

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

MATHEUS MARTINEZ JIMENEZ

**DOS FUNDAMENTOS DA ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988: A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS –
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

CURITIBA

2018

MATHEUS MARTINEZ JIMENEZ

**DOS FUNDAMENTOS DA ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988: A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS –
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Direito, do Centro Universitário Curitiba.

Orientadora: Profa. Dra. Heloisa Fernandes
Câmara

CURITIBA

2018

MATHEUS MARTINEZ JIMENEZ

**DOS FUNDAMENTOS DA ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988: A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS –
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito do Centro Universitário Curitiba, pela banca examinadora formada pelos professores:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Heloisa Fernandes Câmara

Prof.

Curitiba ____ de _____ de ____.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise pragmática no que se refere a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é o de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, Incisos II e III, CF 88). Logo, a presente pesquisa demonstra-se imprescindível para averiguar como o Estado vem atuando ante um dos maiores problemas da sociedade brasileira contemporânea. Dentro desse cenário, portanto, verificou-se a necessidade de prestações positivas do Estado – por meio das políticas públicas. Nesse contexto, surge o Programa Bolsa Família como instrumento necessário à redução da pobreza, e, conseqüentemente, das desproporções sociais. Dessa forma, à luz das políticas públicas, será trabalhado um dos fundamentos da Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, qual seja, a redução das desigualdades sociais e regionais, com especial atenção à uma política pública de distribuição de renda condicionada, O Programa Bolsa Família. O método de pesquisa utilizado será a pesquisa bibliográfica, pois será desenvolvido a partir de material já elaborado, constituído por artigos, livros, estatísticas, dissertações e teses que fundamentam o referencial teórico. Ao final, foi verificado que de forma a concretizar os princípios consagrados nos arts.1º, 3º e 170, Inciso VII da Constituição Federal de 1988, o PBF reduziu a pobreza e a desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira.

Palavras-chave: Desigualdade; Políticas Públicas; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

The present undergraduate thesis presents a pragmatic analysis regarding one of the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil, which is to guarantee national development, eradicate poverty and reduce social and regional inequalities (art.3, Sections II and III, CF 88). Therefore, the present research proves itself essential to find out how the Brazilian State has been acting regarding one of the biggest problems of contemporary Brazilian society. Within this scenario, therefore, the need for positive state benefits was verified - through public policies. In this context, the Bolsa Família Program emerges as a necessary instrument to reduce poverty, and consequently, to social disproportion. Thus, based on public policies, the research will take place analysing one of the foundations of the Economic Order in the 1988 Federal Constitution - the reduction of social and regional inequalities, with special attention to one of the biggest ever public policies regarding conditioned income distribution, the Bolsa Família. The research method used will be the bibliographical research, since it will be developed from material already elaborated, consisting of articles, books, statistics, dissertations and theses that base the theoretical reference. At the end, it was verified that in order to materialize the principles enshrined in articles 1, 3 and 170, Section VII of the Federal Constitution of 1988, the PBF reduced poverty and inequality, promoted inclusion in public education and health policies, therefore, increasing the commitment of these policies to the poorer portions of the Brazilian population, hence, in that matter, achieving its objectives.

Key words: Inequalities; Public Policies; Programa Bolsa Família

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA	5
2.1 Conceito ordem econômica	5
2.2 Formas de posicionamento econômico do estado	8
2.2.1 Estado liberal.....	8
2.2.2 Estado intervencionista econômico	9
2.2.3 Estado intervencionista social	10
2.2.4 Estado regulador	11
2.2.5 Estado desenvolvimentista.....	12
2.3 Finalidades da ordem econômica na constituição federal de 1988 e o princípios que a regem.	12
2.3.1 O princípio da justiça social e a existência digna	14
2.3.2 O princípio da redução das desigualdades sociais e regionais e o desenvolvimento econômico nacional.....	16
2.3.2.1 O princípio da redução das desigualdades regionais.....	17
2.3.2.2 O princípio da redução das desigualdades sociais	20
3 POLÍTICAS PÚBLICAS	23
3.1 Política	23
3.2 Políticas públicas	24
3.2.1 Abordagem estatista	25
3.2.2 Abordagem multicêntrica.....	26
3.2.3 Outros conceitos	27
3.2.4 Elementos das políticas públicas.....	28
4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	30
4.1 Das condicionalidades.....	32
4.2 Dos impactos gerados pelo programa	34
4.3 Críticas pertinentes ao programa	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, Incisos II e III, CF 88). Essa norma-objetivo também é consoante na estruturação da Ordem econômica (art.170, VII, CF 88), pois, o mero crescimento econômico não garante, por si só, o desenvolvimento social.

À vista disso, passaremos a analisar as formas de posicionamento econômico do Estado, isto é, a forma em que o Estado interfere na economia e também para entender os mecanismos legítimos de exercício de liberdades econômicas.

A pesquisa passará a começar desde a noção do Estado Liberal até a concepção mais recente de Estado, o Estado desenvolvimentista. Nessa concepção mais recente, os ideais neoliberalistas são derrubados pela noção de desenvolvimento nacional, convergindo com a dignidade da pessoa humana. Assim, não há mais o que se falar de afastamento do Estado na economia e nas prestações sociais. O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão e também de seus direitos fundamentais. Logo, o primeiro capítulo passará a apontar o desenvolvimento nacional e o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais na Ordem Econômica.

Sobre o conteúdo do princípio em apreço, tem-se que o mesmo impõe que o desenvolvimento econômico e as estruturas normativas (liberais) criadas para fundamentar o desenvolvimento econômico, devam estar voltados também para a redução das desigualdades em todas as regiões do país, bem como ao desenvolvimento social. Para tanto, poder-se-á utilizar, especialmente de políticas públicas, como incentivos, buscando reduzir as diferenças entre as regiões e alcançar melhorias de ordem social.¹

Em razão disso, o constituinte originário preconizou a redução das desigualdades como um dos princípios basilares da ordem econômica, fundamentando a reivindicação, pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas na erradicação desse problema.²

¹ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 200.

² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Malheiros, vol.16-2014, pág.212.

Em consequência disso, é possível indagar: como as políticas públicas de distribuição de renda contribuem para o desenvolvimento nacional, e, conseqüentemente, redução das desigualdades sociais e regionais? E qual o impacto do Programa Bolsa Família nesta concretização?

Posto isso e, à luz das políticas públicas, passaremos a trabalhar um dos fundamentos da Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, qual seja, a redução das desigualdades sociais e regionais, com especial atenção ao Programa Bolsa Família.

Nesse estudo específico à luz das políticas públicas identificaremos a realização destas como obrigações do Estado e também como forma a concretizar os princípios supracitados.

Assim, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.³

Em razão disso e, em consonância com os princípios em apreço, passaremos a analisar sob uma perspectiva crítica o Programa Bolsa família – justamente a política pública de maior impacto na erradicação da pobreza - nos aspectos de impacto e eficiência.

³ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA

As peculiaridades da presente pesquisa exigem uma breve contextualização das formas de posicionamento econômico do Estado ao longo da história, pois, é basilar que se entenda os mecanismos legítimos para o exercício de liberdades econômicas e para individualização de bens na esfera do domínio privado⁴.

Além disso, também é necessário expor o conceito de Ordem econômica para que se compreenda a parcela do sistema normativo voltada para as relações econômicas que ocorrem em um Estado.⁵

2.1 Conceito ordem econômica

No entendimento de André Ramos Tavares.⁶,

Ordem econômica entende-se o conjunto de normas e instituições jurídicas que visam disciplinar as relações oriundas do exercício da atividade econômica, bem como orientar a produção dos diversos ramos do direito envolvidos no ciclo econômico (civil, empresarial, concorrencial, econômico, trabalhista, administrativo etc.). Segundo seu entendimento, é a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que conforma um sistema econômico.

Assim, entendemos que a ordem econômica é o conjunto de normas e instituições presentes na carta magna que regulam as atividades econômicas de uma sociedade. Ademais, alguns autores entendem que a ordem econômica é tão somente uma ramificação contida em uma ordem jurídica, conforme explica Eros Grau⁷,

Ainda que se oponha à ordem jurídica a ordem econômica, a última expressão é usada para referir uma parcela da ordem jurídica. Esta então – tomada como sistema de princípios e regras jurídicas –, compreenderia uma ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica, uma ordem social.

Além disso, o referido autor entende que o conceito de ordem econômica assume duas vertentes conceituais, uma ampla e outra estrita. No que se refere à

⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.42

⁵ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 82.

⁶ *ibidem.*, p.83

⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2014. p.59

ampla, está contida na parcela da ordem de fato, inerente ao mundo do ser. Isto é, o tratamento jurídico dispensado para disciplinar as relações jurídicas decorrentes do exercício de atividades econômicas. É a regulação jurídica da intervenção do Estado na economia de forma programática.

No que tange à estrita, está contida na parcela da ordem de direito, inerente ao mundo do dever-ser. Isto é, o tratamento jurídico dispensado ao comportamento dos agentes econômicos no mercado. É a regulação jurídica do ciclo econômico (produção, circulação e consumo) de forma pragmática.⁸

Outrossim, alguns autores não definem a ordem econômica em um único sentido, conforme ensina o professor lusitano, Vital Moreira.⁹

Em um primeiro sentido, “ordem econômica” é o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta; a expressão, aqui, é termo de um conceito de fato (é conceito do mundo do ser, portanto); o que o caracteriza é a circunstância de referir-se não a um conjunto de regras ou a normas reguladoras de relações sociais, mas sim a uma relação entre fenômenos econômicos e matérias, ou seja, relação entre fatores econômicos concretos; conceito do mundo do ser, exprime a realidade de uma inerente articulação do econômico como fato; – em um segundo sentido, “ordem econômica” é expressão que designa o conjunto de todas as normas (ou regras de conduta), qualquer que seja a sua natureza (jurídica, religiosa, moral etc.), que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos; é o sistema normativo (no sentido sociológico) da ação econômica; – em um terceiro sentido, “ordem econômica” significa ordem jurídica da economia.

Contudo, o termo ordem econômica foi juridicizado com a constitucionalização das normas de ingerência estatal sobre o mercado. Observou-se tal fenômeno com a promulgação da Constituição do México, de 31 de janeiro de 1917, e a Constituição alemã de Weimar, de 11 de agosto de 1919. No Brasil, tal processo veio por meio da Constituição, de 16 de julho de 1934.

Tal momento foi o que proporcionou o enfraquecimento do mosaico liberal e absentéista, baseado na máxima “laissez-faire, laissez-passer”, em que não havia qualquer norma de regulação estatal, aplicando-se a teoria da mão invisível de Adam Smith, que pregava a autorregulação da economia, por meio do devido processo competitivo.¹⁰

Nesse diapasão, as constituições liberais não necessitavam, dispor, explicitamente, normas que compusessem uma ordem econômica constitucional. A

⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁹ *ibidem.*, p.65

¹⁰ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.42

ordem econômica existente no mundo do ser não merecia reparos. Assim, bastava o que definido, constitucionalmente, em relação à propriedade privada e à liberdade contratual, ao quanto, não obstante, acrescentava-se umas poucas outras disposições presentes em âmbito infraconstitucional, confirmadoras do capitalismo concorrencial, para que se tivesse composta a normatividade da ordem econômica liberal.¹¹

Desta forma, buscaram-se novos modelos de fortalecimento da ingerência pública, concebendo-se o mosaico econômico de intervencionismo estatal. Iniciou-se o Estado intervencionista, em suas vertentes econômica e social, que passaremos a estudar mais profundamente adiante, regendo sistematicamente a geração de rendas e riquezas. Para tanto, constitucionalizaram-se as normas de interferência estatal nas atividades de exploração econômica, surgindo as Constituições econômicas.¹²

Vital Moreira conceitua Constituição econômica como:

O conjunto de preceitos e instituições jurídicas que garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.¹³

Assim, dada a necessidade de se garantir a previsibilidade de atuação estatal no processo de ingerência na exploração econômica, concebeu-se todo um arcabouço de princípios e regras que efetivasse a segurança jurídica, com estatura de norma materialmente constitucional. Tal conjunto normativo foi denominado Ordem Econômica.¹⁴

O grau de desenvolvimento econômico de um país é responsabilidade atribuída, em parte ao Estado e às suas políticas públicas. Este, portanto, é corresponsável no que se refere à economia nacional. Sua interferência nesse segmento é considerada, pois, essencial e natural. A progressiva implementação de políticas públicas, especialmente aquelas de cunho social, também contribuiu para essa concepção de Estado.¹⁵

¹¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2014. p.72

¹² *ibidem.*, p.42

¹³ *idem.*

¹⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.42

¹⁵ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 45.

Destarte, superada a questão da conceituação da ordem econômica em um ordenamento jurídico, podemos prosseguir para contextualização histórica referente ao posicionamento econômico do Estado.

2.2 Formas de posicionamento econômico do estado

2.2.1 Estado liberal

Baseia-se na doutrina filosófica e política do liberalismo, que se assenta no respeito do Estado ao pleno exercício dos direitos e garantias por parte de seus respectivos indivíduos. A principal manifestação econômica do Estado Liberal é o postulado da livre-iniciativa, que se traduz no direito de qualquer cidadão exercer atividade econômica livre de qualquer restrição, condicionamento ou imposição descabida do Estado. Outrossim, cumpre ressaltar que tal sistema econômico igualmente se pautava na plena liberdade contratual, devendo o Poder Público garantir o cumprimento das cláusulas pactuadas, a fim de se manter a estabilidade e a segurança nas relações jurídicas contratuais.¹⁶

Essa forma de organização, que é identificada como sistema econômico de autonomia, prevê a descentralização das decisões econômicas. Fala-se em descentralização, evidentemente, em um sentido impróprio, compreendida como a entrega aos diversos agentes econômicos privados do poder de decisão, em consequência da admissão do pressuposto liberal.¹⁷

Por fim, caberia ao Estado tão somente realizar a promoção da segurança externa ante a invasão por outras sociedades. Além do que, deveria reger a manutenção da ordem pública interna, devendo o poder público garantir o cumprimento das ordens contratuais, a fim de garantir a estabilidade e segurança jurídica das cláusulas pactuadas.

O Liberalismo trouxe alguns benefícios importantes como o rápido progresso econômico que, conseqüentemente, ocasionou as revoluções industriais e consolidou o poder da lei e a estabilidade das relações jurídicas. Todavia, ocasionou no domínio

¹⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.43

¹⁷ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 45.

dos meios de produção nas mãos de poucos particulares burgueses e também concentrou o poder político por estes, e, em consequência, acirrou a falta de condições dignas de trabalho pelo proletariado, força matriz desse modelo de mercado, como efeito, promoveu enormes desfalques sociais e abusos contra a livre concorrência.

Dentro desse cenário, portanto, as desigualdades sociais, tanto no âmbito interno dos países quanto no âmbito internacional, atingiram patamares preocupantes que culminaram com a Primeira Grande Guerra mundial.

Outro acontecimento histórico que marcou o declínio do Liberalismo foi a crise econômica mundial de 1929, decorrente da guerra, concentração de renda nas mãos de poucos particulares e do reduzido poder aquisitivo do proletariado - maior parte da população - que prejudicou o consumo interno e implicou na estocagem de bens. Assim, e, concomitantemente com a alta especulação financeira, ocorreu a quebra da bolsa de valores de Nova York, que eclodiu por todo o mundo, ocasionando o desemprego de grande parte da população europeia e americana.

Essas circunstâncias expôs a necessidade de readequação estrutural às exigências da época, eliminando-se a política abstencionista do Estado no domínio econômico. Assim, pressionado pelas classes inferiores, pelo surgimento do comunismo e pelos efeitos catastróficos da primeira grande guerra mundial, o presidente americano recém-eleito à época, Franklin Roosevelt aplicou a legislação antitruste e também a política do *New Deal*, iniciando-se a era do Estado Intervencionista.

2.2.2 Estado intervencionista econômico

Figueiredo elenca três espécies de Estado Intervencionista: o econômico, o social e o socialista. À vista disso, para a presente pesquisa, trataremos somente do econômico e do social, haja vista que o Brasil adotou o sistema capitalista, tornando o estudo do Estado socialista irrelevante.

Nesta forma de participação estatal na economia, o Estado atua com o fito de garantir-se o exercício racional das liberdades individuais. A política intervencionista

não visa ferir os postulados liberais, mas, tão-somente, fazer com que o Estado coíba o exercício abusivo e pernicioso do liberalismo.¹⁸

Suas funções destinavam-se tão somente no escopo da manutenção da ordem técnica garantindo a livre-iniciativa e da liberdade de mercado. Na esfera jurídica, expressou-se na criação da legislação antitruste e da proteção jurídica do mercado, de forma a manter o caráter competitivo, favorecendo a livre iniciativa.

2.2.3 Estado intervencionista social

É a forma estatal de intervenção na atividade econômica que tem por fim garantir que sejam efetivadas políticas de caráter assistencialista na sociedade, para prover os notadamente hipossuficientes em suas necessidades básicas. Portanto, o Estado de bem-estar social, também denominado Estado Providência ou de Welfare State, é aquele que provê uma série de direitos sociais aos cidadãos de modo a mitigar os efeitos naturalmente excludentes da economia capitalista sobre as classes sociais mais desfavorecidas.¹⁹

Tem como expoente inicial a Constituição do México de 1917 e a Constituição alemã de 1919 (Carta de Weimar), entabulando-se o dirigismo econômico e regimento dos direitos Sociais.

Dessa forma, o Estado atua em forma de prestações positivas com o fito de assegurar os Direitos fundamentais de natureza social, tais como; saneamento, assistência social, habitação, saúde e previdência, ampliando, cada vez mais, seu leque de atuação como prestador de serviços essenciais.

Critica-se em grande parte esta forma estatal de posicionamento econômico diante do grande déficit que, por via de regra, gera nas contas públicas, uma vez que o Estado assume atividades acima de suas capacidades, tendo em vista que atua tanto como prestador de serviços públicos quanto como empreendedor da atividade econômica.²⁰

Realmente, o modelo proposto revelou, de maneira inequívoca, a ineficácia da atuação estatal. Constatou-se a incapacidade do Estado em atuar no cenário de

¹⁸ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.45

¹⁹ *ibidem*, p.45

²⁰ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.51

concorrência, especialmente em um contexto globalizado. As dificuldades de gerenciamento da máquina estatal levaram à ineficiência do modelo intervencionista-social.²¹

2.2.4 Estado regulador

Em virtude do insucesso dos modelos intervencionistas tanto social quanto socialista, houve necessidade de o Estado repensar as formas pelas quais interfere no processo de geração de riquezas, bem como na realização de políticas públicas de inclusão social e de repartição de rendas.²²

Assim, as políticas públicas de caráter social sofreram consideráveis reduções com o fito de se restabelecer o equilíbrio financeiro estatal, todavia, os serviços públicos de natureza essencial à existência digna dos cidadãos se manteve.

Embora esse novo modelo traga fortes ideais de cunho liberalista, não há o retorno do liberalismo pleno de outrora, mas tão somente uma reinterpretação dos princípios liberais, condizentes com a necessidade de proteção à dignidade humana, por meio dos serviços públicos essenciais.

Há a formação de um novo modelo de Estado, por alguns denominado “neoliberal”. Funda-se essa atual concepção da presença do Estado sobre a economia, portanto, na revalorização das forças do mercado, na defesa da desestatização e na busca de um Estado financeiramente mais eficiente, probo e equilibrado, reduzindo-se os encargos sociais criados no pós-guerra, ainda que sem afastar totalmente o Estado da prestação de serviços essenciais.²³

Assim, o modelo de engenharia política do Estado regulador se caracteriza por reservar ao Poder Público um papel subsidiário na Ordem Econômica. No que se refere à exploração de atividades econômicas, está será feita em caráter minimalista, somente nas hipóteses constitucionalmente autorizadas. Em relação às atividades de monitoramento, planejamento e normatização da Ordem Econômica, está será efetuada em caráter principal e de forma maximizada.²⁴

²¹ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 59

²² *ibidem*, p.51.

²³ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 61

²⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.51

2.2.5 Estado desenvolvimentista

Nessa concepção recente de Estado, os ideais neoliberalistas são derrubados pela noção de desenvolvimento nacional, convergindo com a dignidade da pessoa humana. Assim, não há mais o que se falar de afastamento do Estado na economia e nas prestações sociais.

O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, apenas fará sentido para poucos.²⁵

Até porque, o alcance do desenvolvimento é influenciado pelo setor econômico, tendo em vista que, as necessidades sociais podem ser melhor concretizadas quando a economia vai bem, afetando o setor social. Logo, a fim de satisfazer a população como um todo, as políticas públicas são necessárias para incitar o processo de desenvolvimento.

Desta forma, a ideia de desenvolvimento é composta também pelos fatores social e político, não somente pelo fator econômico. Os três elementos: econômico-social-político compreendem o conceito de desenvolvimento, logo, políticas públicas dirigidas por ações governamentais demonstram-se fundamentais para se atingir o bem-estar social.

Por fim, superada a relevante questão da contextualização histórica das formas posicionamento econômica do Estado, podemos prosseguir de forma mais embasada para o estudo específico da Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988.

2.3 Finalidades da ordem econômica na constituição federal de 1988 e o princípios que a regem.

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, Incisos II e III, CF 88). Essa norma-objetivo também é consoante na estruturação da Ordem econômica (art.170, VII, CF 88), pois, o mero crescimento econômico não garante, por si só, o desenvolvimento social.

²⁵ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 63

Conforme já exposto, entendemos a ordem econômica como as disposições presentes na constituição que disciplinam o processo de interferência do Estado no domínio econômico, regendo sistematicamente a geração de rendas e riquezas.

Existem duas maneiras de atuação do Estado na economia, a Intervenção direta (art.173) ocorre por meio do estado empresário, no qual o Estado avoca para si a exploração da atividade econômica. Já na Intervenção indireta (art.174) chamada também de intervenção normativa/regulatória, o estado dita regras que devem ser observadas pelos agentes econômicos, estabelece requisitos para atuação dos agentes econômicos no mercado, assim, regula setores específicos do mercado.

A vigente Constituição da República prevê, como regra, a intervenção indireta do Estado na Ordem Econômica, de forma maximizada, via regulação e normatização, e, excepcionalmente, a intervenção direta, tão somente, nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, de forma minimalista. Ao Estado brasileiro, portanto, no que tange à seara econômica, é permitido atuar como agente normativo e regulador e, por meio dessas posições, exercer uma tríplice função: fiscalizadora, incentivadora e planejadora, a teor do que preceitua o artigo 174 da Constituição de outubro de 1988, e como agente explorador de atividade econômica, no que se refere aos casos de monopólio constitucional (art. 177, CRFB), prestação de serviços públicos (art. 175, CRFB), bem como nas hipóteses de exploração concorrencial com o particular (art. 173, CRFB).²⁶

Conforme se depreende dos dispositivos referenciados²⁷, concluímos que o princípio da dignidade da pessoa humana, além de fundamento do nosso modelo de República e também fim da ordem econômica. Assim, tal princípio demonstra-se de caráter supraconstitucional, impassível de limitações ou restrições.

Nesse entendimento, explica o professor Eros Grau:

²⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.77

²⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

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;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

(...) a dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo – e em especial, o exercício da atividade econômica em sentido estrito – com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar. Daí porque se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa – dessa política pública maior – tanto o setor público quanto o setor privado. Logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição.²⁸

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito, em consonância com os valores consagrados nos arts.1º, 3º e 170 da Constituição Federal de 1988, buscará consagrar-se no princípio da dignidade da pessoa humana e também promoverá valores liberais e sociais. Assim, podemos explicitar que a Ordem Econômica constitucional é predominantemente liberal com intervencionismo pontual, e pode ser classificada como diretiva, pois estabelece fins, diretrizes e programas a serem atingidos pelo Estado.

Outrossim, a valorização do trabalho humano e da livre-iniciativa no caput do art.170, evidenciam o caráter liberal da ordem econômica. Entretanto, as diretrizes e fins do ordenamento jurídico econômico denotam de valores expressivamente sociais, como a existência digna e à conformação ante a justiça social. Esses dois conceitos demandam uma breve explanação, conforme veremos:

2.3.1 O princípio da justiça social e a existência digna

O Princípio da justiça social está elencado no caput do art.170, asseverando a importância da sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social, também pode ser definido como fim da ordem econômica e compõe um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art.1º, III).²⁹

Permeia a Constituição, pois, como norte em sua implementação, o objetivo maior da justiça social. A própria Constituição associa-a à solidariedade, deixando

²⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2014. p.194

²⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2014. p.224

certo que o conceito envolve não apenas a prevalência do social sobre o individual, como também o compromisso de uma dependência recíproca entre os indivíduos.³⁰

Favorecendo os mais humildes, a justiça social, busca diminuir as distancias e diferenças entre as classes, que constituem uma sociedade, assim, significa superação das injustiças, a nível pessoal, do produto econômico. Evitar que os ricos se tornem cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres; oferecer idênticas oportunidades a todos: perseguir a igualdade de direitos entre os cidadãos; abolir os privilégios de alguns; pregar e a fraternidade e a solidariedade humanas; assegurar remuneração condigna ao trabalho, evitando a sua espoliação pelo capital: distribuir equitativa e proporcionalmente os favores e riquezas do Estado.³¹

A justiça social, em síntese, é um princípio com finalidade comunitarista expresso na carta magna que tem aplicabilidade direta no âmbito da ordem econômica, visando ao implemento das condições de vida de todos até um patamar de dignidade e satisfação.³²

No que tange à existência digna, está prevista no caput do art.170, como uma finalidade da ordem econômica, da mesma forma, correlaciona-se ao princípio da dignidade da pessoa humana prevista no art.1, III da Constituição Federal de 1988. Isto posto, a intervenção econômica pelo Estado deve ser orientada no sentido de melhor distribuir a geração de riqueza ou renda nacional, para aumentar, exponencialmente, o padrão de vida de seus cidadãos menos favorecidos, não somente relativo à renda, mas todo nível de consciência, educação e cultura dessas camadas da sociedade, garantindo a existência digna em escala nacional.³³

Destarte, superada a questão das diretrizes e fins da ordem econômica constitucional, cumpre mostrar os outros princípios que a regem³⁴.Para a presente

³⁰ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 129

³¹ MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem econômica constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris LTDA, 1996. p.45, citação do autor.

³² Ibid. p. 129

³³ MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem econômica constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris LTDA, 1996. p.75

³⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;

pesquisa, todavia, demonstra-se desnecessário o estudo de cada um deles, dessa forma, o inciso referente à redução das desigualdades regionais e sociais se revela essencial para o presente trabalho.

2.3.2 O princípio da redução das desigualdades sociais e regionais e o desenvolvimento econômico nacional

A propósito, o princípio inscrito no art.3º, III, e parcialmente reafirmado no art.170, IV, que corroboram com o objetivo da erradicação da pobreza, bem assim redução das desproporções sociais, são princípios constitucionais impositivos (Canotilho) ou também diretrizes (Dworkin) – norma-objetivo – dotados de caráter constitucional conformador. De modo igual, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção do desenvolvimento econômico.³⁵

Pobreza, marginalização, desigualdades sociais e regionais são marcas que caracterizam a realidade nacional, logo, o enunciado do princípio expressa o reconhecimento explícito que caracterizam essa realidade. Pretendendo-se reverter este quadro incontestado de subdesenvolvimento, o legislador preconizou a importância da atenuação das desproporções sociais.

Contudo, o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais está inerentemente relacionado com o desenvolvimento econômico nacional e com a realização de políticas públicas, como ensina André Ramos Tavares (2011, p. 200):

Sobre o conteúdo do princípio em apreço, tem-se que o mesmo impõe que o desenvolvimento econômico e as estruturas normativas (liberais) criadas para fundamentar o desenvolvimento econômico, devam estar voltados também para à redução das desigualdades em todas as regiões do país, bem como ao **desenvolvimento social**. Para tanto, poder-se-á utilizar, especialmente de políticas públicas, como incentivos, buscando reduzir as diferenças entre as regiões e alcançar melhorias de ordem social.³⁶

VII - **redução das desigualdades regionais e sociais;**

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2014. p.215

³⁶ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 200, Grifo Nosso.

Desta forma, a ideia de desenvolvimento é composta também pelos fatores social e político, não somente pelo fator econômico. Os três elementos: econômico-social-político compreendem o conceito de desenvolvimento, logo, políticas públicas dirigidas por ações governamentais demonstram-se fundamentais para se atingir o bem-estar social.

Na mesma linha de raciocínio, Ensina Bercovici (2005, p.108):

O elemento econômico consiste no crescimento endógeno sustentado da produção de bens e serviços. Elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação e o direito à fruição dos bens culturais. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóboda de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder destinatário do seu exercício.³⁷

Até porque, o alcance do desenvolvimento é influenciado pelo setor econômico, tendo em vista que, as necessidades sociais podem ser melhor concretizadas quando a economia vai bem, afetando o setor social. Logo, a fim de satisfazer a população como um todo, as políticas públicas são necessárias para incitar o processo de desenvolvimento.

Isto posto, trataremos mais a fundo as políticas públicas no próximo capítulo da monografia. O que nos cumpre tratar no atual tópico é o estudo *in loco* do princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais. Portanto, necessária a separação da redução regional ante a social.

2.3.2.1 O princípio da redução das desigualdades regionais

Sendo o Brasil um país continental de grandes proporções, tanto quanto no que se refere ao seu território e também de sua população, é nítida a dificuldade de homogeneizar o nível de desenvolvimento de suas respectivas regiões, além disso, o contexto histórico das desigualdades regionais provém desde a época do ouro em Minas Geras, do café em São Paulo e Rio de Janeiro e também da cana no Nordeste, moldando até os dias atuais uma supremacia de algumas regiões ante outras. Assim,

³⁷ Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/desenvolvimento-superacao-das-desigualdades-regionais-sociais.htm>>. Acesso em 28/06/2018.

este processo econômico contribuiu para o crescimento de alguns setores de forma não homogênea em relação a outros.

Dentro deste cenário, cumpre destacar a opinião de Gilberto Bercovici:

No Brasil, a questão das desigualdades regionais não foi tratada de maneira satisfatória por falta de planos. Estes se proliferaram em todos os governos e regimes políticos desde a década de 1960. O problema do planejamento regional implementado no Brasil é a praticamente inexistente coordenação nacional, além da centralização na esfera federal (contrariando o modelo constitucional cooperativo do federalismo brasileiro).³⁸

Isto posto, são cicatrizes históricas que se estendem até os dias de hoje, e que demonstram a falta de planejamento, execução e concretização dos planos nacionais de desenvolvimento e também dos orçamentos destinados para tanto.

Destarte, cumpre salientar a colocação dos estados no que tange ao seu índice de desenvolvimento humano e também as disparidades entre as regiões no que tange produção e renda, conforme dados levantados pelo IPEA (2010).

O primeiro clube é formado pelos estados situados no nível de IDH elevado, ou seja, Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná. No segundo, situam-se os estados em um nível de IDH intermediário, compreendendo os estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Espírito Santo, Amapá, Roraima, Rondônia, Pará, Amazonas e Tocantins. E, por último, o terceiro clube representa os estados com um nível de IDH baixo, ou seja, os estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará, Acre, Bahia, Sergipe, Paraíba, Piauí, Alagoas e Maranhão. Esta subdivisão em nível de IDH elevado, intermediário e baixo refere-se aos níveis observados entre todos os estados brasileiros, segundo as possibilidades de convergência. [...]. Do ponto de vista regional, o que se observa é uma concentração relativa de produção e renda nas regiões Sul e Sudeste e maior nível de pobreza nas regiões Norte e Nordeste.³⁹

À vista disso, notamos a supremacia das regiões sul e sudeste ante as regiões norte e nordeste do Brasil no que tange ao índice de desenvolvimento humano e também relativo a produção e renda.

As marcantes diferenças de renda familiar per capita segundo as regiões evidenciam as desigualdades regionais presentes no Brasil. Na região Nordeste, a média de renda familiar per capita, incluindo-se o Bolsa Família, foi menos da metade que na região Sul.⁴⁰

³⁸ Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/desenvolvimento-superacao-das-desigualdades-regionais-sociais.htm>>. Acesso em 28/06/2018.

³⁹ MACIEL, Fernandes Vladimir; PIZA, Caio Cícero de Toledo; PENOFF, Roberto Nicolai. **Desigualdades regionais e bem-estar no Brasil: quão eficiente tem sido a atividade tributária dos estados para a sociedade?** IPEA, 2010.

⁴⁰ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p.278**

Pois bem, na medida em que o desenvolvimento é centralizado, a região que é beneficiada só tende a crescer e desenvolver mais ainda, todavia, em detrimento das demais regiões.⁴¹ Dessa forma, o constituinte originário previu, com intuito de amenizar as respectivas desigualdades, além do inciso VII do art.170, mecanismos tributários e orçamentos para tanto. ⁴²

Outrossim, a concessão de substanciais incentivos fiscais, maciços investimentos diretos por órgãos públicos, infraestrutura para instalação de novas indústrias e desenvolvimento das já instaladas, preferência nos recursos destinados ao crédito rural para essas regiões, outros incentivos que venham fomentar o crescimento da agricultura, da indústria, do comércio e dos serviços demonstram-se fundamentais para incitar o processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades regionais. ⁴³

Sobre o princípio em apreço conclui Gilberto Bercovici (2003: 241), em estudo dedicado às desigualdades regionais: “O princípio da igualação das condições sociais de vida significa que os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas”. Está-se falando, pois, de um Estado prestacional, do qual se demanda a atuação positiva no sentido de, progressivamente, construir as condições materiais e sociais constitucionalmente requisitadas.⁴⁴

Por fim, concluímos que o desenvolvimento conjunto dos serviços tidos como essenciais é um dos instrumentos hábeis para a superação das desigualdades

⁴¹ Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/desenvolvimento-superacao-das-desigualdades-regionais-sociais.htm>>. Acesso em 28/06/2018.

⁴² Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

⁴³ MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem econômica constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris LTDA, 1996. p.75

⁴⁴TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 201, Citação do Autor.

regionais, realizando atividades de fomento em regiões que mais necessitam, garantindo a equidade na distribuição e geração de renda.

2.3.2.2 O princípio da redução das desigualdades sociais

Como vimos, o princípio inscrito no art.3º, III, e parcialmente reafirmado no art.170, IV, que corroboram com o objetivo da erradicação da pobreza, bem assim redução das desproporções sociais, são princípios constitucionais impositivos (Canotilho) ou também diretrizes (Dworkin) – norma-objetivo – dotados de caráter constitucional conformador.

Destarte, o enunciado do princípio expressa, de forma cristalina, o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização, desigualdades sociais e regionais são marcas que caracterizam a realidade nacional. Pretendendo-se reverter este quadro incontestado de subdesenvolvimento, o legislador preconizou a importância da reversão das desproporções sociais.⁴⁵

Essa reversão não condiz, porém, aos padrões do capitalismo, no sentido de aboli-lo. É tão somente no que tange a uma modernização deste sistema econômico em simetria com a correta compreensão dos princípios contidos no art.170.

Neste sentido, explica Américo Luís da Silva (1996:77)

Tratando-se de um sistema capitalista, parece-nos que a intenção do legislador constituinte brasileiro, ao elevar a redução das desigualdades sociais a princípio da ordem econômica, é de orientar a intervenção do Estado na economia no sentido de melhor distribuir a riqueza ou renda nacional, para se proporcionar um aumento do nível de vida, de consciência, de educação e de cultura das camadas inferiores da população, assegurando a cada membro o mínimo de que ele carece, individual e socialmente, para viver condignamente”.⁴⁶

Conforme exposto, notamos que a intenção do constituinte originário foi de nortear a interferência econômica do Estado na execução de uma melhor distribuição e geração de renda, especialmente nas camadas mais vulneráveis da sociedade, elevando o status da existência digna de forma exponencial aos seus cidadãos.

⁴⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2014. p.215

⁴⁶ MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem econômica constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris LTDA, 1996. p.77

Essa interferência, por estar relacionada a princípios constitucionais fundamentais, possui caráter obrigatório, devendo todos os poderes públicos atuarem em prol de seu planejamento, execução e concretização, conforme descreve Gilberto Bercovici e André Ramos Tavares (2011, p.201):

Os princípios constitucionais fundamentais, como os do artigo 3º, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conforma a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. São marcos do desenvolvimento do ordenamento, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da constituição.⁴⁷
[...]E essa atuação, como salienta o mesmo autor, há de ser uma atuação conjunta da União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. O grande alcance do princípio aqui analisado, especialmente para a correta compreensão do princípio federativo, é mais do que evidente.⁴⁸

Isto posto, observamos a vinculação imperativa dos princípios elencados no art.3º e 170, caput e inciso IV da Constituição Federal de 1988 a todos os poderes e órgãos que compõem a administração da república. De forma em que o Estado deve ser orientado no sentido de melhor distribuir a geração de riqueza ou renda nacional, para aumentar, exponencialmente, o padrão de vida de seus cidadãos menos favorecidos, não somente relativo à renda, mas todo nível de consciência, educação e cultura dessas camadas da sociedade, garantindo a existência digna em escala nacional.⁴⁹

Percebemos que o desenvolvimento social é fruto de uma ação deliberada e determinada do Estado, em suas três esferas, no enfrentamento à pobreza e à desigualdade, garantindo o acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar direitos sociais e a aproveitar oportunidades, permitindo a cada família a construção de uma trajetória de autonomia e cidadania.⁵⁰

Nos últimos anos, o país vem passando por uma transformação profunda, resultado da reiterada opção democrática dos brasileiros por um projeto que coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento. Um projeto que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de

⁴⁷Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/desenvolvimento-superacao-das-desigualdades-regionais-sociais.htm>>. Acesso em 28/06/2018.

⁴⁸ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 201.

⁴⁹ MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem econômica constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris LTDA, 1996. p.75

⁵⁰ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.18

ambas é multiplicado. O Bolsa Família é, inquestionavelmente, um dos marcos desta nova era.⁵¹

Por fim, encerra-se o primeiro capítulo da presente monografia e trataremos agora do estudo das políticas públicas.

⁵¹ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p.25**

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Política

Para o desenvolvimento do presente capítulo, imperioso enquadrar os conceitos e elementos atinentes às políticas públicas. À vista disso, necessária uma breve explanação do conceito de política, conforme vemos:

Inicialmente e de maneira sintetizada, tem-se que o termo política na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais, que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy*, (RUA, 2009; SECCHI, 2010). Assim o termo política quando com o sentido de *politics* tem na concepção de Bobbio (2002), apud Secchi (2010, p. 1), o sentido de “atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”. Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. Quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, segundo Secchi (2010), é mais concreto e tem relação com orientações para a decisão e ação, sendo que o termo política pública (*public policy*) a ela está vinculado.⁵²

Diante disso, podemos perceber que a língua inglesa, no que se refere as “*politics*” consiste num panorama mais geral relacionado ao poder que o Estado exerce sobre o homem, acondicionando recursos e criando procedimentos para manter as relações de poder previamente estabelecidas.

No que se refere as “*policies*” compreendem-se como o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos de forma mais concreta e pragmática.⁵³

Dessa forma, esta segunda definição, referente às “*policies*” demonstra-se mais alinhada com o estudo do presente capítulo. Haja vista que, quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, segundo Secchi (2010), é mais concreto, pragmático e tem relação com orientações para a decisão e ação, sendo que o termo política pública (*public policy*) a ela está vinculado.⁵⁴

⁵² LIMA, Waner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos**. - Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem..

3.2 Políticas públicas

O estudo específico da área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. À vista disso, necessária uma breve síntese de suas respectivas contribuições ao campo em específico.

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.⁵⁵

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.⁵⁶

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.⁵⁷

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

⁵⁵ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.⁵⁸

Conforme vimos, esses quatro grandes autores são considerados os pais fundadores do estudo das políticas públicas haja vista o pioneirismo e relevância de seus trabalhos. Destarte, passaremos a ver os principais conceitos relevantes às políticas públicas.

Em um primeiro momento, podemos tratar do conceito de política pública no que se refere aos atores protagonistas do processo. Neste sentido, alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que tange ao protagonismo na criação de políticas públicas.

3.2.1 Abordagem estatista

Podemos perceber que a abordagem estatista considera o Estado como protagonista principal das políticas públicas, inclusive no sentido de não ser considerado política pública aquilo que não é criado, executado e liderado pelo Estado. Nesse sentido podemos citar o trabalho de Wagner Gonçalves Lima:

A abordagem estatista (state-centered policy-making) segundo Secchi (2010, p. 2) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo esta concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal (HECLO, 1972; DYE, 1972; MENY E THOENIG, 1991; HOWLETT E RAMESH, 2003).⁵⁹

Conforme vemos, o fator determinante da caracterização de uma política pública é a personalidade jurídica de quem a criou. Conforme vemos também pelo mesmo autor:

Para Theodoulou (1995, p. 2) a política pública tem uma abordagem estatista: a primeira idéia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente

⁵⁸ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

⁵⁹ LIMA, Wagner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos**. - Interface (Porto Nacional), Edição número 05, outubro de 2012.

restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes. (THEODOULOU, 1995, p. 2, tradução e grifo nosso.)⁶⁰

Dessa forma, podemos concluir que o exame estatista entende o termo política como algo que se deve em razão de seu decisor e criador, o Estado. Logo, a contribuição dessa abordagem se dá em razão de como a sociedade pode efetivamente cobrar estas melhorias, haja vista que resume ao governo tal atuação e também no sentido de o Estado poder melhorar sua atuação, justamente por ser o maior protagonista no processo das políticas públicas.

Em uma perspectiva mais crítica, em contrapartida, é possível dizer que este enfoque reduz, por demais, o termo política pública, que poderia ser estudado de uma forma muito mais ampla e que isto serviria mais à sociedade, que quer e precisa ter as suas demandas atendidas, independentemente se pelo Estado ou pela própria sociedade.⁶¹

3.2.2 Abordagem multicêntrica

Para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Outrossim, tal abordagem se define levando em conta o objetivo enfrentado pela política. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.⁶²

À vista disso, juntamente com os atores estatais, as organizações não governamentais também fazem parte do protagonismo na criação e execução das políticas públicas, conforme vemos pelo autor supracitado:

A abordagem multicêntrica, segundo Secchi (2010, p. 2), considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001). (grifo do autor).⁶³

Isto posto, é notório que para a abordagem multicêntrica, a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em

⁶⁰ LIMA, Wagner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos**. - Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012

⁶¹ Idem.

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, retirando esse caráter estatal típico da abordagem estatista. Portanto, vários agentes buscam promover políticas públicas em prol da solução de um problema público.⁶⁴

Conforme vemos pelo estudo do autor supracitado, o autor Leonardo Secchi defende a abordagem multicêntrica:

Secchi (2010) argumenta em defesa da abordagem multicêntrica, que ela evita uma pré-análise da personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas ou não e afirma que algumas vezes é difícil identificar se uma instituição é estatal ou não.⁶⁵

Destarte, para o autor citado, a essência conceitual das políticas públicas está inerentemente relacionada ao problema público que busca resolver, não devendo haver uma pré-verificação do caráter normativo de uma instituição para o reconhecimento da política pública.

Novamente, em um olhar mais crítico, pode-se dizer que muitas vezes é difícil identificar o objetivo de muitas políticas (se procuram resolver um problema público ou um problema privado) – de forma a aumentar a imaterialidade - e que a abordagem multicêntrica amplia extremamente a quantidade de políticas que possam ser classificadas como públicas, além de incorporar uma diversidade de decisores, arenas e processos, o que, conforme Theodoulou (1995), frequentemente confunde e atrapalha a compreensão.⁶⁶

Por fim, podemos citar o programa Bolsa Família como uma política pública de combate à fome e à miséria. Esta seria definida tanto na abordagem estatista como na abordagem multicêntrica como uma política pública estatal.

Isto é, na abordagem estatista, uma política cujo ator protagonista seja o Estado e na abordagem multicêntrica, uma política que tenha o objetivo de enfrentar um problema da sociedade que tenha como ator protagonista o Estado.

3.2.3 Outros conceitos

⁶⁴ LIMA, Wagner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos**. - Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Idem.

Superada a conceituação nas abordagens estatista e multicêntrica, passaremos a tratar de outras formas de conceituação das políticas públicas. Como exemplo podemos citar o trabalho de Celina Souza:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.⁶⁷

Conforme vemos, o protagonismo do governo como ator principal do processo de incitação e execução das políticas públicas demonstra-se essencial para entender a responsabilidade deste nesse âmbito.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.⁶⁸

3.2.4 Elementos das políticas publicas

Destarte, analisada a questão conceitual das políticas públicas podemos passar a estudar brevemente seus elementos, cumpre ressaltar novamente o trabalho de Celina Souza:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é uma ação

⁶⁷ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

⁶⁸ Idem.

intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

De acordo com o exposto, é possível tratar dos respectivos elementos de forma singular. Igualmente, no que se refere à política pública permitir distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Podemos extrair que no âmbito das políticas públicas, especialmente no que tange ao cumprimento do que fora estabelecido na fase inicial, o operador poderá analisar sobre os aspectos de impacto e eficiência o que realmente fora executado.

No que se refere ao envolvimento de vários atores e níveis de decisão, podemos perceber o caráter multicêntrico adotado pela autora citada, que ressalta a importância dos participantes informais no processo. Dessa forma, o governo, responsável pela materialização da política, não é a única instituição a servir à comunidade política.

No que diz respeito a política pública ter impactos de curto prazo, mas, ao mesmo tempo, ser uma política de longo prazo. Podemos ressaltar o caráter iminente de seus efeitos, todavia, os reais resultados almejados podem vir a levar muito mais tempo para se concretizarem.

Quanto ao que concerne a política pública envolver processos subseqüentes após sua decisão e proposição. Novamente estamos falando sobre a implementação, execução e avaliação de seus efeitos. Tal processo é de extrema importância para o desenrolar de qualquer política estabelecida.

Por fim, finalizamos o presente capítulo, podendo-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político e à sociedade política, e também nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.⁶⁹

Agora passaremos a analisar, de forma específica, o Programa Bolsa Família - justamente a política pública de distribuição de renda de maior impacto na redução da pobreza e desigualdade.

⁶⁹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família do Governo Federal é considerado um dos mais ambiciosos programas de benefício social para a população carente e em extrema miséria da América Latina para reduzir a pobreza e as desigualdades existentes por meio da transferência de recursos monetários para as famílias incluídas no Programa.

Referido programa foi um dos principais fatores para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU): reduzir a extrema pobreza pela metade. O Programa também contribuiu para que o Brasil saísse do Mapa da Fome, o que foi anunciado, no fim de 2014, pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).⁷⁰

Os programas sociais passam a tomar maior destaque principalmente na segunda metade da década de 1990, quando os programas de transferência de renda surgiram como uma das alternativas para tentar combater a desigualdade e a pobreza. No Brasil, o primeiro projeto que garantia uma complementação de renda foi o Programa de Garantia de Renda Mínima, proposto em 1991, pelo Senador Eduardo Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT). No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) surgem programas de transferência de renda inspirados no projeto de Suplicy. A primeira grande resposta do Governo na esfera federal ao combate desses problemas sociais foram os Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.⁷¹

Em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória no 132, convertida na Lei no 10.386/2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes.⁷²

⁷⁰ BRASIL. MDS. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>.

Acesso em: 13/09/2018.

⁷¹ SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 40

⁷² Art. 1º da Lei 10.386/2004: Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela

A uniformização dos programas reduziu significativamente a burocracia e os custos exorbitantes, bem como outras ineficiências típicas da administração de programas tão amplos e variados em um país de dimensão continental. Além disso, podemos relatar a expansão do número de famílias e pessoas atendidas por meio do Cadastro Único, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda no Brasil.⁷³

A unificação dessas ações possibilitou a emergência de um programa com desenho relativamente simples – tanto sob a perspectiva dos benefícios quanto das chamadas “condicionalidades”. A transferência de renda voltada para população produtiva em idade ativa, com ênfase nas crianças, constituiu uma novidade na política social brasileira – e, de certa forma, começou a aproximar a estrutura de benefícios sociais do país da encontrada em países com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos.⁷⁴

Por sua vez, a ênfase nas condicionalidades – e, deve-se dizer, a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social – deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza.⁷⁵

Além disso, buscou-se articular outras ações – notadamente de capacitação profissional – de forma a dar opções de menor prazo para que as famílias beneficiárias pudessem melhorar sua inserção no mercado de trabalho.⁷⁶

Dessa forma, o Bolsa Família tem entre seus principais objetivos: por meio da transferência direta de renda às famílias, aliviar a pobreza de forma imediata; por meio do acompanhamento das condicionalidades; contribuir para a redução da pobreza

Lei n o 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n o 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n o 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n o 3.877, de 24 de julho de 2001. NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.29

⁷³ SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 43

⁷⁴ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.25

⁷⁵ Ibidem. , p.25

⁷⁶ Ibidem. , p.27

entre gerações, e apoiar e desenvolver as famílias por meio da articulação com programas complementares.⁷⁷

Assim, os objetivos do PBF apresentam além de um caráter iminente, ao passo que constituem a transferência direta dos benefícios às famílias, também constituem um plano ao longo prazo, garantindo o acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar direitos sociais e a aproveitar oportunidades, permitindo a cada família a construção de uma trajetória de autonomia e cidadania.⁷⁸

Destarte, passaremos a tratar brevemente dos requisitos e condicionalidades para o recebimento do benefício, tendo em vista que, as condicionalidades do Bolsa Família são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de Saúde e de Educação.

4.1 Das condicionalidades

O acesso a esses serviços é direito assegurado pela Constituição. É responsabilidade do governo garantir acesso, além da qualidade dos serviços. O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público monitorar resultados, identificar motivos que impeçam o acesso das famílias aos serviços sociais básicos e agir para garantir o acesso.⁷⁹

Conforme veremos, pode receber o bolsa família pessoas que tem renda per capita (ou seja, renda por pessoa) entre R\$85 e R\$170. Porém um fator merece atenção, que é o fato de que famílias que possuem renda superior a 85 reais por pessoa só tem direito ao benefício se possuir crianças ou adolescentes de até 17 anos matriculados em escolas públicas e frequentando regularmente a escola. Esse é o ponto importante porque para o recebimento é solicitado o atestado de frequência do estudante.⁸⁰

⁷⁷ SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 43

⁷⁸ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.25

⁷⁹ BRASIL. MDS. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 28/06/2018.

⁸⁰ BRASIL. Bolsa Família. Disponível em: <<https://bolsafamilia.pro.br/>> Acesso em: 28/06/2018.

Na medida em que o PBF estabelece condicionalidades para o recebimento do benefício, as famílias são estimuladas a procurar pelos direitos sociais de educação e saúde.

No caso de crianças com até 15 anos a frequência escolar deve ser superior ou igual a 85%, e para adolescentes entre 17 e 18 anos a frequência deve ser de no mínimo 70%. Essa prática serve para assegurar que as crianças estão frequentando a escola devidamente e para evitar ações de trabalho escravo.⁸¹

As condicionalidades na área de saúde são: o acompanhamento de calendários de vacina, que proporciona crescimento e desenvolvimento saudável para crianças de até 7 anos, os exames pré-natal em gestantes e o acompanhamento de saúde das nutrizes e dos bebês em mulheres de 14 a 44 anos de idade.⁸²

No que tange à assistência Social, crianças e adolescente de até 15 anos, com riscos e retiradas do trabalho infantil, devem participar de serviços socioeducativos como os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) com carga mínima de 85%.⁸³

Os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) trabalham em conjunto para acompanhar os compromissos do Bolsa Família. Essa operação envolve o registro, em sistemas específicos, de informações sobre a frequência escolar e sobre a agenda da saúde de milhões de pessoas beneficiárias. O monitoramento é individualizado.⁸⁴

O descumprimento das condicionalidades não acarreta desligamento imediato do programa. Seus efeitos são gradativos. Primeiro, a família é notificada. Persistindo o problema, o benefício é bloqueado e, só depois, suspenso. Somente em casos de reiterados descumprimentos, a família pode ter o benefício cancelado. Antes, contudo, o poder público, por meio da Assistência Social, deverá identificar os motivos do descumprimento e oferecer apoio e acompanhamento à família, de modo a solucionar os problemas que causaram esta situação.⁸⁵

⁸¹ BRASIL. Bolsa Família. Disponível em: <<https://bolsafamilia.pro.br/>> Acesso em: 28/06/2018.

⁸² SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 49

⁸³ BRASIL. Bolsa Família. Disponível em: <<https://bolsafamilia.pro.br/>> Acesso em: 28/06/2018.

⁸⁴ BRASIL. MDS. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 28/06/2018.

⁸⁵ BRASIL. MDS. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 28/06/2018.

Todo esse esforço se justifica para garantir que o poder público ofereça, efetivamente, os serviços de educação e de saúde à população em situação de pobreza e extrema pobreza; Identificar quadros de vulnerabilidades entre as famílias que estão com dificuldades para acessar esses serviços públicos; Encaminhar famílias para a rede de assistência social, a fim de que elas possam superar a vulnerabilidade e voltar a cumprir seus compromissos; e Contribuir para o desenvolvimento saudável das crianças e para que os estudantes de famílias do Bolsa Família concluam a educação básica, tendo melhores condições de vencer o ciclo de pobreza.⁸⁶

Destarte, superada a questão das condicionalidades e da integração da administração pública para o gerenciamento do PBF, passaremos a analisar os impactos gerados pelo programa.

4.2 Dos impactos gerados pelo programa

Primeiro, cumpre ressaltar o gráfico que demonstra a quantidade de famílias beneficiadas, a proporção dos domicílios extremamente pobres e também do total de recursos repassados pelo programa desde o período de implantação em 2003 até o ano de 2014.

Ano	Número de Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (em milhões)	Proporção de domicílios extremamente pobres	Total de recursos repassados pelo PBF (em bilhões de reais)
2004	6,5	9,69	3,8
2005	8,7	8,35	5,7
2006	10,9	6,97	7,5
2007	11	6,92	8,9
2008	10,5	5,90	10,6
2009	12,3	5,80	12,4

⁸⁶ BRASIL. MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 13/09/2018.

2010	12,8	n.d	14,4
2011	13,3	5,26	17,4
2012	13,9	4,64	21,2
2013	14,1	4,92	24,9
2014	14	n.d	27,2

Fonte: *Ministério do Desenvolvimento Social, IPEADATA, elaboração própria* ⁸⁷

Conforme podemos perceber, o número de famílias beneficiadas pelo PBF mais do que dobrou desde seu período de implantação em 2003, além disso, a proporção de domicílios extremamente pobres quase diminuiu pela metade em 2013.

Ademais, a quantidade de recursos repassados aos beneficiários setuplicou desde o estabelecimento do PBF, alcançando um resultado notadamente expressivo.

Conforme podemos extrair do livro completo do PBF elaborado pelo Ipea e também pelo economista Sergei Soares, os resultados alcançados no que tange à queda da desigualdade de renda impressionam:

“O capítulo de Hoffmann mostra que, entre 2001 e 2011, as transferências do governo federal, incluindo-se o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuíram com entre 15% e 20% da redução observada da desigualdade de renda.” ⁸⁸

“Do lado dos acertos, a literatura já mencionada neste artigo mostra que foram fundamentais para a redução da desigualdade o sistema de proteção social, principalmente o Programa Bolsa Família e as transferências indexadas ao salário mínimo. Os impactos dos aumentos no salário mínimo no mercado de trabalho, embora mais difíceis de medir que seus impactos como indexador de benefícios, também contribuíram para uma melhoria na distribuição de renda. Finalmente, melhorias paulatinas no padrão demográfico e educacional também contribuíram para uma distribuição de renda mais igualitária”⁸⁹

À vista disso, o PBF se revelou como um dos expressivos fatores de queda da má distribuição de renda no país. O maior impacto na renda deriva do benefício às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, conforme vemos:

“[...]o número de famílias beneficiárias que se encontravam abaixo da linha de extrema pobreza (recebendo menos de R\$ 70,00) antes do benefício era de 9,690 milhões. Esse número caiu para 5,369 milhões após o recebimento

⁸⁷ BARBOSA, Rafael José Gonçalves Monteiro. *A Redução das Desigualdades Sociais no Brasil no Período 2003 a 2014*. 2015. 65 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFRJ, 2015. p. 49.

⁸⁸ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p.19

⁸⁹ SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 3 (119), pp. 364-380 julho-setembro/2010.

do benefício. Portanto, o PBF retirou, em abril de 2010, 4,321 milhões de famílias da situação de extrema pobreza.”⁹⁰

Assim, por meio da transferência direta, houve um aumento significativo na renda mensal das famílias que se encontram na extrema pobreza. Tudo isso demonstra o caráter de focalização do programa das famílias em estado de miséria.

O PBF tornou-se importante instrumento, no âmbito da política social do governo federal, de redução da pobreza ou do hiato da pobreza e de melhoria da distribuição de renda no país.⁹¹

Todavia, a queda na desigualdade de renda não é apta a ensejar a integração das famílias de forma plena. O cumprimento das condicionalidades ligadas à educação e saúde garante o acesso a serviços que, antes, tornavam essas famílias excluídas.

Assim, os objetivos do PBF apresentam além de um caráter iminente, ao passo que constituem a transferência direta dos benefícios às famílias, também constituem um plano ao longo prazo, garantindo o acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar direitos sociais e a aproveitar oportunidades, permitindo a cada família a construção de uma trajetória de autonomia e cidadania.

O Bolsa Família vem apresentando resultados relevantes na redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. Superando ações descontinuadas e parciais, como a distribuição de cestas básicas, o programa integrou-se ao esforço de construção de uma política de segurança alimentar e nutricional, tendo proporcionado melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos.⁹²

Além da contribuição do programa para a redução da desnutrição infantil, a diminuição da mortalidade infantil foi expressiva entre as famílias beneficiárias do programa – tanto a mortalidade relacionada à resistência a doenças infectocontagiosas quanto a relacionada à desnutrição, à diarreia e o baixo peso ao nascer, conforme vemos:

O estudo *Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da região*

⁹⁰ CASTRO, Jorge **Abrahão de Organizador; Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2010.** p.260

⁹¹ CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia Organizador. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2010.** p.268.

⁹² CAMPELLO, Tereza et al. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.** p.18

Nordeste (Santos et al., 2010) teve como objetivo avaliar o efeito do PBF no baixo peso ao nascer. Os resultados do estudo apontaram que a prevalência de BPN nos filhos de mulheres beneficiárias do PBF (5,5%) foi menor que nas não beneficiárias (6,5%), no estrato de renda mais baixo. Nos nascidos vivos de famílias com renda per capita mais elevada (R\$ 70,00 a R\$ 140,00), a diferença não foi estatisticamente significativa. Os autores concluem que o benefício do PBF pode ter um papel importante na prevenção do baixo peso ao nascer.⁹³

À vista disso, a redução da mortalidade infantil foi em grande parte atenuada pelo PBF. O atendimento básico à saúde dos grupos mais vulneráveis foi fortalecido em consequência das condicionalidades com reflexos importantes na saúde da gestante e da criança.

Desde que o acompanhamento das famílias beneficiadas se iniciou em 2005, o número de famílias com demanda pelos serviços de saúde quase dobrou até o final de 2010. Nesse mesmo período pode-se observar uma evolução positiva no número de famílias sendo acompanhadas. Esse aumento pode ser observado no quadro abaixo que mostra que mais de 7 milhões de famílias estavam sendo acompanhadas.⁹⁴

Embora a renda continue marcando as grandes diferenças nos indicadores de saúde dos grupos sociais, o Programa Bolsa Família mostra um potencial significativo para a redução de desigualdades e iniquidades em saúde. Este impacto positivo nos indicadores de saúde poderia ser ainda maior, caso fossem superados os limites sistêmicos dos serviços de saúde, como rotatividade dos profissionais, a precariedade da infraestrutura e os problemas de acesso e de qualidade em saúde.⁹⁵

Além disso, a expansão dos investimentos e o reajuste da Bolsa Família devem estar em interação com a expansão do gasto público federal no SUS, particularmente na atenção primária à saúde e na Saúde da Família. Os resultados destacados demonstram que a atenção à saúde dos beneficiários do PBF é uma importante estratégia de acesso aos serviços básicos de saúde para as famílias socialmente mais vulneráveis, contribuindo, assim, para a equidade na oferta de serviços de saúde no país. Tais ações, quando integradas a outros direitos sociais básicos, adicionadas à transferência direta de renda podem contribuir para a melhoria das condições de vida e de saúde das famílias.⁹⁶

⁹³ CASTRO, Jorge **Abraão de Organizador; Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2010.** p.270

⁹⁴ SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 40

⁹⁵ CAMPELLO, Tereza et al. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.** p. 279

⁹⁶ Ibidem, p. 279

Superada a questão do acompanhamento e cumprimento das condicionalidades referentes à saúde, cumpre tratar do impacto do PBF no que tange à educação.

O monitoramento da frequência escolar dos estudantes de famílias beneficiárias do PBF representa uma iniciativa inédita de acompanhamento nominal da frequência escolar pelo governo federal, em articulação com os governos estaduais e municipais, em especial por se tratar de crianças e adolescentes de famílias pobres.⁹⁷

O acompanhamento da frequência escolar do PBF é realizado bimestralmente, em parceria com os entes federados, representados pelas áreas de educação de estados, municípios e Distrito Federal, em cinco períodos ao longo do ano, quais sejam: fevereiro/março, abril/ maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro.

98

Nestes períodos, os operadores municipais do programa, sob a orientação da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar do MEC e das coordenações estaduais do Programa Bolsa Família, consultam as escolas para levantar informações relativas ao cumprimento (ou não) da frequência escolar mínima exigida pelo PBF a seus beneficiários. No caso de descumprimento (não frequência ou baixa frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação destes motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social.⁹⁹

Ao longo dos últimos anos, as taxas de abandono escolar no ensino fundamental e médio foram menores entre os alunos beneficiários que entre os demais alunos da rede pública, conforme extraímos:

Podemos observar que a taxa de abandono, tanto no ensino médio como no ensino fundamental, dos beneficiários do Bolsa Família foi menor no período de 2008 a 2010 quando comparada com a média nacional da taxa de abandono. Mesmo a taxa ter caído quase 3% nesse período, a taxa de abandono entre os alunos do censo escolar total é 4,3% maior que os beneficiários do Bolsa Família do ensino médio.¹⁰⁰

⁹⁷ CAMPELLO, Tereza et al. **CASTRO**, Jorge Abrahão. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2010.** p. 162

⁹⁸ *ibidem*, p. 113

⁹⁹ *ibidem*. p.114

¹⁰⁰ SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 37.

As taxas de aprovação, que melhoram gradativamente para os alunos do ensino fundamental, passaram, no ensino médio, a ser mais favoráveis aos alunos do Bolsa Família que à média nacional do ensino público. Pela primeira vez, os mais pobres se saem melhor que os demais em indicadores relativos à educação.¹⁰¹

Os resultados elencados quanto às taxas de abandono no ensino fundamental sinalizam um esforço de inclusão e permanência na escola dos estudantes do PBF. Quanto aos resultados relacionados às taxas de aprovação, percebe-se uma maior dificuldade dos estudantes de famílias em situação de pobreza, em especial nos anos iniciais, que se atenua à medida que se progride no percurso da educação básica (anos finais e ensino médio).¹⁰²

O Programa Bolsa Família apresenta uma diminuição na desigualdade educacional destes alunos, quando comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo a desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.¹⁰³

Concluindo, as taxas de abandono escolar são menores para os estudantes do PBF contra os demais da rede pública nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como (e especialmente) no ensino médio. Quanto às taxas de aprovação, os resultados melhoram progressivamente para os estudantes do PBF ao se considerar a passagem dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental e, especialmente no ensino médio, acontece a virada do resultado a favor dos estudantes do PBF contra os demais da rede pública.¹⁰⁴

Os resultados alcançados pelo PBF no que tange às taxas de abandono escolar e também às taxas de aprovação sintetizam o esforço realizado pelos operadores municipais do programa no que se refere ao cumprimento das condicionalidades de educação, atingindo resultados altamente satisfatórios.

Entretanto, serve aqui a mesma crítica realizada ao impacto do programa no que tange à saúde. Embora os resultados do PBF sejam expressivamente favoráveis na educação, este impacto positivo nos respectivos indicadores poderia ser ainda

¹⁰¹ SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 37.

¹⁰² NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.118

¹⁰³ ibidem, p 303.

¹⁰⁴ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.120

maior, caso fossem superados os limites sistêmicos dos serviços de educação, como baixa remuneração dos professores e gestores, a precariedade da infraestrutura e os problemas de acesso e de qualidade em educação.

Ao longo dos anos, devido ao seu desenho adequado e à sua contínua expansão e aprimoramento, o PBF reduziu a pobreza e a desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, reduziu a insegurança alimentar, e fortaleceu a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira.

105

Com o Bolsa Família, o Brasil pôde, enfim, recusar a histórica banalização e naturalização da pobreza e da fome e afirmar um novo patamar de garantias sociais, que exigem o reconhecimento e o progressivo alargamento de padrões mínimos de bem-estar a todos os cidadãos.¹⁰⁶

Por fim, analisada a relevante questão dos impactos do PBF na renda, educação e saúde passaremos a averiguar às principais críticas referentes ao programa, seus desafios e derrubar os mitos que o cercam.

4.3 Críticas pertinentes ao programa

A exigência de contrapartidas é talvez uma das novidades mais importantes no desenho do Bolsa Família e, ao mesmo tempo, uma polêmica central do programa. Muitos questionam a legitimidade da contrapartida, já que este benefício é um direito social e deve ter caráter incondicional. Por outro lado, no caso brasileiro, que apresenta muitas fragilidades no processo de constituição da seguridade social, é preciso, segundo os idealizadores do Programa, criar mecanismos que estimulem a inserção das famílias nos serviços de educação e saúde, tendo em vista a perspectiva de ruptura com o ciclo reprodutivo da pobreza.¹⁰⁷

No que tange aos principais dilemas da implementação das condicionalidades, pode-se dizer que se, por um lado, tais exigências têm potencial para facilitar o acesso

¹⁰⁵ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.21

¹⁰⁶ ibidem, p. 19

¹⁰⁷ MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciênc. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-812320070006000008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 Junho 2018.

de camadas da população que dificilmente conseguiriam chegar aos serviços, por outro, coloca a dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do programa. O mais grave é que estamos diante de uma situação em que se questionam as condições e a capacidade mesma dos municípios ofertarem o que de mais básico está previsto no elenco de direitos sociais, isto é, as ações de saúde e educação.¹⁰⁸

Dentro desse cenário cumpre ressaltar a pesquisa da cientista política, Renata Bichir:

Para aqueles que defendem a existência de contrapartidas, a grande questão é a sua efetividade. Kerstenetzky pondera: "Certamente, a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão". Levanta, com essa ponderação, o problema da qualidade dos serviços prestados, o que, certamente, foge ao escopo dos programas de transferência de renda. Nessa mesma linha, Sonia Draibe ressalta que as condicionalidades não têm a ver só com o compromisso moral das famílias — justificativa liberal para o recebimento dos benefícios —, mas também com um compromisso do Estado na provisão dos serviços. Por outro lado, Medeiros, Britto e Soares ponderam que as condicionalidades, no limite, só reforçariam obrigações sociais ou legais dos pais — manutenção dos filhos na escola —, sendo que há muitas controvérsias a respeito dos resultados das condicionalidades, sua necessidade e impacto. Adicionalmente, os custos de controle das condicionalidades, tanto para os municípios como para o governo federal, são bastante elevados. Esses autores concluem que a centralidade das condicionalidades no debate nacional está mais relacionada com questões políticas e de juízo de valor, baseadas na idéia de que os pobres não podem receber dinheiro do Estado sem "o suor do trabalho".

¹⁰⁹

A perspectiva de punir as famílias que não cumprirem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa. Nesta direção, não se pode deixar de considerar as condições que as famílias pobres dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência a que a maioria está exposta.¹¹⁰

¹⁰⁸ MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciênc. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 Junho 2018.

¹⁰⁹ ICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 115-129, July 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 05 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>

¹¹⁰ MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciênc. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 Junho 2018.

Contudo, o poder público, por meio da Assistência Social, deverá identificar os motivos do descumprimento e oferecer apoio e acompanhamento à família, de modo a solucionar os problemas que causaram esta situação.¹¹¹

Dessa forma, analisada a questão da crítica às condicionalidades do PBF, trataremos do suposto estímulo ao ócio das famílias beneficiadas que, por meio da transferência direta de renda, seriam desencorajadas de continuar trabalhando ou no caso dos desempregados, de procurar um emprego. Assim, o ponto central da crítica reside no fato de que na medida em que as famílias atingem um certo nível de renda, teriam mais incentivos para deixar de trabalhar ou trabalhar menos.

O que torna essa crítica mal fundamentada é o nível a partir do qual as transferências resultariam em desestímulo relevante à participação no mercado de trabalho, senão vejamos:

Ainda não existem resultados robustos sobre o tema, mas é possível discutir alguns resultados preliminares e especular um pouco sobre sua razoabilidade. O Bolsa Família transfere entre R\$ 15 e R\$ 95 a famílias de renda extremamente baixa. Embora a importância do programa para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias seja inegável, representando aumento de cerca de 11% em sua renda, o benefício médio gira em torno de R\$ 60, valor que não parece suficiente para que os beneficiários deixem de trabalhar, a não ser em casos de trabalhos extremamente mal-remunerados, instáveis ou mesmo insalubres.¹¹²

À vista disso, não parece plausível justificar que o programa bolsa família enseje ao desestímulo do trabalho, haja vista o valor ínfimo do benefício. Tal crítica tem raízes em fundamentos de cunho preconceituoso, todavia, não se embasa em provas empíricas, senão vejamos:

Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar per capita similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários. Eventuais efeitos negativos sobre a oferta de trabalho para grupos específicos de trabalhadores não devem ter uma leitura necessariamente

¹¹¹ BRASIL. MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 13/09/2018.

¹¹² MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

negativa. Famílias extremamente pobres tendem a intensificar a participação de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, quase sempre em ocupações precárias e mal remuneradas. Nesses casos, alguma redução da participação desses indivíduos no mercado laboral, devido ao recebimento do Bolsa Família, pode ser vista de maneira positiva.¹¹³

Isto posto, percebemos o cunho preconceituoso de quem compartilha a ideia de que os beneficiários do PBF são mais propensos a trabalhar menos ou até mesmo deixar de trabalhar.

Ademais, esta lamentosa opinião realmente não passa de uma mera falácia, com intuito de desprestigiar o próprio programa e seus beneficiados, aumentando ainda mais a lacuna entre as classes sociais e o preconceito que deriva disto.

Outrossim, o PBF tem se mostrado benéfico no que tange ao mercado de trabalho, conforme podemos extrair:

Na mesma linha, resultados da linha de base da avaliação de impacto do Bolsa Família² mostram um efeito positivo do programa sobre a oferta de trabalho. De acordo com os dados da pesquisa, adultos em domicílios com beneficiários do Bolsa Família têm uma taxa de participação 3% maior do que adultos em domicílios não beneficiários. Além disso, esse impacto é maior entre as mulheres, 4%, do que entre os homens, 3%. O programa também diminui as chances de uma mulher empregada sair do seu emprego em 6%.¹¹⁴

Como vemos, as transferências de renda não diminuem a operosidade dos trabalhadores. Consequentemente, possuem necessariamente o efeito reverso, qual seja, conferir aos trabalhadores mais pobres e vulneráveis justamente os recursos que ensejam a quebra de certas barreiras de entrada em segmentos mais vantajosos do mercado de trabalho.

Da mesma maneira, os trabalhadores menos abastados não precisam aceitar qualquer tipo de trabalho degradante, em decorrência da falta de oportunidades.

Não se antevia a magnitude do impacto do acesso – até então largamente interdito – das famílias beneficiárias do Bolsa Família às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Famílias que ainda estavam à

¹¹³ MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

¹¹⁴ MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

margem do circuito econômico puderam nele se integrar e influenciar a dinamização de territórios e regiões deprimidas.¹¹⁵

Todavia, apesar dos efeitos positivos que o PBF vem trazendo ao mercado de trabalho, o presente debate gera uma inegável discussão no que se refere à chance de perda do benefício em consequência da ultrapassagem do patamar de renda estipulado pelo programa, em decorrência de uma nova renda percebida pela família beneficiada.

O programa deveria ter um patamar de renda de saída superior ao de entrada. Haja vista que, neste caso específico, os membros de uma família ameaçada de exclusão caso sua renda aumente só têm incentivos para trabalhar se a renda adicional a ser obtida com esse trabalho for superior às transferências recebidas.¹¹⁶

Em casos semelhantes, é também necessário levar em conta a sustentabilidade das novas rendas. O programa assegura estabilidade de rendimentos, ao passo que isso não ocorre com muitos tipos de trabalho. Ao escolher entre aceitar ou não um novo trabalho, as pessoas levam em consideração, entre outras coisas, o risco de trocar as transferências estáveis do programa por rendas instáveis de um trabalho qualquer. Nessas situações também não seria desejável que ocorresse a cessação dos benefícios, uma vez que regras de interrupção desse tipo podem desestimular a inserção laboral.¹¹⁷

Destarte, superada a relevante crítica do PBF ao mercado de trabalho, passaremos à análise do processo de seleção das famílias, que se baseia predominantemente em estimativas de renda *per capita* das famílias. Essas triagens são realizadas no momento do cadastro e são completamente suscetíveis a falhas.

Todo processo de seleção de beneficiários possui erros intrínsecos que são difíceis de evitar. Uma parte desses erros denota o dilema inevitável entre a utilização de critérios excessivamente rígidos na seleção, o que leva à exclusão de famílias que deveriam ser beneficiadas (erro de cobertura ou exclusão), ou muito lassos, o que leva à inclusão de famílias que não deveriam ser beneficiadas (erro de vazamento ou

¹¹⁵ NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.18

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

inclusão). É o que alguns chamam de cobertor curto: cobertos os pés, fica necessariamente de fora a cabeça, e vice-versa. Parte dos desvios — assim como parte das falhas de cobertura — deve-se a esse tipo de erro intrínseco à seleção.¹¹⁸

À vista disso, cumpre ressaltar a porcentagem dos casos de erro de vazamento ou inclusão:

Nesse sentido, vale a pena retornar aos resultados do [Gráfico 1](#). Observe-se que a incidência de beneficiários acima dos limites de corte do BPC e do Bolsa Família não é desprezível. Porém os desvios ocorrem para famílias que estão pouco acima desses limites. Em outras palavras, ao mesmo tempo que a incidência dos desvios é razoável, sua intensidade é muito pequena. Desvios de grande intensidade são raros: menos de 12% da renda do Bolsa Família vão para beneficiários em famílias com renda per capita superior a R\$ 130 em 2004.

[...]O que o [Gráfico 2](#) permite concluir é que os programas brasileiros atingem seu público-alvo de maneira aproximadamente tão eficaz quanto os programas semelhantes de países vizinhos, muitas vezes apresentados como modelos de boas práticas.

119

Conforme vemos, a incidência dos desvios dos benefícios às famílias que se encontram acima do limite estabelecido pelo programa é considerável, todavia, sua intensidade é muito rara.

Dessa forma, os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) devem trabalhar em conjunto para acompanhar os compromissos do Bolsa Família. Essa operação envolve o registro, em sistemas específicos, de informações sobre a renda de milhões de pessoas beneficiárias. O monitoramento é individualizado.¹²⁰

Com isso, podemos afirmar que devem ser feitos esforços para o constante aprimoramento dos programas brasileiros, inclusive no sentido de minorar os erros de seleção. Entretanto, esses esforços devem sempre ser norteados por análises de custo-benefício que os justifiquem e pela diretriz de minimizar, tanto quanto seja razoável, a exclusão de beneficiários que teriam direito aos programas.¹²¹

¹¹⁸ MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ BRASIL. MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 13/09/2018

¹²¹ MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

Por fim, passaremos a analisar brevemente a relevante e controversa questão da utilização político-eleitoral relacionada ao clientelismo dos beneficiários do programa Bolsa família.

Essa focalização nos grupos mais pobres pode ser definida como uma forma de populismo, muito comum em diversos países da América Latina, em que os políticos procurariam integrar setores tradicionalmente excluídos da população no âmbito das políticas sociais, ganhando assim forte apoio eleitoral, o que facilitaria, inclusive, a manutenção das reformas estruturais implementadas no atual contexto de desenvolvimento latino-americano.¹²²

Dentro desse cenário, cumpre ressaltar:

A meu ver, muitas das críticas ao PBF nesse eixo de discussões baseiam-se em informações equivocadas sobre o desenho e a operação do programa, especialmente no que diz respeito às diferenças entre o processo de identificação dos potenciais beneficiários — sob responsabilidade municipal — e o processo de seleção dos beneficiários, que ocorre no nível federal. Inserir certas clientelas no Cadastro Único não garante que essas pessoas serão efetivamente selecionadas como beneficiárias com base nos processos empregados pela CEF. Claro que um cadastro de má qualidade gera uma base de má qualidade para a seleção de beneficiários, mas cabe ressaltar que o desenho do programa reduz significativamente o potencial de discricionariedade política na seleção dos beneficiários.¹²³

Conforme podemos ver, a inibição do potencial de discricionariedade política se dá com o fortalecimento e rigorosidade do cadastro das famílias aptas ao benefício.

À vista disso, necessário haver cautelas ao proferir críticas ingênuas relativas ao uso político, uma vez que qualquer programa social tem potencial de retorno eleitoral, o que não significa que essa utilização necessariamente desvirtue sua implementação.

Destarte, analisadas às críticas referentes às exigências de contrapartidas, focalização, cobertura e impactos, mercado de trabalho e utilização político-eleitoral, cumpre averiguar por último, à crítica de algumas teóricas feministas referente ao fato de o PBF não contribuir à emancipação das participantes do seu papel de mulher e mãe de família.¹²⁴

¹²² MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

¹²³ Idem.

¹²⁴ PINZANI, Alessandro. Alcances e limites de um CCT program: quão justificadas são às críticas ao Bolsa Família? *Cadernos de Filosofia Alemã. USP* | v. 19; n. 2 | pp. 149-163.

Dessa forma ao fortalecer os laços que as ligam a tal papel, ao atribuir-lhes a responsabilidade de gerir os poucos recursos fornecidos pelo programa, de cuidar das condicionalidades, as mulheres continuariam tão somente exercendo seu papel de mulher e mãe de família, sem que houvesse chance de uma maior independência.¹²⁵

A crítica até parece pertinente, todavia, somente se desconsideramos completamente a realidade das mulheres em questão, conforme vemos:

Com certeza, nenhuma das autoras que avançam esta crítica imagina seriamente que as participantes do programa teriam mais chances de alcançar um maior nível de emancipação se o programa fosse abolido, pois isso as recolocaria mais uma vez no status quo ante, substituindo de novo a preocupação com a presença escolar dos filhos pela preocupação ligada à tarefa de encontrar comida suficiente todos os dias, roupa, etc. A alternativa, portanto, seria um programa diferente, capaz de permitir ou até de fomentar tal emancipação. A maneira mais simples para tanto seria aumentar o valor da bolsa, a ponto de permitir às mulheres separar-se de maridos violentos e dominadores, ou abandonar a casa de pais autoritários, ou – quiçá – contratar babás e dedicar--se a uma carreira própria.¹²⁶

À vista disso, o aumento da bolsa de forma considerável apto a ensejar uma maior emancipação e independência das mulheres beneficiadas parece à alternativa mais simples, entretanto, se demonstra altamente irrealizável.¹²⁷

Cumprir lembrar que os casos de opressão feminina e de violência doméstica não são limitados às camadas mais pobres da população, mas acontecem com triste frequência também nas classes média e alta.¹²⁸

A grande diferença se refere no que tange as mulheres das classes mais abastadas, já providas de mais recursos aptos a uma separação material, porém, as mulheres das camadas mais pobres não conseguiriam manter sua família e a si mesmas caso resolvessem abandonar seus maridos, estes, infelizmente são muitas vezes o grande causador de opressão feminina dentro do lar.¹²⁹

Outra alternativa para a realização da emancipação das mulheres seria se estas pudessem deixar seus filhos em creches e escolas públicas, assim, a instauração de um estado social de bem-estar fortemente ativo no setor de políticas destinadas às famílias parece-se essencial.¹³⁰

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ PINZANI, Alessandro. Alcances e limites de um CCT program: quão justificadas são às críticas ao Bolsa Família? Cadernos de Filosofia Alemã. USP | v. 19; n. 2 | pp. 149-163.

Outrossim, concluímos que exigir das participantes beneficiadas do PBF a emancipação dos papéis tradicionais que lhe são atribuídos pelo seu ambiente familiar e social é, de certa forma, simplório.¹³¹

Conforme vemos, as principais críticas feitas ao programa têm seus respectivos fundamentos e problemas, logo, ao longo da pesquisa, foi tentado demonstrar uma interpretação imparcial dos problemas que cercam o programa e também seus acertos.

Por fim, podemos concluir que ao longo dos anos, devido ao seu desenho adequado e à sua contínua expansão e aprimoramento, o PBF reduziu a pobreza e a desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, reduziu a insegurança alimentar, e fortaleceu a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira.¹³²

¹³¹ Ibid.

¹³² NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p.21**

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente pesquisa possibilitou, em um primeiro momento, demonstrar a forma mais recente de intervenção do Estado na economia - o Estado desenvolvimentista. Concluindo que, nessa concepção mais recente, os ideais neoliberalistas são derrubados pela noção de desenvolvimento nacional, convergindo com a dignidade da pessoa humana. Assim, não há mais o que se falar de afastamento do Estado na economia e nas prestações sociais. O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão e também de seus direitos fundamentais.

Não obstante, tratamos de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é o de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, Incisos II e III, CF 88). Atestamos que essa norma-objetivo também é fim da Ordem econômica (art.170, VII, CF 88).

Dessa forma, podemos afirmar que o Estado Democrático de Direito, em consonância com os valores consagrados nos arts.1º, 3º e 170 da Constituição Federal de 1988, buscará consagrar-se no princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, podemos explicitar que a Ordem Econômica constitucional é predominantemente liberal com intervencionismo pontual, e pode ser classificada como diretiva, pois estabelece fins, diretrizes e programas a serem atingidos pelo Estado.

Dentro desse cenário, portanto, atestamos que a intervenção econômica pelo Estado deve ser orientada no sentido de melhor distribuir a geração de riqueza ou renda nacional, para aumentar, exponencialmente, o padrão de vida de seus cidadãos menos favorecidos, não somente relativo à renda, mas todo nível de consciência, educação e cultura dessas camadas da sociedade, garantindo a existência digna em escala nacional.

Essa interferência, por estar relacionada a princípios constitucionais fundamentais, possui caráter obrigatório e imperativo, devendo todo o poder público, em todas as suas esferas, atuar em prol desse planejamento, execução e concretização.

Para tanto, poder-se-á utilizar, especialmente de políticas públicas - necessárias para incitar o processo de desenvolvimento - como incentivos, buscando reduzir as diferenças entre as regiões e alcançar melhorias de ordem social.

Nesse estudo específico à luz das políticas públicas identificamos a realização destas como obrigações do Estado e também como instrumento necessário a concretizar os princípios consagrados nos arts.1º, 3º e 170, Inciso VII da Constituição Federal de 1988

Assim, atestamos que as políticas públicas constituem-se no momento em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

À vista disso, passamos a estudar a política pública de maior impacto já feita no país - O Programa Bolsa Família - considerado um dos mais ambiciosos programas de benefício social para a população carente e em extrema miséria da América Latina que busca reduzir a pobreza e as desigualdades existentes por meio da transferência de recursos monetários para as famílias incluídas no Programa.

Por fim, analisamos a relevante questão das condicionalidades exigidas pelo PBF além dos impactos deste nos medidores de renda, educação e saúde das famílias beneficiadas, nos quais, constatamos o grande sucesso do programa em todas as respectivas áreas.

Após, passamos a averiguar às principais críticas referentes ao programa, seus desafios e derrubando os mitos que o cercam – sempre de maneira imparcial e coesa.

Em razão de todo o exposto, podemos concluir que o PBF reduziu a pobreza e a desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, reduziu a insegurança alimentar, e fortaleceu a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira. De forma a concretizar os princípios consagrados nos arts.1º, 3º e 170, Inciso VII da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rafael José Gonçalves Monteiro. A Redução das Desigualdades Sociais no Brasil no Período 2003 a 2014. 2015. 65 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFRJ, 2015. p. 49.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.108.

BRASIL. Bolsa Família. Disponível em: <<https://bolsafamilia.pro.br/>> Acesso em: 13/09/2018.

BRASIL. MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 13/09/2018.

CAMPELLO, Tereza et al. **CASTRO, Jorge Abrahão de Organizador; MODESTO, Lúcia Organizador. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2010.** p. 162

CASTRO, Jorge **Abrahão de Organizador; MODESTO, Lúcia Organizador. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2010.** p.268.

Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/desenvolvimento-superacao-das-desigualdades-regionais-sociais.htm>>. Acesso em 28/06/2018.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 9 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.42

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Malheiros, vol.16-2014, pág.212.

ICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 115-129, July 2010.

LIMA, Wagner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos**. - Interface (Porto Nacional), Edição número 05, outubro de 2012.

MACIEL, Fernandes Vladimir; PIZA, Caio Cícero de Toledo; PENOFF, Roberto Nicolai. **Desigualdades regionais e bem-estar no brasil: quanto eficiente tem sido a atividade tributária dos estados para a sociedade?** IPEA, 2010.

MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem econômica constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris LTDA, 1996. p.45, citação do autor.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 06 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciênc. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-

NERI, Marcelo Cortês; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea**, 2013. p.278

PINZANI, Alessandro. Alcances e limites de um CCT program: quão justificadas são às críticas ao Bolsa Família? *Cadernos de Filosofia Alemã. USP* | v. 19; n. 2 | pp. 149-163.

SEGA, Alice Teresa Munhoz. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2013. 52 fls. Monografia (graduação ciências econômicas). UFSC, Florianópolis, 2013. p. 40

SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 3 (119), pp. 364-380 julho-setembro/2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Julho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011. p. 200.