catálogo, assim instaurando-se uma situação de dispersão extra-sistemática.” O desenvolvimento da matéria opera-se, para o autor, em dois núcleos afastados do catálogo inaugural, sendo um deles o que trata da Ordem Econômica (CRFB-88, Título VII) e o outro o que trata da Ordem Social (CRFB-88, Título VIII). Essa é também a posição de Sarlet (2006, p. 81) e José Afonso da Silva (2007, p. 187).

precedentes aos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substantividade nunca conhecida nas Constituições anteriores, a partir de 1934”.

Esses direitos formam a espinha dorsal do Estado social brasileiro “na última versão que lhe é dada por uma constituinte republicana” (BONAVIDES, 2003, p. 374).

Cabe registrar que, de forma sistemática, o catálogo dos direitos fundamentais na Constituição brasileira está positivado no seu Título II, que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

Este Título conta com cinco capítulos que se listam para efeitos didáticos:

- Capítulo I - Dos Direitos e dos Deveres Individuais e Coletivos (art. 5º, I a LXXVIII);
- Capítulo II - Dos Direitos Sociais (art. 6º, art. 7º, I a XXXIV, art. 8º, art. 9º, art. 10 e art. 11);
- Capítulo III - Da Nacionalidade (art. 12 e art. 13);
- Capítulo IV - Dos Direitos Políticos (art. 14, art. 15 e art. 16);
- Capítulo V - Dos Partidos Políticos (art. 17).

Os Direitos Sociais (arts. 6º a 11), privilegiados no presente estudo, estão enunciados, como resta evidente, em Capítulo próprio na Constituição (BONAVIDES, 2003, p.374). Incluídos no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais, conduzem ao seu entendimento como “Direitos Fundamentais Sociais”, ou seja, o fato de os direitos sociais estarem incluídos no conjunto dos direitos fundamentais eleva-os “à condição de normas jurídicas diretamente aplicáveis e, portanto, capazes de gerar efeitos jurídicos” (SARLET, 2006, p. 87).

Apesar de inexistir norma constitucional destituída de eficácia jurídica, o fato é que o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais diferencia – no sentido de uma juridicidade reforçada – esta categoria específica das normas constitucionais, outorgando-lhes, de tal sorte, uma qualidade comum e distintiva [...].

Como parte do Capítulo II, o artigo 6º abrange, especificamente, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Os arts. 7º a 11 tratam dos direitos dos trabalhadores rurais e urbanos. Destacam-se, no art. 7º, por exemplo, a garantia do direito ao seguro-desemprego, o fundo de garantia por tempo de serviço, o salário mínimo, o décimo terceiro salário e o repouso semanal remunerado.

Do catálogo dos direitos fundamentais sociais, interessa a este item, sobremaneira, o art. 6º, conforme se transcreve:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, 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.

Cada um desses direitos inscritos no art. 6º mereceria um estudo particularizado, mas, por razões que a seguir se expõem, apenas o direito à assistência aos desamparados será destacado.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe, expressamente, em seu artigo 5º, parágrafo 1º, que “as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata”.

Em que pese referido preceito constitucional, Silva (2009, p. 180) afirma que isso não resolve todas as controvérsias, haja vista que a própria Constituição condiciona a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos, como os sociais, à edição de legislação ulterior.

1.2.1 Direitos sociais como cláusulas pétreas

Muita discussão ainda existe sobre o entendimento dos direitos sociais configurarem cláusulas pétreas. Na visão de Martins Neto (2003, p. 173), tais direitos “em todas as suas projeções singulares ao longo da Constituição, são pétreos e, como tais, fundamentais”.

De acordo com Barreto (2003, p. 4), o constituinte enquadrou os direitos sociais como categoria jurídica essencial do Estado Democrático de Direito, listando os valores supremos da Constituição Federal, assim, igualando-os à mesma categoria hierárquica dos direitos civis e políticos.

Para Marta e Abujamra (2010, p. 171-172), os direitos sociais estão contemplados no artigo 60, §4º, inciso IV, no qual a expressão ‘direitos e garantias individuais’ deve abarcar todos os direitos fundamentais do Título II, bem como outros expressos na Constituição Federal. Para as autoras, a interpretação do inciso deve ser feita de forma extensiva.

Em razão disso, consideram os direitos sociais como cláusulas pétreas e, assim, “não poderão ser abolidos ou restringidos indevidamente”. Não veem, entretanto, óbice a modificações nesses direitos, desde que mantido um núcleo mínimo, ou seja, “a essência pretendida pelo legislador originário” (MARTA; ABUJAMRA, 2010, p. 171-172).

Segundo Bonavides (2009, p. 642), tanto a emenda constitucional, quanto a lei ordinária que abolir ou afetar a essência protetora dos direitos sociais, constante na índole, espírito e natureza do nosso ordenamento maior, padecerão da mácula da inconstitucionalidade.

Os direitos sociais, para Martins Neto (2003, p. 174), “cumprem uma decisiva função de complementação, à medida que postulam tornar reais os benefícios prometidos pelos direitos liberais e políticos formalmente proclamados”.

Nesse sentido, o referido autor complementa que:

[...] supor que apenas são pétreos os direitos de liberdade e participação, segundo uma concepção meramente abstrata de pessoa humana, implica admitir a possibilidade de retorno da ordem constitucional à lógica do liberalismo originário, quando é certo que, sob a inspiração das ideias de complementaridade e indivisibilidade, justamente contra tal risco foram erguidas as barreiras do Estado Social.

Nessa mesma linha, a favor dos direitos sociais como cláusulas pétreas, Ferreira Filho (2010, p. 127) aponta que:

Não tem sentido, todavia, imaginar que a Constituição diferencie entre os direitos fundamentais, garantindo a inabolibilidade de uns – as liberdades – e não de outros, os direitos sociais e os direitos de solidariedade. Assim, deve-se entender que a cláusula de inabolibilidade abrange todos os direitos fundamentais.

Assim, de forma conclusiva, Resende (2006, p. 118) afirma que os direitos sociais, devido a sua relevância constitucional, são componentes da matéria que se encontra protegida da intervenção do poder constituinte derivado, tendo em vista a interpretação da Carta Magna, onde a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático Brasileiro.

Não outro é entendimento entabulado pelo Supremo Tribunal Federal⁹, vejamos:

⁹MS 32262 MC/DF. rel. Min. Luís Roberto Barroso. 25.9.2013. Informativo 721.

O art. 60, § 4º, IV, da Constituição proíbe a deliberação de propostas de emenda que tendam a abolir os direitos individuais. A despeito do que sua literalidade poderia sugerir, a expressão destacada vem sendo objeto de uma leitura mais generosa pela doutrina, que considera protegidos os direitos materialmente fundamentais em geral – aí incluídos não só os tradicionalmente classificados como individuais (e.g., liberdade de expressão), mas também os políticos (e.g., direito de voto), os sociais (e.g., direito à saúde) e os coletivos (e.g., direito ao meio ambiente equilibrado). Isso porque, como meios de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III), os direitos materialmente fundamentais definem um patamar mínimo de justiça, cujo esvaziamento privaria a pessoa das condições básicas para o desenvolvimento de sua personalidade. Por extensão, a própria ordem constitucional perderia a sua identidade.

Por fim, destaca-se que os direitos fundamentais são fruto de reivindicações geradas por situações de injustiça e não observância a valores fundamentais, inerentes ao ser humano, e constituem categoria materialmente aberta e mutável, ainda que haja certa permanência e coerência neste campo.

Passa-se assim, à análise da efetivação dos direitos fundamentais sociais por meio de políticas públicas, especificamente por meio do principal programa de transferência condicionada de renda do Brasil, qual seja, o Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HIPOSSUFICIENTES ECONÔMICOS: POLÍTICA DE GOVERNO VERSUS POLÍTICA DE ESTADO

Neste capítulo, será feita uma descrição do processo de criação e de desenvolvimento do Programa Bolsa Família (PBF), incluindo as modificações que este vem sofrendo ao longo dos dez anos de sua existência; serão identificadas suas principais características e elementos que compõem sua estrutura e funcionamento. Aponta-se a distinção e consequências de se considerar o referido programa como Política de Governo ou Política de Estado.

2.1 Histórico do Programa: Da gênese aos Impactos Sociais de Curto e Longo Prazo

No Brasil, o debate acerca do direito à renda tem crescido nos últimos quatro anos. Para se compreenderem todas as variáveis desse debate, passa-se a uma digressão sobre o tema.

Em 8 de janeiro de 2004, depois de uma longa tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a Lei nº. 10.835, que institui a renda básica de cidadania. Essa medida se constitui “no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, todos recebem, anualmente, um benefício monetário” (art. 1º, Lei 10.835/04).

Na lei, os elementos da renda básica são destacados - direito de todos os brasileiros (universalidade), igual valor para todos, que seja suficiente para atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, pagamento em parcelas iguais e mensais (§§2º e 3º) – e contrastam com a flexibilidade dada ao Poder Executivo para a sua implementação (art. 1º, §1º, arts. 2º e 3º).

A renda básica de cidadania deverá ser alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população (§1º). Esse dispositivo, entretanto, fere a cláusula da universalidade, que inspira e legitima a renda básica universal.

Quanto a isso, Lavinias (2004) destaca a excepcionalidade da Lei 10.835 no contexto do direito comparado – poucos países possuem uma norma legal dessa natureza - e seu paradoxo ante as políticas sociais brasileiras que, no arcabouço legal, tendem à universalidade, mas são operadas de modo focalizado.

Os arts. 2º. e 3º. da referida Lei estabelecem competência ao Poder Executivo para a definição do valor do benefício, desde que observada a Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo haver dotação orçamentária suficiente para, já no exercício de 2005, implementar a primeira etapa do projeto. Curiosamente, em 9 de janeiro de 2004, um dia após a criação da renda básica de cidadania, foi promulgada a Lei no. 10.836, que instituiu o Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda para as famílias com renda per capita, à época, de até R\$ 120,00, o qual atende atualmente pouco mais de 11 milhões de famílias em todo território nacional.

Na primeira seção deste capítulo, apresenta-se o desenho do programa, permeado de contradições, o que se pode resumir em quatro dicotomias: 1) alívio imediato da pobreza x incentivo ao capital humano; 2) assistência permanente x portas de saída; 3) incentivos x desincentivos ao trabalho; 4) direito universal ao benefício x condicionalidades.

Nas outras duas seções, serão abordadas a questão da seletividade dos programas de combate à pobreza e da família como unidade de provisão de renda.

A criação do Programa Bolsa Família foi determinada essencialmente por dois aspectos. O primeiro é de ordem política. Em 2003, o Governo Federal havia lançado o Fome Zero, que consistia na articulação de um conjunto extenso de políticas, estruturantes e emergenciais, em torno do objetivo ético de combater a fome.

Quase um ano após seu lançamento, não havia, contudo, resultados concretos para mostrar. Sua face mais visível, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – CartãoAlimentação - carecia de efetividade, cercado de controvérsias relacionadas à gestão do Programa por meio dos Comitês Gestores e ao controle dos gastos dos beneficiários, obrigatoriamente com alimentos.

O segundo aspecto, de ordem técnico-gerencial, decorre de uma avaliação realizada durante o período de transição dos governos de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, após as eleições, que registrava a fragmentação administrativa dos programas de transferência condicionada de renda e a sobreposição do público-alvo. De fato, desde 2001, conviviam quatro importantes programas desse tipo: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão-Alimentação, todos operando com cotas de atendimento, reduzido valor dos benefícios, que se voltavam somente para um dos membros do grupo familiar, e revelavam solene ignorância a respeito da existência de programas similares conduzidos por estados e/ou municípios (COHN e FONSECA, 2004).

O Bolsa Escola, pertencente ao Ministério da Educação, tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos matriculados na rede regular de ensino. O benefício, no valor de R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente, até o limite de três por família, era pago, mensalmente, por meio de cartão magnético, e seu recebimento estava associado à frequência escolar, superior a 85% das aulas ministradas.

O Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, adotou o mesmo patamar de renda para a seleção de seus beneficiários. O segmento que este Programa se propôs atender era, no entanto, constituído de crianças de até sete anos de idade, nutrizes e gestantes. O benefício, também de R\$ 15,00 e com a mesma restrição do número de beneficiários por família, era associado ao cumprimento, por parte da família, de compromissos na área de saúde: manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, realizar consultas de pré-natal.

Já o Auxílio Gás, criado pelo Ministério das Minas e Energia, em 2002, propunha-se a transferir R\$ 15,00 (quinze reais), a cada dois meses, como subsídio para a compra de botijão de gás às famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação, ou que se apresentavam como beneficiárias potenciais desses programas. Não exigia contrapartidas. A motivação para a implementação dessa ação foi, de certa forma, a de compensar as famílias de baixa renda pelo aumento, naquele ano, do preço do botijão de gás, aproximando-se mais de um subsídio do que de uma política de renda mínima, fato, inclusive, explicitado na legislação desse programa.

Por fim, tinha-se o Cartão-Alimentação, do extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. O benefício, no valor de R\$ 50,00, destinava-se àqueles grupos em situação de risco alimentar e, depois de uma grande polêmica em que intelectuais, mídia e governo se enfrentaram, manteve-se a imposição para as famílias de comprovação de gastos com a compra de alimentos.

A proposta do Bolsa Família é, pois, unificar todos esses quatro programas, buscando maior racionalidade administrativa e de custos. Entende-se, no entanto, a sua originalidade em outro sentido. Até então, para as famílias pobres, não havia, no Brasil, nenhum benefício desvinculado do trabalho ou da condição de deficiência e/ou velhice, bem como da existência de crianças ou adolescentes no grupo familiar.

Apesar de não integrar formalmente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), concebe-se o Programa Bolsa Família como uma ação de proteção básica, de natureza assistencial (direito social constitucionalmente previsto), formado por programas, serviços e benefícios que visam a prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa proteção se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos (PNAS, 2005).

Por ser o Bolsa Família um instrumento de segurança de rendimento com, acredita-se, impacto também na autonomia de seus beneficiários, claramente ele se coloca entre os objetivos de proteção básica preconizados pela Política de Assistência Social. Vale ressaltar que essa Política define segurança de rendimento como a garantia de que todos tenham uma forma monetária de manter a sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego, e não apenas como uma compensação do salário-mínimo inadequado. Nessa garantia, estão incluídas pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para a sua reprodução social em padrão digno e cidadão (PNAS, 2005).

A Constituição Federal de 1988, ao incluir a política de assistência social como integrante da Seguridade Social, estabelece, do ponto de vista formal, uma ruptura significativa, com o tradicional clientelismo social e com o escudo da benemerência para os brasileiros sem capacidade monetária de acesso aos produtos oferecidos pelo mercado. Por isso, admite-se que a institucionalização da

proteção social não contributiva como direito é objeto e mérito da Política Nacional de Assistência Social.

Nesse sentido, a relação do Bolsa Família com a política de Assistência Social é uma realidade, seja porque os gestores locais são os mesmos, seja porque o público-alvo é idêntico. Essa constatação, porém, não é assim tão óbvia e pacífica.

Em primeiro lugar, devido ao próprio histórico de implementação do programa que trilhou um caminho apartado da assistência social que, no seu começo, ainda mostrava-se organizacionalmente frágil. Mas, não só isso. Prevalencia uma visão limitada da potencialidade de intervenção dessa área. O Bolsa Família foi formulado e inicialmente operado por uma secretaria-executiva ligada à Presidência da República.

Mesmo depois da sua transferência para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Nacional de Assistência Social ainda não tem ingerência sobre esse programa de assistência, estando ele sob a coordenação de uma secretaria específica – a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

Além disso, em algumas áreas do próprio governo, o entendimento prevalecente de que o Programa é um meio de viabilizar o direito humano à alimentação e, portanto, um campo de disputa com a área de segurança alimentar e nutricional, tem-no afastado da Assistência. Tal visão tem acarretado um dos pontos de polêmica relativo ao desenho do Programa – que prevê condicionalidades -, o que será retomado mais adiante.

O fato é que são essas duas áreas, assistência social e segurança alimentar e nutricional, que buscam articular uma rede de serviços e benefícios para a população pobre. Independentemente das disputas políticas, o Bolsa Família é o elemento integrador entre elas e, talvez, por esse raciocínio, não devesse estar realmente ligado diretamente a nenhuma delas.

Prova disso é que, por ter tido origem na unificação de programas oriundos de diversas áreas, o Programa não estabelece relação unívoca com nenhuma delas, como o Bolsa Alimentação e as Secretarias Municipais de Saúde, por exemplo.

Somente em meados de 2006, após o processo de adesão dos municípios ao Programa, o MDS pôde identificar o locus institucional do Bolsa Família, que, para 80% dos municípios, encontra-se exatamente na área de assistência social. As outras áreas que apareceram como gestoras do Programa foram a educação (8%), a saúde (5%).

Na realidade, no Brasil, as ações de transferência direta de renda do tipo do Bolsa Família foram estruturadas fora do eixo da assistência, implementadas em uma ótica distinta da Lei Orgânica de Assistência Social, como políticas focalizadas de combate à pobreza. O risco é de se entenderem essas transferências como alternativas à política e não como medida complementar e integrante de uma política mais ampla de satisfação de necessidades sociais básicas (MESQUITA, 2006).

A maioria das críticas à unificação dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação ao Programa Bolsa Família assenta-se no afastamento dos objetivos setoriais que esses programas encerravam em relação à educação, saúde e alimentação. Deve-se, no entanto, considerar que, mesmo quando estes eram programas geridos pelo Ministério da Saúde (MS) ou pelo Ministério da Educação (MEC), tratavam-se de medidas assistenciais. A rigor, o Bolsa Escola não podia ser considerado uma política educacional apenas por estar localizado no MEC, pois baseava-se no mesmo princípio em que hoje se sustenta o Bolsa Família: voltado para aqueles beneficiários que têm filhos; transferência de renda como apoio para as famílias manterem seus filhos na escola. A transferência da gestão de um Ministério para outro (no caso, do MEC para o MDS) não muda o fato de que a permanência da criança/adolescente na escola só terá efeito, no médio e longoprazo, se houver investimento na qualidade da educação básica, na infraestrutura das escolas, na melhoria salarial dos professores, entre outros. Isso, sim, não cabe ao Bolsa Família. Ademais, para o MEC tomar essas providências, não precisa, necessariamente, do Bolsa Família, pois já conta com instrumentos de avaliação próprios. Isso quer dizer que, diante dessas críticas, é fundamental ter em mente que a contribuição do Programa, seja como Bolsa Escola, seja como Bolsa Família, ocorre apenas no incentivo à manutenção das crianças e adolescentes na escola. A qualidade e a eficácia do ensino é assunto de outra ordem.

A resistência ao Bolsa Família não encontra, portanto, abrigo na concepção do Programa em si, que preserva os mesmos princípios dos programas anteriores, configurados na manutenção das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde. Também não está calcada na questão dos controles do acompanhamento dessas contrapartidas que, diga-se de passagem, nunca foram tão eficazes quanto no atual momento, o que será mostrado mais à frente. Na realidade, o principal problema diz respeito ao afastamento dos técnicos e dos profissionais dessas áreas na implementação do Programa, embora a responsabilidade pelo acompanhamento das condicionalidades esteja atribuída legalmente às pastas setoriais correspondentes.

Soares e Soares (2006), ao analisarem pesquisas de impacto do programa mexicano de transferência de renda nos moldes do brasileiro, o Progressa (atualmente nominado de Oportunidades), identificam que este não exerceu influência sobre a oferta de trabalho de adultos, reduziu o trabalho infantil e a pobreza. Para eles, não há base factual para a crença de que a preguiça seja um efeito universal de programas de transferência de renda. Diante disso, de modo irônico, afirmam: “mas isso ocorreu no México. Talvez, os brasileiros pobres sejam mais sujeitos à preguiça que os mexicanos”. Buscando apoio na PNAD, para a comprovação de sua tese, os autores investigaram se a taxa de participação no mercado de trabalho para pessoas no mesmo estrato de renda é menor para aquelas que vivem em domicílios e têm renda proveniente do componente de “outras rendas” do que para as que vivem em domicílios que não auferem esse tipo de renda. Como resultado, concluíram que, se o Bolsa Família causasse desestímulo ao trabalho, seria esperado que a taxa de participação de domicílios nos estratos mais pobres da distribuição de renda fosse menor entre aquelas pessoas que recebem renda proveniente desse componente.

Os dados mostram que, considerando uma população em idade ativa de 18 a 65 anos, observa-se que, para os 10% mais pobres, a taxa de participação dos que vivem em domicílios que têm rendimentos oriundos de "outras rendas" é 4% maior do que a taxa dos que não recebem. Ao contrário, entre os 10% mais ricos, os moradores de domicílios que recebem “outras rendas” (e neste caso o peso desse componente deve ser de juros) há uma taxa de participação de 1% menor do que aqueles que não as recebem. Em vista disso, os autores concluem: observa-se, assim, que, se as "outras rendas" têm um efeito negativo sobre o mercado de trabalho, esse efeito ocorre entre os mais ricos. Talvez, o "efeito-preguiça" não seja observado entre os mais pobres que recebem a "esmola" do Bolsa Família, mas sim entre os mais ricos que recebem "as esmolas" dos juros sobre suas aplicações financeiras.

Olhando para as informações das famílias no Cadastro Único, aparecem cerca de 1,2 milhão de famílias com renda zero. Não se pode afirmar, com certeza, se isso significa realmente nenhuma renda, ou se houve erro de preenchimento do formulário. De qualquer modo, esse dado indica que a grande maioria das famílias do Programa possui alguma outra fonte de renda, reforçando o caráter meramente complementar desse benefício.

Se, contudo, por um lado, podemos especular que o Programa muda o valor do trabalho; por outro, depreende-se que esse efeito é muito limitado e mesmo improvável, porque, embora seja um benefício que se proponha universal dentro da faixa de renda que pretende atender, exclui aqueles que, com renda familiar acima de R\$ 77,01, não tenham filhos. Além disso: sendo o patamar de universalização tão restrito, ou seja, o corte de renda é tão baixo - apenas 34% do salário-mínimo atual, haverá ainda uma parcela miserável da população que não será alcançada pelo Programa e que estará disposta a participar do mercado de trabalho sem questionamento e sem poder de barganha.

O Bolsa Família é, entretanto, a proposta mais ampla de transferência direta de renda já implementada no Brasil, residindo aí a sua relevância. Mesmo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Política de Assistência Social, com 1.138 mil beneficiários idosos e 1.260 pessoas com deficiência (dados de julho de 2006) não é tão expressivo na sua abrangência, apesar de o valor do benefício ser bem mais elevado, equivalente a um salário-mínimo. Ambos os programas têm, em comum, o fato de serem ações de massa, com critérios objetivos de participação, rompendo com os padrões clássicos de implementação de políticas sociais até então vigentes no país (por exemplo, a não intermediação do governo local na distribuição dos recursos). Em relação ao PIB, os dois programas representam, cada um, 0,4%, com o orçamento anual, em 2006, da ordem de R\$ 8.3 bilhões; mas o Bolsa Família abarca cerca de 50 milhões de pessoas. (BARROS, *et. al.*, 2010)

2.1.1 Impactos sociais do programa bolsa família

O objetivo precípua dos programas de transferência de renda condicionada é reduzir a incidência da pobreza. A pobreza é, aqui, entendida em seu aspecto econômico, ou seja, como insuficiência de renda. As transferências visam a mitigar essa insuficiência para as famílias pobres.

Nessa perspectiva, muitos estudos mostram os impactos positivos que o programa tem sobre as reduções de pobreza e desigualdade, devido ao alto grau de focalização que possui. Diante do que sinalizam as pesquisas, esse objetivo está sendo razoavelmente cumprido.

Por exemplo, Barros *et al.* (2007)¹⁰ analisam o impacto do PBF sobre a redução da desigualdade de renda observada entre 2001 e 2005. Nesse período, o coeficiente de Gini da renda per capita familiar decresceu 4,5%. Desse total, metade da queda da desigualdade foi devido às mudanças observadas na distribuição da renda, não no trabalho. O Bolsa Família contribuiu para 12% dessa redução. Tendo em vista que o PBF foi o que mais se expandiu entre o mais pobres, este parece ter sido o programa mais eficiente para a redução da desigualdade.

Na mesma esteira, Soares e Sátyro (2009)¹¹ calculam que o PBF contribuiu para reduzir a proporção de pobres e a intensidade pobreza. Por intensidade ou hiato da pobreza se entende a diferença em termos percentuais da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza. Por meio de exercícios de simulação com dados de pesquisas domiciliares de 2006, esses autores concluem que a presença do BF reduz a proporção de pobres de 21,7% para 20%, uma redução de 8% de pobres. Já a intensidade da pobreza passa de 9,4% para 7,8%. Ou seja, a renda média dos pobres passa a ser 92,2% da linha da pobreza, o que corresponde a uma redução de 18% do hiato. O fato de o BF ter um impacto sobre a intensidade da pobreza relativamente maior do que sobre a proporção dos pobres se deve à combinação de uma boa focalização entre os pobres com um valor da transferência mais baixo que outros programas.

Mais recentemente, Barros *et al.* (2010b) documentam as diminuições da desigualdade e da pobreza entre 2001 e 2008 e analisam os determinantes imediatos da redução da pobreza extrema para esse período. Primeiramente, eles mostram que há uma redução consistente ano a ano da desigualdade e da pobreza no Brasil. Em relação à desigualdade, o coeficiente de Gini passa de 0,594, em 2001, para 0,544, em 2008, o que corresponde a um declínio de 8,4%. Embora o nível de desigualdade permaneça muito alto, essa redução observada é significativa, haja vista o fato de o Gini ser pouco sensível à variação das rendas dos mais pobres. Por sua vez, a extrema pobreza também declinou ao longo do período. A incidência da extrema pobreza passou de 17,4% para 8,8%, entre 2001 e 2008.¹²

¹⁰ Barros, R.P. *et al.* (2007). *O Papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira*. In: Paes de Barros, R. *et al.* (Ed.) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasil/Cap_02_AQuedaRecente.pdf

¹¹ Soares, L.E. *et al.* (2009). *Espírito Santo*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva

¹² Barros, R.P. *et al.* (2010b). *Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil*. Trabalho não publicado.

O hiato da extrema pobreza passou de 7,4% para 3,7% no mesmo período. Para ambas as medidas, ocorreu uma redução de cerca de 50%. Para se ter uma ideia da magnitude dessa queda, ela corresponde a ter alcançado, em cinco anos, a meta para redução da extrema pobreza no Brasil, estabelecida pelos objetivos do milênio da ONU que deveria ser alcançada em 25 anos.

Ademais, diversos autores¹³ dividem a redução da extrema pobreza em duas partes: uma devido ao crescimento econômico, e a outra devido à queda da desigualdade. De acordo com suas pesquisas, de toda a queda da extrema pobreza no período de 2001 a 2008, metade está associada ao crescimento da renda média, e outra metade, à queda da desigualdade.

A queda da desigualdade se deve ao fato de a renda dos mais pobres ter crescido mais rápido. Por exemplo, a renda per capita domiciliar dos 10% mais pobres cresceu 8% ao ano no período, enquanto a dos 10% mais ricos cresceu apenas 1,5% ao ano. Esse maior crescimento da renda dos mais pobres se deve, em pesos iguais, ao aumento da renda do trabalho e ao aumento da renda no trabalho, principalmente as transferências sociais. O Bolsa Família seria um dos elementos responsáveis por esse último fator. Os supracitados autores estimam que o Bolsa Família contribuiu para 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e para 35% da redução do hiato da extrema pobreza.

O segundo objetivo dos programas de transferências condicionais de renda é impactar, através de condicionalidades impostas ao comportamento das famílias, a formação do capital humano das futuras gerações. Trata-se da chamada “solidariedade intergeracional”. No caso particular do Bolsa Família, a transferência é condicional à frequência regular de crianças e de jovens de 6 a 17 anos de idade à escola e às visitas a postos de saúde e à vacinação das crianças até 5 anos de idade.

Os estudos do impacto do Bolsa Família sobre os resultados em educação apresentam, em geral, efeitos positivos, embora marginais. A título de exemplo, Souza (2006) utiliza os dados do Censo de 2000 para medir os impactos das transferências do Bolsa Escola sobre a probabilidade de o indivíduo frequentar a escola e a probabilidade de estar defasado na relação idade-série. Já, naquela época, se observava que os beneficiários do então Bolsa Escola tinham, em

¹³ Idem.

comparação aos não beneficiários, uma probabilidade maior de frequentar a escola, bem como uma menor probabilidade de estarem atrasados (ao menos entre os mais jovens). Embora essas diferenças fossem favoráveis aos recipientes do programa, o efeito era somente marginalmente superior, pois, mesmo entre as crianças de famílias pobres a probabilidade de frequentar a escola é alta, sendo, em média, 95% entre os indivíduos de 7 a 14 anos de idade. O mesmo vale para o atraso escolar.

Tomando esses resultados como parâmetros estáveis, Souza (2006) faz a seguinte simulação: caso uma criança recebesse, por oito anos consecutivos, a transferência mensal do Bolsa Escola nos valores do ano 2000, conforme a regra da época (7 a 14 anos), quantos anos de escolaridade o indivíduo teria a mais em comparação a um não recipiente? Aos 15 anos de idade, o beneficiário teria 0,2 ano de escolaridade a mais. Um resultado positivo, mas de pequena magnitude.

Outros trabalhos mais recentes apresentam resultados semelhantes em relação à frequência e a atraso escolares. Glewwe e Kassouf (2008), utilizando os dados dos censos escolares entre 1998 e 2005, estimam que o Bolsa Escola/Bolsa Família aumenta a frequência à escola em 2,8% e reduz o abandono escolar em 0,3 ponto percentual no primeiro ano, e 0,55 ponto percentual depois de dois anos. Também encontram que a taxa de aprovação aumenta, em média 0,5 ponto percentual nos primeiros anos do ensino fundamental. Inexistem, para o Brasil, todavia, estudos sobre o impacto no aprendizado do aluno.

No que se refere à saúde, tanto o aumento da renda familiar via transferências, quanto a imposição das condicionalidades de visitas aos postos de saúde e vacinação regular podem melhorar os indicadores de saúde das crianças.

As avaliações existentes tanto do Bolsa Alimentação quanto do Bolsa Família não encontram, porém, efeitos positivos sobre esses indicadores. Por exemplo, Machado e Souza (2008) estimam o impacto do Bolsa Alimentação sobre indicadores antropométricos de crianças e de adolescentes para o Brasil e para a Região Nordeste. Em geral, os efeitos não são significativos. Andrade, Chein e Ribas (2006a, 2006b), utilizando as informações dos cadastros do PBF, encontram resultados semelhantes para nutrição e imunização. Camelo, Tavares e Saiani (2009), utilizando os dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006 do Ministério da Saúde, não encontram impactos significativos sobre a melhoria nos indicadores antropométricos e sobre a redução da mortalidade infantil. (MEDICI, *et al.* 2011)

Com base nos supracitados estudos de impacto dos programas de transferências condicionais no Brasil, conclui-se que as evidências sobre o efeito na acumulação de capital humano são muito tênues, de pouca magnitude.

A partir dessas evidências empíricas do Programa Bolsa Família, pode-se concluir que o programa tem sido efetivo em focalizar as transferências de renda para as famílias mais pobres, mas, por outro lado, não tão efetivo em estimular, de maneira significativa, a acumulação de capital humano das novas gerações. Talvez, o maior mérito do programa até agora tenha sido fazer com que as políticas sociais de transferências cheguem aos mais pobres. O grande desafio está, portanto, em aumentar a eficácia e a eficiência dessa política social, de modo a eliminar, consistentemente, a pobreza no Brasil.

2.1.2 Impacto do programa sobre o processo eleitoral brasileiro

Hodiernamente, a Ciência Política brasileira vem dando destaque crescente à questão do possível impacto do Programa Bolsa Família (PBF) sobre as eleições. Em particular, tal debate está centrado na relação entre o PBF e a performance eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2006. Considerando-se que o programa, no formato e na escala que ganhou com o primeiro governo petista, não existia anteriormente, a comparação entre os resultados eleitorais das candidaturas de Lula, em 2002 e 2006, passou a ganhar grande parte da atenção sobre o tema. De modo geral, os estudos mostram que a distribuição do programa teve, de fato, impacto positivo e importante no desempenho do candidato Lula na sua corrida à reeleição (HUNTER E POWER, 2007; NICOLAU; PEIXOTO, 2007; ZUCCO E POWER, 2013; ZUCCO, 2008; CORRÊA, 2010).

De certa forma, essas sugestões são importantes não apenas para a literatura sobre programas de transferência de renda, mas também para a discussão acerca do 'realinhamento' eleitoral ocorrido nas últimas eleições. A mudança no eleitorado de Lula, para a qual o PBF seria fundamental, corroboraria a tese de Singer (2009) (ZUCCO E POWER, 2013).

Duas são as ressalvas ou argumentos alternativos mais importantes a essa tese. De um lado, Shikida *et al.* (2009) argumentaram que o bom desempenho eleitoral de Lula, em 2006, se explicaria não tanto pelo impacto do PBF, como por fatores econômicos estruturais, tais como baixa inflação, estabilidade do preço de bens consumidos pelos pobres, boom das exportações, entre outros. Esses fatores teriam garantido a desconcentração de renda e o crescimento econômico, favorecendo os municípios mais pobres. Esses sim seriam os fenômenos que teriam impactado na performance eleitoral de Lula.

De outro lado, Zucco (2008) e, depois, Canêdo-Pinheiro (2009) argumentaram que os eleitores das regiões menos desenvolvidas – os chamados ‘grotões’ – tendem a votar, em nível federal, a favor do incumbente, independentemente de outros fatores, como a existência de políticas de distribuição de renda ou crescimento. Ainda que Brambor e Ceneviva (2013), em contrapartida, mostrem que, em nível municipal, os incumbentes tendem, na verdade, a sofrer desvantagem eleitoral. Desta feita, observa-se que um dos pressupostos teóricos do impacto do PBF é a teoria do voto econômico.

Essa teoria, baseando-se no modelo racional do comportamento eleitoral, estabelece que os eleitores decidem seu voto, de acordo com seu julgamento da performance econômica do governo: resultados econômicos satisfatórios direcionam voto ao incumbente, caso contrário os eleitores apoiam a oposição. Evidentemente, essa formulação geral da teoria ganhou refinamentos teóricos e empíricos em diversos trabalhos: debates sobre se a avaliação do eleitor é retrospectiva ou prospectiva (FIORINA, 1981), se o horizonte de avaliação é egotrópico (centrado nas condições do indivíduo) ou sociotrópico (centrado nas condições da sociedade), se a identificação partidária condiciona a avaliação econômica (TILLEY E HOBOLT, 2011), se o “contexto” político (sistemas mais majoritários ou mais consociativos) importa (POWELL JR E WHITTEN, 1993), entre outros aspectos.

No mais, o caso brasileiro, por possuir multipartidarismo e federalismo, é especialmente interessante para se pensar a teoria do voto econômico. Nessas características institucionais, os partidos políticos possuiriam tanto desafios para coordenação interna entre os distritos (MAINWARING, 1997; CARNEIRO E ALMEIDA, 2008; AVELINO, BIDERMAN E BARONE, 2012), quanto a possibilidade de pegar “carona” em políticas executadas por partidos situados em outros níveis federativos.

Alguns estudos recentes se detiveram, ainda, sobre a relação entre programas de transferência de renda, como o PBF, e a formação de clientelas políticas (DE LA O, 2006; EM WEITZ-SHAPIO, 2009; E EM BURSZTYN E CHACON, 2011). Ademais, grande parte da literatura de distributive politics argumenta que o voto de eleitores pobres é passível de “compra” por meio de políticas distributivas (STOKES, 2005; CALVO E MURILLO, 2004).

Essa relação não é, contudo, incontroversa. Alguns afirmam que programas de transferência condicional de renda não podem ser usados de modo clientelista, pois não seriam nem discricionários, nem reversíveis, isto é, seu foco não se restringiria a eleitores de um partido específico, e eles não poderiam ser cancelados caso os beneficiários deixassem de apoiá-lo (DIAS-CAYEROS et al., 2008).

A maior parte dos estudos de caso sobre a implantação do PBF e sobre a percepção dos beneficiários em relação ao programa revela um número baixo de falhas e irregularidades (BICHR, 2011; TAPAJÓS; QUIROGA, 2010; YOONG, 2011).

Uma das explicações aventadas para tanto é a existência de um controle recíproco possibilitado pela administração compartilhada do programa, entre a esfera nacional e os governos locais. Se, no entanto, analisado, cuidadosamente, o caso do PBF, pode-se apresentar uma postura cética perante tal questão: se, por um lado, tende a ser difícil tal “controle clientelista”; por outro lado, até os defensores do programa reconhecem a possibilidade de algum tipo de discricionariedade, notadamente no cadastramento dos beneficiários (BICHR, 2010), que é atribuição municipal. Como nos afirmam Soares e Sátyro (2009, pp.17-18), aos municípios cabem várias ações fundamentais no PBF. O papel mais importante é a responsabilidade pela identificação das famílias a serem beneficiadas, mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro. São também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os encarregados diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias cumpram suas contrapartidas. Dessa forma, existe, ao menos em tese, a possibilidade do uso discricionário do PBF por parte da burocracia municipal, com o objetivo de favorecer o partido do incumbente, nas eleições seguintes.

Além disso, Fenwick (2009) levanta a possibilidade de que os governos municipais também podem se beneficiar da distribuição do PBF. Além de incentivos fiscais, aos prefeitos interessaria também o desenvolvimento da economia local. Apesar de sugestões esparsas pela literatura e mais frequentes na imprensa, é,

contudo, importante destacar que todos os estudos significativos sobre o impacto eleitoral do PBF estão baseados no pleito presidencial. Já os poucos modelos empregados para explicar o desempenho de prefeitos incumbentes no Brasil não verificaram a existência de um possível impacto do PBF. Mendes e Rocha (2004) centram-se no estudo de três fatores explicativos: “boa” gestão, gastos públicos (tese do political budget cycle) e alinhamento com governos federal e estadual.

Nesse sentido, é importante estabelecer a distinção entre os programas de transferência de renda associados aos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 (política social de estado)¹⁴ e aqueles que foram instituídos por iniciativa de Governos (política de governo). Os primeiros são reconhecidos e efetivados como de responsabilidade estatal e como direito de cidadania. A extinção ou mesmo uma modificação nesse tipo de política torna-se mais difícil, pois depende de mudanças na Constituição. Além disso, tem seus recursos mais preservados por alguns mecanismos jurídicos.

[...] gozam da proteção e da segurança jurídica/institucional contra cortes orçamentários. Essas políticas contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e tem no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra a tesoura dos cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI (IPEA, 2007, p. 32).

A política de governo, por sua vez, é dependente das decisões do governo, está mais sujeita a manipulações, cortes de recursos, modificações e até extinção. Por não se constituir um direito, pode ser retirado a qualquer momento, não cabendo por parte dos beneficiários recursos judiciais para revê-los. Essa distinção será tratada nos tópicos seguintes.

2.2 Bolsa Família como Política de Governo

Segundo o atual Governo, o Programa Bolsa Família surgiu como expectativa capaz de minimizar a pobreza no Brasil. Defende-se que um importante resultado trazido pelo programa de transferência de renda Bolsa Família é que, além

¹⁴Destacam-se entre as políticas sociais de estado no Brasil: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), seguro-desemprego, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), entre outras etc. (IPEA, 2007, p. 32)

de beneficiar, com um aumento substancial na renda, as famílias pobres, também propiciou um maior volume de dinheiro em circulação nos municípios cadastrados no programa.

De fato, com o aumento do poder de compra, o beneficiário tende a consumir mais, ainda que bens supérfluos, o que permite uma maior arrecadação tributária, bem como distribuição da riqueza entre a sua comunidade e a movimentação da economia brasileira.

Outro aspecto do programa, defendido como positivo, diz respeito ao fato de que sua concessão é condicionada, ou seja, para usufruir do benefício, as famílias necessitam atender as chamadas condicionalidades, ou seja, compromissos de comparecimento aos serviços de saúde e de educação.

De fato, o Programa Bolsa Família já está na ativa desde 2004 e, desde então, tem contribuído substancialmente para a redução das desigualdades e, principalmente, da redução de índices de extrema miséria e pobreza. Segundo dados obtidos do sítio da Transparência, os valores investidos, ano a ano, para distribuição direta de renda, tem aumentado consideravelmente, o que reflete não apenas uma maior produção interna nacional, mas também maior adesão dos municípios que vivem em extrema pobreza, possibilitando inserção social e econômica dos beneficiários.

Apenas a título de exemplo, cite-se o total destinado à ação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, nos termos da Lei nº 10.836 de 2004, no ano de 2012, foi de R\$ 20.288.877.787,33. Referida quantia representa um aumento exponencial de mais de 300% de investimentos nos últimos 8 anos, tendo em vista que, no ano de 2004, foram investidos pelo Governo Federal um total de R\$ 5.533.257.937,91 no Programa Bolsa Família, ou seja, à medida que as riquezas do País aumentam, gradativamente, (2004-2012) o número de beneficiários, assim como o valor da transferência direta de renda também tem logrado um aumento considerável (BRASIL, 2013).

Apesar de todos os aspectos positivos ora citados, o Programa Bolsa Família não é, entretanto, unanimidade entre os brasileiros, no que tange à popularidade, especialmente por ser alvo atualmente de severas discussões acerca da sua efetividade, bem como quanto à eficácia no tocante à missão que lhe foi proposta: a erradicação da pobreza e da miséria.

O atual Governo Federal comemora uma luta que acredita ser vitoriosa contra a pobreza e a miséria existentes no Brasil¹⁵. De fato, há motivos para comemorar, pois o País vivenciava um excelente momento econômico, o que possibilitou que inúmeros brasileiros deixassem de pertencer à categoria de extremos miseráveis.

Não há como negar que o Programa Bolsa Família proporcionou que inúmeros brasileiros, com renda per capita inferior a R\$ 70,00, fossem excluídos de uma classe de miseráveis extremos. Tal atitude angariou elogios da comunidade internacional de defesa dos direitos humanos¹⁶, pois o Brasil logrou êxito em extirpar a mais baixa das classes da pobreza.

A pergunta que não quer calar é: se tais brasileiros, beneficiários do programa, abandonaram a categoria dos “extremos miseráveis”, o que se tornaram?

A resposta a essa pergunta já se sabe. Nesse aspecto, não é preciso desenvolver estudos minuciosos sobre o tema, tampouco levantar dados e pesquisas científicas que comprovem tal assertiva. É fato mais do que notório que aqueles beneficiados com o programa obtiveram alívio imediato em razão do repasse governamental.

O Programa Bolsa Família não é, contudo, por si mesmo, eficaz o suficiente para retirar o miserável da condição de miserabilidade, pois ele não ataca diretamente as causas da desigualdade.

As características que alimentam a “eternização” da pobreza no País possuem raízes profundas na desigualdade econômica e social. A má distribuição de renda no Brasil, fruto de um dos maiores índices de desigualdade já medidos em países de todo o mundo, não poderá ser sanada senão com medidas que, combinadas com outras políticas públicas nos setores econômicos e sociais, culturais e educacionais, possibilitem o desenvolvimento e a emancipação das classes excluídas.

Quando eternizada uma política assistencial de transferência de renda, assim como o Programa Bolsa Família, exclui-se o beneficiário de outras políticas capazes de melhorar sua condição de vida e dignidade, pois o beneficiário permanece afastado da previdência social, do FGTS, do salário-mínimo e de outras garantias constitucionais.

¹⁵Segundo o atual governo e gestor do programa Bolsa Família, “em março de 2013, os últimos brasileiros do Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Segundo dados apresentados pelo Governo, 22 milhões de pessoas superaram essa condição desde o lançamento do Plano”. Revista O Fim da Miséria é só o Começo, disponível em <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/>>. Acesso em 13/09/2014.

¹⁶ Artigo: Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191>. Acesso em 15/01/2015.

Não bastasse isso, os recursos fornecidos pelo Programa Bolsa Família também não se mostram suficientes para abarcar gastos satisfatórios com saúde e educação. Isso se dá pelo fato de parte da desigualdade existente no Brasil ser predominantemente regional.

Isso se deve, em parte, ao fato de que o Programa Bolsa Família é capaz apenas de tirar da linha de extrema pobreza os indivíduos residentes nas áreas rurais, especialmente do Norte e Nordeste do País.

Já nas áreas urbanas e metropolitanas das demais regiões do País, no entanto, o Programa Bolsa Família não é capaz de retirar os cidadãos da extrema pobreza e miséria, haja vista o alto custo de vida, o necessário poder aquisitivo no mercado de consumo e a concentração de renda em tais regiões, o que eleva o custo de vida dos seus habitantes.

O programa Bolsa Família, mesmo que influencie no desenvolvimento econômico, uma vez queque diminui os índices de pobreza extrema em nível nacional e internacional, não se mostra suficiente para cumprir com os objetivos previstos na Constituição Federal.

Ressalta-se que o programa está longe de assegurar às pessoas uma real existência digna, aos moldes do artigo 3º da Constituição Federal. A defesa das garantias essenciais previstas na Carta Constitucional integra e é alicerce dos direitos humanos fundamentais.

Partindo de tais aspectos, poder-se-ia questionar a efetividade do programa Bolsa Família e se ele é capaz de agir legitimamente em defesa e promoção dos direitos humanos fundamentais, tais como o direito à vida e a uma existência digna.

Segundo Piovesan (2006), a efetiva proteção dos direitos humanos demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da exclusão, ou seja, a implementação dos direitos humanos requer a universalidade e a indivisibilidade desses direitos, acrescidas do valor da diversidade.

De fato, crescimento econômico não se traduz, por si só e automaticamente, em progressos no desenvolvimento humano. O que se deve almejar, como meio de redução das desigualdades, é o desenvolvimento humano, mediante a busca incansável da equidade e igualdade.

Toda a pessoa tem o direito de viver uma vida plena, de acordo com seus próprios valores e aspirações. Ninguém deve ser condenado a uma vida curta ou a

ser miserável, por ter nascido na classe ou em uma localidade, etnia ou raça “errados” (PNUD, 2013).

Essa almejada igualdade somente poderá ocorrer com a adoção de políticas em prol dos mais desfavorecidos e com investimentos significativos no reforço das capacidades dos indivíduos – com ênfase na alimentação, educação, saúde, e qualificações para o emprego.

O pobre precisa de ferramentas e de instruções que lhe proporcionem acesso a um trabalho digno e, por si mesmo, alcance um progresso duradouro para si e para sua família.

O Brasil, apesar da forte economia nos últimos cinco anos, segundo relatório de desenvolvimento humano de 2013, frise-se, apresentou um IDH (Índice de desenvolvimento humano) estável em 2011/2012, ocupando a 85ª posição, ficando muito atrás de países como Cazaquistão (69ª posição), Cuba (59ª posição) e a Venezuela (71ª posição).

Para aumentar o índice de desenvolvimento humano elaborado pelo PNUD (2013), é necessário adequar-se a padrões comparativos a serem homogêneos em nível mundial, tais como melhoria na qualidade e expectativa de vida, de saúde, de educação, de sustentabilidade ambiental, de direitos sociais, dentre muitos outros.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013, uma das principais prioridades do mundo é a erradicação da pobreza e da fome. Trata-se do primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e da Nova Agenda Pós 2015 da ONU.

O Brasil não pode ter prioridade diferente. Por ser um dos países signatários do Pacto de São José da Costa Rica e por afirmar, perante a comunidade internacional, ser um Estado comprometido com os direitos humanos fundamentais, deve adotar tal postura como um dos seus principais objetivos.

No Brasil, assim como em outros países, existem recursos materiais, humanos e institucionais suficientes para pôr termo à pobreza. (SEN, 1992-1997)

O que é necessário, no entanto, são ações concretas de prevenção e erradicação da pobreza, que removam as causas e minimizem os efeitos das desigualdades sociais, econômicas e culturais.

Falta, em primeiro lugar, uma consciência esclarecida acerca das causas geradoras da pobreza e uma motivação coletiva forte para as ultrapassar. A pobreza

é uma imposição artificial nos seres humanos e não algo oriundo da sua própria natureza. Em um país como o Brasil, a erradicação da pobreza merece ser colocada no centro das políticas públicas.

Recursos não faltam. Sucede, no entanto, que políticas de repartição do rendimento mediante transferência direta, ainda que, de forma condicionada, por si mesmas, não se mostram suficientes para erradicar a pobreza, tampouco diminuir as desigualdades sociais, conforme instituído pela Constituição Federal.

Ainda que a distribuição direta de renda condicione parte da população pobre a manter seus respectivos filhos na escola, como condição precípua para a manutenção do benefício, grande parte das famílias tidas como extremos miseráveis não terá condições de melhorar sua qualidade de vida, caso não sejam realizados investimentos em outras áreas sociais.

Os índices internacionais, apesar de servirem como “norte” para o desenvolvimento dos trabalhos nesse campo, não podem ser o centro das atenções do poder público.

Não se pode permitir, ainda, que o Estado transforme programas de transferência direta de renda em “jargões” políticos que prometam uma resolução mágica para o problema da pobreza e da miséria, pois uma política assistencial, se aplicada dessa forma, além de transmitir uma falsa ideia de progresso e desenvolvimento humano, pode alienar a população beneficiária, condicionando-a a “eternizar” no Poder determinados partidos políticos, mediante voto de cabresto.

Nesse sentido, pode-se mencionar as recentes “ameaças” feitas no processo eleitoral de 2014 acerca da extinção do Programa Bolsa Família. Verifica-se, consoante noticiado por diversos meios de comunicação, que o partido da candidata oficial utilizou-se de expedientes para disseminar a ideia de que, caso não vencesse as eleições, o PBF seria extinto.¹⁷

Observa-se, pois, o apoderamento por parte de um partido político de uma política pública social, transformando-a em uma verdadeira política de governo, cercada de incertezas e inseguranças.¹⁸

¹⁷ Notícia disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/dilma-diz-que-bolsa-familia-vai-acabar-se-adversarios-forem-eleitos.html>> Acesso em: 2/2/2015.
<[http://www.dgabc.com.br/\(X\(1\)S\(lyqoawn4ovyt1shidab12vct\)\)/Noticia/864249/bolsa-familia-acaba-sem-o-pt-diz-dilma?referencia=buscas-lista](http://www.dgabc.com.br/(X(1)S(lyqoawn4ovyt1shidab12vct))/Noticia/864249/bolsa-familia-acaba-sem-o-pt-diz-dilma?referencia=buscas-lista)>. Acesso em: 2/2/2015.

¹⁸ Notícia disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/05/19/pf-vai-investigar-boato-sobre-suspensao-do-bolsa-familia.htm>> Acesso em: 2/2/2015.

Frisa-se que a distribuição de renda, ainda que esta possibilite que uma faixa da população brasileira que viva na extrema pobreza consiga dobrar, ou até mesmo triplicar seus rendimentos, permitindo seu acesso a insumos básicos para sua subsistência, deve vir acompanhada de outras políticas públicas. A inclusão social proposta pressupõe que o pobre e o miserável não apenas participem e usufruam das riquezas geradas na Nação, mas também se qualifiquem e participem na produção de riqueza. Devem ser criados mecanismos políticos que possibilitem a emancipação à pobreza.

Promover uma educação de qualidade, proporcionar saúde e atendimento médico a todos os pobres e miseráveis; realizar investimentos na criação de empregos, seja por meio da produção de bens, seja pela prestação de serviços, atrelados ao desenvolvimento humano, seria medidas necessárias e imperiosas para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República repisando a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais.

Em que pese não ser capaz de efetivar todos os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, visto não ser esse o seu objetivo, o PBF possui importante papel principalmente no que tange ao alívio da extrema pobreza e à redução da desigualdade social. Diante disso, não deve ser tratado institucionalmente como uma mera política de governo, sujeita ao alvedrio dos governos que se sucedem, mas sim, como uma política social de Estado, conforme se passa a demonstrar.

2.3 Bolsa Família como Política de Estado

De acordo com Silva (2006, p. 283), os direitos sociais adquiriram ascensão jurídica no momento em que as Cartas Políticas começaram a inseri-los em seu sistema, iniciando com a Constituição Mexicana de 1917. Em terras brasileiras, a primeira Constituição que teve em seu corpo a inclusão de um título destinado à ordem econômica e social foi a de 1934, a qual sofreu fortes influências da Constituição alemã de Weimar de 1919, permanecendo o mencionado título nas constituições ulteriores.

Cury (2005, p. 26) destaca que os direitos sociais foram introduzidos, no Brasil, na época da ditadura, quando o Poder Legislativo estava fechado ou era somente uma decoração, criando para a população uma imagem de centralidade do Poder Executivo.

Colaciona-se aqui o conceito de direitos sociais na visão de José Afonso da Silva:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (2006, p. 286-287).

Ainda, traz-se à baila um conceito de direito social abordado por Ingo Wolfgang Sarlet, em sua obra “A Eficácia dos Direitos Fundamentais”: “Os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios” (2004, p. 278).

Por fim, acerca dos direitos sociais já dizia José Gomes Canotilho: “Não basta, porém, argumentar e convencer. É necessário alicerçar juridicamente - e não apenas como imperativo moral! – o estatuto jurídico-constitucional dos direitos econômicos, sociais e culturais” (CANOTILHO, 2004, p. 99).

Tais direitos possuem como finalidade beneficiar as pessoas com insuficiência financeira, como afirma Bulos (2010, p. 783), assegurando-lhes uma posição de vantagem, direta ou indireta, a partir da efetivação da igualdade real. Muitos estudiosos do direito dividem os direitos em gerações, e os direitos sociais estão incluídos na “segunda geração” e têm como objetivo solicitar do Estado um dever de prestação, objetivando a igualdade no atendimento das necessidades sociais, econômicas ou culturais para concretização da vida em todas as suas potencialidades, como se extrai da obra de Moraes (2010, p. 511).

Ao contrário, os direitos denominados “primeira geração” tinham por base um dever de omissão, de modo que os direitos de liberdade eram saciados por uma abstenção, em atenção à esfera de ação pessoal exclusiva, por intermédio do poder estatal.

Na atualidade, as verbas públicas advêm das cobranças de tributos. Em razão disso, garantir a todos uma prestação somente no papel, sem haver mecanismos para a sua concretização, é enganar a expectativa contida no comando constitucional e, também, não conceder a efetividade contemporânea da ordem determinada da prestação (AMARAL 2001, p. 112).

Em razão disso, vários autores protestam acerca da efetividade das regras constitucionais que têm no seu bojo prestações positivas do Estado. Destaca-se o entendimento de Luis Roberto Barroso sobre o assunto:

Cabe, por fim, destacar uma peculiaridade que envolve a Constituição. O legislador constitucional é invariavelmente mais progressista que o legislador ordinário. Daí que, em uma perspectiva de avanço social, deve-se esgotar todas as potencialidades interpretativas do texto constitucional, o que inclui a aplicação direta das normas constitucionais no máximo possível, sem condicioná-las ao legislador infraconstitucional. Essa tarefa exige boa dogmática constitucional e capacidade para trabalhar o direito positivo. Para fugir do discurso vazio, é necessário ir à norma, interpretá-la, dissecá-la e aplicá-la. Em matéria constitucional, é fundamental que se diga, o apego ao texto positivado não importa em reduzir o direito à norma, mas, ao contrário, em elevá-lo à condição de norma, pois ele tem sido menos que isso (v. *supra*). O resgate da imperatividade do texto constitucional e sua interpretação à luz de boa dogmática jurídica, por óbvio que possa parecer, é uma instigante novidade neste país acostumado a maltratar suas instituições (1996, p. 260).

Percebe-se, com isso, que todas as regras constitucionais possuem eficácia, ainda que em grau inferior. Dessa forma, deve-se requerer do Estado um grande número de prestações possíveis.

Nesse seguimento, Amaral (2001) afirma que a máxima eficácia das regras de direito social transfere-se em máxima de alcance da norma. Contudo, não se visualiza nas doutrinas um estudo elaborado acerca dos respectivos direitos, ou seja, é sabido que é necessário dar eficácia aos direitos sociais postos na Carta Política, entretanto não há, por parte dos estudiosos, nada a respeito do seu conteúdo ou organização desses direitos.

O presente autor destaca, também, que o entendimento, por mais lógico que seja, não está preso, pelo menos na prática dos tribunais, a qualquer percepção dos direitos fundamentais, porém há um positivismo que está fora do tempo, assente na proposição de que, se encontra na lei, é direito, ligado a um ato de perceber enganado da efetividade das normas constitucionais.

Nesse sentido, observou-se que, nos objetivos estipulados pela autoridade promotora do programa Bolsa Família, são listados: combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local. Esses compromissos são também denominados condicionalidades. Todas essas condicionalidades se tratam de direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e que pretendem ser implementadas pela política pública social do Bolsa Família.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades têm sido cada vez mais empregados como instrumentos de combate à pobreza. Diversos países adotam combinações de concessão de auxílio financeiro com contrapartidas dos beneficiários em termos de uso de serviços sociais.

Ao mesmo tempo, avaliações de impacto têm mostrado que esses programas são meios efetivos de promoção de acumulação do capital humano entre domicílios pobres. Há claros exemplos de sucesso no aumento de matrículas escolares, de cuidados preventivos com a saúde e de consumo familiar.

A criação do Programa Bolsa Família representa iniciativa de grande importância nessa linha de atuação. Ao unificar as ações anteriores, o programa contribuiu para consolidar a estratégia de transferência de renda condicional no país, agora tendo como foco a unidade familiar, e não mais seus membros considerados em separado. Isso acaba contribuindo para a ampliação da cobertura, ao permitir a simplificação do acesso mediante atendimento de critérios de um só programa, bem como facilita o acompanhamento para que ainda não tenha ocorrido redução perceptível no nível de seu cumprimento.

O padrão atual de enfrentamento da “questão social” por parte do Estado brasileiro concentra-se nas políticas focalizadas de combate à pobreza. Nesse sentido, o Governo Federal tem ampliado seus investimentos na área de assistência social, especialmente via Programas de Transferência de Renda, no caso o PBF.

De acordo com Giovanni, Silva e Yasbek (2007), na transição do governo FHC para o governo Lula, no terceiro trimestre de 2002, foi realizado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Nesse ínterim, foi constatado que esses programas eram marcados por uma série de aspectos problemáticos, o que veio a justificar a necessidade de sua unificação. Dentre os

problemas apresentados pelos Programas de Transferência de Renda então em execução, podem ser apontados:

- a) Existência de programas concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e em seu público-alvo e implementados por Ministérios distintos;
- b) Ausência de uma coordenação geral e de planejamento gerencial dos programas, ocasionando desperdício de recursos e limitação de sua efetividade;
- c) Falta de vinculação com outras políticas setoriais emancipatórias que possibilitasse a autonomização das famílias após o desligamento dos programas e a superação da pobreza do grupo familiar;
- d) Fragmentação dos programas, havendo até competitividade entre os setores responsáveis, e falta de articulação com a esfera municipal no que diz respeito à oferta de contrapartidas pelas prefeituras;
- e) Orçamento alocado insuficiente, tornando os programas altamente focalizados e o valor monetário dos benefícios irrisórios, incapaz de produzir impactos significativos na população beneficiária;
- f) Identificação de problemas no Cadastro Único, instrumento de seleção das famílias a serem incluídas nos programas sociais do Governo Federal. (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007, p. 132-34).

Em conformidade com isso, consoante anteriormente mencionado, em outubro de 2003, o Presidente Lula criou o PBF, através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Mais tarde, essa medida foi convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004, unificando os seguintes Programas de Transferência de Renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão-Alimentação.

Como visto, o MDS é o responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do PBF, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Esse Ministério foi criado em janeiro de 2004, no governo Lula, agregando os Ministérios de Assistência Social e Segurança Alimentar, visando à elevação dos valores orçamentários para os programas e projetos na área social. (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007). No entanto, a gestão e a execução desse Programa são feitas de forma descentralizada, mediante a coordenação de esforços

das três esferas governamentais, observadas a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Apesar de a execução e da gestão do PBF serem descentralizadas, o seu financiamento é de competência exclusiva do Governo Federal, através de recursos provenientes das dotações alocadas aos Programas de Transferência de Renda e ao Cadastro Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

O PBF está inserido em um dos eixos do Fome Zero, o qual foi elaborado em 2001, ainda no governo FHC, pelo Instituto de Cidadania. Com a eleição do Presidente Lula, esse Programa, denominado de Estratégia Fome Zero a partir de 2005, ganhou destaque e passou a ser vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo concebido como principal estratégia de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil.

De acordo com o MDS (2012), o Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. [...] insere-se na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

No âmbito do Fome Zero, o PBF é considerado o carro-chefe, ao associar a transferência monetária mensal às famílias em condição de pobreza ou de extrema pobreza com o acesso aos direitos sociais básicos: alimentação, educação, saúde e assistência social.

De acordo com a legislação oficial, os objetivos básicos do Programa, em relação aos seus beneficiários, são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater à fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater à pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.¹⁹

Nesse sentido, articula-se em três dimensões essenciais: promoção do alívio imediato da pobreza, através de uma transferência monetária mensal; contribuição

¹⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

para o rompimento do ciclo da pobreza entre gerações, por meio de condicionalidades ou obrigações a serem observadas pelas famílias no campo da educação, saúde e assistência social, visando a ampliar o acesso delas aos direitos sociais básicos; objetiva levar essas famílias a uma autonomização progressiva, através da articulação com outros programas estruturantes que desenvolva as capacidades e potencialidades dessas famílias, de modo a lhes fornecer uma “porta de saída” da pobreza.

O público-alvo do Programa é constituído por dois grupos: famílias extremamente pobres e famílias pobres. Atualmente²⁰, famílias com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa (consideradas extremamente pobres) recebem o benefício básico, no valor de R\$ 77,00; caso haja filhos, receberá também o benefício variável, que é de R\$ 35,00 por cada criança ou adolescente de até 15 anos (no máximo cinco). Há também o benefício variável à gestante (concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição), e à nutriz (concedidos às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição), ambos no valor de R\$35,00.

Já as famílias com renda mensal por pessoa de R\$77,01 até R\$154,00 (consideradas pobres) recebem apenas o benefício variável de acordo com o número de filhos. Há também o benefício variável vinculado ao adolescente, pago a todas as famílias inseridas no Programa que possuam filhos adolescentes de 16 e 17 anos que estejam frequentando a escola (no máximo, dois adolescentes), no valor de R\$ 42,00.

Por fim, existe o Benefício para superação da extrema pobreza, calculado caso a caso, transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Verifica-se, pois, que o valor do benefício varia de caso a caso. Dessa maneira, as famílias que fazem parte do PBF recebem um benefício mensal que varia de R\$ 35,00 a R\$ 406,00 por mês, conforme a renda e a composição familiar.

Para fazerem parte do PBF, além de possuir os critérios de elegibilidade acima elencados, as famílias precisam se cadastrar no Cadastro Único (CadÚnico)

²⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 25 de setembro de 2014.

do Governo Federal. De acordo com o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007: “O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.”

Dessa maneira, esse cadastro mantém informações atualizadas de todas as famílias brasileiras em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros. Assim, a sua utilização pelas três esferas do governo ajuda a identificar potenciais beneficiários para os programas sociais, proporciona melhor focalização e evita a sobreposição de programas para uma mesma família. Discorrendo sobre a importância do CadÚnico para a política social brasileira, Barros, Carvalho e Mendonça (2010, p. 182) argumentam:

Em função do seu elevado grau de cobertura da população pobre do país, pela ampla variedade de informações sobre as suas condições de vida e por contar com nome e endereço desta população, o CadÚnico figura certamente entre as mais importantes fontes de informação sobre a população pobre [...] essa variedade de informações disponíveis sobre as famílias e a possibilidade de identificá-las leva este cadastro a ter inúmeras utilidades para a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país.

De fato, devido a sua função “diagnóstica”, o CadÚnico pode ser utilizado como um importante instrumento em prol da política social no Brasil, porquanto oferece condições de quantificar e mapear de forma individual, local e regional, as principais carências apresentadas pelas famílias cadastradas. Dessa maneira, o Poder Público tem a possibilidade de adequar a oferta de serviços públicos às verdadeiras necessidades apresentadas por essas famílias, possibilitando um melhor direcionamento dos recursos públicos.

A esfera municipal é a responsável pelo cadastramento das famílias e pelas ações de revalidação e atualização cadastral a cada dois anos. O objetivo do recadastramento é verificar se houve alterações nas condições de vida das famílias cadastradas, a fim de manter no Programa apenas aquelas que ainda estão dentro dos critérios de elegibilidade.

Após a coleta, os dados são repassados para o Agente Operador e Pagador do Programa – a Caixa Econômica Federal –, responsável por atribuir o Número de Identificação Social (NIS) ao representante legal do benefício. Através do NIS, torna-

se possível localizar as pessoas cadastradas, atualizar os dados cadastrais e verificar a situação do benefício.

Com base nos dados do CadÚnico, o MDS seleciona mensalmente, de forma automática, as famílias que serão beneficiadas pelo PBF, utilizando o critério de menor renda per capita e outros indicadores apontados no Cadastro das famílias concorrentes ao Programa.

Para permanecerem no PBF, as famílias precisam cumprir compromissos nas áreas de saúde, educação e assistência social – as chamadas “condicionalidades” –, cujo objetivo exposto é ampliar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos. As condicionalidades, ou contrapartidas, são as seguintes: na saúde, cumprir o calendário de vacinação em dia para as crianças entre zero e sete anos, levá-las para pesar e medir; além disso, as gestantes devem realizar o pré-natal e o acompanhamento pós-parto; na educação, frequência escolar mínima de 85% por mês das crianças de seis a 15 anos e de 75% dos adolescentes de 16 e 17; quanto à assistência social, frequência das crianças identificadas em risco de trabalho infantil nas atividades socioeducativas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

O não cumprimento dessas condicionalidades implica em sanções graduais para a família beneficiária: no caso da primeira situação de descumprimento, a família recebe uma carta de advertência e um aviso no terminal bancário, sem prejuízo para o recebimento do benefício. Se o descumprimento persistir, sem justificativa, dois meses depois, outra carta é enviada, e outro aviso eletrônico, postado; e o benefício fica temporariamente bloqueado, podendo, no entanto, ser sacado no mês seguinte de forma retroativa. Caso a rodada de avisos ocorra pela terceira vez consecutiva, o benefício é suspenso por um mês, não podendo ser retirado posteriormente. Na quarta rodada, há a suspensão da transferência monetária por dois meses. Na quinta rodada, finalmente – após um ano de descumprimento das contrapartidas –, o benefício é cancelado, e outra família passa a receber a Bolsa. No caso de cancelamento do benefício, a família somente poderá retornar ao Programa após o prazo de 180 dias, caso ainda esteja dentro dos critérios de elegibilidade e exista disponibilidade orçamentária e financeira para a concessão de novos benefícios no município.

Havendo o descumprimento das condicionalidades, o município deve realizar um acompanhamento junto às famílias, para identificar os motivos dessa ocorrência

e executar ações que superem essa situação. Nesse sentido, o PBF deve ser operacionalizado de forma articulada a uma Rede Nacional de Proteção Social, ancorado nas políticas públicas e de Assistência Social. A esse respeito, Cunha (2009, p. 340-41) argumenta:

Essa concepção de condicionalidade, como reforço ao direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento for compartilhado pelas três esferas de governo, pela sociedade e pelas próprias famílias. O alcance desse propósito requer uma abordagem intersetorial, na qual o acompanhamento das famílias seja feito de forma articulada por equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que no município, respondam por ações que propiciem a inserção social e a emancipação das famílias em situação de pobreza.

A identificação, o acompanhamento e o encaminhamento das famílias inseridas no PBF aos programas, projetos e serviços da Rede de Proteção Social são feitos especialmente através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Por meio dessa instituição, buscam-se o fortalecimento e a articulação do referido Programa com as demais políticas públicas setoriais, visando ao desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas das famílias sujeitas a ter direito ao Bolsa Família, de modo a levá-las a uma autonomização progressiva em relação ao Programa e à superação de sua situação de pobreza.

Para além dessas questões mais objetivas, relacionadas à natureza, ao desenho e à operacionalização do PBF, há alguns de seus aspectos e significados importantes que precisam ser problematizados. Há muitas controvérsias no campo social acerca do real potencial desse Programa de provocar uma mudança efetiva na estrutura concentradora de riqueza existente no Brasil e de alterar significativamente o quadro de pobreza e desigualdade social que marca a sociedade brasileira.

Por um lado, há muitos estudiosos da temática que enfatizam vários aspectos positivos e inovadores do PBF no campo do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Defendem que esse Programa se configura como uma das possíveis estratégias de redistribuição de renda no Brasil, país marcado historicamente pela situação de extrema concentração de renda e de propriedade. Outra vantagem apontada por eles é a boa focalização do Programa, por se voltar para populações historicamente excluídas das políticas sociais brasileiras.

Um das grandes inovações mencionadas pelos defensores dessa proposta

é que o Programa foi criado por lei específica, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, uma norma legal federal votada e aprovada pelo Congresso Nacionalo que, segundo Cunha “[...] dá mais estabilidade e perspectiva de continuidade à sua implementação.” (CUNHA, 2009, p. 336).

Além disso, o fato de a transferência monetária ser feita diretamente às famílias, através da rede bancária, diminui as possibilidades do uso de clientelístico do Programa para fins eleitoreiros, prática tão comum nas políticas sociais brasileiras, especialmente no campo socioassistencial.

Cunha (2009) faz referência a outros três aspectos positivos presentes no desenho do Programa e que merecem ser destacados: o foco prioritário na família, em consonância com o primeiro princípio da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e um dos eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a matricialidade sociofamiliar; o fato de o(a) representante legal para o recebimento do benefício ser preferencialmente a mulher; e a autonomia da família para decidir como o recurso recebido vai ser gasto. A autora explica:

Uma característica de fundamental importância e que merece destaque é o foco no núcleo familiar integral, e não os membros da família individualmente, como unidade da ação do PBF. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). É uma diferença vital em relação às experiências anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação [...] Segundo, mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. Estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família [...] Terceiro, a família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro recebido. Para o PBF, ninguém melhor que a família para decidir onde o recurso financeiro é exigível, quais as necessidades da família devem ser satisfeitas, qual a melhor decisão alocativa em proveito de toda a família. (CUNHA, 2009, p. 342-43).

Silva (2008) menciona que outro aspecto inovador do Bolsa Família é o desenvolvimento de ações complementares, terceira dimensão do Programa, junto às famílias beneficiárias, mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho, permitindo uma melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar. (SILVA, 2008, p. 37).

No ano de 2010, um avanço no campo das ações complementares do PBF foi

a criação do Programa Próximo Passo, o qual, através da articulação entre o Governo Federal e empresários, visa a promover a qualificação social e profissional dos beneficiários do PBF, a partir da oferta de cursos de formação e especialização técnica. O Próximo Passo possui três eixos: primeiro, os cursos estão ligados a setores que, atualmente, estão em expansão no Brasil, como construção civil e turismo; segundo, prima pela qualidade do aprendizado, para que as pessoas inseridas no Programa tenham maior chance de inserção no mercado de trabalho; terceiro, busca parcerias entre o Governo Federal e setores empresariais, para que os alunos sejam contratados por esses setores. A execução dos cursos é de responsabilidade dos estados, municípios e entidades sem fins lucrativos especializadas em formação profissional (WEISSHEIMER, 2010, p. 14-15).

Além disso, o alcance social do PBF e seu significado na vida das populações beneficiárias não podem ser subestimados. Podemos afirmar que o Programa, atualmente, com mais de 13 milhões de famílias atendidas, é uma das maiores políticas sociais brasileiras em número de beneficiários. De acordo com Sátyro e Soares (2010, p. 33), o Bolsa Família “[...] é superado em número de beneficiários apenas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que, a princípio, cobre toda a população brasileira, pela educação pública, com 52 milhões de alunos, e pela Previdência Social, com 21 milhões de benefícios concedidos”.

Outro dado importante, que não pode ser desconsiderado, é a expansão e a evolução progressiva do Programa desde o ano de sua criação. Atualmente, a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios participam da gestão compartilhada do PBF.

O número de famílias beneficiárias saltou de 3,6 milhões, em 2003, para 12,9 milhões, em 2011, o que corresponde a cerca de 50 milhões de beneficiados e a um aumento progressivo de mais de 200%. Assim, o PBF está presente na vida de um em cada quatro brasileiros, demonstrando a amplitude desse Programa socioassistencial.

De acordo com alguns especialistas, a cobertura de praticamente todo o universo das famílias brasileiras em condição de pobreza é mais um dos aspectos inovadores do Programa, constituindo-se como “[...] um feito sem precedentes na história da assistência social no Brasil.” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 59).

Outro aspecto de extrema relevância acerca do PBF diz respeito à sua

contribuição para a queda dos índices de pobreza e desigualdade no Brasil, no cumprimento das metas estabelecidas, e ao seu impacto nas condições de vida das populações pobres, conforme demonstrado por várias pesquisas realizadas.

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) de 2006 apontam a queda na desigualdade de renda no Brasil e, com isso, a redução da pobreza extrema e da pobreza. Esse estudo comprova que, a partir de 2004, a pobreza extrema caiu 4,9 pontos percentuais/ano; e a pobreza, 2,7 pontos/ano, o que é atribuído à estabilidade da moeda, à diminuição do desemprego, ao reajuste do salário-mínimo em índices superiores à inflação e à expansão dos Programas de Transferência de renda do Governo Federal, a exemplo do PBF e da melhor focalização desse Programa nos pobres. (IPEA, 2007).

Com base nos dados da quarta edição do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM/2010), o Brasil já reduziu, em muito, a pobreza extrema no país. Esse relatório se baseia em um critério internacional, no qual os extremamente pobres são aqueles que vivem com menos de U\$ PPC 1,25/dia²¹. Segundo dados desse estudo, em 1990, 25,6% da população brasileira encontravam-se entre os extremamente pobres, ou seja, um em cada quatro brasileiros; no entanto, em 2008, ocorreu uma acentuada redução da pobreza, pois apenas 4,8% da população eram considerados pobres, com base no critério internacional. Em números absolutos, isso quer dizer que, entre 1990 e 2008, o número de pobres no Brasil caiu de 36,2 milhões para 8,9 milhões, embora a população brasileira tenha passado, nesse mesmo período, de 141,6 milhões para 186,9 milhões de pessoas²².

O principal Objetivo do Desenvolvimento do Milênio é a erradicação da extrema pobreza e da fome no mundo. De acordo com o estudo citado, o Brasil avançou nesse sentido, pois atingiu, em 2005, a meta que o primeiro Objetivo de

²¹ O Banco Mundial usa na computação de suas taxas de extrema pobreza uma linha de extrema pobreza média internacional de US\$ PPP 1,25/dia. Este é o indicador de extrema pobreza adotado pelas Nações Unidas para monitorar a meta de reduzir à metade a extrema pobreza até 2015, na Agenda de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Tal referência deriva de estudos realizados pelo Banco Mundial em alguns países, usando resultados provenientes de amostras localizadas nesses países (isto é, amostras não necessariamente representativas do padrão nacional de consumo desses países), procurando identificar um piso médio que pudesse ser usado nas comparações internacionais. A aplicação da metodologia PPP – é usada para permitir a comparação da incidência da pobreza nos países tendo por base um parâmetro comum, face às diferenças no poder de compra das linhas nacionais de pobreza. PPP: Purchase Power Parity. Em português, Paridade do Poder de Compra (PPC).

²² IPEA. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

Desenvolvimento do Milênio estabeleceu para ser cumprida em 25 anos, entre 1990 e 2015: reduzir a pobreza extrema pela metade. Dados atualizados demonstram, ainda, que a pobreza extrema no Brasil, hoje, corresponde a menos de um quinto da de 1990. O relatório comprova, assim, como os dados da PNAD demonstram, que o desempenho do Brasil na redução da fome e da extrema pobreza deve-se: à estabilidade macroeconômica; ao Sistema de Proteção Social, delineado pela Constituição Federal de 1988 – acrescido de Programas de Transferência de Renda, que foram unificados e expandidos a partir de 2003/2004; e à valorização real do salário-mínimo.

Costanzi e Fagundes (2010) apontam que outro impacto importante dos benefícios do PBF está relacionado ao aumento da renda das famílias beneficiárias. Baseando-se numa análise dos dados do CadÚnico, cedidos pela SENARC/MDS, os autores afirmam:

Para o Brasil, como um todo, a renda mensal média per capita cresceu de R\$51,09, antes do benefício, para 78,12, depois do benefício (alta de R\$52,9%). Portanto, os referidos benefícios levam a média per capita de um nível abaixo da linha de extrema pobreza, utilizada pelo Programa (R\$70,00), para um nível acima desta. (COSTANZI; FAGUNDES, 2010, p. 258).

No tocante às condicionalidades do Programa, Albuquerque, Almeida e Rizzoti (2010) destacam que elas podem contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres. Os autores chegaram a essa conclusão com base nos resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa-Família (AIBF), realizada pelo consórcio IFPRI (*International Food Policy Research Institute*). Eles assinalam que os dados da avaliação realizada apontam que:

[...] no ano de 2009 a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade, beneficiários do PBF, era maior do que a dos jovens não beneficiários com o mesmo perfil; a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos, comparada aos não-beneficiários, é maior, assim como são melhores as taxas de progressão escolar entre os beneficiários do Programa. A frequência escolar de crianças e adolescentes de seis a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais, maior em comparação com a frequência escolar entre as famílias não beneficiárias. Foi ainda registrado impacto positivo sobre as gestações (realização de mais consultas de pré-natal pelas grávidas) e sobre a vacinação em dia entre os membros das famílias beneficiárias do PBF. (ALBUQUERQUE; ALMEIDA; RIZZOTI, 2010, p. 153).

De acordo, entretanto, com Weissheimer (2010, p. 11): “O impacto mais

imediatamente do Programa Bolsa-Família sobre os cidadãos brasileiros beneficiados é possibilitar a conquista do primeiro degrau dos direitos fundamentais: o direito à alimentação adequada”.

Um estudo coordenado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), publicado em 2008, sobre as Repercussões do PBF nas condições de Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas demonstrou que, de acordo com os titulares do PBF, cerca de 87% do recursos recebidos pelo Programa é gasto com alimentação (no Nordeste, chega a 91%). O estudo demonstrou ainda mudanças positivas no consumo alimentar após o recebimento do benefício, com um aumento do consumo, em geral, em todos os grupos alimentares. A pesquisa revelou também que a possibilidade de crédito mediante o recebimento do benefício de maneira regular abre novas perspectivas de consumo e de atendimento às necessidades das famílias, como o acesso ao material escolar, vestuário, remédios, gás, luz, água, entre outras. (MENEZES, 2008).

Para além dos números e pontos positivos acentuados acerca do PBF, o desenvolvimento desse Programa tem gerado polêmicas no que diz respeito a alguns aspectos relativos a sua concepção, desenho, operacionalização e ao seu real impacto na redução dos índices de pobreza e desigualdade social e de “emancipação” das famílias beneficiárias.

Uma das críticas feitas pela literatura especializada diz respeito ao status do Programa. Embora o PBF seja uma norma legal federal votada e aprovada no Congresso Nacional, como já mencionado, ele não seria direito constitucional, estando condicionado às possibilidades orçamentárias da União. A Lei 10.836/2004, que cria o PBF, em art. 6º, declara que: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004).

Assim, uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, mesmo que seja elegível para tal, o que tem levado alguns autores a caracterizar o Bolsa Família como um “quase-direito”. Nesse sentido, Cotta e Paiva (2010, p. 73) asseveram: “[...] dado que se assume que os cidadãos são titulares de direitos que o Estado tem a obrigação de garantir [...] o PBF já começa errado, pois não reconhece o direito de todos os cidadãos elegíveis à segurança de renda via transferências governamentais”.

Situação diversa ocorre, a título de exemplo, com o Benefício de Prestação

Continuada (BPC), que se constitui como o direito a um salário-mínimo mensal, constitucionalmente garantido. Assim, todos aqueles que preenchem os requisitos de elegibilidade são contemplados e tornam-se beneficiários, independentemente da situação orçamentária do Governo.

A contrário senso, o presente trabalho visa a defender a tese de que o programa Bolsa Família encontra-se, implicitamente, constitucionalizado, nos termos do art. 5º, §2º, da CF, visto que se trata, consoante fartamente demonstrado, de uma política pública efetivadora de direitos fundamentais sociais. Por ser assim, deve ser considerado como uma política de Estado, imune a investidas politico-eleitoreiras, em virtude do princípio da Vedação ao Retrocesso Social, tão caro ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O capítulo seguinte abordará a referida tese, demonstrando que a proteção constitucional dos direitos fundamentais sociais também abarca a proteção das políticas públicas que o efetivam – constitucionalização implícita do Bolsa Família.

CAPÍTULO 3

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO IMPLÍCITA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Para compreender melhor o conteúdo normativo do princípio da vedação do retrocesso social e sua relação com o Programa Bolsa Família, far-se-á no, presente capítulo, um apanhado de conceituações e análises empreendidas na doutrina brasileira sobre o tema.

3.1A Guarida Constitucional do Bolsa Família

Os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, conforme mencionados anteriormente, podem ser resumidos assim: 1) a família precisa estar incluída na base nacional do CadÚnico, isto é, o órgão municipal responsável pelo cadastramento deve transmitir as informações da família para a Caixa Econômica Federal e esperar o retorno positivo do processamento e 2) renda familiar de até R\$ 77,00 por pessoa (famílias em situação de extrema pobreza) ou renda familiar entre R\$ 77,01 e R\$154,00 por pessoa (famílias em situação de pobreza).

Importa frisar que a seleção é feita por meio do CadÚnico, em um processo exclusivamente técnico e impessoal o que, muitas vezes, é visto como uma virtude e, em outras vezes, como uma distorção. Aqueles que o consideram virtude apoiam-se no combate à tradição clientelística das políticas sociais, em que os gestores municipais costumam, em troca de ganho político, “negociar” com os cidadãos direitos devidos. A distorção diz respeito ao fato de que, muitas vezes, famílias em situação de necessidade extrema, ou de renda não tão desfavorável, mas em estado de vulnerabilidade não sejam selecionadas já que o principal critério de elegibilidade é baseado unicamente na renda familiar

O processo de concessão pode ser sinteticamente descrito da seguinte forma: mensalmente, a Caixa (Caixa Econômica Federal), agente operador do CadÚnico e do PBF, realiza uma pesquisa na base nacional do CadÚnico e identifica as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa.

As informações são organizadas por município e encaminhadas para a SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social), que fará a concessão dos benefícios baseada na estimativa de famílias pobres, na cobertura atual do programa frente a essa estimativa, bem como no planejamento das metas mensais elaborado em função da disponibilidade orçamentária e financeira existente.

Vale ressaltar que a estimativa de pobreza pode ser flexibilizada para cada município, permitindo a inclusão de famílias acima desse limite. As famílias oriundas dos programas anteriores têm prioridade sobre as famílias novas, de modo a cumprir com o objetivo de unificação. Ainda, as famílias marcadas no CadÚnico como indígenas e quilombolas têm acesso prioritário.

A SENARC devolve para a Caixa a relação com o número de famílias a serem incluídas e que deverá ser sempre menor ou igual à quantidade originalmente pesquisada, para que sejam tomadas as providências relativas à geração de folha de pagamento, à emissão de cartão, etc. Todo esse procedimento é baseado em número de famílias e não em quais famílias devem ser incluídas. Como visto, o Programa Bolsa Família vincula o benefício pago ao cumprimento de contrapartidas por parte das famílias contempladas: frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos superior a 85%, acompanhamento de saúde para as crianças entre 0 e 6 anos e consultas de pré-natal para as gestantes.

Estabelece-se, nessa associação entre o alívio imediato da pobreza e as condicionalidades, uma solidariedade intergeracional, ou seja: por meio do alívio imediato da pobreza proporcionado pela transferência de renda, aumenta-se a possibilidade para que a nova geração desenvolva capacidades, por meio do acesso à escola e aos serviços de saúde.

Nas palavras de Cohn e Fonseca, seu objetivo (das condicionalidades) é associar o complemento de renda assegurado pelo programa ao acesso das crianças e dos adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola, à inserção dos grupos familiares na rede de saúde, com especial ênfase nas crianças, gestantes e nutrízes, e na rede de proteção social, além de garantir que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil (COHN e FONSECA, 2004, p. 14).

Interessante notar que, ao contrário dos programas europeus de garantia de renda mínima, as condicionalidades impostas às famílias pelo PBF estão associadas a políticas de caráter universal - educação e saúde - garantidas,

constitucionalmente, à população, como um direito social. Aqui, as condições que devem ser cumpridas são, ao mesmo tempo, direitos sociais dos indivíduos. Esse é mais um paradoxo? Os dirigentes do Programa têm respondido a essa pergunta negativamente, argumentando que o monitoramento das condicionalidades, antes de ter como objetivo alguma repercussão no benefício da família, são indicadores de vulnerabilidade. Descumprida a condicionalidade (que também é um direito) é desencadeado um processo muito moroso e improvável de descredenciamento da família beneficiária, o que raramente acontece.²³

A regulamentação do Programa prevê um longo caminho até a retirada da família de sua proteção. Ao primeiro descumprimento, a família é advertida por meio de correspondência, que a informa dos compromissos com a frequência escolar e com a saúde. Em seguida, está previsto um bloqueio temporário do benefício, sendo o desbloqueio automático já no mês seguinte e o recebimento da parcela anterior. Persistindo a situação de descumprimento, o benefício é suspenso por dois meses. Mas, essa sanção pode ser aplicada até duas vezes. Apenas então, se ainda a família não voltar a regularizar a sua situação, o benefício é cancelado. O processo demora praticamente um ano.

Cancelar um benefício por descumprimento de condicionalidades significa o fracasso de todo o poder público. Sabem-se o nome, o endereço, o responsável legal pela criança e sabe-se que não está indo à escola. É preciso resgatar essa criança. Investigar o porquê, ou os porquês, da sua ausência. Precisam-se criar mecanismos para trazê-la de volta.

O tema das condicionalidades é sempre muito controverso. Muitos dos que as criticam o fazem por dois motivos principais. O primeiro vem daqueles que militam na área dos direitos humanos. Para estes, as condicionalidades significam uma ameaça ao pleno exercício dos direitos, em especial do direito humano à alimentação, a ser assegurado pelo simples fato de existirem como seres humanos, já que o benefício seria a via de realização desse direito para quem não pode ter as suas necessidades mínimas satisfeitas pelos seus próprios meios. Nesse sentido, o Programa deve ser visto, ele próprio, como um direito de cidadania indisponível.

²³ Notícia disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social/Relat%C3%B3rio%20de%20acompanhamento%20do%20PBF_janeiro_0.pdf> Acesso em 1/3/2015.

O segundo motivo compreende a crítica de que a existência de condicionalidades no programa parte da noção de que as pessoas não acessam os serviços de saúde e de educação, porque não querem ou não são orientadas a fazê-lo, ressaltando o equívoco desse entendimento na própria insuficiência dessas políticas em todo o território nacional e a realidade de exclusão em que vivem as famílias. A insuficiência de que fala esse argumento, no entanto, parece ser uma justificativa bastante importante para a implementação de condicionalidades, no sentido de forçar uma busca ativa pelos serviços. Ora, apesar de estarmos falando de políticas universais, sabemos dos problemas de oferta e demanda existentes. Desse modo, é fundamental identificar as lacunas de serviços e fazer isso a partir de um pleito da própria população. Vale dizer que, na legislação, o descumprimento das condicionalidades, por falta de oferta do serviço, não é penalizado.

Percebe-se, pois, que a visão que predomina a respeito das condicionalidades, da qual compartilha-se, é a de que o Programa atua como um promotor de acesso a direitos. Assim, ao induzir a utilização de serviços, constitucionalmente garantidos a todos, o PBF contribui para criar sujeitos de direitos. Nessa visão, destaca-se a concepção contratual das condicionalidades: tanto o poder público, quanto as famílias, devem cumprir seus papéis. Sobre isso, Cohn e Fonseca (2004) argumentam:

As condicionalidades são concebidas como um contrato entre as partes, para que as famílias invistam naquilo que permitirá o desenvolvimento de suas capacidades para que possam, com a presença de políticas governamentais de natureza mais estrutural, dispor de condições mínimas necessárias para garantir para si a possibilidade de um processo de inclusão social sustentável (COHN e FONSECA, 2004, p.14).

Convém observar que essa relação é assimétrica e, desse modo, o Estado deve assumir mais responsabilidades. A prática, no entanto, mostra que o ônus pelo cumprimento das condicionalidades recai sobre a família, tendo como consequência concreta a perda do seu benefício, não havendo nenhuma sanção ao poder público caso a oferta do serviço seja insuficiente.

O problema, portanto, não recai exatamente na concepção das condicionalidades, mas na forma como estas são implementadas. Uma das grandes virtudes das condicionalidades é a de provocar uma prática intersetorial na gestão do Programa, pois, de fato, são as antigas áreas setoriais - educação e saúde - que

se encarregam do acompanhamento, monitoramento e informação do benefício. Tal prática é ainda incipiente, em razão da dificuldade de ser praticada. A experiência de articular áreas distintas, que não se integravam, tem se mostrado muito positiva para o estabelecimento de complementariedades entre políticas públicas sociais.

Do ponto de vista da intersectorialidade, as políticas sociais se complementam: o aluno assiste melhor à aula se estiver alimentado, se sua casa tiver luz e água, se usar de meio de transporte para chegar à escola, se sua saúde estiver cuidada e se tomar os remédios necessários (SPOSATI, 2004, p. 39). Dentro da estrutura administrativa do MDS, a área responsável pelo acompanhamento das condicionalidades da saúde é a Coordenação Geral da Política de Nutrição e Alimentação (CGPAN), do Departamento de Atenção Básica (DAB), da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). O acompanhamento é realizado, semestralmente, por meio do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que é acessado, via internet, pelas Secretarias Municipais e Estaduais de saúde. O sistema disponibiliza a relação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com perfil de acompanhamento pela saúde. A equipe municipal tem a opção de imprimir esse formulário, que já contém os nomes e endereços dos beneficiários a serem acompanhados. Nesse mesmo formulário, deve ser registrado o dado de vacinação das crianças e o pré-natal das gestantes identificadas. Após preenchidos pelos agentes de saúde ou equipes da Saúde da Família, os formulários devem ser digitados no sistema.

Os números do acompanhamento da condicionalidade de saúde vêm sendo incrementados regularmente, isto é, período por período. São cerca de 9,5 milhões de famílias e 5,6 milhões de crianças a serem acompanhadas, das quais cerca de 33% e 40%, respectivamente, o foram, de fato, em 4.764 municípios. O controle da frequência escolar é responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do MEC. De acordo com a Portaria Interministerial MDS/MEC n. 3.789, de 17 de novembro de 2004, as Secretarias Municipais de Educação deveriam informar, a cada bimestre, a frequência escolar, mas, devido a problemas operacionais, o controle vem sendo realizado trimestralmente. O registro é feito no Sistema de Controle da Frequência Escolar, via Internet, acessado por meio da página da Caixa, que é o órgão responsável pelo desenvolvimento desse aplicativo. A cada período, as Secretarias Municipais de Educação acessam a lista de alunos que devem ter sua frequência registrada e encaminham-na para as escolas correspondentes, que deverão

retornar com a informação para a devida digitação no sistema. No último período de apuração, 11,4 milhões de crianças/adolescentes (70%), do total de 16,2 milhões, tiveram sua frequência informada pela quase totalidade dos municípios, 5.329, e quase 90% das escolas. Destas, apenas 549 mil (4,8%) não cumpriram com os 85% de frequência exigida.

A realização do acompanhamento das condicionalidades exige dos três Ministérios envolvidos um grande esforço de mobilização dos gestores municipais. Em 2006, a SENARC desenvolveu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), na qual 50% do valor é composto pelos resultados obtidos no acompanhamento das condicionalidades. Com base nesse índice, o município passou a receber recursos financeiros para serem utilizados na gestão do Programa.

Do ponto de vista da fiscalização e do controle, o PBF aposta, basicamente, em duas estratégias. A primeira é a constituição, prevista em lei, das instâncias de controle social (ICS). Essas instâncias devem contar, na sua composição, com a participação de representantes da sociedade civil e do governo, devendo ser observada a intersectorialidade, ou seja, os seus membros devem atuar preferencialmente nas áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar e criança e adolescente. Não há, todavia, necessidade da criação de uma estrutura nova. A critério do poder público municipal, pode-se designar uma instância já existente, desde que observados os critérios de paridade e intersectorialidade.

Por ser um programa focalizado, o Bolsa Família torna-se vulnerável a armadilhas do desemprego e da pobreza, entre outros riscos. No Brasil, essas armadilhas se transfiguram em fraudes ou omissões quanto à realidade da situação econômica da família, reforçada pela enorme informalidade do mundo do trabalho, principalmente na camada da população atendida pelo Programa.

Assim, o Bolsa Família lida constantemente com denúncias de diversas ordens, de certa forma apoiados e incentivados pelo poder público e a imprensa, e com ataques a sua eficiência e efetividade. Podemos associar tal situação à falta de tradição de se lidar, no Brasil, com a linguagem dos direitos sociais, deslocando a atuação das políticas públicas, em especial as de assistência social, do campo da cidadania para o da ajuda, no qual o demandante de um serviço deve apresentar-se como portador de uma falta (SPOSATI et al, 1989), sem falar nas práticas clientelísticas ainda tão presentes nas políticas sociais brasileiras.

Diante de todo o exposto, é forçoso reconhecer que o PBF possui, como primordial objetivo, a efetivação de direitos fundamentais sociais previstos constitucionalmente, tais como o direito à saúde, à educação e à alimentação adequada.

A despeito de alguns questionamentos quanto à sua perpetuação e efetivo empoderamento dos hipossuficientes, vem cumprindo o seu papel legal de alívio imediato da pobreza e superação das situações de risco social enfrentadas por grande parcela da população.

Desse modo, por se reconhecer o PBF como uma política pública social de efetivação de direitos fundamentais sociais, uma efetiva política de Estado, tais como, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), seguro-desemprego, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), entre outras, é imperioso reconhecer que o Programa está implicitamente constitucionalizado, nos termos do art. 5º, §2º, da CF, como mencionado no Capítulo 1.

Tal entendimento, somado à vedação ao retrocesso social, impede que o Programa seja extinto por Governos que se sucedem, mitigando a prática eleitoral clientelista e favorecendo o aperfeiçoamento deste.

3.2A Vedação ao Retrocesso Social Aplicada às Políticas Públicas

O princípio da proibição de retrocesso social também é chamado de princípio da vedação de retrocesso social, princípio do não retrocesso social, princípio do não retorno da concretização, entre outros.

De acordo com Derbli (2007), adota-se usualmente a expressão “proibição de retrocesso social”, tal qual a emprega a doutrina e a jurisprudência de Portugal, ainda que a denominação tenha sido originalmente formulada pelo pensamento alemão.

Segundo Machado, o princípio da proibição de retrocesso social foi formulado na Alemanha, em 1978, quando Konrad Hesse elaborou a chamada “teoria da irreversibilidade”. De acordo com essa teoria, seriam inconstitucionais as medidas que visassem a eliminar o patamar de desenvolvimento social estabelecido pelas regulamentações estatais (MACHADO, 2011).

Silva foi o primeiro doutrinador brasileiro a enfrentar a questão da existência de um princípio de vedação de retrocesso social no campo do Direito Constitucional nacional. Segundo o autor, as normas que definem direitos sociais são dotadas de natureza programática e, assim, limitam-se a traçar programas de ações para os órgãos estatais e fins sociais a serem perseguidos pelo Estado. Para que possam produzir seus efeitos próprios, as normas programáticas exigem a edição de um ato normativo infraconstitucional. Essa edição do ato normativo correspondente à norma constitucional programática por parte do legislador enseja uma verdadeira “imposição constitucional de atividade legiferante”, ou seja, possui caráter obrigatório (SILVA, 2002, p. 138).

No mesmo sentido, Carvalho afirma que:

(...) ao editar normas constitucionais ou medidas administrativas que concretizem normas constitucionais, o Poder Público nada mais está fazendo do que cumprindo uma imposição que lhe foi determinada pelo constituinte: a de implementar, na máxima medida possível, os direitos sociais fundamentais previstos constitucionalmente, naquilo que for de sua competência. (CARVALHO, 2011. p. 261).

Os direitos constitucionais sociais, para Silva, são direitos fundamentais, previstos em normas dotadas de imperatividade, inclusive em relação à atuação do legislador ordinário. Sobre os direitos constitucionais sociais deve incidir o art. 5º, §1º, da Constituição Federal de 1988, a fim de garantir a maior aplicabilidade e eficácia possíveis.

Nesse sentido, o autor admite indiretamente a proibição constitucional de retrocesso social, já que a lei nova não pode desfazer os efeitos da norma constitucional já alcançados pela aplicação da lei anterior (SILVA, 2002).

Reis (2011) reforça que o princípio da vedação do retrocesso social enuncia que os níveis sociais já alcançados e protegidos pelo ordenamento jurídico não podem sofrer rebaixamento, seja por meio de normas supervenientes, seja por meio de uma interpretação restritiva.

Para Delgado (2011, p. 66), é “pela vedação a qualquer medida de retrocesso social que os Direitos Humanos demonstram seu caráter progressivo decisivo”. Esse caráter progressivo pode ser compreendido sob duas perspectivas que se complementam. Sob uma perspectiva estática, enuncia um “núcleo duro” de direitos a serem efetivados, independentemente das condições econômicas e culturais de

cada país ou do seu processo de internalização de tratados internacionais. Sob uma perspectiva dinâmica, as normas internacionais devem aperfeiçoar a legislação nacional, sempre em busca da melhoria do padrão de proteção firmado.

Carvalho (2011) afirma que o princípio da vedação do retrocesso social impede que o legislador revogue, total ou parcialmente, a regulamentação de direitos sociais, salvo se estabelecer uma compensação ou substituição. Tal princípio abrange, ainda, a supressão arbitrária do nível de concretização legislativa de direitos fundamentais sociais. Para o autor, todo e qualquer direito fundamental objeto de desenvolvimento legislativo goza da proteção contra o retrocesso social.

Segundo Barroso (2003, p. 158), o princípio da vedação do retrocesso social encontra-se implícito no ordenamento brasileiro. Para ele, um direito instituído por lei que regulamente um mandamento constitucional não pode ser suprimido arbitrariamente. O autor admite que o princípio da vedação do retrocesso social se aplique, em tese, aos casos nos quais um direito constitucional dependa de intermediação legislativa, para além da mera regulamentação infraconstitucional das normas constitucionais programáticas. Assim, “será inconstitucional a lei que, revogando a disciplina legal que deu maior eficácia à norma constitucional, retornar a um preexistente estado de omissão legislativa.”

Barcellos (2001), por sua vez, caracteriza a vedação do retrocesso social como uma modalidade de eficácia jurídica das normas constitucionais. Assim, a autora associa diretamente a proibição do retrocesso aos princípios constitucionais.

Em artigo escrito em conjunto por Barcellos e Barroso (2003), os autores enunciam que a vedação do retrocesso implica na invalidação da revogação de normas que, ao regulamentar um princípio constitucional, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação seja acompanhada de um mecanismo substitutivo ou equivalente. Na visão dos autores, a proibição do retrocesso refere-se especificamente às normas infraconstitucionais que regulamentem direitos fundamentais.

Bonna (2008) esclarece que não se trata de invalidar a substituição de medidas igualmente tendentes a concretizar a norma constitucional, mas daquelas que representem um esvaziamento do conteúdo da norma em questão. Nas palavras da autora:

Frise-se que não se trata de invalidação da substituição de medidas igualmente tendentes a concretizar determinada norma constitucional, mas daquelas que representem significativo esvaziamento do comando maior. A discricionariedade do legislador quanto a escolhas de políticas públicas de realização dos direitos fundamentais remanesce incólume; o que não se admite é apenas a restrição injustificada de um direito já incorporado no patrimônio jurídico do cidadão (BONNA, 2008, p. 63).

Assim, os direitos sociais, uma vez concretizados pela legislação infraconstitucional, não podem ser simplesmente restringidos ou abolidos por medidas estatais, sem qualquer previsão compensatória que permita a manutenção do nível de proteção ao indivíduo. Vale ressaltar que essa compensação deve ser específica e real.

Streck (2003) também já abordou o tema e concluiu que é preciso preservar os direitos já conquistados e combater a ação de maiorias políticas eventuais que pretendam alterar a legislação e retirar conquistas sociais. Daí a necessidade de se aplicar a cláusula de proibição do retrocesso social, a qual se revela inerente à própria concepção de Estado Democrático de Direito.

Para Sarlet (2007, p. 442), a proibição do retrocesso social está intimamente ligada à noção de segurança jurídica. Na doutrina constitucional contemporânea, a segurança jurídica é uma expressão intrínseca ao Estado de Direito, alcançando o status de “subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito.”

Pode-se afirmar, portanto, que a segurança jurídica consiste em um princípio fundamental da ordem jurídica estatal e também da ordem jurídica supranacional, tendo em vista as manifestações desse princípio nos diversos diplomas jurídicos internacionais.

Sarlet (2007) aponta que o direito à segurança jurídica é uma espécie do gênero direito à segurança. O direito geral à segurança compreende o direito à segurança pessoal e social, assim como o direito à proteção mediante prestações normativas e materiais contra atos do poder público e de particulares violadores dos direitos pessoais.

A segurança jurídica torna viável a elaboração e realização de projetos de vida mediante a garantia de uma certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica como tal. Percebe-se, assim, que a segurança jurídica guarda forte correspondência com o princípio da dignidade da pessoa humana. A proteção

dos direitos fundamentais só é possível onde for assegurado um patamar mínimo em segurança jurídica.

Nessa toada, a dignidade da pessoa humana não exige somente uma proteção em relação a atos com eficácia retroativa – que alcançam as figuras do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada – mas visa também à proteção contra medidas que acarretem retrocesso social.

Para Sarlet (2007, p. 446), o retrocesso também pode resultar de atos com efeitos prospectivos. O autor exemplifica:

Basta lembrar aqui da hipótese – talvez a mais comum em se considerando as referências feitas na doutrina e jurisprudência – da concretização pelo legislador infraconstitucional do conteúdo e da proteção dos direitos sociais, especialmente (mas não exclusivamente) na sua dimensão positiva, o que nos remete diretamente à noção de que o conteúdo essencial dos direitos sociais deverá ser interpretado (também!) no sentido dos elementos nucleares do nível prestacional legislativamente definido, o que, por sua vez, desemboca inevitavelmente no já anunciado problema da proibição de um retrocesso social.

Em consonância com esse entendimento, para Derbeli (2007), não se afigura adequado reduzir o princípio da proibição do retrocesso social à mera modalidade de eficácia jurídica dos princípios constitucionais, porque tal raciocínio exclui da proibição do retrocesso social a concretização de regras constitucionais que também definem direitos fundamentais.

Embora a vedação do retrocesso social não se trate de um fenômeno que se manifesta apenas na seara dos direitos fundamentais sociais, é neste âmbito que a problemática tem alcançado sua maior repercussão.

Sarlet (2007) destaca que a crescente insegurança no campo social decorre do aumento da demanda por prestações sociais e de uma concomitante diminuição da capacidade prestacional do Estado e da sociedade. Surge, daí, a importância de se preservar as conquistas sociais já alcançadas.

Derbeli (2007) evidencia o caráter finalístico do princípio da proibição de retrocesso social, qual seja, “garantir o nível de concretização dos direitos fundamentais sociais e, além disso, a permanente imposição constitucional de desenvolver essa concretização”. Observe-se que o princípio não impõe ao legislador a prática ou a abstenção de um ato específico. Trata-se, pois, de uma finalidade negativa, que pretende impedir que se retroceda a uma situação superada, distante do ideal.

Carvalho (2011, p. 263) adota orientação semelhante:

Então, o próprio reconhecimento de um princípio da proibição do retrocesso social já constitui por si só uma demonstração inequívoca da dimensão negativa (direito subjetivo de impugnação de atos que sejam ofensivos a determinados direitos constitucionalmente previstos) também dos direitos fundamentais sociais, atribuindo-lhes plena justiciabilidade, ou seja, a possibilidade de imediata exigibilidade em juízo quando omitida qualquer providência voltada à efetivação dos direitos sociais.

O princípio da proibição do retrocesso social consiste, assim, em um “princípio constitucional, com caráter retrospectivo, na medida em que se propõe a preservar um estado de coisas já conquistado contra a sua restrição ou supressão arbitrária.” (DERBELI, 2007, p. 202).

Cabe ressaltar que todos os princípios constitucionais possuem eficácia negativa. Vale dizer: se um princípio visa à promoção de uma determinada finalidade, em contrapartida apresenta a proibição de que se retroceda nas já alcançadas etapas de concretização desse fim almejado. Nesse sentido, qualquer ato que contrarie as finalidades dos princípios constitucionais deve ser considerado inválido.

A particularidade do princípio da proibição do retrocesso social está na prevalência do caráter negativo de sua finalidade, ainda que exista, em menor medida, um conteúdo de natureza positiva, que se manifesta no dever que o legislador tem de ampliar, progressivamente e de acordo com as possibilidades do Estado, o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais. Não se trata, pois, de mera manutenção do status quo, mas sim de obrigação de avanço social, que traduz seu elemento positivo.

Ainda que o entendimento dominante seja o da inadmissibilidade de uma supressão pura e simples dos sistemas de Seguridade Social, sem nenhuma compensação, a problemática da proteção constitucional das conquistas sociais permanece no centro das discussões. Para Sarlet, o cerne da questão consiste em investigar em que medida os direitos fundamentais sociais e os sistemas de proteção social podem ser assegurados contra uma supressão ou restrições (SARLET, 2007).

Segundo Souza (2011), a necessidade de aplicação da cláusula de proibição do retrocesso social decorre do fato de que os direitos sociais foram efetivamente objeto de conquista por meio da luta social. Assim, o princípio da vedação do

retrocesso social revela-se como uma forma de garantir que os avanços decorrentes de lutas históricas não sejam suprimidos por influências políticas ou econômicas.

Para que se possa aplicar o princípio da proibição de retrocesso social, é preciso, primeiramente, definir o âmbito de incidência do princípio. Ou seja, definir sobre quais normas o princípio da vedação do retrocesso social pode ser aplicado. Para isso, é válido lembrar a classificação proposta por Barroso, que divide as normas constitucionais em normas de organização, normas definidoras de direitos e normas programáticas.

As normas constitucionais de organização são aquelas que disciplinam o exercício do poder político. Normas constitucionais definidoras de direitos, por sua vez, trazem o rol de direitos fundamentais dos indivíduos, aí inclusos os direitos de primeira, segunda e terceira dimensões. Não se trata, no caso, de direitos subjetivos, mas sim de direitos fundamentais sociais, pois sua implementação dependerá de uma atuação comissiva do Estado, estando sujeita à reserva do possível. Dentre as normas constitucionais definidoras de direitos, há aquelas que geram situações imediatamente desfrutáveis, há outras que exigem prestações positivas do Estado e também há aquelas que necessitam de uma norma infraconstitucional integradora. Por fim, as normas constitucionais programáticas estabelecem diretrizes, programas de ação e fins sociais a serem alcançados pelo Poder Público (BARROSO, 2003).

Nos dizeres de Derbli (2007, p. 225-226), as normas constitucionais programáticas:

(...) geram, dentre seus efeitos, a revogação das normas anteriores que lhe forem contrárias e inquinam de inconstitucionalidade os atos normativos posteriores que com ela forem incompatíveis; permite-se, ainda, ao administrado opor-se às normas infraconstitucionais e aos atos contrários às normas programáticas e a obtenção, na prestação jurisdicional, de interpretação e aplicação do Direito em consonância com o conteúdo dessas normas.

Ainda segundo Barroso (2003), o mero fato de uma norma constitucional exigir integração em sede infraconstitucional não é suficiente para torná-la uma norma programática. Podem existir, assim, normas constitucionais definidoras de direitos que também ensejem a edição de uma lei regulamentadora. É o caso, por exemplo, do art. 7º, II, da Constituição Federal, que confere ao trabalhador o direito ao seguro-desemprego.

Deberli (2007) demonstra que, apesar das semelhanças entre as normas constitucionais definidoras de direitos sociais e as normas constitucionais programáticas, o princípio da proibição de retrocesso social se aplica especialmente na concretização das normas definidoras de direitos sociais.

O autor (2007, p.234) estabelece como critério de distinção das normas constitucionais definidoras de direitos sociais a possibilidade de “deduzir, no curso da atividade interpretativa, uma posição jurídico-subjetiva de cunho social”. Assim, se houver mera “previsão de finalidade a ser promovida objetivamente pelo Estado, sem que se possa extrair a disposição constitucional um interesse juridicamente protegido e individualizável, estar-se-á diante de uma norma programática”.

Na mesma linha, Oliveira (2010. p. 316) afirma que:

Mesmo nas hipóteses em que a concretização de um determinado direito fundamental social envolver a necessidade de conformação legisladora ordinária ou atuação administrativa, a fim de densificar o correspondente preceito, não se tratará de norma programática, sendo imposto ao Estado o dever de adotar medidas concretas no sentido de tornar factíveis as obrigações assumidas em espaço de tempo razoável e delimitado, não sendo aceitável para justificar o descumprimento a mera assertiva de limitação de recursos disponíveis.

As normas definidoras de direitos sociais trazem uma imposição constitucional concreta, uma imposição legiferante dirigida ao legislador, que fica obrigado a editar a lei concretizadora da disposição constitucional. A seu turno, as normas programáticas enunciam imposições abstratas, já que o legislador conta com uma margem de liberdade para ponderar sobre o tempo e os meios para a sua regulamentação legal. Embora a atuação do legislador vise a buscar as finalidades das normas programáticas, ela não tem o objetivo de instrumentalizar sua eficácia. As normas programáticas não contêm, pois, imposições legiferantes para sua concretização.

Assim, o princípio da vedação do retrocesso social proíbe que o legislador retire da norma constitucional que define direitos sociais o grau de concretização por ela alcançado. A ideia de retrocesso social exige, assim, uma conduta comissiva do legislador. Ao editar a lei, revoga-se, total ou parcialmente, a legislação anterior, retorna-se ao estado originário de ausência de concretização legislativa da norma constitucional definidora de direito social, reduz-se o nível dessa concretização a patamar inferior ao compatível com a Constituição.

Para Deberli (2007, p. 240):

(...) haverá retrocesso social quando o legislador, comissiva e arbitrariamente, retornar a um estado correlato a uma primitiva omissão inconstitucional ou reduzir o grau de concretização de uma norma definidora de direito social; onde não houver imposição legiferante – e, portanto, for mais fluida a delimitação das raias da liberdade de conformação do legislador (o que ocorre no caso das normas constitucionais programáticas), não se poderá falar propriamente em proibição de retrocesso social.

O legislador fica impedido de, injustificadamente, abolir ou reduzir o nível de concretização já alcançado por determinado direito fundamental social. Faculta-se, assim, ao indivíduo recorrer ao Poder Judiciário contra a atuação retrocedente do Legislativo.

De acordo com Canotilho (2001), a concretização legal de uma norma constitucional definidora de direito social pode radicar-se na consciência jurídica geral, de tal forma que alcance um grau de consenso básico e passe a corresponder a uma verdadeira complementação do direito previsto na norma constitucional.

Assim, “o nível de densificação atingido poderá passar a ser considerado como corolário indispensável do próprio comando constitucional, usufruindo, com isso, sua força normativa” (DEBERLI, 2007, p. 224).

Em outras palavras, e sem querer chegar ao exagero de efetivamente enxergar garantias institucionais em quaisquer direitos fundamentais sociais, parece-nos coerente sustentar que se uma norma constitucional definidora de direito social atinge certo nível de densidade normativa, por ação do legislador, essa concretização pode passar a integrar o próprio conteúdo da norma constitucional, restando, pois, insuscetível de supressão ou modificação arbitrária por via infraconstitucional – mas, para tanto, é necessário que venha a ser objeto de consenso profundo, idôneo a permitir que radique na consciência jurídica geral (DEBERLI, 2007, p. 246).

Na mesma linha, Bonna (2008) afirma que a vedação do retrocesso social se aplica, de maneira especial, ao Direito do Trabalho, norteados pelo princípio da norma mais favorável ao trabalhador.

Segundo a autora (2008, p. 63), essa premissa é tão forte, que “pode tornar uma lei ordinária mais benéfica hierarquicamente superior à própria Constituição, não podendo, pois, com muito mais razão, ser extirpada do ordenamento, sem equivalente respaldo de proteção ao trabalhador.”

Além disso, Souza defende que o princípio da vedação do retrocesso social também se aplique aos instrumentos de negociação coletiva, tendo em vista sua

natureza contratual e normativa entre as partes, que exige a “preservação do núcleo mínimo dos direitos fundamentais” (SOUZA, 2011, p. 224).

Derbeli (2007) admite que o princípio da proibição do retrocesso social possa alcançar a concretização legislativa de garantias institucionais que sejam intrinsecamente ligadas aos direitos fundamentais sociais. Assim, veda-se ao legislador a redução do grau de concretização das garantias institucionais necessárias ao exercício dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição. O mesmo raciocínio pode ser aplicado às garantias constitucionais que visem à preservação de direitos fundamentais sociais.

De acordo com Machado, a vedação de retrocesso social não se encontra explicitamente positivada no ordenamento jurídico brasileiro. Deriva, assim, “da interpretação sistemática de tratados internacionais dos direitos humanos e das normas de direito fundamental nos ordenamentos jurídicos nacionais”, que obrigam Estados e particulares a otimizar o desenvolvimento e o bem-estar social por meio de políticas públicas (MACHADO, 2011).

O dirigismo constitucional que o constituinte imprimiu à Constituição de 1988 volta-se para a realização da justiça social. É justamente na proteção constitucional aos direitos fundamentais sociais que a proibição do retrocesso encontra a sua maior importância, não havendo uma vedação ao retrocesso genérica (DERBELI, 2007).

Para definir a localização da “sedes materiae” do princípio da proibição do retrocesso social, é preciso reconhecer que existem normas implícitas, que são dedutíveis dos preceitos escritos, embora não estejam expressamente previstas. Assim, o princípio da proibição do retrocesso social poderia ser considerado implícito, já que não há, na Constituição Federal de 1988, um dispositivo específico que enuncie o seu conteúdo (DERBELI, 2007).

Carvalho (2011, p. 242) ressalta que a Constituição Federal de 1988 inaugurou um Estado Democrático e Social de Direito, com vistas à “progressiva consecução de um projeto de igualdade material que impõe o desenvolvimento permanente do grau de concretização dos direitos sociais nela previstos”. A Constituição estabelece, assim, um patamar de justiça social a ser alcançado pelo Estado. Sistemáticamente, o autor defende o reconhecimento do princípio da vedação do retrocesso social no texto constitucional, sob os seguintes fundamentos: a) a Constituição Federal determina a ampliação dos direitos sociais fundamentais

(art. 5º, §2º combinado com art. 7º, caput), com vistas na progressiva redução das desigualdades regionais e sociais e na construção de uma sociedade livre e solidária, onde haja justiça social (art. 3º, incs. I e III; e art. 170, caput e incs. VII e VIII); b) a Constituição de um Estado Democrático e Social de Direito impõe o desenvolvimento permanente do grau de concretização dos direitos sociais nela previstos, com vistas na sua máxima efetividade (art. 5º, §1º), sendo consequência lógica a existência de comando, dirigido ao legislador, de não retroceder na densificação das normas constitucionais que definem os direitos sociais (CARVALHO, 2011).

Oliveira ressalta, ainda, que o art. 114, §2º, da Constituição Federal fixou a necessidade de observância das disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, assim como as convencionadas anteriormente. Nada pode, portanto, ser aplicado aquém dos limites previstos em lei. Além disso, a cláusula de vedação ao retrocesso social pode ser extraída do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança, do princípio do Estado Democrático e Social de Direito e dos objetivos republicanos (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Sarlet (2007), a ideia de vedação do retrocesso se encontra, em sentido amplo, consagrada na ordem jurídica nacional, ainda que não se tenha adotado exatamente essa denominação. Dentre as manifestações apontadas pelo autor, vale mencionar a garantia constitucional do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, as limitações constitucionais aos atos retroativos, as garantias contra restrições legislativas dos direitos fundamentais, assim como a proteção contra a ação do poder constituinte reformador. Tais hipóteses, contudo, não esgotam todas as situações carentes de proteção em face do retrocesso.

Na mesma linha, Souza conclui que o princípio da proibição do retrocesso social se faz presente no sistema jurídico brasileiro, tendo em vista “a opção pelo sistema democrático de direito, a análise e a interpretação sistemática dos demais direitos e princípios presentes no ordenamento jurídico”.

Oliveira afirma que a cláusula de proibição do retrocesso social está intimamente ligada à progressividade dos direitos fundamentais sociais. A progressividade deve ser entendida como “tendência de expansão de patrimônio jurídico, acúmulo, alteração quantitativa no sentido de acrescentar direitos fundamentais decorrentes da dinâmica social”. (OLIVEIRA, 2010).

A Constituição de 1988, segundo Derbeli (2007), carrega evidente impulso no sentido da progressiva ampliação dos direitos fundamentais sociais, visando à redução das desigualdades sociais e à construção de uma sociedade fraterna, solidária e justa.

Em síntese, portanto, é possível deduzir do texto constitucional que a Carta Magna vigente contém entre suas normas o princípio que impõe ao legislador a observância da concretização sempre progressiva dos direitos fundamentais sociais, sendo-lhe defeso atuar comissivamente em sentido oposto, tanto que lhe é proibido deixar de regulamentar, em sede legislativa, uma norma constitucional que lhe estabeleça tal dever.

Nesse sentido, Delgado aponta o destaque dado à dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988, intimamente ligado à justiça social e ao valor social do trabalho. Segundo o autor, a Constituição coloca a pessoa humana como o centro convergente dos direitos fundamentais, e a dignidade, como princípio fundamental de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, o direito fundamental a uma existência digna somente pode ser viabilizado através da sua proteção jurídica progressiva, o que acaba por impulsionar o próprio desenvolvimento do Estado. Por ser elemento de concretização das liberdades humanas, sua aplicabilidade deve ser imediata, já que se trata de um direito fundamental. O âmbito de atuação do legislador infraconstitucional fica limitado pela obrigação de sempre otimizar direitos sociais.

Para Reis, o princípio da progressividade dos Direitos Humanos foi acolhido pela Constituição Federal de 1988. Em seu art. 4º, II, a Constituição estabeleceu que a República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, pela prevalência dos Direitos Humanos. Além disso, o art. 5º, §2º, do Texto Constitucional enuncia que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte.

No que se refere aos direitos sociais, a Constituição consagra, no caput do artigo 7º, o princípio da progressividade, que enuncia os direitos fundamentais dos trabalhadores, sem prejuízo de outros que visem à melhoria de sua condição social. Em relação aos direitos fundamentais, o art. 60, §4º, limita o poder de emendar a constituição, caso se trate de proposta que tenda a abolir direitos e garantias fundamentais individuais.

Essa proteção, segundo entendimento doutrinário, deve se irradiar para os direitos sociais. Nas palavras de Alvarenga:

Nesse contexto, os Direitos Humanos Sociais do Trabalhador estão resguardados como cláusulas de imutabilidade e, dessa maneira, estão absolutamente inaptos à renunciabilidade do trabalhador. As cláusulas pétreas garantem a proteção ao, no dizer do Professor Delgado, 'patamar mínimo civilizatório' com que o Direito do Trabalho brasileiro se sustenta na ordem justralhista brasileira. Em vista disso, como expressa Sarlet (2007, p. 422) 'além de assegurar a identidade da Constituição, podem ser elas próprias consideradas parte integrante dessa identidade.

Observa-se, assim, uma expansão de valores, que parte da Constituição para as demais normas do ordenamento jurídico e permite efetivar as garantias e direitos constitucionais. A ordem jurídica, ao instituir e estruturar os direitos dos trabalhadores, por exemplo, estabelece níveis sociais que se incorporam à condição de cidadania do sujeito trabalhador e não podem ser simplesmente suprimidos.

Assim, sobre o princípio da vedação do retrocesso social e o Programa Bolsa Família, é possível afirmar que é proibido retirar/retroceder em tal conquista social já consolidada. Essa afirmação parece algo quase intuitivo e até mesmo ingênuo, entretanto, mesmo com toda a influência do pensamento estrangeiro e com as recentes contribuições da doutrina e da jurisprudência brasileiras, pouco se trata do conteúdo normativo e da aplicabilidade do princípio da vedação do retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro.

Filia-se, aqui, ao entendimento de que não se pode retroceder nos direitos sociais reconhecidos ou outorgados, bem como não se pode retroceder nas políticas públicas que garantem sua eficácia social.

Assim, a ordem jurídica, ao instituir e estruturar os direitos sociais básicos, por meio de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, estabelece níveis sociais e firma um patamar de civilidade que não pode ser, simplesmente, suprimido.

O princípio da vedação do retrocesso social enuncia que os níveis sociais já alcançados e protegidos pela ordem jurídica não podem ser objeto de rebaixamento, seja por meio da promulgação de normas supervenientes, seja pela adoção de interpretação restritiva.

Está relacionado, portanto, ao princípio da progressividade da proteção à pessoa humana, por meio da melhoria das condições sociais e do aperfeiçoamento da ordem jurídica. Relaciona-se, também, com o princípio da norma mais favorável no âmbito dos direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988. O princípio da vedação ao retrocesso social estimula o constante aprimoramento dos institutos e regras jurídicas, no sentido de promover a dignidade da pessoa humana e do indivíduo.

A extrema pobreza e a miséria são algumas das formas mais violentas e cruéis de violação dos direitos humanos fundamentais, pois vetam o indivíduo de usufruir o mínimo existencial para uma sobrevivência digna. Frutos de um dos índices mais altos de desigualdade econômica, social e cultural do mundo, a pobreza e a miséria estão enraizadas, há séculos, no Brasil e possuem como principal causa a má distribuição de renda no País. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado foi elencado pelo Constituinte como o principal responsável pela erradicação da pobreza e pela diminuição das desigualdades sociais, objetivo principal de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Ao examinar parte das causas da pobreza, bem como as medidas necessárias ao seu combate, torna-se imprescindível analisar, prioritariamente, a Constituição da República de 1988.

Nota-se que a Constituição da República traz, desde o seu introito até os artigos finais, inúmeros direitos e garantias individuais e sociais, incumbindo, ainda, ao Estado de ser o garantidor e provedor desses direitos.

Citem-se, como precípuos e fundamentais, os previstos no artigo 3º da Carta Magna, cujo conteúdo estatui, como “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, o dever de erradicar a pobreza e o de reduzir as desigualdades sociais.

Veja-se:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2014).

De fato, o Estado, no Estado Democrático de Direito, tem a função e o dever de garantir direitos fundamentais, mediante o fornecimento de prestações de serviços públicos de caráter assistencial, cujo fornecimento visa a garantir a subsistência dos que não possuem condições para sobreviver com o mínimo de dignidade (REIS, 2010).

A própria Constituição,entretanto, conforme é possível observar, elenca concomitantemente com o dever de erradicar a pobreza, o dever de reduzir as desigualdades sociais e regionais, o que nos leva a concluir que não é possível alcançar um objetivo sem o outro.

Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, podemos afirmar que um grande passo foi dado rumo à erradicação da pobreza no Brasil. Não bastasse elencar a erradicação da pobreza como um dos objetivos principais a serem cumpridos, como dito outrora, também o constituinte elencou o Estado como curador desses direitos.

Tal intervenção Estatal é de toda oportuna, pois o Brasil tem sofrido, durante séculos, com a má distribuição de renda, por ter um grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.

Viver abaixo da linha da pobreza é viver sem o mínimo existencial para sobreviver dignamente. Nesse caso, o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, faz alusão ao que entende como mínimo existencial, a saber, as condições mínimas necessárias a possibilitar uma existência que respeite a dignidade a ele inerente.

Artigo 25 - Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários.

De fato, caso as necessidades humanas básicas não sejam atendidas, o indivíduo não tem como fruir da condição de “cidadão”, pois o exercício da democracia exige certo grau de independência econômica e de segurança para todos – é a chamada exclusão social.

Na visão de Piovesan (2006, p.27), “a globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando-se as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social”.

Como forma de conter esses altos índices que, durante séculos, fizeram parte da sociedade brasileira, surgem, através da implementação de políticas sociais, os chamados Programas de Transferência de Renda, que visam a concretizar, ainda que de forma tímida e limitada, o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades sociais.

Dentre algumas dessas espécies de políticas públicas adotadas, selecionou-se, especificamente, o Programa Bolsa Família, para se constituir o objeto de análise, tendo em vista que este é, atualmente, um dos principais instrumentos de combate à pobreza utilizado pelo Governo Federal no Brasil.

Mas será que essa modalidade de política assistencial e, mais especificamente, da transferência direta de renda é capaz de proporcionar a efetividade esperada pelo Estado no que tange à obrigação impingida pela Constituição Federal?

Mais do que efetividade Estatal: será que esse programa consegue cumprir a missão constitucional de garantir o mínimo existencial aos cidadãos e, concomitantemente, reduzir as desigualdades sociais a ponto de erradicar a pobreza?

O Programa Bolsa Família pode ser considerado como um instrumento de transformação do Estado Brasileiro em busca da efetivação do objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais?

O Programa Bolsa da Família, apesar de todos os aspectos positivos ora citados, não é unanimidade entre os brasileiros, no que tange à popularidade, especialmente por ser, atualmente, alvo de severas discussões acerca da sua efetividade, bem como quanto à eficácia no tocante à missão que lhe foi proposta: a erradicação da pobreza e da miséria.²⁴

Consoante explanado nos capítulos anteriores desta pesquisa, o Programa Bolsa Família não é, por si mesmo, eficaz o suficiente para retirar o miserável da condição de miserabilidade, pois ele não ataca diretamente as causas da desigualdade.

As características que alimentam a “eternização” da pobreza em nosso País possuem raízes profundas na desigualdade econômica e social. A má distribuição de renda no Brasil, fruto de um dos maiores índices de desigualdade já medidos em países de todo o mundo, não poderá ser sanada senão com medidas que, combinadas com outras políticas públicas nos setores econômicos e sociais, culturais e educacionais, possibilitem o desenvolvimento e emancipação das classes excluídas.

²⁴ BICHIR, Renata Mirandola. *Artigo: O Bolsa Família na Berlinda?*. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/bichir_novosestudos.pdf>. Acesso em: 1/3/2015.

Quando eternizada uma política assistencial de transferência direta de renda, assim como o Programa Bolsa Família, exclui-se o beneficiário de outras políticas capazes de melhorar sua condição de vida e dignidade, pois o beneficiário permanece afastado da previdência social, do FGTS, do salário-mínimo e de outras garantias constitucionais.

Não bastasse isso, os recursos fornecidos pelo Programa Bolsa Família também não se mostram suficientes para abarcar gastos satisfatórios com saúde e com a educação. Isso se dá pelo fato de parte da desigualdade existente no Brasil ser predominantemente regional.

O programa Bolsa Família, mesmo que influencie no desenvolvimento econômico, uma vez que diminui os índices de pobreza extrema em nível nacional e internacional, não se mostra suficiente para cumprir com todos os objetivos previstos na Constituição Federal.

Ressalta-se que o Programa está longe de assegurar às pessoas uma real existência digna, aos moldes do artigo 3º da Constituição Federal. A defesa das garantias essenciais previstas na Carta Constitucional integra e é alicerce dos direitos humanos fundamentais.

Partindo de tais aspectos, poder-se-ia questionar a efetividade do programa Bolsa Família e se ele é capaz de agir legitimamente em defesa e promoção dos direitos humanos fundamentais, tais como o direito à vida e a uma existência digna.

Alguns estudiosos do tema afirmam que o beneficiário do PBF tem acesso a esse Programa por provar sua condição de não cidadão, por ser portador do “mérito da necessidade”. (SPOSATI, 1996). Dessa maneira, a “clientela” da assistência social, dentro da singularidade do PBF, continua a mesma de suas origens, os “pobres”, aqueles destituídos dos direitos de cidadania, comprometendo ou mesmo anulando a perspectiva “emancipatória” da assistência social.

Aduzem, ainda, que o PBF parece estar em sintonia com as tendências das políticas sociais contemporâneas – com destaque para a assistência social –, as quais, conforme analisa Yasbek (2005, p. 225), revelam “[...] sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado”. São, portanto, políticas sociais incapazes de integrar, efetivamente, os indivíduos por elas atendidos.

Diante, no entanto, de um quadro crônico de pobreza e de desigualdades prevaletentes na sociedade brasileira e da precariedade do sistema de proteção social vigente, a proposta de um Programa de Transferência de Renda se torna imperativa para atender às necessidades mais imediatas da população, o chamado “alívio imediato da pobreza”.

Esses Programas, todavia, não devem ser percebidos, por si sós, como a solução para a superação desse quadro, mas como um dos elementos de um projeto alternativo que provoque profundas alterações nas estruturas de distribuição de renda e que tenha o trabalho como o grande integrador dessas populações pobres na sociedade.

A assistência social, incluindo os Programas de Transferência de Renda, para ser efetivada, tem de estar integrada organicamente às demais políticas públicas. Do contrário, a sua contribuição para a propalada “emancipação” das famílias não acontecerá, correndo mesmo o risco de ser reduzida à mera gestão da pobreza, levada adiante de forma linear, fragmentada e desconectada da realidade social dos beneficiários.

Dessarte, entende-se que o Programa Bolsa Família, política pública concretizadora de direitos fundamentais sociais, não pode ser extirpado do ordenamento jurídico pátrio, ou sofrer esvaziamento do seu conteúdo e alcance. Sabe-se, todavia, que, de forma isolada, o PBF não é capaz de concretizar os objetivos fundamentais da república, previstos no art. 3º, III, da CF. É necessária uma concatenação de políticas públicas nas mais diversas áreas, incluindo a manutenção e aprimoramento do PBF, para se superar o grande desafio nacional: a desigualdade social e superação da pobreza.

CONCLUSÃO

O estudo que ora se encerra teve como propósito examinar o programa Bolsa Família, analisando-o como uma política pública que visa à efetivação de direitos sociais de parcela da população brasileira, como uma política pública de efetivação dos direitos sociais, chegou-se à conclusão de que não pode ser extinto por governos que se sucedem, nem apropriado por agremiações partidárias, ainda que não esteja explicitamente/textualmente constitucionalizado.

Antes de tudo, cabe ressaltar que a construção do Estado Democrático e Social de Direito não ocorreu de forma linear e espontânea. Anos de debates, conquistas e retrocessos foram trilhados até que se chegasse ao Estado contemporâneo responsável pela garantia de direitos culturais, sociais e econômicos. Se, inicialmente, as funções do Estado se limitavam a proteger os direitos e as liberdades individuais, o que dele requer uma postura passiva, no sentido de abstenção, o surgimento do Estado Social, de forma oposta, passou a exigir uma postura ativa do poder público, no sentido de assegurar aos cidadãos os direitos sociais com sua característica de prestações positivas de caráter fático.

Foi assim que as Constituições de diversos países passaram a incluir, em seus textos, um conjunto de posições jurídicas fundamentais capazes de garantir e proteger esses direitos. No Brasil, a CRFB de 1988 ampliou, de forma significativa, o rol de direitos fundamentais, sendo que estes passaram a contemplar diversas dimensões de direitos, incluindo aqueles de natureza social.

Os direitos sociais, todavia, como expressa Barroso (2006, p.143), são justamente aqueles que têm percorrido a trajetória mais ingrata. No seu entendimento, uma das dificuldades que eles enfrentam é que, frequentemente, vêm “encambulhados com as normas programáticas, sem que se possa prontamente discriminar as hipóteses em que existem prestações positivas exigíveis”.

O Programa Bolsa Família surge, então, no Brasil contemporâneo, como uma política pública social, visando a dar efetividade, ainda que parcialmente, aos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

Trata-se de um Programa de Transferência Condicionada de Renda integrante da Política de Assistência Social do Brasil contemporâneo, criado com o objetivo de unificar os Programas Nacionais de Transferência de Renda que se encontravam

dispersos em vários Ministérios. Objetivava-se, pois, garantir uma melhor focalização nos pobres e fornecer uma maior transparência na aplicação dos recursos.

A lei de criação do PBF se diferencia dos anteriores, porque, além da gestão descentralizada, interministerial, prevê condicionalidades, isto é, como acompanhamento pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular. Estas são acompanhadas e cobradas diretamente pelos Ministérios da Saúde e da Educação, por meio das secretarias municipais, e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Discutiu-se o Programa Bolsa Família (PBF) como política de proteção social e analisou-se a centralidade da educação e da saúde como estratégia para amenizar a pobreza, visto tratarem-se das mais importantes condicionalidades para o recebimento do benefício. Percebe-se que aí reside uma estratégia política que atribui à educação e à saúde a função de eliminar as determinações presentes na produção da pobreza no Brasil, no contexto da sociedade capitalista.

Defendeu-se a tese de que o programa Bolsa Família encontra-se implicitamente constitucionalizado, nos termos do art. 5º, §2º, da CF, visto que se trata, consoante fartamente demonstrado, de uma política pública efetivadora de direitos fundamentais sociais. Por ser assim, deve ser considerado como uma política de Estado, imune a investidas político-eleitoreiras, em virtude do princípio da Vedação ao Retrocesso Social, que, como ora se defende, aplica-se também às políticas públicas sociais.

Em relação ao princípio da vedação do retrocesso social, observou-se que se originou no Direito Internacional dos Direitos Humanos, a partir da formulação do princípio da progressividade e do não retrocesso dos Direitos Humanos. A Declaração de Direitos do Homem, de 1948, e a aprovação dos Pactos de Direitos Humanos, de 1966, trouxeram novos contornos para o princípio, que passou a ser destacado no plano dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Diante dos valores e princípios fundamentais expressos na Constituição, há uma expansão do conjunto normativo que permite efetivar as garantias e os direitos constitucionais. A lei passa, então, a ser instrumento de ação concreta do Estado. Além disso, os movimentos sociais também desempenham um papel fundamental na ação concreta do Estado ao buscar a garantia dos direitos sociais assegurados na Constituição.

Conclui-se que não se pode retroceder nos direitos sociais reconhecidos ou outorgados, bem como não se pode retroceder nas políticas públicas que garantem sua eficácia social.

Assim, a ordem jurídica, ao instituir e estruturar os direitos sociais básicos, por meio de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, estabelece níveis sociais e firma um patamar de civilidade que não pode ser simplesmente suprimido. Nota-se, então, a importância de se defender o não retrocesso social, a fim de garantir o direito fundamental a uma existência digna, ou seja, o mínimo existencial.

Sabe-se, todavia, que, de forma isolada, o PBF não é capaz de concretizar os objetivos fundamentais da república, previstos no art. 3º, III, da CF. É necessária uma concatenação de políticas públicas nas mais diversas áreas, incluindo a manutenção e aprimoramento do PBF, para se superar o grande desafio nacional: a desigualdade social e superação da pobreza.

Impende mencionar, por fim, a necessidade de promoção de uma consciência política e cidadã quanto ao entendimento ora sustentado.

Deve-se disseminar, na sociedade, a ideia de que programas assistenciais, verdadeiras políticas de Estado, como o Programa Bolsa Família, não podem ser retirados do ordenamento jurídico pátrio ao alvedrio de governos que se sucedem. Assim, a população ficará menos suscetível a manobras e manipulações político-eleitorais, podendo exercer, de forma livre e consciente, a sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. **Brasil: A Nova Agenda Social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. P. Sobre as utilidades do Cadastro Único. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 3 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da Questão Social – umacrônica do salário**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

COSTANZI, R. N.; FAGUNDES, F. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.) **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Brasília, 2010.

_____. **PNAD 2006 primeiras análises** – demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza. Brasília, 2007.

_____. **Radar social 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.portalmodulo.com.br/Recursos/.pdf>>. Acesso em: 19/09/2014.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos Fundamentais**: conceito, função e tipos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2002.

MENEZES, Francisco. **Repercussões do Programa Bolsa Família nas condições de segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**, regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Brasília, DF: 2004b.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**, dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 2007

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n º 10. 836, de 09 de janeiro de 2004**, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2004a.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

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

_____. **Direitos Fundamentais**: proteção e restrições. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **O Bolsa Família no enfrentamento da pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Assistência x Assistencialismo x Assistência Social. *In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL*, 1995, Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social. 1995.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social**: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistênciasocial**. São Paulo: Cortez, 1996.