

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

BERNARDO MARGULIES CAVALCANTI

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Um estudo sobre a sua natureza política e jurídica

Niterói, RJ
2018

BERNARDO MARGULIES CAVALCANTI

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Um estudo sobre a sua natureza política e jurídica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional

Orientador:

PROF. DR. MARCO AURÉLIO LAGRECA CASAMASSO

Niterói, RJ
2018

**Universidade Federal Fluminense
Superintendência de Documentação
Biblioteca da Faculdade de Direito**

C376 Cavalcanti, Bernardo Margulies.

O programa bolsa família: um estudo sobre a sua natureza política e jurídica / Bernardo Margulies Cavalcanti. – Niterói, 2018.

124 f.

Orientador: Prof. Marco Aurélio Lagreca Casamasso.

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, 2018.

1. Programa de assistência. 2. Distribuição de renda. 3. Pobreza. 4. Alimento. 5. Orçamento familiar. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. II. Título.

CDD 341.2

BERNARDO MARGULIES CAVALCANTI

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Um estudo sobre a sua natureza política e jurídica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional

Aprovada em de outubro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso – UFF
Orientador

Prof. Dr. Eduardo Manuel Val – UFF

Prof.^a Dr.^a Waleska Marcy Rosa – UFJF

Niterói
2018

Aos meus amados pais,

Ana e Francisco.

À minha amada esposa,

Aline.

AGRADECIMENTOS

A D'us, por ter me concedido saúde para chegar até aqui;

Aos meus amados pais, Ana Patricia Margulies e Francisco Cavalcanti Jr., desde sempre e para sempre, por todo o carinho, pelos valores ensinados, pelo permanente estímulo ao estudo, pela paciência, pela compreensão da ausência; a minha eterna gratidão e o meu eterno amor;

À minha amada esposa, Aline da Silva Novaes, por todo o carinho, por toda a compreensão e colaboração, pela essencial ajuda na revisão gramatical de cada “partezinha” da dissertação, por cuidar da nossa Rosa, pela grande companheira de vida que você, mais uma vez, provou ser; toda a minha gratidão e todo o meu amor;

À Larissa, ao Bruno e à Flora; à Fabíola, ao Rafael e à Carol; à Deborah, à Bella e ao Dudu, pela compreensão da minha ausência e pelos sorrisos de sempre;

Aos meus queridos sogros, Jezer Novaes e Carmen Lúcia Novaes, por estarem sempre por perto, por cuidarem de mim e da Aline em todos os momentos;

Aos queridos amigos Diogo e Márcia Hruby, Luiz Mello e Fabio Braga, pela paciência e pela compreensão da minha ausência;

Aos professores do PPGDC, pelos valiosos ensinamentos, e aos servidores Eric Maciel e Mirian Gusmão, por estarem sempre dispostos a resolver os problemas;

Aos colegas de mestrado, pelas risadas, pelas boas conversas e por terem me ensinado tanto; um “obrigado” especial aos companheiros Juliana, Jan e Bruno.

Pobres são os que têm a porta fechada.

Catalina Álvarez-Insúa

RESUMO

O Programa Bolsa Família (PBF) é o objeto central de análise desta dissertação. Trata-se do maior Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) do Brasil e figura entre os maiores do mundo. Dados oficiais, relativos a agosto de 2018, revelam que 13,9 milhões de famílias são contempladas pelos benefícios do PBF todos os meses. Apesar de considerados baixos, os valores transferidos ajudam cerca de 46 milhões de pessoas a combater a pobreza ao permitir a concretização dos seus direitos mais básicos. Criado por meio de medida provisória em 2003, o PBF foi convertido em lei no ano de 2004. No entanto, seu arcabouço normativo não o define, do ponto de vista formal, como um direito. Tal fato propicia insegurança jurídica para seus beneficiários e conduz a literatura especializada a formular dúvidas a respeito das suas naturezas política e jurídica. O estudo, então, se encarrega da tarefa de compreender e questionar os argumentos mais relevantes que conduzem a essas incertezas. Desse modo, empreende-se pesquisa qualitativa, de perfil exploratório, com a utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica e de análise documental. O trabalho assume um perfil interdisciplinar, que articula Direito, Ciência Política e Sociologia, e se vale, principalmente, do raciocínio indutivo.

Palavras-chave: Direito constitucional. Programa de Transferência de Renda Condicionada. Programa Bolsa Família. Naturezas política e jurídica.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program (BFP) is the central object of this dissertation. It is the largest Conditional Cash Transfer (CCT) in Brazil and it's among the largest in the world. Official data for August 2018 shows that 13.9 million families are covered by the benefits of the BFP every month. Although considered low, the amounts transferred help some 46 million people to overcome poverty by enabling them to realize their most basic rights. Created by means of a provisional decree in 2003, the BFP was converted into law in the year 2004. However, its legal framework does not define it, from the formal point of view, as a right. This fact provides legal insecurity for its beneficiaries and leads the specialized literature to formulate doubts regarding its political and legal nature. The work, then, undertakes the task of understanding and questioning the most relevant arguments that lead to these uncertainties. Thus, qualitative research is undertaken, with an exploratory profile, with the use of bibliographic research and documentary analysis techniques. The work assumes an interdisciplinary profile, which articulates Law, Political Science and Sociology, and is based, mainly, of the inductive reasoning.

Keywords: Constitutional right. Conditional Cash Transfer. Bolsa Família Program. Political and legal nature.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Pessoas inscritas no Cadastro Único por faixa de renda mensal <i>per capita</i>	70
Quadro 1 – Evolução dos valores do benefício básico do PBF.....	75
Quadro 2 – Evolução dos valores do benefício variável do PBF.....	76
Gráfico 2 – Benefício básico do PBF <i>versus</i> salário mínimo.....	78
Gráfico 3 – Benefício básico do PBF: valores reais <i>versus</i> valores corrigidos pelo INPC.....	80
Gráfico 4 – Benefício variável do PBF: valores reais <i>versus</i> valores corrigidos pelo INPC...	81
Quadro 3 – Critérios e condicionalidades atuais dos benefícios do PBF.....	83
Figura 1 – Efeitos atuais dos descumprimentos das condicionalidades.....	84
Gráfico 5 – Número de famílias beneficiárias do PBF no mês de julho (2009-2018).....	92

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BB	Benefício Básico
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
BVC	Benefício Variável vinculado à Criança ou ao Adolescente
BVJ	Benefício Variável vinculado ao Adolescente
BVG	Benefício Variável vinculado à Gestante
BVN	Benefício Variável vinculado à Nutriz
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPv	Medida Provisória
NCLA	Novo Constitucionalismo Latino Americano
PBF	Programa Bolsa Família
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partidos dos Trabalhadores
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RBC	Renda Básica da Cidadania
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UDR	União Democrática Ruralista

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: GÊNESE, NORMAS E COMPROMISSO SOCIAL.....	19
2.1	ESSÊNCIA E FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO: CONCEITOS..	19
2.2	A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-88: UM PANORAMA.....	26
2.3	A CONSTITUIÇÃO DE 1988: ASPECTOS BÁSICOS E CLASSIFICAÇÕES.....	33
2.4	DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	38
2.4.1	Direitos humanos.....	39
2.4.2	Direitos fundamentais.....	48
3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	54
3.1	PROTEÇÃO SOCIAL: UM PANORAMA DA TRAJETÓRIA BRASILEIRA.....	54
3.2	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: EXPERIÊNCIAS PRÉVIAS.....	59
3.2.1	As experiências municipais.....	59
3.2.2	A experiência distrital.....	61
3.2.3	A experiência federal.....	62
3.3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	66
3.3.1	As engrenagens.....	68
3.3.2	Os benefícios.....	74
3.3.3	Evolução dos valores: uma análise.....	77
3.3.4	Condicionalidades.....	82
4	NATUREZAS POLÍTICA E JURÍDICA DO PBF: UM ESTUDO.....	86
4.1	POLÍTICA DE ESTADO OU PROGRAMA DE GOVERNO?.....	86
4.2	PBF E SEU POTENCIAL COMO UM DIREITO.....	93
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
	REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

No ano que marca o trigésimo aniversário da Constituição de 1988, o Brasil ainda presencia a insuficiência de efetividade de vários de seus comandos. Objetivos da República, como a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, apesar de constarem no artigo 3º da Carta Magna, apresentam difícil visualização na realidade.

A despeito de possuir o oitavo maior produto interno bruto (PIB) do planeta, o Brasil se distancia dos primeiros lugares quando o assunto é a distribuição mais equilibrada de suas riquezas. O país ocupa apenas a 75ª posição no ranking do IDH global, atrás dos vizinhos Argentina (40ª), Chile (42ª) e Uruguai (52ª).¹ O Índice de Gini, que mede a concentração de riqueza, aponta no mesmo sentido: o país figura entre os mais desiguais do mundo.²

O cenário atual é preocupante do ponto de vista social. Recentemente, sobretudo após a destituição de Dilma Rousseff da presidência da República, se verifica um aprofundamento das reformas orientadas para o mercado que marcou os anos 1990.

Em pouco tempo, o governo atual logrou aprovar uma série de medidas com potencial regressivo sobre direitos sociais: são os casos do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016); da Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017), que legalizou a terceirização das atividades-fim das empresas; e da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que relativizou direitos dos trabalhadores previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas ao permitir, por exemplo, a remuneração variável.

A persistência do problema do desemprego – que alcançou 12,3% no trimestre encerrado em julho de 2018 – acarreta consequências para a economia e para a sociedade. O número de desalentados – as pessoas que, simplesmente, desistem de procurar emprego – atinge números elevados: mais de 4,8 milhões de pessoas, número recorde desde o início das pesquisas sobre o tema, em 2012³.

Segundo avaliação recente do diretor-geral da *Food and Agriculture*, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) para a questão alimentar, a recessão econômica, o desemprego e os cortes nos gastos governamentais com as políticas sociais podem recolocar o

¹ Ranking IDH Global 2014. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em 24 jun. 2018.

² Índice de Gini 2015. Disponível em <<http://datos.bancomundial.org/>>. Acesso em 20 ago. 2018.

³ VETTORAZZO, Lucas. Desemprego recua em julho, mas número de desalentados bate novo recorde. *Folha de S. Paulo*, 30 ago. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/desemprego-vai-a-123-no-trimestre-encerrado-em-julho-aponta-ibge.shtml>>. Acesso em 5 set. 2018.

Brasil no Mapa da Fome. Para evitar o cenário, destaca que, além do crescimento econômico, é necessário não só manter, mas ampliar os programas sociais, entre eles, o Programa Bolsa Família (PBF).⁴

Ao tempo em que busca a redução da pobreza e das desigualdades, o PBF procura construir uma sociedade mais justa. Trata, portanto, de dar densidade aos objetivos da República estampados na Lei Maior. Daí a importância de se estudar o Programa, e de o fazer por um prisma jurídico.

No entanto, o Programa Bolsa Família ainda é pouco investigado sob a ótica do Direito. Levantamento feito por Freire *et al.* (2013) no Banco de Teses da CAPES – que inclui teses e dissertações – demonstrou que, entre os anos de 2004 e 2009, somente cinco trabalhos foram desenvolvidos, sobre o PBF, na área do Direito. Esse número representou 4,1% dos 122 trabalhos acerca da temática – elaborados nas mais diversas áreas do conhecimento, como Serviço Social, Economia, Nutrição e Saúde, Política Social etc.

Nesse sentido, procedeu-se a uma consulta ao referido Banco⁵ com o objetivo de verificar se o quantitativo de trabalhos sofreu alteração nos anos mais recentes. O levantamento se pautou nos anos de 2010 a 2018 – visto que a pesquisa de Freire *et al.* (2013) se utilizou dos dados disponíveis de 2004 até 2009. Optou-se por incluir o presente ano, apesar de ainda não concluído, para que as produções mais recentes não fossem excluídas do cálculo.

A busca – que se deu, de forma disjuntiva, pela expressão “bolsa família” no título, no resumo e nas palavras-chave – revelou 925 trabalhos defendidos no período de interesse, considerando-se todas as áreas do conhecimento. Na área do Direito, o levantamento acusou 31 trabalhos, o que representa 3,35% do total.

Portanto, verificou-se que, nos últimos oito anos, houve um significativo aumento do interesse, por parte da academia, pelo estudo do Bolsa Família. Enquanto a média de trabalhos por ano, no período da pesquisa de Freire *et. al* (2013) ficou em cerca de 20, a média do período pesquisado saltou para pouco mais de 102 – um número 5,05 vezes maior.

Na área do Direito, o interesse também cresceu. No entanto, o crescimento ficou abaixo da média dos demais ramos do conhecimento. De 0,83 trabalhos defendidos por ano, entre 2004 e 2009, a média passou para 3,44 no período compreendido entre 2010 e 2018. O

⁴ Entrevista de José Graziano concedida a Lenise Figueiredo. *Jornal do Brasil*, 12 ago. 2018. Disponível em: <http://www.jb.com.br/index.php?id=/acervo/materia.php&cd_matia=939026&dinamico=1&preview=1>. Acesso em 5 set. 2018.

⁵ Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br>>. Acesso em 25 ago. 2018.

crescimento, portanto, foi de 4,13 vezes, abaixo daquele verificado para as demais áreas, que foi de, aproximadamente, cinco.

Como o levantamento considerou o presente ano, é esperado que alguns trabalhos sobre o tema ainda sejam lançados na referida base de dados. Porém, a tendência é que os resultados não sofram mudanças significativas, já que o ano de 2018 conta com pouco tempo para o seu término.

O significativo aumento do interesse acadêmico pelo Bolsa Família tem fundamento. Trata-se de um programa com números bastante expressivos. Dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), relativos a agosto de 2018⁶, mostram que 13,9 milhões de famílias se beneficiam do Programa. São cerca de 46 milhões de pessoas alcançadas pelo Programa por mês, mais de um quinto da população brasileira. Para se ter uma ideia da dimensão do PBF, o número de beneficiários supera a população total de países como Argentina (31º país mais populoso), Polônia (37º), Canadá (38º) e Austrália (54º)⁷.

O valor de recursos financeiros repassados, relativos a agosto de 2018, atinge mais de 2,6 bilhões de reais. Se a cifra parece elevada do ponto de vista absoluto, em termos relativos, dados os valores dos benefícios, alcança cerca de 0,5 por cento do PIB nacional, proporção considerada baixa pela literatura (MODESTO; CASTRO, 2010, p. 20; COTTA; PAIVA, 2010, p. 76; SCHWARZER, 2013, p. 451; KERSTENETZKY, 2013, p. 469).

Apesar do modesto impacto orçamentário, o PBF é objeto de disputas entre setores da sociedade. Há, por um lado, aqueles que acreditam que o Programa deve ser focalizado nos mais pobres, pagar valores mínimos e cobrar rigorosas contrapartidas – medidas que os beneficiários devem adotar para permanecer no Programa, ligadas à saúde e à educação. Por outro lado, há uma corrente favorável à universalização do Programa, a maiores valores de benefícios e a um menor rigor na cobrança das contrapartidas, forte no argumento de que estas estariam voltadas para o Estado, que teria o dever de prestar os serviços de saúde e de educação para todos aqueles que deles necessitam.

Ao lado dessas críticas, o Programa apresenta algumas questões que colocam em xeque a sua continuidade. Além de não ter sido constitucionalizado, há aspectos que, por sequer constarem na Lei nº 10.836/2004, o deixam à mercê do governo. Os reajustes dos valores dos benefícios e as consequências decorrentes do desatendimento das contrapartidas são efetivados por meio de atos normativos, como decretos e portarias.

⁶ Disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 12 set. 2018.

⁷ O *ranking* atualizado das populações nacionais pode ser visualizado no site “*worldometers*”. Disponível em: <<http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>>. Acesso em: 22 set. 2018.

Como visto, o objeto do presente estudo é o Programa Bolsa Família. Dados os aspectos que lhe conferem algum grau de instabilidade, como os referidos no parágrafo anterior, objetiva-se realizar uma abordagem interdisciplinar, com o propósito de analisar as suas naturezas política e jurídica.

Para se estudar o Programa Bolsa Família (PBF) a partir da ótica do direito constitucional, faz-se necessário situá-lo teórica e normativamente. Para alcançar esse objetivo, parte-se, no primeiro capítulo, do pensamento de Ferdinand Lassalle, um dos primeiros autores a se debruçar sobre a lógica subjetiva de conformação das Constituições. Como se verá, Lassalle possui uma concepção sociológica da Constituição. Seus estudos estão centrados no que denomina de “fatores reais do poder”. Em suma, cuida-se de uma complexa trama de forças – originadas dos diversos atores sociais –, cujos vetores estão orientados para os interesses de cada classe.

As compreensões de Lassalle, elaboradas em meados do século XVIII, são retomadas por Konrad Hesse cerca de cem anos mais tarde. Hesse concorda em parte com a percepção sociológica que Lassalle tem das Cartas Magnas. Mas parece demonstrar certo incômodo com a ausência de bases jurídicas para a teoria constitucional de Lassalle. Assim, traz à baila a noção de força normativa da Constituição. E é por isso que seu enfoque se mostra importante para o presente trabalho.

Como se sabe, a Constituição de 1988 é – ao menos a partir da perspectiva legal-positivista – o fundamento de validade do ordenamento jurídico pátrio e, portanto, do PBF (instituído pela Lei nº 10.836/2004). Como objetivo de articular as teorias constitucionais acima referidas e a Carta Magna brasileira, é indispensável compreender a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88.

Na seção dedicada à ANC, o recurso aos estudos de Adriano Pilatti – *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo* – se mostra essencial. O autor, conforme relata no livro, teve a oportunidade de acompanhar os trabalhos constituintes a partir de três pontos de vista: como assessor parlamentar, como pesquisador e como cidadão.

Na sequência, procura-se sintetizar os aspectos estruturais da Constituição cidadã, assim como trazer a lume aporte teórico a respeito das classificações a ela inerentes. Nesse ponto, o trabalho passa a contar com o suporte da doutrina de José Afonso da Silva.

Os ensinamentos do jurista perpassam algumas das seções do primeiro capítulo. A escolha do autor se justifica pelo modo com o qual aborda alguns temas, pois deixa clara a

percepção sobre o terreno social, político e econômico no qual é edificada a ordem jurídica. E essa abordagem se aproxima à do presente trabalho em relação ao seu objeto.

Pelas características do objeto, é inevitável reduzir o espectro e, portanto, focar na parte dogmática da Constituição de 1988. Nessa esteira, o trabalho passa a tratar dos direitos humanos. A seção dedicada a essa tarefa inicia com os estudos clássicos de Thomas Humphrey Marshall, autor de *Cidadania, status e classe social*. Não obstante, alguns contrapontos ao pensamento do sociólogo inglês, sobretudo os provenientes da corrente crítica, são lançados à tona.

Trata-se de um primeiro, e necessário, passo para analisar os direitos fundamentais. Isso porque há semelhanças na evolução e nas classificações doutrinárias. Para tanto, a pesquisa se vale, principalmente, das contribuições de José Afonso da Silva, de Ingo Sarlet, de Flávia Piovesan e de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins.

A abordagem de longa trajetória, que caracteriza o primeiro capítulo, consubstancia configuração que se coaduna com a noção de historicidade; marco distintivo dos direitos econômicos, sociais e culturais e, portanto, dos direitos fundamentais sociais. Afinal, são os denominados direitos de segunda dimensão que demarcam, *stricto sensu*, as balizas jurídicas do Programa Bolsa Família.

No segundo capítulo, a proposta é estudar o Programa Bolsa Família. Para tanto, o trabalho se vale da análise das várias normas que o estruturam, além das contribuições da literatura especializada; com destaque para Sônia Fleury (2008), Marta Arretche (2018) e Soares e Sátyro (2010).

Em um primeiro momento, traça-se um panorama da trajetória da proteção social no Brasil. O objetivo é compreender o desenvolvimento dos padrões de proteção social, e como o padrão de aspectos, predominante, contributivos foi substituído por um modelo contributivo e distributivo.

Após, são apresentados os Programas de Transferências de Renda (PTRs) pioneiros no Brasil. Cuidam-se das experiências conduzidas tanto por entes subnacionais como pela União. Entre as primeiras, são destacados os municípios de Campinas e de Ribeirão Preto, assim como o Distrito Federal. No ponto, são apresentadas e esclarecidas as diferenças entre Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e os Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC).

Na terceira seção do segundo capítulo, se estuda o próprio Bolsa Família. Após a apresentação de seu trâmite junto ao Congresso Nacional, são reveladas as engrenagens do Programa, entre as quais vale realçar o Cadastro Único (a base de dados do PBF) e o Índice de

Gestão Descentralizada (IGD), ferramenta que objetiva apoiar, financeiramente, os entes subnacionais que aderem ao PBF.

Na sequência são estudados os pontos sensíveis do Programa para a presente pesquisa. Em um primeiro momento, são demonstrados os benefícios que compõem o Bolsa Família. A intenção é abordar a evolução dos valores e a problemática da preservação de seu poder de compra. Para isso, foram elaborados cálculos com base em índices inflacionários, apresentados no trabalho por meio de gráficos. Após, são apresentadas as condicionalidades; as contrapartidas que os beneficiários precisam cumprir para se manterem no Programa.

No terceiro capítulo, se procura analisar o Bolsa Família sob os prismas político e jurídico, com a intenção de encontrar as bases que podem definir as suas naturezas (políticas e jurídicas). Para tanto, o capítulo se vale das contribuições de autores como Cohn (2010), Silva e Tavares (2010), Bichir (2010), Thomé (2013), Oliveira (2011) e Kerstenetzky (2017).

Na primeira seção, o objetivo é compreender as diferenças entre programas de governo e políticas de Estado e, assim, buscar um possível enquadramento para o Programa. Na segunda seção, os aspectos sensíveis são retomados, com ênfase nas condicionalidades. O intuito é entender a natureza do Bolsa Família e buscar em que medida pode ser considerado um direito.

Em função da natureza das pretensões propostas, mostra-se adequada a realização de pesquisa qualitativa, de perfil exploratório, com a utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica e de análise documental. O trabalho assume um perfil interdisciplinar, que articula mais de uma área do conhecimento – com destaque para o Direito, a Ciência Política e a Sociologia – e se vale, principalmente, do raciocínio indutivo (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Uma última observação se mostra importante. Ao longo do texto, procurou-se utilizar linguagem simples e construções frasais claras. Jargões jurídicos e expressões latinas foram, a todo custo, evitados⁸. A intenção foi de que a forma estivesse, em alguma medida, alinhada com o conteúdo e com a proposta interdisciplinar do trabalho. Afinal, democratizar a linguagem é democratizar o debate. E isso é essencial para a sua ampliação e o seu enriquecimento.⁹

⁸ Não obstante, pelo próprio objeto da pesquisa, termos como “Programa Bolsa Família” e “Constituição” aparecem com certa frequência, o que ensejou o emprego eventual de siglas – cf. “Lista de Abreviaturas”, na parte pré-textual do trabalho.

⁹ A formatação do trabalho seguiu o manual *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso* da UFF (2012). Subsidiariamente, foram observadas as respectivas NBRs da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). No entanto, vale alertar que algumas das obras utilizadas como referência bibliográfica são do tipo “*e-book*” – como Thomé (2013), Coutinho (2013) e Sarlet (2015) –, cujas regras para citação ainda não receberam o devido tratamento por parte da ABNT. Como, na maioria das vezes, tais obras não são paginadas, optou-se, nas respectivas citações, por fazer referência à localização, cuja abreviatura é “l.”. Tal opção se mostra mais precisa do que o regimento atual, que orienta no sentido de utilizar a abreviatura “n. p.”, de “não paginada”.

2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: GÊNESE, NORMAS E COMPROMISSO SOCIAL

2.1 ESSÊNCIA E FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO: CONCEITOS

No presente tópico, serão utilizados, como referencial teórico, os estudos clássicos no Direito Constitucional de Ferdinand Lassalle – *A essência da Constituição* – e de Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição*. As concepções dos autores serão relevantes para as análises a serem empreendidas ao longo do trabalho, principalmente no primeiro e no terceiro capítulos.

Preliminarmente, vale consignar que não se desconhece a crítica que é dirigida à utilização de conceitos desenvolvidos “em” e “para” outros ordenamentos jurídicos, notadamente aqueles formulados no âmbito dos continentes europeu e norte-americano. No Brasil, e na América Latina de modo mais amplo, tais críticas vêm sendo edificadas por tributários do movimento a que se convencionou denominar de Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA).

Os autores dessa corrente de pensamento – pertencentes às mais diversas áreas do campo científico (juristas, sociólogos, cientistas políticos etc.) – refutam conceitos “eurocentrados” para se pensar e analisar fenômenos sociais, políticos e jurídicos do “Sul global”¹⁰. Em seu lugar, propõem uma “epistemologia do Sul”, ou seja, conjuntos de saberes construídos no Sul e para o Sul¹¹.

No entanto, como se trata de uma doutrina em desenvolvimento, e que ainda não logrou consolidar o tratamento a alguns temas de relevo para o presente trabalho, opta-se pelos autores mencionados anteriormente. Sem embargos, críticas a algumas de suas concepções não deixarão de ser pontuadas.

A edição brasileira de *A essência da Constituição*¹² utilizada neste trabalho é prefaciada pelo professor Aurélio Wander Bastos, que afirma ser Lassalle um “clássico do

¹⁰ Neste conceito, são incluídos os países/continentes que sofreram o processo de colonização capitaneado pelas potências europeias dos séculos XV, XVI e XVII, embora, evidentemente, o NCLA tenha a América Latina como foco.

¹¹ A esse respeito, conferir: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Una epistemología del Sur*. Buenos Aires: Clacso y Siglo XXI, 2009; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010; SANTOS, Boaventura de Sousa. Refundación del Estado em América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global, 2010; BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 11, p. 89-117, maio/ago. 2013; QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

¹² A versão original, baseada em conferência pronunciada em 1863, tem o título *Über das Verfassungswesen*. Em nota explicativa à edição utilizada no presente trabalho, a editora Lumen Juris esclarece que, por fidelidade ao teor

pensamento político constitucional”. O autor pondera que, embora Lassalle não tenha se tornado célebre como “jurista ou intelectual erudito”, desenvolveu “trabalhos de significativa importância filosófica” (BASTOS, 2000, p. ix) e é consagrado como “precursor da sociologia jurídica, enquanto teoria crítica da ordem jurídica” (BASTOS, 2000, p. xi-xii).

Bastos (2000, p. xii) sublinha ser a obra em comento “um dos únicos trabalhos constitucionais ou sobre a sociologia das constituições de alcance acadêmico e popular que estuda os fundamentos, não formais, mas, como ele denomina, essenciais – sociais e políticos – de uma Constituição”. Sustenta que, para Lassalle, a Constituição é apenas uma “folha de papel”, na qual estão transcritos os fatores reais de poder.

Tais fatores “são o conjunto das forças que atuam politicamente, com base na lei (Constituição), para conservar as instituições jurídicas vigentes”. São compostos pela monarquia, pela aristocracia, pela grande burguesia, pelos banqueiros e, com algumas especificidades, a pequena burguesia e a classe operária, bem como aquilo que representam da “ciência nacional” (BASTOS, 2000, p. xiii).

Bastos (2000) traz uma crítica a Lassalle no que tange a esses fatores reais do poder. Afirma que Lassalle, apesar de reconhecer a consciência coletiva e a cultura geral da nação também como tais fatores, não demonstra e nem desenvolve tal assertiva. Maior problemática residiria no fato de que Lassalle localiza a consciência coletiva e a cultura geral da nação como “fundamentos preliminares” da ordem jurídica. De todo modo, Bastos assinala que Lassalle parece acreditar que estes fatores, por serem mais abstratos, sucumbiriam diante dos efetivos fatores reais do poder.

Como o próprio nome da obra sugere, Ferdinand Lassalle preocupa-se em investigar o que é uma Constituição e qual seria sua verdadeira essência. Em um primeiro momento, o autor discorre sobre a distinção entre Constituição e as demais leis. Nesse aspecto, sublinha as noções de estabilidade e de imutabilidade da Constituição. Por um lado, se não há um intenso debate social nos casos das alterações das leis comuns, o autor ressalta a especial preocupação da sociedade diante da iminência ou da concretização de reformas constitucionais.

Fundamental para a compreensão do texto é a distinção que Lassalle faz entre a Constituição real (os fatores reais do poder) e a Constituição escrita (a “folha de papel”). O autor pontua que existem forças que fazem com que as leis, de um dado país, sejam como são,

político e jurídico da obra, optou pela tradução de Walter Stöner (Edições e Publicações “Brasil”, São Paulo, 1933), em vez da tradução literal *Que é uma Constituição?*. Vale registrar, no entanto, que a obra consta sob outras denominações, como *O que é uma Constituição política?* (Global Editora, São Paulo, 1987) e *O que é uma Constituição?* (CL Edijur, Leme/SP, 2016).

sem poderem ser de maneira diversa. Essas forças decorrem daquilo que denomina “fatores reais do poder”. Com o objetivo de demonstrar quais as parcelas, ou forças, da sociedade que configuram tais fatores, o autor recorre à alegoria de um grande incêndio geral.

O jurista propõe a seguinte hipótese: imagine-se que todos os arquivos estatais, todas as bibliotecas públicas e particulares e todas as tipografias legislativas de todas as cidades do país (o autor usa a Prússia em seu exemplo) fossem consumidas por grandes incêndios, de modo que não sobrasse um só registro físico das leis daquela nação. A ideia é utilizada como cenário para a seguinte questão: estaria o legislador, neste caso hipotético, completamente livre para fazer as leis “de acordo com o seu próprio modo de pensar”? (LASSALLE, 2000, p. 11).

A resposta, evidentemente, é negativa. Como mencionado, o autor assinala que as leis decorrem das forças que compõem a sociedade, dos fatores reais do poder. Esses fatores são: a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros e a coalizão formada pela pequena burguesia com a classe operária.

Vale abrir um parêntese para uma observação: Lassalle, ao longo de seu texto, demonstra especial preocupação com o exército, sobretudo no que diz respeito à instituição que o controla. Sem ser explícito, atribui às tropas uma certa superioridade em relação aos demais fatores reais do poder, o que deve ser consequência da possibilidade (ou da viabilidade) do emprego da força.

Nessa esteira, o autor observa que as forças armadas são um poder organizado, enquanto o povo consistiria em um poder “inorgânico”. Afinal, o exército “pode reunir-se a qualquer hora do dia ou da noite, funciona com uma disciplina única e pode ser utilizado a qualquer momento que dele se necessite” (LASSALLE, 2000, p. 22).

Já o povo, o poder inorgânico, apesar de ser maioria numérica, só conseguiria impor a sua “formidável oposição” em momento de forte comoção (LASSALLE, 2000, p. 34). Talvez por esse motivo, o jurista – ao abordar o caso da Prússia – parece lamentar a perda da oportunidade de transformar o exército, que era uma ordem à disposição da realeza, em um instrumento da nação.

Voltando à metáfora, imagine-se que o “legislador livre”, inconformado com as prerrogativas reais, resolva legislar com o objetivo de suprimir a monarquia. A tal ação corresponderia uma reação do monarca: “podem estar destruídas as leis, porém a *realidade* é que o exército subsiste e me obedece, acatando minhas ordens” (LASSALLE, 2000, p. 12, grifo do original). Por isso, o rei também é parte da Constituição.

Atos desse mesmo legislador livre que atentassem contra a aristocracia – o exemplo dado é a extinção da Câmara Senhorial (Câmara alta do Legislativo, composta pelos grandes

proprietários de terras) – também teria como reação a utilização das tropas, em função da proximidade da nobreza com a realeza. Assim, continua Lassalle, os nobres também integram a Constituição.

Na mesma hipótese, eventuais danos perpetrados contra a grande burguesia também trariam prejuízos à sociedade, como seria o caso de uma paralisação das atividades industriais e comerciais, a proporcionar, entre outras consequências, amplo desemprego. Na hipótese de atos legislativos contra os banqueiros, o governo, evidentemente, experimentaria dificuldades em lhes tomar recursos emprestados, o que viria a atrasar, ou a impossibilitar, a execução de projetos de interesse público. Desse modo, a grande burguesia e os banqueiros também são partes da Constituição (LASSALLE, 2000, p. 13-16).

Por fim, Lassalle traz a coalizão de forças formada pela pequena burguesia e pela classe operária. O autor trata essa grande classe de forma ligeiramente diferente. No exemplo utilizado, caso o legislador prejudicasse as liberdades políticas dessa soma de forças, poderia o fazer, porque “os fatos nos demonstram que poderia”. No entanto, se o “legislador livre” da alegoria do incêndio fosse além, e resolvesse lhes expurgar a liberdade pessoal, experimentaria intensa oposição, vez que “a resistência desse bloco seria invencível, pois, nos casos extremos e desesperados, também o povo, nós todos, somos uma parte integrante da Constituição” (LASSALLE, 2000, p. 16-17).

Lassalle observa que a reunião dos fatores reais do poder em uma “folha de papel” os confere expressão escrita, e os tornam “verdadeiro direito”. Ocorre que tais fatores (formadores da Constituição real e efetiva) não podem aparecer na Constituição escrita (a “folha de papel”¹³) de forma explícita ou grosseira; devem, segundo o autor, constar de maneira “mais limpa, mais diplomática” (LASSALLE, 2000, p. 17-18).

Uma dessas estratégias pode ser verificada no sistema eleitoral das três classes – caso concreto ocorrido no século XIX, na Prússia – que, como o próprio nome revela, divide o eleitorado em três categorias: uma formada pelos ricos, outra pelos integrantes das classes médias e a terceira composta pelos operários e camponeses. O ponto chave é atribuir o mesmo peso político-eleitoral a cada uma das três classes e, assim, “equilibrar” a disputa; ou melhor,

¹³ A expressão faz alusão à declaração de Frederico Guilherme IV: “Julgo-me obrigado a fazer agora, solenemente, a declaração de que nem no presente nem para o futuro permitirei que entre Deus do céu e o meu país se interponha uma folha de papel escrita como se fosse uma segunda Providência” (LASSALLE, 2000, p. 23).

desequilibrar a disputa em favor dos mais abastados, vez que formavam a minoria da população sob a perspectiva numérica¹⁴.

Lassalle observa que, quando triunfam revoluções, o direito privado permanece intacto, “mas as leis do direito público desmoronam e se torna preciso fazer outras”. Na sequência, assegura que uma Constituição escrita é boa e duradoura quando é a verdadeira expressão da Constituição real, ou seja, tem raízes fincadas nos “fatores do poder que regem o país” (LASSALLE, 2000, p. 33).

Vale, assim, ressaltar o seguinte trecho, já situado no final da obra em análise:

Os problemas constitucionais não são problemas de *direito*, mas do *poder*; a *verdadeira* Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar. (LASSALLE, 2000, p. 40, grifos do original).

A passagem em destaque parece confirmar a concepção sociológica que Lassalle tem da Constituição, vez que, expressamente, assevera que as questões de fundo constitucional não possuem caráter jurídico, mas político e social. Praticamente um século mais tarde, um jurista alemão traça um contraponto a essa visão. Trata-se da obra *A força normativa da Constituição*¹⁵, de Konrad Hesse.

Konrad Hesse (1997, p. 9) também diferencia a Constituição jurídica (o “pedaço de papel” para Lassalle) da Constituição real. Para esclarecer essa distinção, o jusfilósofo afirma ser necessário compreender a existência e a relação das forças dominantes de um dado país. O autor usa, como exemplo, o poder militar (representado pelas Forças Armadas), o poder social (latifundiários), o poder econômico (grandes industriários) e o poder intelectual (consciência e cultura gerais).

Para o autor alemão, é a combinação desses fatores que irá determinar a força ativa das leis e das instituições de determinada sociedade. Por seu turno, as leis e as instituições expressam a correlação de forças que resulta dos fatores reais de poder. São esses fatores, segundo Hesse, que conformam a Constituição real de um país.

O jurista sustenta existir um intenso conflito entre a Constituição jurídica e a Constituição real. Isso porque a norma seria estática e racional, ao passo que a realidade se mostraria fluida e irracional. Entre as duas, se verifica uma “tensão necessária e imanente que

¹⁴ Lassalle traz os dados referentes à Prússia do ano de 1849: no primeiro grupo (ricos), havia 153.808 eleitores; no segundo (classe intermediária), 409.945 eleitores; no terceiro (povo), 2.691.950 eleitores. Dessa forma, o autor conclui que “o opulento terá o mesmo poder político que 17 cidadãos comuns” (LASSALLE, 2000, p. 19).

¹⁵ Título original: *Die normative Kraft der Verfassung* (Editora J. C. B. Mohr, Tübingen, 1959).

não se deixa eliminar”. Não por outro motivo, no pensamento do autor, a Constituição jurídica é subjugada, cotidianamente, pela Constituição real, vez que a exata coincidência entre norma e realidade configuraria um “limite extremo hipotético” (HESSE, 1997, p. 10).

Hesse dá como certa a existência de um poder determinante: o poder determinante das relações fáticas, expressas pelas forças políticas e sociais. O autor, então, indaga se o poder determinante de vetor contrário existiria. Isto é, se o Direito Constitucional possuiria esse poder determinante.

Em um primeiro momento, Hesse afirma ser essencial a premissa de que norma (correspondente ao “dever ser”) e realidade (correspondente ao “ser”) são conceitos que, apesar de diferentes, não podem ser dissociados:

A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sócio-políticas e econômicas. (HESSE, 1997, p. 15).

Em outras palavras, “ser” e “dever ser” são ideias que precisam ser avaliadas e pensadas em uma relação de interconexão. Neste ponto, o jurista alemão critica correntes doutrinárias que tendem a pensá-las de forma isolada, como são os casos do positivismo jurídico – de Laband e Jellinek – e, também, do positivismo sociológico – de Carl Schmitt.

Hesse salienta que a Constituição real e a Constituição jurídica estão em relação de coordenação e, não de uma simples interdependência. Baseado nesse entendimento, acentua que a Constituição jurídica possui um significado próprio, ainda que não de forma absoluta; e que adquire força normativa na medida em que consegue idealizar sua pretensão de eficácia.

Nesse passo, frisa que a Constituição, para ser *perene* – ou, ao menos, para ter essa tendência –, deve refletir os elementos, as forças e o que denomina de “estado espiritual de seu tempo”. Acrescenta, a esses fatores, que a Constituição também deverá assimilar parte da “estrutura contrária”, ou seja, dos ideais e desejos das minorias vencidas no processo constituinte.

Nesse ponto, o autor traz algumas ilustrações de seu pensamento. Aduz que os direitos fundamentais não poderiam existir sem deveres; que o federalismo não poderia subsistir sem alguma dose de unitarismo; e que a divisão de poder pressupõe a possibilidade concentração de poder.

De acordo com essa concepção, Hesse parece demonstrar preocupação com a projeção temporal da Constituição. Nesse compasso, a Constituição jurídica, para se manter estável no tempo, deve abarcar, como mencionado, parte das estruturas contrárias às forças determinantes e, assim, adquirir uma característica de ponderação; de centralidade em relação às forças presentes na realidade.

Ademais, o jurista alemão busca comprovar sua tese – de que a Constituição jurídica é determinante em relação à real – com base no conceito de vontade de Constituição. Isso porque a Constituição, apesar de não realizar nada por si só, impõe tarefas. Assim, para o autor, se os partícipes da vida constitucional compartilharem de uma vontade de Constituição, isto é, se fizerem valer seus comandos, se se orientarem de acordo com os seus dispositivos, então a Constituição jurídica promoverá seus efeitos sobre a Constituição efetiva e real.

Como visto, Hesse parece dedicar especial atenção à questão da estabilização social proporcionada pela Constituição jurídica. É nesse sentido que aponta quando utiliza o seu conceito de “vontade da Constituição”, além da questão de sacrifícios de interesses próprios – ainda que justos – nos casos em que isso seja necessário para preservar um princípio constitucional.

Com base na categoria “vontade de Constituição”, é possível levantar uma questão inquietante quanto ao argumento central de Hesse – a força determinante da Constituição jurídica. Veja-se: se a força determinante da “folha de papel” depende, também, da vontade humana, então a força determinante da “folha de papel” depende das pessoas e das instituições da sociedade; ou seja, das forças reais regidas pela Constituição jurídica. Ou seja, há um argumento de Hesse – a “vontade de Constituição” – que, paradoxalmente, parece fortalecer a teoria de Lassalle, no sentido de que o vetor de determinação operaria em mão única: da Constituição real para a jurídica.

De todo modo, guardadas as diferenças dos contextos (sociais, políticos, econômicos, tecnológicos etc.) em que as obras anteriormente foram produzidas¹⁶, tanto Lassalle quanto Hesse buscaram fornecer “elementos para uma teorização da Constituição; um esforço de elaboração e aprofundamento de um conceito de Constituição” (VIEIRA, 1998, p. 72).

Para Lassalle, são os fatores reais de poder que determinam a Constituição escrita (ou jurídica). O contrário, em princípio, não acontece; afinal, trata-se apenas de uma “folha de

¹⁶ Nesse exato sentido, Vieira (1998, p. 73) observa que: “O Estado, ao tempo em que escreve Lassalle, encontra-se dentro de uma moldura que não comportaria o Estado ao tempo em que escreve Hesse. As estruturas políticas, econômicas e sociais oferecem ao constitucionalismo do século XIX conotações diversas das oferecidas à doutrina constitucional do século XX”.

papel”. Hesse concorda com a proposição inicial de Lassalle, mas dele discorda no segundo ponto: a Constituição jurídica também interfere nos fatores reais de poder. Ambas se encontrariam numa relação de coordenação.

Tais concepções do pensamento constitucional clássico serão úteis no desenvolver deste trabalho. Neste ponto, cabe estreitar o espectro do debate e trazê-lo para mais perto do objeto de pesquisa. Portanto, vale indagar: qual seria a essência da Constituição brasileira de 1988? Quão intensa seria a sua força normativa? Respostas a essas indagações são os objetivos dos tópicos a seguir.

2.2 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-88: UM PANORAMA

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e derivou de um cenário de “ruptura” com o regime autoritário que se estendeu no país entre 1º de abril de 1964 e 15 de março de 1985¹⁷. Neste período, o país foi governado por uma ditadura militar¹⁸ que chegou ao poder por meio de um golpe de Estado, e, então, promoveu: o fechamento do Congresso Nacional em duas ocasiões; a restrição ao funcionamento de partidos políticos e a suspensão de eleições para “cargos majoritários”¹⁹; a cassação de direitos e garantidas individuais; a censura a produções artísticas; espionagem, detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e execuções sumárias contra

¹⁷ O início da segunda metade do século XX foi particularmente pródigo no que tange à instalação de governos autoritários na América Latina, em especial na América do Sul. Além do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Peru, Guatemala, Paraguai e Uruguai – com evidentes especificidades que distinguem a situação vivenciada em cada país – também experimentaram administrações ditatoriais. A esse respeito, ver, por exemplo, COGGIOLA, Osvaldo. *Governos militares na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2001.

¹⁸ Não se desconhece as demais nomenclaturas dadas ao regime, como “ditadura civil-militar” ou “ditadura civil-militar-empresarial” (como utilizada em KELLER; Rene J.; BELLO, Enzo. O marxismo na história do Supremo Tribunal Federal: uma análise do período da ditadura-civil-militar-empresarial brasileira (1964-1985). *Passagens*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 222-240, maio-ago. 2018). A opção pela terminologia clássica – ditadura militar – é feita para que não se perca de vista o protagonismo militar do período.

¹⁹ Sobre o período, o cientista político Jairo Nicolau observa que: “Uma das singularidades do regime militar instaurado em 1964 no Brasil foi a manutenção de eleições diretas para alguns cargos. Em meio a toda sorte de casuísmos legislativos, durante 13 anos (1966-79) os dois únicos partidos que conseguiram se organizar (ARENA e MDB) disputaram as preferências do eleitorado. Ainda que dezenas de parlamentares tenham sido cassados e o Congresso tenha sido fechado em duas ocasiões, as eleições proporcionais não foram suspensas e os eleitores escolheram deputados federais e estaduais (1966, 1970, 1974 e 1978) e vereadores (1966, 1970, 1972 e 1976). Por outro lado, as eleições foram suspensas ou restringidas para todos os cargos eleitos pelo sistema majoritário (presidente, governador, prefeito e senador)” (NICOLAU, 2002, p. 55).

oposicionistas²⁰; entre outros atos marcados pelo emprego da força e pelo aspecto antidemocrático.²¹

O vocábulo “ruptura” foi inserido entre aspas no parágrafo anterior por uma razão. A ruptura se deu do ponto de vista da mudança do regime político, uma vez que se passou do autoritarismo para a democracia. Houve apelo nesse sentido por parte da sociedade civil. Dentre os movimentos sociais engajados nesse sentido, se destaca o “Diretas Já”, que pleiteava eleições diretas para a presidência da República e logrou reunir milhares de pessoas nas ruas de várias cidades brasileiras nos anos iniciais da década de 1980.

Apesar de certa euforia com o chamado “milagre econômico” das décadas de 1960 e 1970, o planejamento conduzido pelo regime autoritário não foi capaz de assegurar um crescimento sustentado com distribuição de renda e inclusão social. Ademais, sobretudo a partir do limiar dos anos 1980, fatores como a instabilidade econômica, o recrudescimento da dívida externa, a crise fiscal do Estado e o aumento do desemprego levaram o governo autoritário a perder legitimidade e, assim, sucumbir frente aos grandes protestos da sociedade civil por democracia, liberdade e direitos sociais (PINHO, 2016).

Ao lado desses fatores de características mais populares – como é o caso do desemprego –, também havia descontentamento por parte de setores da elite econômica. Pinho (2016, f. 74) a eles acrescenta “o movimento pela desestatização e abertura da economia liderados pelo empresariado nacional, que manifestava intensa insatisfação com a intervenção estatal demasiada, o protecionismo e a estratégia de industrialização por substituição de importações”.

Assim, se verifica manifesta demonstração de contrariedade ao regime por dois importantes “fatores reais do poder” de Lassalle: o povo, na figura dos movimentos sociais, e a burguesia, retratada no empresariado nacional incomodado com o intervencionismo estatal na economia. Ocorre que, do ponto de vista constitucional, não se pode falar, propriamente, em uma ruptura.

²⁰ Recentemente, veio à tona um documento que comprova o conhecimento, por parte da cúpula do governo militar brasileiro, das execuções perpetradas contra adversários do regime. Por vezes, era a própria cúpula que autorizava tais execuções. Cf. VALENTE, Rubens; URIBE, Gustavo. Chefe da CIA disse que Geisel assumiu controle sobre execuções sumárias na ditadura. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 maio 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/chefe-da-cia-disse-que-geisel-assumiu-controle-sobre-execucoes-sumarias-na-ditadura.shtml>>. Acesso em 29 jul. 2018.

²¹ Com o objetivo de apurar as graves violações de Direitos Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, foi criada, pela Lei nº 12.528/2011, a Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída em 16 de maio de 2012. No sítio eletrônico da CNV, constam fotografias, documentos, vídeos de audiências públicas e os relatórios elaborados pela Comissão. O volume III do Relatório da CNV, por exemplo, traz o perfil dos 434 mortos e desaparecidos políticos do período. Disponível em <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br>>. Acesso em 29 jul. 2018.

Isso por conta de duas peculiaridades que apontam para uma característica de “transição”. A primeira pode ser delineada pelo fato de que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88 foi convocada pela própria Constituição de 1967, pela via de uma emenda constitucional²² iniciada no Poder Executivo²³. À época, a presidência da República era ocupada por José Sarney – vice de Tancredo Neves, eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral²⁴ de 1985 –, que assumiu por conta do falecimento do titular.

A segunda diz respeito à composição: a ANC foi formada por deputados e senadores que já exerciam seus mandatos no Congresso Nacional²⁵. Não foram realizadas eleições específicas para parlamentares constituintes. Nos termos de Pilatti (2008), os congressistas foram eleitos para desempenhar um mandato parlamentar “ordinário” e, não, um mandato “extraordinário”, próprio para as especificidades inerentes à elaboração de uma nova lei fundamental para o país. Por essa razão, a doutrina denomina essa formação – não exclusivamente eleita para elaborar uma nova Constituição – de “Congresso constituinte” (SILVA, 2008, p. xv).

Nesse passo, cabe registrar que a ANC foi instalada em 1º de fevereiro de 1987²⁶, sob a presidência provisória do então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Moreira Alves; posteriormente substituído pelo deputado Ulysses Guimarães, do PMDB. Considerada altamente descentralizada, a ANC foi composta por oito comissões temáticas²⁷, cada uma

²² Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em 29 jul. 2018.

²³ Proposta de Emenda à Constituição nº 43/1985, de iniciativa da Presidência da República. Disponível em <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2018.

²⁴ O Colégio Eleitoral era composto pelos membros do Congresso Nacional e por delegados das Assembleias Legislativas dos Estados, conforme previsão do art. 74, parágrafo 1º, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

²⁵ Os deputados federais constituintes foram eleitos em 1986. Os senadores constituintes foram eleitos em 1982 e em 1986. Logo no início dos trabalhos da ANC, houve certa polêmica ao redor da possibilidade de os senadores eleitos em 1982 exercerem o poder constituinte. Em suma, as questões de ordem levantadas pelos deputados Plínio Arruda Sampaio (PT) e Roberto Freire (PCB) – no sentido de que tais senadores não teriam recebido delegação expressa do povo para elaborar a nova Constituição do Brasil – foram rechaçadas por ampla maioria no Plenário (PILATTI, 2008, p. 25-28).

²⁶ Cabe assinalar que o processo constituinte, entendido de modo amplo, se iniciou antes. Nesse exato sentido, Freitas, Moura e Medeiros (2009, p. 2) sustentam que “cravar” a data de início do processo constituinte na instalação da ANC “parece pouco preciso, pois as forças políticas centrais na conformação do novo marco legal já estavam presentes e atuantes desde a transição democrática. A disputa já se desenhava durante a campanha ‘Diretas já!’, cujo desenrolar não foi capaz de assegurar a aprovação da emenda Dante de Oliveira, que previa eleições diretas para presidente em 1985”.

²⁷ Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão da Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica, e; Comissão da Ordem Social e Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Disponível em <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/ComESub.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

composta por três subcomissões, além da Comissão de Sistematização e da Comissão de Redação. Ademais, os trabalhos não partiram de um pré-projeto, o que pode ter contribuído para o processo decisório de 1987-88 se tornar o mais longo da história constitucional do país (PILATTI, 2008).

Por ter sido gerada no “ventre” da Carta de 1967 – via emenda constitucional iniciada por um presidente que era vice em uma chapa eleita de forma indireta – e por ser composta por parlamentares eleitos antes mesmo de sua convocação (no caso dos senadores eleitos em 1982²⁸), é possível inferir que a ANC, além de se inserir em um cenário político peculiar, continha traços de continuidade do regime de governo que pretendia transpor; ao menos do ponto de vista legislativo-constitucional^{29, 30}. Mas não é só.

A ANC foi uma arena decisória para muitas forças políticas. Sob o prisma partidário, os 559 constituintes³¹ estavam distribuídos em 13 legendas. Segundo quadro elaborado por Pilatti (2008, p. 24), o protagonismo coube ao PMDB, que contou com 306 parlamentares. Na sequência dos mais expressivos, vinham PFL (com 132), PDS (com 38), PDT (com 26), PTB (com 18) e PT (com 16). Reunidas, essas seis siglas aglutinaram 536 congressistas, mais de 95% da ANC.

Do ponto de vista suprapartidário, a doutrina distingue dois grandes grupos: o bloco conservador e o bloco progressista. Este, também denominado de “bancada de esquerda”, foi formado pela “coalizão minoritária integrada pelas bancadas do PCB, PC do B, PDT, PSB e PT na ANC, pela fração (minoritária) de esquerda do PMDB, primeiro, e também pela bancada do PSDB, depois” (PILATTI, 2008, p. 13). Este grupo, mais organizado e disciplinado na ANC, se direcionava no sentido de mudanças, sobretudo no que tange a direitos trabalhistas e à consecução da reforma agrária.

²⁸ Apesar de as eleições de 1982 terem sido “diretas” e terem contado com o retorno do multipartidarismo, algumas questões de relevo podem ser levantadas sobre o pleito, como: a proibição de voto dos analfabetos (que compunham significativa parcela da população adulta); o voto vinculado (obrigatoriedade imposta ao eleitor no sentido de votar em candidatos do mesmo partido para todos os cargos); a proibição de coligações partidárias, e; a proibição de se votar somente nas legendas. As informações são de Nicolau (2002, p. 54 e 59).

²⁹ Nesse sentido, Lessa (2008, p. xi, grifos nossos) pontua que: “Nos idos da década de oitenta do século passado, o Brasil abrigou um processo de **transição** para a democracia não isento de singularidades. Embora inscrito em uma tendência mais geral de crise de regimes autoritários e de busca de formas democráticas de organização da sociedade, o processo brasileiro teve como peculiaridade o fato de que entre nós a transição cumpriu de modo ortodoxo as próprias regras institucionais do regime então em vias de passamento. Com efeito, os casuísmos com pretensão institucional, emanados da criatividade dos juristas do regime, estabeleceram procedimentos de **continuidade** que acabaram por dar passagem a uma dinâmica de mudança com maior intensidade e direção”.

³⁰ O jurista José Afonso da Silva observa que a forma de “Congresso constituinte” foi “mais uma estratégia das forças conservadoras e do próprio governo para garantir a **continuidade** do governo anterior” (SILVA, 2008, p. xv, grifo nosso).

³¹ Dos quais, 487 eram deputados e 72 eram senadores. Destes, 49 foram eleitos em 1986 e 23 foram eleitos em 1982. Os dados foram sistematizados por Pilatti (2008, p. 24).

Já o grupo conservador, campo de oposição aos progressistas, também denominado de “Centrão” na fase final da ANC, foi composto “pela fração majoritária da bancada do PMDB, usualmente rebelde em face das orientações progressistas do líder [Mário Covas], e pelas bancadas do PDS, PFL, PL e, salvo algumas questões pontuais, PDC e PTB” (PILATTI, 2008, p. 13). A bancada conservadora, francamente majoritária na ANC, se apresentou de forma menos organizada e disciplinada, e procurava agir no sentido da defesa do *status quo*.

A essas forças, partidárias e suprapartidárias, somou-se a intervenção de atores extraparlamentares. Alguns merecem destaque pela intensidade e pelos resultados alcançados: o então presidente da República, José Sarney; a União Democrática Ruralista (UDR); e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), cujos feitos serão brevemente delineados a seguir.

Sarney atuou durante todo o processo; mas foi com relação à duração de seu mandato e ao sistema de governo que suas interferências foram mais notadas. Nos bastidores constituintes, o presidente contendeu – e teve êxito em sua empreitada – pelo mandato de cinco anos e pelo sistema presidencialista³² (PILATTI, 2008).

Ainda assim, o chefe do Poder Executivo chegou a discursar em cadeia nacional, de rádio e de televisão, em julho de 1988. O seu intuito foi o de “alertar o povo e os constituintes” de que alguns dispositivos – especialmente os relacionados aos novos direitos sociais – tornariam o país “ingovernável”, pois causariam “explosão brutal de gastos públicos” (SARNEY DIZ NA TV, 1988).

Já as demandas da UDR³³ diziam respeito, principalmente, à questão da reforma agrária. Principal ator do grupo de pressão³⁴ formado por ruralistas, a entidade procurou, e em boa medida conseguiu, mitigar a intensidade da função social da propriedade, sobretudo no que toca aos casos de desapropriação de terras. A polarização entre conservadores e progressistas foi intensa neste ponto, e resultou no texto dos artigos 184 a 186 da CRFB/88. Segundo Pilatti (2008, p. 271, grifo do original): “A luta pela garantia constitucional da reforma agrária

³² As forças progressistas, por seu turno, defendiam o limite de quatro anos para o mandato presidencial e o parlamentarismo como sistema de governo (PILATTI, 2008).

³³ Para maiores detalhes sobre a UDR, cf. BRUNO, Regina. União Democrática Ruralista (UDR). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGC). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/uniao-democratica-ruralista-udr>>. Acesso em 29 jul. 2018.

³⁴ Sobre o conceito, cf. PASQUINO, G. Grupos de Pressão. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

encontrou seu *termidor*³⁵. O texto aprovado era um retrocesso mesmo em face da Emenda nº 1, imposta pela Junta Militar de 1969”.

No espectro antípoda, tem-se o DIAP. Apontada como um dos “mais poderosos e bem organizados” grupos de pressão da época, a entidade coordenava as demandas de sindicatos e centrais sindicais (como a CUT e a CGT) e, assim, buscava defender os interesses consensuais da classe trabalhadora. Sua atuação na ANC – considerada bem planejada e executada – foi marcada pela elaboração e publicação de jornais, boletins e estudos técnicos³⁶, e se deu com ênfase – ao menos na primeira fase dos trabalhos – na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (COSTA, 2016, p. 777-779).

No entanto, na fase final dos trabalhos, conduzida pela Comissão de Sistematização, o DIAP enfrentou forte oposição por parte dos grupos de pressão empresariais que encontraram abrigo no bloco suprapartidário que ficou conhecido como “Centrão”³⁷. Nessa seara, os duelos mais cruentos se deram em torno de questões como a estabilidade no emprego e a jornada de trabalho semanal (COSTA, 2016).

O primeiro tema foi vencido pelo empresariado, já que a estabilidade não restou aprovada. O segundo foi concluído em um meio-termo. Isso porque o DIAP duelava por uma jornada semanal limitada a 40 horas, enquanto o “Centrão” digladiava por um teto de 48 horas. O texto final, como se sabe, consagrou o limite ordinário de 44 horas semanais de trabalho.

De todo modo, o saldo final é considerado, em certa medida, favorável aos trabalhadores. A garantia contra dispensa imotivada, a jornada limitada a seis horas para turnos ininterruptos, o aviso prévio proporcional e a proteção em face da automação, por exemplo, foram conquistas inéditas da classe no ordenamento jurídico brasileiro, vez que sequer constavam em legislação ordinária.

³⁵ O termo, baseado na obra *Poder Constituinte*, de Antonio Negri, é utilizado para “referir o limite intransponível oposto, por forças conservadoras, a um processo de mudança.” (PILATTI, 2008, p. 12).

³⁶ Costa (2016) traz, como exemplos, o *Jornal do DIAP* e *Quem foi quem na Constituinte*. Este foi das primeiras publicações no país a atribuir uma nota a cada parlamentar, fundamentada em critérios objetivos, com base na sua atuação no Congresso Nacional.

³⁷ Há estudos a indicar que, apesar do nome, tratou-se de grupo posicionado mais à direita do espectro político, que se formava em momentos considerados “críticos” e se dispersava logo após a consecução do resultado almejado. O seguinte trecho é, nesse sentido, esclarecedor: “O que observamos foi que, apesar de configurar o grupo ideologicamente consistente (posicionado claramente à direita do espectro), o Centrão, uma vez atingido o objetivo inicial, desagregou-se. O grupo se formou por objetivos práticos e pontuais, aglutinando indivíduos que, ainda que unidos à direita do espectro ideológico, tinham as mais diversas preferências e objetivos. Ainda assim, sua atuação permitiu que a direita, em um momento em que estava praticamente excluída do processo decisório, retomasse sua condição de ator relevante na ANC. Basta lembrarmos que, nos temas substantivos de que tratamos, ao final foram aprovados tanto o presidencialismo quanto os 5 anos de mandato para Sarney.” (FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, p. 33).

Outro vetor que se mostrou presente ao longo dos trabalhos da ANC foram as Forças Armadas. Temas como a restrição do papel das tropas e a anistia aos punidos pelo regime militar causaram incômodo na caserna, a ponto de o então ministro do Exército, general Leônidas Gonçalves, declarar, em agosto de 1987, que “o conteúdo do 1º Substitutivo era inaceitável”. O impacto da frase foi tão intenso – tendo em conta, sobretudo, que o país vivia a transição para a democracia – que o próprio Presidente da ANC, em réplica, afirmou que “a Constituinte não se intimida” (PILATTI, 2008, p. 163-164).³⁸

Ao longo do período final da elaboração do texto magno, especialmente após o início dos trabalhos da Comissão de Sistematização, diversas entidades representativas dos setores de indústria, serviços e comércio se uniram para pressionar os constituintes em favor dos seus interesses. Com o intuito de fornecer suporte à ação parlamentar, foi formada a Frente Nacional da Livre Iniciativa, integrada pela UDR, pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e pelas Confederações Nacionais da Indústria (CNI), do Comércio (CNC) e das Associações Comerciais do Brasil (PILATTI, 2008, p. 175-176).

Entre as principais demandas da Frente, estavam a reforma agrária; o conceito de empresa nacional e a sua titularidade exclusiva por brasileiros; o conceito de empresa brasileira de capital estrangeiro; o teto da taxa de juros a ser cobrada em contratos; a possibilidade de empresas estatais serem contempladas com privilégios fiscais não extensíveis às empresas privadas em geral; a exploração de recursos minerais e de potenciais energéticos, entre outros temas relacionados à ordem econômica (PILATTI, 2008).

Com base no panorama traçado nas linhas anteriores, evidentemente elaborado de forma sintética³⁹, é possível confirmar a atualidade da obra de Lassalle. Com algumas adaptações, se verifica, sem maiores dificuldades, os “fatores reais do poder” que atuaram na conformação de uma nova Constituição para o Brasil: a monarquia, a aristocracia, a alta burguesia, o Exército e o povo.

Respectivamente, tem-se as atuações: do presidente da República (especialmente no que toca à duração de seu mandato e ao sistema de governo); das entidades representativas dos grandes proprietários de terras (como foi o caso da UDR em relação à reforma agrária); da Frente Nacional da Livre Iniciativa (que aglutinou os interesses da elite do empresariado

³⁸ Pouco tempo depois, em outubro de 1987, em entrevista concedida no Palácio do Planalto, outro pronunciamento do ministro causaria alvoroço pelo tom de desafio: “As Forças Armadas estão unidas, o Exército está unido, as ordens do ministro serão cumpridas da maneira mais plena, na hora em que ele as der. Quem quiser que teste” (PILATTI, 2008, p. 172).

³⁹ Esgotar o tema, além de não ser o escopo do presente trabalho, é tarefa considerada interminável mesmo por um pesquisador especialista no assunto, conforme Pilatti (2008, p. 8): “Quem tentasse reconstruir borgianamente todo o processo precisaria consultar as atas de 24 subcomissões, nove comissões e plenário – um trabalho infinito”.

nacional, como banqueiros e industriários); das Forças Armadas (com ênfase na questão da anistia a punidos pelo regime militar que se encerrava); e da classe operária (cujas demandas foram carreadas à ANC, principalmente, pelo DIAP).⁴⁰

Assim, o texto final da Constituição acabou por reunir dispositivos normativos oriundos dos desejos e interesses de todos esses fatores reais do poder. A despeito da notável vitória do bloco conservador, que assegurou continuidades jurídicas em um cenário de ruptura política, não se pode desprezar os significativos êxitos logrados pelo campo progressista, com destaque para a ordem social e os direitos trabalhistas. Diante desse paradoxo, cabe trazer à colação uma síntese dessas conquistas. Antes, porém, serão delineados os aspectos estruturais básicos da Carta de 1988, sem prejuízo do registro de algumas das principais classificações doutrinárias.

2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: ASPECTOS BÁSICOS E CLASSIFICAÇÕES

O longo trabalho da ANC culminou na sétima Constituição brasileira – ou oitava, caso se considere a EC nº 1/1969 uma Constituição. Promulgado em 5 de outubro de 1988, o texto final foi composto, em termos estruturais, por duas grandes partes: uma dedicada a regras permanentes – o corpo principal – e outra voltada para regras de transição, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No texto original, a parte principal contava com 245 artigos, distribuídos em nove títulos; por sua vez, cada título é dividido em capítulos, seções e subseções. O ADCT, por seu turno, contabilizava 70 artigos.⁴¹

Ainda na versão original, e somadas as duas partes, o total de dispositivos – incluídos artigos, parágrafos, incisos e alíneas – alcançava o quantitativo de 1.855, de acordo com levantamento de Arantes e Couto (2009, p. 37). Não à toa, é classificada como uma Carta analítica⁴² e se posiciona entre as mais extensas do mundo⁴³.

⁴⁰ A propósito das pressões do Executivo e das Forças Armadas sobre a ANC, Marini (2016, p. 408-409) anota que: “É natural, portanto, que, apesar de um ou outro assomo de independência, a Constituinte desenvolvesse seus trabalhos dentro do quadro institucional heterônomo surgido em 1964, isto é, sob a pressão de um executivo centralizador e a tutela do quarto poder de que se haviam investido as Forças Armadas”.

⁴¹ Atualmente, 30 anos e 105 emendas depois (entre estas, seis são Emendas Constitucionais de Revisão), o corpo principal da CRFB/88 conta com 259 artigos e o ADCT alcança 118 artigos.

⁴² Clève (2014, p. 460) chega a afirmar que se trata de uma Constituição prolixa.

⁴³ Considerado o número de palavras, a CRFB/88 é a terceira mais extensa do mundo, com cerca de 64 mil. A Carta de 1988 só fica atrás das Constituições da Índia e da Nigéria, que contam, aproximadamente, com 146 mil e 66 mil vocábulos, respectivamente. Os dados são do *Comparative Constitutions Project* (dados atualizados até 8 abr. 2016). Disponível em: <<http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>>. Acesso em 29 jul. 2018.

Além do critério de “extensão”, a doutrina constitucional, apesar de não apresentar uniformidade no assunto, também classifica a CRFB/88 como: escrita, quanto à forma; promulgada, quanto à origem⁴⁴; dogmática, quanto ao modo de elaboração, e; rígida, quanto à estabilidade (SILVA, 2005, p. 40-42; MENDES; BRANCO, 2012, p. 94-98). Se as três primeiras possuem denominação autoexplicativa, convém tecer breve explanação quanto à última.

O critério da estabilidade tem a ver com a possibilidade e a forma de modificações constitucionais. Nos termos dos ensinamentos de Silva (2005, p. 42), são consideradas “rígidas” as Constituições somente alteráveis “mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, diferentes e mais difíceis que os da formação das leis ordinárias ou complementares”. “Flexíveis” são aquelas livremente modificáveis pelo legislador “segundo o mesmo processo de elaboração das leis ordinárias”. Por fim, “semirrígida” seria a Carta com uma parte rígida e outra flexível – como foi o caso da Constituição do Império do Brasil, de 1824.

Vale ressaltar que o critério da rigidez encerra forte conexão com a ideia de supremacia da Constituição, já que a posiciona no topo da hierarquia de um determinado ordenamento jurídico. E nesse passo, a rigidez:

distingue o poder constituinte dos poderes constituídos e positiva uma hierarquia entre as normas jurídicas, em que a Constituição aparece como o conjunto de normas matrizes do ordenamento jurídico, em posição de prevalência sobre todos os atos normativos que hão de nela encontrar fundamento último. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 95).

Com esses destaques, verifica-se que a CRFB/88 é uma constituição do tipo “rígida”, por exigir procedimento especial – bem mais complexo do que o ordinário – para sua alteração. De acordo com o seu artigo 60, parágrafo 2º, a proposta de emenda deve ser discutida e votada em dois turnos em cada uma das duas casas que compõem o Congresso Nacional, por quórum favorável de três quintos dos respectivos membros. Ou seja, são quatro rodadas de discussão e votação; e, em todas, a aprovação deve se dar pela referida “supermaioria”.⁴⁵

Outro critério de classificação é o de categorias ontológicas de Loewenstein. Em suma, o filósofo alemão distingue as Constituições entre normativas, nominais e semânticas. “Normativas” são aquelas que “logram ser lealmente cumpridas por todos os interessados, limitando, efetivamente, o poder”. As “nominais”, por sua vez, “são formalmente válidas, mas

⁴⁴ A doutrina também emprega os termos “popular” e “democrática”, em antítese às Constituições outorgadas, que tendem a não contar com a participação do povo em sua elaboração. Cf. Silva (2005, p. 41).

⁴⁵ Em termos numéricos, para a aprovação de uma Emenda Constitucional, são necessários os votos favoráveis de 308 dos 513 deputados federais, e de 49 dos 81 senadores.

ainda não tiveram alguns dos seus preceitos ‘ativados na prática real’” em vista de limitações de ordem prática. Por fim, a “semântica” pode ser compreendida como “a formalização do poder de quem o detém no momento”; e esse detentor do poder “não tenciona limitá-lo, mas mantê-lo, mesmo que professe uma adesão de boca aos princípios do constitucionalismo” (MENDES; BRANCO; 2012, p. 97-98).

Cabe mencionar, ainda, o critério relacionado à margem de atuação política que as Constituições legam aos poderes constituídos. Nessa esteira, tem-se as Constituições-garantia e as Constituições-programáticas. Estas também são conhecidas como “dirigentes”.

As primeiras tencionam se afastar de “opções de política social ou econômica” e “tendem a concentrar a sua atenção normativa nos aspectos de estrutura do poder, cercando as atividades políticas das condições necessárias para o seu correto desempenho”. Já as Cartas programáticas não apenas definem as estruturas de poder e as regras do jogo, mas “também traçam metas, programas de ação e objetivos para as atividades do Estado nos domínios social, cultural e econômico” (MENDES; BRANCO; 2012, p. 96-97).

Outro ponto merece atenção. Além da divisão da Constituição por critérios estruturais, referida no início deste item (corpos permanente e transitório, no caso da CRFB/88), tem-se a divisão substancial, oriunda de labor doutrinário. Para Mendes e Branco, as Constituições tendem a apresentar uma parte orgânica e uma parte dogmática.

Na primeira, “o constituinte se dedica a normatizar aspectos de estrutura do Estado”. É nela que se encontram as regras relativas à definição da organização estatal, à competência dos poderes constituídos, às formas de aquisição e consecução do poder e às limitações recíprocas entre os seus principais órgãos (MENDES; BRANCO; 2012, p. 99).

Na segunda, “o constituinte proclama direitos fundamentais, declarando e instituindo direitos e garantias individuais, como também direitos econômicos, sociais e culturais”. Assim, o constituinte fornece as diretrizes que deverão conduzir a ação do Estado e também explicita os valores que reputa como “indispensáveis para uma reta ordem da comunidade” (MENDES; BRANCO; 2012, p. 99).

A questão, para José Afonso da Silva, é um pouco mais complexa do que a definição binária vista nas linhas anteriores. O autor elenca cinco elementos das Constituições. São eles: orgânicos; limitativos; sócio-ideológicos; de estabilização constitucional, e; formais de aplicabilidade.

O primeiro elemento, na mesma linha de Mendes e Branco, se refere às normas que “regulam a estrutura do Estado e do poder”. O segundo – limitativos – se manifesta nas normas que “consustanciam o elenco dos direitos e garantias fundamentais: direitos individuais e suas

garantias, direitos de nacionalidade e direitos políticos e democráticos”. O autor afirma que possuem esta denominação por limitaram a atuação do Estado em relação às pessoas (SILVA, 2005, p. 44).

Os sócio-ideológicos se aproximam do entendimento que Mendes e Branco possuem da parte dogmática, vez que deixam transparecer o caráter de compromisso das constituições modernas entre o Estado individualista e o Estado Social, de postura mais intervencionista. Como exemplo, o autor cita o Capítulo II do Título II – que trata dos direitos sociais (SILVA, 2005).

Já os elementos de estabilização constitucional estão “consagrados nas normas destinadas a assegurar a solução de conflitos constitucionais, a defesa da constituição, do Estado e das instituições democráticas” (SILVA, 2005, p. 45). Integram esta classificação as normas que versam sobre a ação de inconstitucionalidade, sobre intervenção nos Estados e Municípios e sobre o processo de emendamento constitucional, entre outras do gênero.

Por fim, tem-se os elementos formais de aplicabilidade, que são aqueles “consubstanciados nas normas que estatuem regras de aplicações das constituições”. A título de ilustração, o autor traz o preâmbulo, as disposições constitucionais transitórias (como visto, reunidas no ADCT) e a previsão do artigo 5º, parágrafo 1º: as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (SILVA, 2005, p. 45).

As noções anteriormente delineadas são importantes para outra compreensão: a distinção, de cunho doutrinário, entre normas materialmente constitucionais e normas formalmente constitucionais. A ideia central reside na substância e na localização da norma.

As materialmente constitucionais são aquelas que trazem assuntos tipicamente constitucionais. As formalmente constitucionais, a despeito de constarem no texto constitucional, não tratam de temas constitucionais.

Desse modo, a CRFB/88 conta com normas formal e materialmente constitucionais, como aquelas que instituem a forma de Estado, os poderes, a forma e o sistema de governo etc. As apenas formalmente constitucionais são minoritárias no texto; os exemplos clássicos constam nos artigos 236 (regime jurídico dos serviços notariais) e 242 (status federal do Colégio Pedro II) do corpo principal e nos artigos 54 e 54-A do ADCT (casos de pensão e de indenização para seringueiros).

Cabe, por fim, cogitar de normas materialmente constitucionais não constantes do texto magno. Mendes e Branco (2012, p. 92-93) pontuam que “é cabível, em face de combinação de circunstâncias normativas, que tenhamos uma norma com assunto tipicamente constitucional, que esteja fora da Constituição”. Os autores sustentam que seria este o caso das

normas de direito eleitoral, “que cuidam de tema central para a organização do Estado”, e que estariam no Código Eleitoral.

Como sabido, a nossa Lei Maior trouxe um extenso rol de direitos em seu corpo principal. Nessa seara, também figura entre as Constituições com o maior número de direitos elencados no planeta⁴⁶. Entre eles, a CRFB/88 prevê direitos individuais e coletivos; tanto os civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais. Tendo em vista o objeto do presente trabalho, interessa abordar esta última categoria, também referenciada, de forma resumida, como direitos sociais.

O rol dos direitos sociais vem elencado no artigo 6º da Constituição. São eles, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 90/2015: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Sônia Fleury (2008, p. 2) critica a nomenclatura eleita pelo constituinte para o último direito. A autora afirma que a linguagem “remete à única referência constitucional anterior ao tema da assistência, existente na Constituição Federal de 1934, que fala da assistência aos desvalidos, com forte conteúdo moralista”. Nota, no entanto, que essa ótica assistencialista é superada no artigo 194, em que a assistência social compartilha o estatuto de direito social da Seguridade Social, assim como nos artigos 203 e 204, que versam, especificamente, sobre a assistência social.

A propósito, a autora comenta que a “introdução do capítulo da Seguridade Social na Constituição Brasileira de 1988 representou a maior inovação no campo dos direitos sociais no século XX, vinculando-os, pela primeira vez, à condição de cidadania” (FLEURY, 2008, p. 1). Aduz que a seguridade social integra o Título VIII (Ordem Social) e se conecta ao artigo 1º, que elenca a cidadania entre os princípios fundamentais que constituem a República Federativa em um Estado democrático de direito e, também se interliga com o mencionado artigo 6º.

Pela primeira vez na trajetória constitucional brasileira, a Ordem Social veio destacada da Ordem Econômica, o que aponta o compromisso constituinte com a questão social. Fleury (2008) sustenta que os avanços nos direitos sociais logrados pela Constituição de 1988 são comparáveis aos da Constituição de 1946 no que toca aos direitos individuais.

⁴⁶ Segundo o *Comparative Constitutions Project*, a Constituição brasileira prevê 79 direitos; a décima no mundo neste quesito. Na sua frente, estão as Cartas dos seguintes países, com o número de direitos entre parênteses: Equador (99); Bolívia (88); Sérvia (88); Portugal (87); Cabo Verde (87); Venezuela (82); Armênia (82); México (81), e; Angola (80). As informações estão atualizadas até 8 de abril de 2016. Disponível em: <<http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>>. Acesso em 29 jul. 2018.

A despeito da inovação, certos preceitos de cunho conservador são notados na Constituição cidadã. Além do citado exemplo relacionado à nomenclatura (“assistência aos desamparados”), tem-se, no art. 193, que a ordem social possui como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Trata-se de conformação que demonstra a complexidade de “conciliar uma visão mais tradicional, na qual os direitos sociais identificavam-se com os direitos dos trabalhadores com carteira assinada, constante nas Constituições anteriores, com a inovação de incluir toda a cidadania como portadora de direitos sociais específicos” (FLEURY, 2008, p. 1-2).

O texto constitucional, em pontos como os mencionados, deixa transparecer os vetores das forças políticas que compuseram a Assembleia Nacional Constituinte. Apesar de, em grande parte, sofrer propulsão das forças progressistas, oriundas do desejo de redemocratização do país após anos de autoritarismo, a ANC também acabou por abrigar vozes de timbre conservador. Para a autora, as discrepâncias encontradas nas concepções que tratam das medidas de proteção social derivam do modo com o qual a CRFB foi produzida: marcado pela falta de um anteprojeto e por um processo baseado na lógica ascensional.

Já para Eduardo Fagnani, trata-se, em verdade, de resistência por parte das classes dominantes. Para o autor, tais setores jamais aceitaram os avanços da Carta de 1988 e que, na ANC, usaram de todos os meios disponíveis para os impedir. Sobre o comportamento de referidas classes, afirma ainda que, “desde então, investem – e lograram êxitos – para retroceder a cidadania social recém conquistada” (FAGNANI, 2008, p. 23). Mas que cidadania seria essa?

2.4 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

O tema dos direitos fundamentais se encontra inserido no cenário jurídico-político de um Estado dedicado à consecução de justiça social entre seus cidadãos. Considerando-se a história moderna do Ocidente, tais direitos têm origem nos processos de constitucionalização dos direitos naturais do homem, iniciados no último quartel do século XVIII (SARLET, 2001, p. 1)⁴⁷. Entre esses processos, cabe destacar a Declaração de Virgínia, de 1776; a Declaração

⁴⁷ Não se ignora a existência de antecedentes das declarações de direitos. Ocorre que, no mais das vezes, tratavam-se de atos de espectro limitado, vez que ficavam circunscritos aos integrantes das classes dominantes. O principal exemplo é a Magna Carta inglesa, de 1215 (tornada definitiva em 1225). Nesse sentido, em solo inglês, vale ainda mencionar o *Habeas Corpus Amendment Act* (1679) e o *Bill of Rights* (1688) (SILVA, 2005, p. 151).

dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789; e a Carta de Direitos (*Bill of Rights*)⁴⁸ acrescentada à Constituição dos Estados Unidos da América em 1791.

Preliminarmente, é preciso ressaltar que os vocábulos “Estado” e “cidadãos” – empregados no início do parágrafo anterior – são termos-chave para se compreender a distinção que se faz entre os direitos fundamentais e os denominados direitos humanos. Isso porque a doutrina costuma utilizar a expressão “direitos humanos” para referenciar o rol de direitos da ordem jurídica internacional (SILVA, 2005). Assim, no caso dos direitos humanos, as expressões-chave seriam *ordem internacional e pessoas*.

Pela relevância dessa distinção, e antes de debater os direitos fundamentais, serão feitas breves considerações, tanto teóricas quanto normativas, a respeito dos direitos humanos. É este o objetivo da subseção a seguir.

2.4.1 Direitos Humanos⁴⁹

Como sabido, a positivação dos direitos naturais ocorreu em um contexto de ruptura: a derrocada da ordem feudal e a conseqüente fundação dos Estados-nação europeus (com nítido protagonismo para o caso francês). Nos processos revolucionários, um importante “fator real do poder” – para usar a expressão de Lassalle – foi a alta burguesia, insatisfeita que se encontrava com a concentração de poderes e privilégios nas mãos das figuras monárquicas e aristocráticas.

O interesse da classe vencedora, evidentemente, repousava sobre os direitos civis e políticos. Isso porque a burguesia já detinha o poder econômico, motivo pelo qual estavam supridas suas necessidades de ordem material. Para o estudo mais detalhado do tema, inicia-se com a obra clássica de Thomas Humphrey Marshall: *Cidadania, status e classe social*.

Alfred Marshall (1873 apud MARSHALL, 1967, p. 61) buscou, por meio das ciências exatas – principalmente por técnicas que envolviam cálculos econômicos –, solucionar problemas sociais. O economista acreditava que os integrantes das classes trabalhadoras

⁴⁸ Cabe registrar que algumas colônias inglesas – portanto, antes da independência – já possuíam suas respectivas cartas de direitos e liberdades (*Bills of Rights*). A título de exemplo, tem-se os casos de: New England (1620); Massachusetts Bay (1629); Maryland (1632); Rhode Island (1663); New York (1683); e Pennsylvania (1701) (SILVA, 2005, p. 151).

⁴⁹ Algumas das contribuições desta subseção foram previamente vertidas em artigo publicado em coautoria com o Prof. Dr. Carlos Magno Venerio. Cf. CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos M. Spricigo. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139>.

(*working classes*) poderiam ser alçados a uma condição de “cavalheiros”⁵⁰ por meio das bases fornecidas pelos “recursos naturais” e pela “produtividade”. Esses elementos propiciariam “educação universal” e a conseqüente eliminação do “trabalho excessivo e pesado”.

De acordo com T. H. Marshall, no entanto, a aplicação de métodos das ciências exatas a uma realidade social não seria tão simples assim:

Ao calcular esses dados, [Alfred] Marshall empregou as técnicas comuns do economista, embora as tivesse aplicando a um problema que envolvia um alto grau de especulação. A hipótese sociológica não jaz claramente na superfície. Um pouco de escavação se torna necessária para descobrir sua forma. (MARSHALL, 1967, p. 61).

O autor, como visto, refuta o uso de tal metodologia para as questões sociais, que são complexas. Ocorre que, para Alfred Marshall, “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida” (MARSHALL, 1967, p. 62). T. H. Marshall discorda de A. Marshall com relação à compatibilidade entre a igualdade básica, concretizada nos direitos formais da cidadania, e as desigualdades das classes sociais: este afirma serem compatíveis; aquele, não (MARSHALL, 1967, p. 62–63).

A propósito, Marshall divide o conceito de cidadania em três partes: civil, político e social. Ao elemento civil, atribui os direitos individuais, como o de ir e vir e o de propriedade, relacionando-o ao Poder Judiciário. Ao político, o autor conecta os direitos eleitorais: resumidamente, votar e ser votado. Assim, em termos institucionais, tem-se a ligação com o Legislativo e o Executivo. O terceiro elemento é o social, que tem a ver com um “mínimo de bem-estar econômico”. Aliados a este elemento, estariam os serviços sociais e educacionais (MARSHALL, 1967, p. 63–64).

É preciso abrir um parêntese para ressaltar que Marshall (1967, p. 64) busca reconstituir a história da cidadania nacional e, não, da local. Para isso, lança mão do que denomina “processo duplo”; cujos integrantes seriam “fusão” e “separação”. Enquanto aquela seria geográfica – e ele se refere à unificação dos estados nacionais –, esta seria funcional; o autor se reporta ao início da separação das funções estatais, atualmente desenvolvidas pelo que hoje conhecemos como “Poderes” (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Entretanto, esse “processo duplo” trouxe algumas questões. Com a “separação”, foi possível a cada elemento constituinte da cidadania traçar um caminho diferente, com direção e

⁵⁰Sobre o termo, T. H. Marshall comenta que “podemos, penso eu, sem violentar o pensamento de [Alfred] Marshall, substituir a palavra ‘cavalheiro’ por ‘civilizado’. Pois está claro que estava tomando como o padrão de vida civilizada as condições consideradas por sua geração como apropriadas a um cavalheiro.” (MARSHALL, 1967, p. 61).

velocidade próprias, o que ocasionou, em pouco tempo, um notável distanciamento entre eles. Com a “fusão”, e consequente “nacionalização” das instituições às quais estariam relacionados os elementos integrantes da cidadania, operou-se um verdadeiro distanciamento entre pessoas e instituições (MARSHALL, 1967, p. 65).

É nesse cenário que Marshall compreende que o esquema de acesso a essas instituições precisava ser remontado, já que os próprios elementos integrantes da cidadania estariam a se tornar “estranhos entre si”. O autor chega a afirmar que o “divórcio entre eles era tão completo” que seria possível “atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX.” (MARSHALL, 1967, p. 66).

Neste ponto, vale o alerta de que a classificação de “gerações de direitos” (utilizada por T. H. Marshall), apontada como hegemônica por Antonio Escrivão Filho e José Geraldo Sousa Junior, não é adotada pela teoria crítica dos direitos humanos, que opta por “dimensões” ou “processos de direitos” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2016, p. 35). Para além do fato de a categorização geracional se referir apenas à história da Europa ocidental, a questão semântica tem relevo porque os direitos não foram, simplesmente, concedidos às pessoas; foram – e ainda são – objeto de muitas lutas até a conquista do reconhecimento institucional.

Convém salientar que há, ainda, uma terceira denominação. Dimoulis e Martins (2014) refutam a utilização de “gerações de direitos” pelos mesmos motivos acima delineados. Porém, também rejeitam a expressão “dimensões de direitos”, já que a reservam para indicar diversos componentes ou aspectos do mesmo fenômeno ou elemento. Por tais razões, recomendam o uso dos termos “categorias” ou “espécies” de direitos.

Escrivão Filho e Sousa Junior (2016, p. 39) também chamam atenção para a correta identificação das forças que lutaram pela conquista dos processos de direito. Para os autores, os direitos civis e políticos, de primeira dimensão, “possuem base histórica e conceitual eminentemente liberal, tendo em vista referenciarem-se na garantia da liberdade e propriedade individual como o núcleo dos direitos humanos”. Já os direitos humanos econômicos, sociais e culturais decorrem das reivindicações por “proteção e intervenção do Estado para que os direitos ao trabalho digno, à terra e moradia, à educação e saúde” fossem concretizados; o que revela a forte atuação dos movimentos sociais e sindicais.

Desse modo, evidencia-se a classe que, predominantemente, esgrimiu por esses “primeiros” direitos: a burguesia europeia. T. H. Marshall se refere justamente a esse cenário: a tomada do poder político, detido pela velha aristocracia feudal, levada a cabo pela classe que

já detinha o poder econômico. E o pano de fundo utilizado para legitimar o fenômeno tinha forte apelo jurídico: o direito natural⁵¹.

A burguesia, após a obtenção de poder, resolve mudar o discurso e passa a adotar o positivismo como bandeira jurídica. As normas – que, para o positivismo, expressam o completo Direito (LYRA FILHO, 2003, p. 30) – passam, então, a funcionar como verdadeiras barricadas edificadas pela nova aristocracia para se proteger contra o povo por ela traído.⁵²

Lyra Filho (2003, p. 8) verifica o surgimento de um instrumento de controle social, já que a lei “sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante”. Isso porque o Estado, considerado como o conjunto dos órgãos regentes da sociedade, “fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção”.

Com essas breves reflexões, convém retornar à questão da classificação dos direitos humanos. Nesse ponto, vale colacionar o pensamento do jurista espanhol Juan Álvarez-Cienfuegos Fidalgo, vertidas no artigo denominado *Un apunte sobre los Derechos Humanos y sus Generaciones*.

Ao refletir sobre as diversas “Declarações” de direitos de finais do século XVIII (de Direitos da Virgínia, de Independência dos EUA e de Direitos do Homem e do Cidadão), Fidalgo (2007, p. 9, tradução nossa) afirma que todas têm, como ponto de partida, “o reconhecimento de que todos os homens foram criados livres e iguais”.

Tais declarações de direitos possuem um caráter negativo, ou seja, “liberdade de ou contra”; no caso, liberdade contra o Estado. Essa era a questão principal: os poderes públicos não deveriam se intrometer na vida privada dos indivíduos; tratava-se, assim, de uma liberdade formal. Nesse sentido, o liberalismo desempenhou o papel do fundamento ideológico e a democracia formal cumpriu a função de sustentação política.

Cuida-se, desse modo, da época dos Direitos Humanos de primeira geração, ou do período dos direitos civis e políticos, associados que estavam ao direito de propriedade (direito

⁵¹Em sua vertente antropológica (em oposição às formas cosmológica e teológica, na definição de Lyra Filho), como se verifica na seguinte passagem: “A contestação burguesa da ordem aristocrático-feudal, internamente, assim como do sistema internacional montado, recorreu, então, à forma de direito natural, que denominamos *antropológico*, isto é, do homem, que extraía os princípios supremos de sua própria razão, de sua inteligência. (LYRA FILHO, 2003, p. 42, grifo nosso).

⁵²De forma crítica, Lyra Filho (2003, p. 23) denuncia que: “a burguesia chegou ao poder desfraldando a bandeira ideológica do direito natural – com fundamento acima das leis – e, tendo conquistado o que pretendia, trocou de doutrina, passando a defender o positivismo jurídico (em substância, a ideologia da ordem assente). Pudera! A “guitarra” legislativa já estava em suas mãos. A primeira fase contestou o poder aristocrático-feudal, na força do capitalismo em subida, para dominar o Estado. A segunda fez a digestão da vitória, pois já não precisava mais desafiar um poder de que se apossara. É daí que surge a transformação do grito libertário (invocando direitos supralégais) em arrote social, de pança cheia (não admitindo a existência de Direito senão em suas leis).”

a ser proprietário) e à liberdade formal. As bases para os Estados-nação europeus do século XIX, assim como para os movimentos emancipacionistas da América Latina, estavam, então, sedimentadas (FIDALGO, 2007).

Ao longo do século XIX, a revolução industrial provocou urgente necessidade de mão de obra para as fábricas e minas de carvão. O acelerado deslocamento populacional do campo para as cidades não propiciou assentamento adequado para os “migrantes”, que passaram a viver em más condições nos arredores dos seus locais de trabalho.

Dadas essas circunstâncias, e com o objetivo de assegurar seus direitos e uma sobrevivência digna, os operários se organizaram, criando sindicatos e formando partidos políticos. O Estado Liberal de Direito se encontrava diante de uma séria questão: deveria deixar o papel de mero garantidor das liberdades individuais e assumir uma postura mais ativa no que tange às questões sociais. A demanda era, então, por igualdade material (liberdade positiva, “liberdade para”). É nesse contexto, situado entre o final do século XIX e a metade do século XX, que surgem os direitos econômicos, sociais e culturais, agrupados sob o título de “Direitos da Segunda Geração” (FIDALGO, 2007).

Com o passo seguinte, dado no âmbito da revolução técnico-científica do segundo pós-guerra, a humanidade se vê envolta por problemas nunca enfrentados, ao menos na proporção em que se apresentam: devastação do meio ambiente, refugiados (de guerra, da miséria, políticos), imigrantes, desabrigados por guerras ou catástrofes naturais etc. Segundo o autor, esse cenário, que exige novas formas de relacionamento (entre pessoas ou grupos de pessoas), propicia o aparecimento de outras formas de direitos: os chamados “Direitos Humanos da terceira geração”.

Trata-se do direito “à paz, à qualidade de vida, à intimidade, às garantias contra a manipulação genética, a morrer com dignidade, ao usufruto do patrimônio histórico e cultural da humanidade”, entre outros (FIDALGO, 2007, p. 13). O titular de tais direitos seria o indivíduo “interconectado”, que demanda uma “liberdade com” os demais; e o Estado constitucional seria o marco institucional responsável por essa tarefa (FIDALGO, 2007, p. 13-14).

O autor observa que o desenvolvimento da tríade “cidadãos-direito-Estado” não se deu de modo tão uniforme e linear. Nem, tampouco, seria possível verificar esse processo de forma tão esquemática em todos os países. A realidade seria muito mais sinuosa e difusa do que os modelos apresentados.

A essa altura, já é possível notar uma considerável diferença entre a narrativa de Fidalgo e as reflexões de Escrivão Filho e Sousa Junior. Enquanto o jurista espanhol parece

adotar a classificação hegemônica dos direitos humanos (geracional), os autores brasileiros a percebem a partir de uma teoria crítica (dimensão ou processos de direitos), a revelar bastante lucidez sobre seu eurocentrismo, sua dicotomia “indivíduo vs. Estado” (em vez da dupla “sujeito coletivo + Estado”) e sua tendência a teorizar no lugar de concretizar.

É interessante verificar que a concepção geracional tende a ocultar determinadas armadilhas, como a existência de uma suposta primazia dos direitos civis e políticos, por serem de primeira geração, sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, por materializarem a segunda geração. Isso porque, na realidade prática, expressiva parcela da população só consegue efetivar seus direitos civis e políticos se os socioeconômicos já estiverem, ao menos em boa parte, atendidos (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2016).

Retornando ao texto de Fidalgo, o jurista ibérico traz uma crítica voltada a um pretenso paradoxo dos Direitos Humanos: como poderiam ser universais se são voltados a indivíduos? O autor a rejeita afirmando que a noção de indivíduo é intrínseca aos direitos humanos, pois, no fundo, somente um indivíduo os pode exercer. Dessa forma, o autor entende que seria possível encontrar alguns “critérios mínimos” de direitos que, se não unânimes, poderiam ser compartilhados pela grande maioria das pessoas.

Nesse passo, Fidalgo (2007, p. 16-18, tradução nossa) afirma, categoricamente, que os “direitos humanos ou são individuais e universais ou não são tais direitos”. Isso porque, para o autor, a finalidade última dos direitos de grupos é a satisfação dos direitos dos indivíduos que os compõem. E finaliza seu ensaio com as seguintes reflexões: “as respostas são muito complexas, mas as perguntas relativas à justiça distributiva e à legitimidade do poder político são muito simples: quem consegue o quê? Quem o diz?”.

Como visto, existe significativo dissenso entre os pensamentos dos teóricos de direitos humanos examinados neste item. Quanto à classificação, T. H. Marshall (1967) e Fidalgo (2007) adotam a linha geracional (hegemônica), enquanto Escrivão Filho e Sousa Junior (2016) optam pela ótica dimensional (ou de processos de direitos), com embasamento na teoria crítica. No que tange à dicotomia “individualismo *versus* universalismo”, Fidalgo afirma, ainda que de maneira um tanto paradoxal, que os direitos humanos são universais e individuais.

Por fim, vale trazer, ainda que resumidamente, o comentário de José Murilo de Carvalho a respeito da classificação geracional de direitos – concebida por Marshall – em relação ao Brasil. Para o autor, a “cronologia e a lógica” descritas por Marshall foram invertidas no país, pois, em um primeiro momento, “vieram os direitos sociais, implantados em período

de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular” (CARVALHO, 2016, p. 219)^{53,54}.

Em um segundo momento, vieram os direitos políticos, de “maneira também bizarra”, já que a “maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial⁵⁵, em que os órgãos de repressão política foram transformados em peça decorativa do regime”. Por fim, tem-se os direitos civis, que apesar de consubstanciarem “a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população”. Por essas razões, o cientista político afirma que a “pirâmide de direitos foi colocada de cabeça para baixo” (CARVALHO, 2016, p. 219-220).

Consequência importante dessa inversão se relaciona à excessiva valorização do Poder Executivo. A positivação de direitos sociais em períodos de autoritarismo – quando o Poder Legislativo ou se encontrava fechado ou era apenas decorativo – criou na população uma sensação de centralidade do Executivo. O autor ressalta que essa percepção pode se dar em mais de um viés: o Estado pode ser visto como repressor e cobrador de impostos, mas também como um distribuidor paternalista de empregos e favores.

Ademais, como efeito colateral, tem-se a desvalorização do Parlamento como arena legítima à mediação de interesses. A essa cultura, mais voltada para o Estado do que para a noção de representação, Carvalho (2016, p. 221) dá o nome de “estadania”; em evidente contraste com o conceito de “cidadania”.

Vista a teoria, vale elaborar um breve esboço a respeito da normatividade. São diversas as normas internacionais sobre direitos humanos, cujo baliza histórica é o segundo pós-guerra. As indizíveis^{56,57} barbáries perpetradas pelos regimes nazifascistas contra judeus, pessoas

⁵³ A referência é ao governo Getúlio Vargas (1930-1945). No período, merecem destaque – no que toca aos direitos sociais – a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação de Institutos de Aposentadorias e Pensões e a legislação relativa aos sindicatos de trabalhadores (CARVALHO, 2016, p. 114-130).

⁵⁴ Além da CLT, tem-se a Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), de 1942, que também abordava a questão social ao repensar a hermenêutica jurídica a respeito de uma codificação de 1916, edificada sobre um terreno fértil ao liberalismo. Nesse sentido, Garcia Neto (2010, p. 248) afirma que “o seu artigo 5º [da LICC] determinava que, ao aplicar a lei, o juiz deveria seguir seu fim social. Era a inserção da questão social na própria aplicação do direito. O Decreto-Lei de 1942 foi feito no interior da onda temática da questão social e não poderia escapar da sua influência. A Era Vargas deixava seus reflexos, ainda que pontuais, em uma esfera de enorme resistência do liberalismo e do conceitualismo: o Código Civil de 1916”.

⁵⁵ Aqui, a referência é ao período da Ditadura Militar (1964-1985), com ênfase em sua parte final (1974-1985), quando se deu a chamada “abertura política” sob os governos de Geisel e Figueiredo. No período – relativamente aos direitos políticos – destacam-se o retorno da propaganda eleitoral, o fim do Ato Institucional nº 5, o fim da censura prévia no rádio e na televisão, o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos, a Lei da Anistia e o fim do bipartidarismo (CARVALHO, 2016, p. 177-193).

⁵⁶ É precisamente o que relata Primo Levi ao rememorar sua experiência no campo de extermínio de Auschwitz-Birkenau: “Pela primeira vez, então, nos damos conta de que a nossa língua não tem palavras para expressar esta ofensa, a aniquilação de um homem”. (LEVI, 1988, p. 24).

⁵⁷ Em outro trecho, o sobrevivente italiano afirma que: “Assim como nossa fome não é apenas a sensação de quem deixou de almoçar, nossa maneira de termos frio mereceria uma denominação específica. Dizemos ‘fome’,

homoafetivas, ciganos, pessoas com deficiência, e opositores políticos de modo geral, sensibilizaram a humanidade. A meta era evitar um novo Holocausto.

Os acontecimentos acabaram por acelerar a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), que ocorreu em 1945 por meio da Carta das Nações Unidas⁵⁸. O novo organismo substituiu o análogo “Liga das Nações”, como prelecionam Silva e Accioly (2002, p. 210).

Em 1948, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Considerada o “marco maior do movimento de internacionalização dos direitos humanos”, a DUDH introduziu a noção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e pela indivisibilidade. A primeira característica está relacionada à ideia de que basta ser pessoa humana para ser titular de direitos. A segunda concerne ao fato de que a transgressão de um direito humano é suficiente para violar outro (PIOVESAN, 2004, p. 22-23).

A necessidade de dar efetividade às previsões da DUDH, levaram à criação de dois instrumentos normativos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Em vista do objeto do presente trabalho, convém tecer alguns comentários sobre o segundo Pacto.

O PIDESC foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1966. Segundo Livia Almeida (2014, p. 86), o Pacto pode ser compreendido como um movimento das Nações Unidas no sentido de aprofundar e consolidar os preceitos de direitos humanos proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Os dispositivos do PIDESC, no entanto, passaram a ter vigência para os países signatários a partir de 3 de janeiro de 1976. Atualmente, 168 países são membros do Pacto;

dizemos ‘cansaço’, ‘medo’ e ‘dor’, dizemos ‘inverno’, mas trata-se de outras coisas. Aquelas são palavras livres, criadas, usadas por homens livres que viviam, entre alegrias e tristezas, em suas casas. Se os Campos de Extermínio tivessem durado mais tempo, teria nascido uma nova, áspera linguagem, e ela nos faz falta agora para explicar o que significa labutar o dia inteiro no vento, abaixo de zero, vestindo apenas camisa, cuecas, casaco e calças de brim e tendo dentro de si fraqueza, fome e a consciência da morte que chega.” (LEVI, 1988, p. 125-126).

⁵⁸ Cuida-se do tratado que criou a ONU. Por oportuno, vale destacar o trecho inicial de seu preâmbulo: “Nós, os povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.” Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em 5 ago. 2018.

quatro Estados o assinaram, mas não o ratificaram dentro de seus ordenamentos jurídicos; e 25 nações não adotaram qualquer providência em relação a ele.⁵⁹

O Brasil só foi adotar medidas de ratificação ao PIDESC no início da década de 1990. O Pacto foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Mas foi apenas com o Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, editado pelo então presidente Fernando Collor, que a normativa internacional começou a vigor no país, com validade a partir de 24 de abril de 1992.

O texto do PIDESC está dividido em preâmbulo e mais cinco partes. Estas apresentam, ao todo, 31 artigos. Como o próprio nome indica, o Pacto está voltado para os direitos econômicos, sociais e culturais. Em linhas gerais, é possível delinear-los, em rol não taxativo, no direito, de toda pessoa, à saúde, à educação, à moradia, à alimentação, à cultura e a um trabalho digno.

Vale registrar que o Pacto, em todos os seus preceitos, se utiliza do conceito de pessoa, ao invés de cidadão, nacional ou congêneres. Tal característica, além de se coadunar com a linha da Declaração Universal dos Direitos Humanos, deixa a proposta do Pacto bastante clara: se desvincular dos ordenamentos jurídicos estatais.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que o PIDESC estabelece obrigações aos estados-membros, no sentido de garantir determinado direito às pessoas. Esse atributo o diferencia do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, também de 1966, que atribui direitos, diretamente, às pessoas.

Apesar de ser “lei” entre os estados-membros, não há meios coercitivos para forçar cada estado-parte a cumprir o Pacto. Isso porque o PIDESC não prevê sanção ao país que – a despeito de ter aderido ao Pacto e o ter ratificado em seu plano interno – deixar de cumprir qualquer de seus dispositivos. O máximo que ocorre é a emissão de observações e recomendações por parte do Comitê dos DESC⁶⁰, que, ao menos em tese, deteriam “poder de constrangimento político e moral perante a opinião pública internacional” (BOMFIM, 2014, p. 243).

⁵⁹ Os quatro “apenas signatários” são: Estados Unidos, Cuba, Comores e São Cristóvão e Neves. Entre os 25 não signatários, vale destacar: Malásia, Singapura, Arábia Saudita e Moçambique. Os dados estão atualizados até 16 de julho de 2018. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org>>. Acesso em 5 ago. 2018.

⁶⁰ Órgão da ONU responsável pelo monitoramento da implementação dos dispositivos do PIDESC. O Comitê – formado por 18 *experts* independentes – se encontra, normalmente, duas vezes ao ano em Genebra, na Suíça. Além de ser encarregado da interpretação do Pacto, tem a missão de expedir observações e recomendações aos estados-membros que, eventualmente, não cumprirem os seus dispositivos. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx>>. Acesso em 10 mar. 2018.

2.4.2 Direitos Fundamentais

Após o breve estudo dos direitos humanos, passa-se à análise dos direitos fundamentais. Inicialmente, convém ressaltar duas questões. A primeira é que direitos fundamentais não são um contraponto aos direitos humanos. Ao contrário, os direitos fundamentais podem ser – e considerando-se a CRFB, normalmente, o são –, também, direitos humanos. A doutrina registra haver uma interação entre as duas categorias.

Nesse sentido, Piovesan (2013, p. 77) aponta para o que denomina de Direito Constitucional Internacional⁶¹, que é:

aquele ramo do Direito no qual se verifica a fusão e a interação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, interação que assume um caráter especial quando esses dois campos do Direito buscam resguardar um mesmo valor — o valor da primazia da pessoa humana —, concorrendo na mesma direção e sentido.

O aparente dilema terminológico é, justamente, a segunda questão. Sobre a nomenclatura empregada – direitos fundamentais – pairam algumas divergências de ordem doutrinária. Evidentemente, a cada terminologia corresponde uma substância distinta, ainda que as diferenças sejam sutis.

Para fazer referência a tais direitos, se verifica uma miríade de expressões. Silva (2005, p. 175) elenca algumas entre as mais utilizadas: direitos naturais; direitos humanos; direitos do homem; direitos individuais; direitos públicos subjetivos; liberdades públicas e direitos fundamentais do homem.

Como visto anteriormente, a expressão “direitos humanos” é consagrada como referência aos direitos constantes das declarações, pactos e convenções internacionais. Para Silva (2005) e Clève (2014), o mesmo pode ser afirmado com relação a “direitos do homem”. Sarlet (2015), no entanto, opta por reservar a última terminologia aos direitos naturais ainda não positivados no ordenamento internacional.

Por sua vez, “direitos individuais” possuem dupla acepção. De um lado, podem se referir aos direitos de um indivíduo isoladamente considerado (em oposição a “direitos coletivos”, como se verifica no artigo 134 da CRFB/88). De outro, como pontua Silva (2005, p. 176), são utilizados na Constituição “para exprimir o conjunto dos direitos fundamentais concernentes à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade”.

⁶¹ A autora, com base em Celso Duvivier de Albuquerque Mello, afirma que entre os primeiros a tratar do assunto estão M. A. Caloyanni e B. Mirkine-Guetzévitch, que publicaram obras a esse respeito em 1928 e em 1933, respectivamente (PIOVESAN, 2013, p. 81).

Já “direitos públicos subjetivos”, de acordo com o jurista, se relacionam com a situação jurídica de um indivíduo perante o Estado; em especial, o Estado liberal. Nesse passo, têm a ver com a limitação da intervenção estatal em assuntos privados, o que os aproxima da categoria dos direitos humanos de primeira dimensão (ou de primeira geração, como prefere a corrente hegemônica).

“Liberdades públicas” também referenciam direitos fundamentais, mas Silva (2005) sustenta que se trata de um conceito limitativo e insuficiente. Isso porque a terminologia é empregada – sobretudo pela doutrina francesa – com o objetivo de abarcar os direitos fundamentais em geral. Ocorre que seu conteúdo aponta no sentido dos direitos subjetivos e dos direitos individuais em suas acepções tradicionais (de marcante matriz individualista).

Por fim, “direitos fundamentais do homem” é nomenclatura reservada para exprimir, no âmbito do direito positivo de determinado ordenamento jurídico, as prerrogativas e as instituições que o ordenamento materializa em “garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”. Enquanto o termo “fundamentais” se refere às condições *sine qua non* da sobrevivência, “do homem” faz menção à pessoa humana. Por essa razão, são consideradas sinônimas as expressões “direitos fundamentais da pessoa humana” ou, simplesmente, “direitos fundamentais” (SILVA, 2005, p.178).

No que tange à origem dos direitos fundamentais, Sarlet (2015) destaca que houve uma influência mútua entre as diversas Declarações dos finais do século XVIII. Mas o autor considera que foi a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia o primeiro documento a consubstanciar a transição das liberdades legais (no caso, de matriz inglesa) para os direitos fundamentais constitucionais. O marco distintivo foi o reconhecimento de eficácia de tais direitos e a vinculação dos poderes constituídos.

Para o jurista, os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos pelo direito constitucional positivo⁶². Portanto, resta clara a distinção com os direitos humanos, vez que estes “constituem as posições jurídicas reconhecidas na esfera do direito internacional positivo ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem jurídico-positiva interna” (SARLET, 2001, p. 10).

Silva (2005), com apoio nas lições de Pérez Luño, situa a fonte dos direitos fundamentais na soberania popular, o que lhes propicia um aspecto de historicidade e, assim, os posiciona em harmonia com as relações econômicas de cada período histórico. Essa

⁶² A positivação em nível constitucional também se apresenta como traço distintivo dos direitos fundamentais para, por exemplo, Silva (2005, p. 179), Mendes e Branco (2012, p. 217), Clève (2014, p. 27) e Dimoulis e Martins (2014, p. 39 et seq.).

característica é outro diferencial dos direitos fundamentais em relação às demais terminologias tratadas nas linhas precedentes. Em suma, são dois os atributos que os distinguem: estarem positivados em dado ordenamento jurídico estatal e possuírem a noção de historicidade, relacionada às lutas por soberania empreendidas pelo povo.

Portanto, a denominação dada ao Título II da CRFB/88 (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), que abrange todos os dispositivos compreendidos entre os artigos 5º e 17, revela consonância com esses dois apanágios. O atendimento ao primeiro (positivação) é notório: os direitos fundamentais estão expressamente previstos na Constituição. Evidentemente, o texto magno não os lista em rol taxativo, o que poderia ser impraticável – ou, até mesmo, impossível – diante da própria dinâmica inerente à realidade social, que se revela em constante mutação. No entanto, essa característica não retira, e nem diminui, a amplitude do segundo atributo, tendo em vista a existência, na Constituição, das normas conhecidas como princípios⁶³.⁶⁴

O acolhimento ao segundo (historicidade) pode ser verificado nas manifestações populares de descontentamento em relação ao regime autoritário de 1964-1985. As demandas da população lograram verter efeitos na Carta de 1988 em virtude dos diversos atores progressistas que atuaram junto à ANC, como já visto anteriormente (em especial, na segunda seção deste capítulo).

Apesar da denominação do Título II, existe certa diversidade terminológica na própria Constituição. São os casos do artigo 4º, inciso II (direitos humanos); do artigo 5º, inciso LXXI (direitos e liberdades constitucionais); e do artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV (direitos e garantias individuais).

Sarlet (2015) comenta que a expressão “direitos e garantias fundamentais” abarca todas as demais categorias de direitos fundamentais, como os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e o regramento dos partidos políticos. O autor acrescenta, ainda, que as normas inspiradoras para a escolha da expressão “direitos fundamentais” foram a Lei Fundamental da Alemanha e a Constituição portuguesa de 1976.

A propósito, esses documentos, ao lado da Constituição italiana de 1947 e da Constituição espanhola de 1978, influenciaram a elaboração da CRFB. Sarlet pontua que isso

⁶³ Os princípios, assim como as regras, são espécies do gênero “norma jurídica”. No entanto, enquanto as regras operam sob a lógica do “tudo ou nada”, os princípios apresentam uma dimensão de “peso” ou de “força relativa”. De todo modo, essa distinção será mais bem analisada no terceiro capítulo.

⁶⁴ Silva (2005, p. 179), no mesmo sentido, anota que: “O fato de o direito positivo não lhes reconhecer toda a dimensão e amplitude popular em dado ordenamento (restou dar, na Constituição, consequências coerentes na ordem econômica) não lhes retira aquela perspectiva, porquanto [...] na expressão também se contém princípios que resumem uma concepção do mundo que orienta e informa a luta popular para a conquista da efetividade desses direitos”.

se deu pelo fato de que todas essas Cartas derivam da superação de regimes autoritários no período do segundo pós-guerra.

O desenvolvimento histórico dos direitos humanos, sintetizado no item anterior, também é utilizado para a compreensão dos direitos fundamentais, tendo em conta a origem comum. Por essa razão, o conceito de gerações ou de dimensões de direitos é aplicável aos direitos fundamentais. No entanto, é preciso alertar que a divisão em dimensões tem finalidades de cunho didático, já que há uma clara interdependência entre os direitos fundamentais.

Um exemplo simplório ajuda a ilustrar a questão: o verdadeiro exercício de direitos políticos, como, e. g., votar e ser votado, se revela deveras dificultoso se o cidadão não dispuser de moradia e alimentação adequadas. Assim, no caso, é possível constatar que a inefetividade de direitos de segunda dimensão impõe obstáculos para o exercício de direitos de primeira dimensão.

Preocupada com esse aspecto, a CRFB trouxe um leque de direitos fundamentais sem precedentes na trajetória constitucional brasileira. Segundo Sarlet (2015, l. 1437), o “pluralismo da Constituição advém basicamente do seu caráter marcadamente compromissário”; o que, em boa medida, se deu em função da tentativa de conciliar interesses nem sempre harmônicos entre si – como visto na seção dedicada à ANC.

As inovações – além da aludida extensão do rol de direitos – começam com o aspecto topográfico dos direitos fundamentais, positivados logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais. De acordo com Piovani (2014), tal posicionamento revela uma mudança paradigmática: deixa-se um Direito inspirado pelo ponto de vista do Estado para se assumir um Direito que se conduz pelo prisma da cidadania.

Na sequência, tem-se o destaque dado ao título dedicado à Ordem Social – desvincilhado da Ordem Econômica –, como já mencionado anteriormente, com base em Fleury (2008). Outra novidade foi a própria terminologia adotada: “direitos e garantias fundamentais” em vez de “direitos e garantias individuais”, utilizada pelas Cartas anteriores.

No entanto, sob a ótica da originalidade, mais significativo foi o texto do artigo 5º, parágrafo 1º, que determina aplicação imediata para as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Cuida-se de previsão que afastaria o aspecto programático de tais preceitos, embora não haja consenso sobre o tema (SARLET, 2015).

Ademais, sabe-se que a positivação em seara constitucional protege os direitos fundamentais de ofensivas por parte do legislador ordinário. Nesse sentido, o constituinte foi além, e, ao inserir os direitos fundamentais entre as cláusulas pétreas (artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV), os resguardou de eventuais investidas do poder constituinte derivado.

Apesar de o texto do citado dispositivo tratar dos direitos e garantias individuais, nos perfilhamos à compreensão de Sarlet (2015). O autor se vale de interpretação sistemática e teleológica para sustentar que todos os direitos e garantias fundamentais positivados na Carta de 1988 constituem limite material à reforma constitucional.

A partir da simples leitura da CRFB, se percebe a presença dos direitos fundamentais de primeira (como liberdade e propriedade) e de segunda (como saúde e educação) dimensões. Sarlet (2015) faz alusão a direitos de terceira dimensão. Afirma ser o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225), embora verifique que não está situado no título dos direitos fundamentais.

Além desse método tradicional de classificação dos direitos fundamentais (em dimensões), vale, por fim, trazer a alternativa proposta por Sarlet (2015). O autor ressalta a complexidade envolvida na tarefa de classificar os direitos fundamentais, tanto em vista da diversidade desses direitos no texto constitucional quanto por conta da utilização de precária técnica legislativa por parte do constituinte.

No que diz respeito ao objeto da pesquisa, cabe tratar do que o jurista chama de direitos fundamentais a prestações em sentido estrito. Neste trabalho, tais direitos serão referenciados como direitos fundamentais sociais, apesar de reconhecer que a terminologia, por si só, não delimita com precisão os direitos envolvidos. Isso porque há direitos fundamentais sociais que não possuem caráter prestacional, como é o caso do direito à greve, previsto no artigo 9º.

Portanto, os direitos fundamentais sociais mais relevantes a este trabalho, são os constantes do artigo 6º. Entre os direitos previstos no dispositivo, confere-se especial destaque para a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. É sobre estes direitos que o PBF tende a produzir mais efeitos e, portanto, mais efetividade.

Cumpre mencionar que o escopo desses direitos é garantir reais e efetivas igualdade e liberdade, no sentido de mitigar as desigualdades de matriz socioeconômica. Esse intuito pressupõe um comportamento ativo por parte do Estado, vez que não basta a sua inércia, ou omissão, para os concretizar. Nesse ponto, vale apenas referenciar a categoria teórica do Estado de Bem-Estar Social, examinada com mais ênfase pela Ciência Política, por não caber nos limites deste estudo⁶⁵.

⁶⁵ Cf., por exemplo, ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990 e GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (eds.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

A propósito, há uma série de outras questões atinentes aos direitos fundamentais. São os casos de direitos fundamentais de estrangeiros, de pessoas jurídicas, de animais etc. Constam, ainda, extensas apreciações doutrinárias a respeito das incorporações de direitos fundamentais ao ordenamento jurídico pátrio por meio da previsão do artigo 5º, parágrafos 2º e 3º.⁶⁶

De toda sorte, a proposta deste item não é analisar a temática dos direitos fundamentais de modo exaustivo – muito menos esgotar a matéria – e, sim, situar as balizas normativo-constitucionais do Programa Bolsa Família, objeto da pesquisa.

⁶⁶ Cf., e. g., Sarlet (2015), Dimoulis e Martins (2014) e Piovesan (2013).

3 PROTEÇÃO SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 PROTEÇÃO SOCIAL: UM PANORAMA DA TRAJETÓRIA BRASILEIRA

A Constituição de 1934 foi a primeira a explicitar, em seu arranjo estrutural, uma ordem social; mas o seu Título IV a trazia junto com a ordem econômica. A mesma disposição – cujo formato é congruente com o fato de se subsumir direitos sociais a trabalhistas – é verificada nas Cartas Magnas de 1946, 1967 e 1969 (ou EC nº 1/69 à Constituição de 1967). Ademais, enquanto a Constituição de 1937 reservou título apenas para a ordem econômica, as de 1824 e de 1891 sequer deram destaque estrutural a esses temas.

Como já mencionado no capítulo anterior, a primeira Constituição brasileira a conferir um título exclusivo para a Ordem Social – isto é, apartado do da Ordem Econômica – foi a Carta de 1988. Fleury (2008, p. 1) sustenta que tal atitude, além de inovadora, expressaria “o compromisso nacional com a questão social ao atribuir-lhe um protagonismo ímpar”.

O Bolsa Família, surgido apenas em 2003, está inserido em uma trajetória de políticas de proteção social adotadas no Brasil desde a década de 1930. Mas é a partir dos anos 1970, com destaque para o período posterior à promulgação da Constituição de 1988, que há uma inflexão para um modelo menos excludente. Essa trajetória coincide com a de alguns países do continente latino-americano, apesar de possuir características próprias.

No Brasil, assim como na América Latina, consolidou-se, inicialmente, um modelo de proteção social contributivo e excludente. Durante o Estado Novo, foram implementadas políticas de proteção social inspiradas no paradigma europeu. Ocorre que a realidade nacional é de veras distinta. Carvalho (2016, p. 24) afirma que, apesar de os portugueses terem “construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa”, deixaram “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista”.

Aqui, as políticas sociais se desenvolveram de forma atrelada ao mercado de trabalho formal. Era necessário estar nele inserido – por comprovação de vínculo empregatício ou de exercício de profissão liberal – para se ter acesso aos sistemas oficiais de assistência e previdência social.

Assim, o modelo é denominado de “contributivo” por exigir contribuição como contrapartida: apenas os trabalhadores que contribuía para o sistema eram por ele admitidos. E somente os admitidos se encontravam aptos a serem contemplados com os benefícios do sistema, como aposentadoria e pensão para os dependentes.

Essa característica o tornava excludente. Isso porque havia setores da sociedade – bastante significativos do ponto de vista numérico – que não estavam inseridos nesse mercado formal das relações de trabalho, com destaque para os menos instruídos, entendidos como aqueles com menores índices de escolaridade.

De acordo com Fleury (2008), as políticas sociais brasileiras se desenvolveram a partir do início do século XX, por um período aproximado de oito décadas, configurando um padrão de proteção social só modificado com a Carta de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final dos anos 1980, combinou um modelo de seguro social na área da previdência, incluída a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população que não contava com vínculos trabalhistas formais.

Os dois sistemas foram “organizados e consolidados entre as décadas de 1930 e 40, como parte do processo mais geral de construção do estado moderno, intervencionista e centralizador, após a revolução de 1930” (FLEURY, 2008, p. 6). Nesse período foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões – que substituíram as Caixas de Aposentadorias e Pensões –, a Legião Brasileira de Assistência, o Ministério da Educação e Saúde e o Serviço Especial de Saúde Pública.

Os sistemas de proteção social passam por uma mudança de trajetória durante o período do regime militar. A inflexão se apoiou em quatro pilares:

a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de acumulação de capitais e autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar) (FLEURY, 2008, p. 7-8).

O panorama se revela um tanto quanto paradoxal pelo fato de, ao mesmo tempo, proporcionar aspectos positivos e negativos aos interesses da classe laboral. De um lado, tem-se que os trabalhadores são defenestrados dos núcleos de poder responsáveis por decisões relativas a políticas sociais. De outro, verifica-se um aumento da cobertura – que se dá com a inclusão dos grupos historicamente excluídos (como as empregadas domésticas e os autônomos) – aliado à constituição de fundos e contribuições direcionados ao financiamento de programas sociais.

De todo modo, foi nesse cenário em que foi dado o primeiro passo no sentido de um modelo com características inclusivas. Cuida-se do Programa de Assistência ao Trabalhador

Rural (PRORURAL), instituído pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. A partir da edição da norma, os trabalhadores rurais foram contemplados com assistência médica e aposentadoria (por velhice ou por invalidez), e seus dependentes passaram a contar com pensão por morte e auxílio-funeral (BRASIL, 1971).

Inobstante, tanto o valor quanto o acesso à aposentadoria eram considerados fatores limitantes ao trabalhador. O valor, de meio salário mínimo, e a exigência de 65 anos completos, no caso da aposentadoria por velhice, serviriam “mais como uma compensação ao trabalhador rural de excepcional longevidade [do] que como uma garantia de renda na aposentadoria” (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p. 11). Ademais, de acordo com o artigo 4º, parágrafo único, a aposentadoria era paga apenas ao chefe, ou arrimo, da família (BRASIL, 1971).

O diferencial desse modelo foi não exigir contrapartida do trabalhador para perceber tais benefícios. O financiamento advinha do imposto sobre a comercialização dos produtos rurais e da tributação incidente sobre as empresas urbanas. Esses valores, na lógica mercantil, são agregados ao preço pago pelo consumidor final, que, majoritariamente, já se encontrava nas grandes cidades. Assim, ao carrear recursos dos centros urbanos para as zonas rurais, o programa também revelava atributos redistributivos, vez que transferia renda das camadas mais abastadas da população para as menos favorecidas (SANTOS, 1979, p. 115-116).

Além do perfil distributivo, o novo modelo, ao desacoplar benefício e contribuição, introduziu dois outros aspectos de relevo. O primeiro foi a dimensão das necessidades no sistema de proteção social. O segundo foi ter inaugurado “um novo paradigma no processo de construção da proteção social brasileira, a solidariedade” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 28).

Já no último quartel da década de 1970, tem-se a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) – sob orientação, coordenação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) –, o que se deu por meio da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. A finalidade do Sistema foi a de integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios, e prestação de serviços; custeio de atividades e programas; e gestão administrativa, financeira e patrimonial das entidades que o SINPAS reuniu (BRASIL, 1977).

Por meio do artigo 3º da lei do SINPAS foram criados o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), ambos de natureza autárquica e vinculados ao MPAS. O SINPAS foi integrado por seis entidades: INPS, INAMPS, LBA, FUNABEM, DATAPREV e IAPAS. Além destes, a lei colocou a Central de Medicamentos (CEME), na condição de órgão autônomo do MPAS (BRASIL, 1977).

Nesse rumo, a promulgação da Constituição de 1988 foi o passo seguinte, que se revelou como o mais importante para a edificação de um novo sistema de proteção social no Brasil. Segundo Marta Arretche, a CRFB/88 mitigou as diferenças entre os inseridos no mercado formal de trabalho (*insiders*) e aqueles que se encontram fora dele (*outsiders*). A autora afirma que dispositivos da nova Constituição “erodiram alguns dos pilares dessa histórica divisão entre *insiders* e *outsiders*, ao eliminar as regras de titularidade que garantiam benefícios previdenciários e direito à saúde apenas aos inseridos no mercado formal de trabalho” (ARRETCHE, 2018, p. 3).

A Carta elevou o *status* da assistência social, posicionando-a no mesmo patamar da saúde, da educação e da previdência social. A ela foi dedicada uma parte exclusiva – a Seção IV do Título VIII – que conta com os artigos 203 e 204.

Logo na abertura da Seção, o constituinte deixou clara a dimensão da necessidade, visto que a assistência social será prestada a quem dela necessitar. Também explicitou o paradigma da solidariedade, porquanto a prestação de assistência independe de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988).

No artigo 203, inciso V, tem-se uma inovação no ordenamento jurídico. Trata-se da positivação, na condição de objetivo da assistência social, de uma garantia de um salário mínimo de benefício mensal às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovarem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1988).

Pouco mais de cinco anos depois, a garantia foi materializada. A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, criou o denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC, cujo valor atende à previsão constitucional, é pago, mensalmente, a idosos⁶⁷ e pessoas com deficiência cuja renda familiar *per capita* seja inferior à quarta parte do salário mínimo⁶⁸ (BRASIL, 1993). Assinale-se que o benefício só começou a ser pago a partir de 1996, depois de regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995⁶⁹.

Essa renda mínima, como visto, se orienta a um grupo social considerado vulnerado pela baixa renda e pelas reduzidas chances – decorrentes de idade avançada ou de limitações

⁶⁷ Originalmente, idosa era considerada a pessoa com 70 anos, ou mais, de idade. O limite foi revisto e passou para 67 anos (Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998) e, depois, para os atuais 65 anos (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

⁶⁸ Dado que o valor atual do salário mínimo nacional, determinado pelo Decreto nº 9.255/18, é de R\$ 954,00, tem-se que o limite de renda familiar *per capita* para o recebimento do BPC é de R\$ 238,50.

⁶⁹ Atualmente, o BPC é regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

de ordem física, mental, intelectual ou sensorial – de incrementá-la. A instituição do BPC, além de se conectar com o paradigma da solidariedade, “trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza como risco social, pelo menos quando combinado com outros riscos” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 28).

Ainda no que diz respeito à década de 1990 – mais precisamente em dezembro de 1991 –, vale registrar a aprovação, no âmbito do Senado, do Projeto de Lei (PL) nº 2.561, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP). A proposta básica era instituir um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de um imposto de renda negativo.

De acordo com o referido PL, todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há mais de cinco anos, com idade igual ou superior a vinte e cinco anos e rendimentos mensais⁷⁰ inferiores a 45 mil cruzeiros⁷¹, teriam direito a uma renda mínima igual a trinta por cento da diferença entre seus rendimentos e o numerário-limite do Programa. A implementação se daria de forma gradual ao longo de oito anos, a começar pelas pessoas com sessenta anos, ou mais, de idade. O projeto não chegou a ser votado. Mas um substitutivo, com características programáticas, foi sancionado pelo então presidente Lula, resultando na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Desde então, está instituída a Renda Básica da Cidadania (RBC), até hoje não regulamentada e, portanto, não efetivada.

Outro aspecto constitucional a ser ressaltado diz respeito aos obreiros do campo. Para esse grupo, a dimensão da necessidade e o paradigma da solidariedade foram confirmados e ampliados pela CRFB/88. Isso porque os trabalhadores rurais⁷², incluídos seus cônjuges, que exercem suas atividades em regime de economia familiar tiveram garantido o direito a uma aposentadoria de feições semi-contributivas⁷³, com exigência etária cinco anos menor do que seus correspondentes urbanos. Enquanto a confirmação se deu com a constitucionalização do direito (então previsto em lei complementar), a ampliação se verificou com a extensão do benefício aos cônjuges.

Nesta seção, viu-se como a trajetória das políticas brasileiras de proteção social sofreu uma inflexão a partir da promulgação da Constituição de 1988, em movimento que começa a

⁷⁰ Vale notar que a aferição de renda era individual; ou seja, não se dava em um contexto familiar.

⁷¹ O valor atualizado para julho de 2018, corrigido pelo INPC, seria de R\$ 340,69, segundo cálculo realizado no *site* do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO>>. Acesso em: 2 set. 2018.

⁷² São espécies desse gênero, segundo o artigo 195, parágrafo 8º, da CRFB/88, com a redação que lhe deu a EC nº 20/98: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal (BRASIL, 1988).

⁷³ De acordo com o mesmo dispositivo da nota anterior, a contribuição para o sistema se dá mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (BRASIL, 1988), seguindo, de certo modo, a lógica adotada pelo PRORURAL. Como já mencionado, o valor da alíquota é embutido no preço final do produto, o que acaba por transferir o custo para os respectivos consumidores.

se desenhar a partir da década anterior. No tópico seguinte, estreita-se o debate para a melhor compreensão das experiências que desaguam no Programa Bolsa Família.

3.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: EXPERIÊNCIAS PRÉVIAS

Importantes para a formação do arcabouço conceitual de surgimento do PBF foram as experiências levadas a cabo tanto por entes federados subnacionais como pela própria União. Nesse sentido, a primeira subseção deste item se ocupa dos casos de Campinas e de Ribeirão Preto; a segunda, do Distrito Federal. Os programas implementados pelos três entes, todos no ano de 1995, são considerados pioneiros no Brasil – visto que o projeto do senador Suplicy, de 1991, ainda tramitava no Congresso (SOUZA; FONSECA, 1997, p. 24; SOARES, 2010, p. 181).

Após, serão vistos alguns programas desenvolvidos na esfera federal, com destaque para os que foram unificados no Bolsa Família: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação) e o Programa Auxílio-Gás.

3.2.1 As experiências municipais

No município paulista de Campinas, a Lei nº 8.261, de 6 de janeiro de 1995, criou o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). O objetivo do programa era complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda mensal não superasse 140 reais. Famílias com renda superior a esse limite poderiam ser contempladas, desde que a renda *per capita* não superasse 35 reais⁷⁴ (CAMPINAS, 1995).

Atendido o critério da renda, poderiam receber o benefício as famílias que contassem com crianças de até quatorze anos de idade (o limite etário não alcançava filhos e dependentes com deficiência) e que residissem em Campinas há pelo menos dois anos, contados da data da publicação da lei. Os pais ou responsáveis precisavam assinar um termo de responsabilidade – comprometendo-se na garantia da frequência das crianças e adolescentes às escolas, no atendimento regular à saúde e na sua não-permanência nas ruas – cujo descumprimento poderia levar à exclusão do programa (CAMPINAS, 1995).

⁷⁴ Corrigidos pelo INPC, esses valores atingiriam, em julho de 2018, R\$ 705,31 e R\$ 176,33, respectivamente. Cálculo realizado no *site* do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0>>. Acesso em: 2 set. 2018.

A lei priorizou famílias em situação de rua e aquelas que apresentassem crianças com quadro de desnutrição. O auxílio mensal consistia na diferença entre o conjunto de rendimentos da família e o resultado da multiplicação do número de membros por trinta e cinco reais⁷⁵ (CAMPINAS, 1995), o que revela características de um imposto de renda negativo.

A lei estipulou o prazo de um ano, prorrogável por igual período, para que a família recebesse o benefício. Também determinou que os recursos financeiros destinados ao programa não poderiam ultrapassar um por cento das receitas correntes do município (CAMPINAS, 1995).

No município de Ribeirão Preto, também em São Paulo, o PGRFM foi instituído pela Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995. O objetivo central do Programa é assegurar renda mínima para famílias com filhos (ou dependentes) menores de quatorze anos em situação de risco. Considera que estão nessa situação os menores não atendidos nos seus direitos à integridade física, moral ou social (RIBEIRÃO PRETO, 1995).

São elegíveis as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. O valor dos benefícios não constou na lei; foi previsto em regulamento⁷⁶. E, assim como a lei de Campinas, a norma de Ribeirão Preto estipulou dois limites, um temporal (voltado para os beneficiários) e outro orçamentário (orientado para o ente federado): um ano, prorrogável por igual período, e um por cento das receitas correntes do município (RIBEIRÃO PRETO, 1995).

No entanto, a lei ribeirão-pretana inovou, em relação à sua correspondente campineira, no que concerne a três aspectos. O primeiro é que a lei excetua do limite etário não só os filhos ou dependentes com deficiência; mas também aqueles que se encontrem em situação de trabalho ilegal. O segundo diz respeito à expressa previsão de contrapartidas: para o recebimento do benefício, as famílias devem comprovar que os filhos ou dependentes estão matriculados em escola (com acompanhamento institucional)⁷⁷ e apresentar carteira de saúde. O terceiro é a previsão de um mecanismo de preservação do poder de compra do benefício. No seu artigo 13, a lei preceitua que a correção será semestral, nos meses de maio e de novembro, ou quando a inflação acumulada alcançar o patamar de dez por cento. Para isso, elege o mesmo índice utilizado para a atualização monetária dos tributos federais (RIBEIRÃO PRETO, 1995).

⁷⁵ Por exemplo (em valores históricos): uma família composta por seis membros e com renda mensal total de 120 reais perceberia um benefício de 90 reais.

⁷⁶ Os valores, previstos no Decreto nº 283, de 19 de dezembro de 1995, são de R\$ 40, R\$ 60, R\$ 70 ou R\$ 100, dependendo da necessidade familiar, aferida por uma comissão. Atualizados pelo INPC para julho de 2018, tem-se, em números arredondados, respectivamente, R\$ 175, R\$ 262, R\$ 306 e R\$ 437. Cálculo realizado no *site* do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO>>. Acesso em: 2 set. 2018.

⁷⁷ O regulamento da lei determinou que a frequência escolar deve superar 80%. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?jsessionid=27fe74c9486b7dafca49780a7203?leiImpresao=9628>>. Acesso em: 2 set. 2018.

3.2.2 A experiência distrital

No Distrito Federal, o Programa Bolsa Familiar para a Educação foi criado pelo Decreto nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995, com o objetivo de incentivar a admissão e a permanência na escola pública de crianças carentes, com idade entre sete e quatorze anos, em condições de carência material e em precária situação social e familiar (DISTRITO FEDERAL, 1995a).⁷⁸ O Decreto relegou o detalhamento do programa à Secretaria de Educação, que o fez por meio da Portaria nº 16, de 9 de fevereiro de 1995.

O limite de renda para admissão era de meio salário mínimo *per capita*, ou seja, o resultado da divisão da renda familiar mensal pelo número de integrantes da família não poderia ultrapassar esse patamar. O valor do benefício foi fixado em um salário mínimo. O ato normativo regulamentador também previu contrapartida: frequência escolar igual ou superior a noventa por cento.

O programa distrital, em cotejo com os municipais analisados, é mais rigoroso quanto à frequência escolar e quanto à faixa etária dos filhos, porquanto famílias que possuem apenas crianças menores de sete anos de idade não são elegíveis. Sabóia e Rocha tecem uma crítica a esse critério. Segundo os autores, “poderia ser mais conveniente expandir a população potencial nessa direção [crianças com menos de sete anos], ao custo, eventualmente, de eliminar do programa as famílias mais bem situadas” (SABÓIA; ROCHA, 1998, p. 36).

Por outro lado, foi mais generoso com relação ao limite de renda familiar mensal e ao valor do benefício. Estipulou, ainda, tempo de permanência de um ano, prorrogável por igual período. Não foram feitas limitações expressas quanto às suas dotações, embora tenha ficado abaixo de um por cento do orçamento distrital durante o início de seu funcionamento (SABÓIA; ROCHA, 1998, p. 2).

Outra questão a ser ressaltada é a de que não houve previsão expressa de mecanismo de atualização do valor do benefício. No entanto, a atualização ocorre ainda assim. Isso porque o ente federado optou por indexar o valor do benefício ao do salário mínimo. Em comparação com os casos municipais analisados nas linhas anteriores, trata-se de decisão importante para preservar o poder de compra do benefício.

⁷⁸ Adicionalmente, foi criado, pela Lei nº 890, de 24 de julho de 1995, o Programa de Poupança-Escola, que consiste em um depósito anual em caderneta de poupança, no valor de um salário mínimo. Parte do valor pode ser sacada em determinados períodos; o saldo, somente após a conclusão do segundo grau – atual ensino médio. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-15879!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>>. Acesso em: 3 set. 2018.

Por fim, cabe destacar uma outra inovação. O regulamento do programa concedeu “absoluta prioridade” de requerimento à mãe, desde que tenha a posse do filho. Segundo Fonseca (1998, p. 1-2), “o suposto é que a mulher zelará melhor pelo interesse da família. As mulheres, sobretudo as mães, agiriam de forma menos egoísta, individualista e assim os recursos estariam em ‘boas mãos’ e os compromissos previstos nos termos de responsabilidade seriam cumpridos”. Somente em situações excepcionais, como morte, ausência ou incapacidade da mãe, é que o requerente poderá ser o pai ou responsável legal (DISTRITO FEDERAL, 1995b).

3.2.3 A experiência federal

Nas duas subseções anteriores, viu-se que os primeiros programas de transferência de renda no Brasil – implantados em Campinas, em Ribeirão Preto e no Distrito Federal – carreavam recursos financeiros aos beneficiários mediante contrapartidas, como frequência escolar dos filhos e dependentes de certa faixa etária. Por isso, são denominados de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Por outro lado, programas sem exigência de contrapartidas, como foi o caso do projeto do senador Suplicy, são designados Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Soares e Sátyro afirmam que, no Brasil, a partir das experiências pioneiras, todos os programas implementados foram do tipo PTRC:

A principal diferença é que, enquanto o único critério para os PGRM é a renda, os PTRC exigem uma contrapartida dos beneficiários, em geral, que se engajem em ações em benefício deles mesmos e de suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso, toda a história posterior ao projeto do senador Suplicy foi centrada nos PTRC (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 29).

O primeiro PTRC federal foi criado em parceria com a Organização Internacional do Trabalho, em 1996: trata-se do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O PETI, que só veio a ser regulamentado anos mais tarde, pela Portaria MPAS/SEAS nº 2.917, de 12 de setembro de 2000, focava crianças e adolescentes entre sete e quinze anos de idade, que trabalhavam, ou tinham chances de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes.

O início do PETI se deu nas carvoarias do Mato Grosso do Sul – especialmente na região de Três Lagoas – e, em 1997, foi estendido para os canaviais do sul de Pernambuco e para a área sisaleira da Bahia (SPOSATI, 2010, p. 271). O benefício consistia em uma bolsa de

vinte e cinco reais por criança/adolescente, desde que a renda familiar não ultrapassasse meio salário mínimo por mês. Após o início em zonas rurais, foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de quarenta reais. Como contrapartida, o PETI exigiu setenta e cinco por cento de frequência escolar, além da vedação ao trabalho para os beneficiários menores de dezesseis anos.

Os anos de 1997 e 1998 testemunharam um vertiginoso despontar de programas de transferência de renda no Brasil. Segundo Lavinias (1998, p. 13), Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Campinas, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins e Vitória implantaram ao menos uma modalidade de programa. De acordo com Soares e Sátyro (2010, p. 30), a grande maioria se inspirou na experiência do Distrito Federal.

O segundo PTRC federal foi o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação. Conhecido como Bolsa Criança Cidadã, é considerado a primeira fase do Bolsa Escola. Em um primeiro momento, o governo buscou conferir apoio financeiro a municípios que instituíssem PTRCs associados a medidas socioeducativas, o que se deu pela Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997: metade das despesas com o valor dos benefícios correria por conta da União.

Os municípios elegíveis deveriam apresentar renda familiar e tributária por habitante inferior à média do Estado de localização. O baixo valor do benefício – mínimo de quinze reais por família, variando de acordo com o número de dependentes e a renda familiar *per capita* – e a falta de adequada articulação entre a União e os municípios consubstanciaram fatores de relevo para a baixa adesão (tanto por parte dos municípios como por parte das famílias elegíveis) e, portanto, para o insucesso do programa (COTTA; PAIVA, 2010, p. 58; BARBOSA FILHO, 2017, f. 68).

Nesse passo, o programa foi reformulado por meio da MPv nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, reeditada em março do mesmo ano, e convertida Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. A denominação mudou, oficialmente, para Programa Bolsa Escola (PBE) e marca a segunda fase do programa. A faixa etária dos dependentes foi ampliada para o intervalo compreendido entre seis e quinze anos de idade. Além disso, a União passou a arcar com a integralidade das despesas e aperfeiçoou os mecanismos de articulação com os municípios, o que permitiu o atingimento das metas previstas pelo Ministério da Educação, gestor do PBE (SPOSATI, 2010, p. 281).

No mesmo ano, foi criado, por meio da MPv nº 2.206, de 10 de agosto de 2001, reeditada em setembro, o Programa de Renda Mínima vinculado à Saúde, conhecido como Bolsa Alimentação. O objetivo do programa – administrado pelo Ministério da Saúde – era promover condições de saúde e nutrição a gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos de idade, por meio de reforço da renda familiar para melhoria da alimentação.

O benefício, no valor de quinze reais – limitado a três por família –, poderia ser pago às famílias com renda mensal inferior ao fixado em ato do Poder Executivo para cada exercício. No respectivo regulamento – o Decreto nº 3.934/2001 – estavam previstas condicionalidades, como participação em ações básicas de saúde, com viés preventivo, tais como: pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde.

Em seguida, foi autorizada a concessão do Auxílio-Gás, por meio da MPv nº, de 28 de dezembro de 2001, regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. O programa, administrado pelo Ministério de Minas e Energia, era destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda. O benefício, no valor de quinze reais por bimestre, poderia ser pago às famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Como em outros programas, a mãe da família também recebeu preferência para o saque. Além disso, a família beneficiária deveria constar do cadastro único para programas sociais do governo federal ou já ser beneficiária do Bolsa Escola ou do Bolsa Alimentação.

Com a mudança de governo, ocorrida em janeiro de 2003, os programas de proteção social passaram por uma reformulação. A nova baliza era o Programa Fome Zero, futuro marco do Programa Bolsa Família.

Nesse contexto, foi criado o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), por meio da MPv nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. O PNAA, também conhecido como Cartão Alimentação, objetivava o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional.

De acordo com o regulamento (Decreto nº 4.675/2003), o benefício – no valor de cinquenta reais, pagos por meio de cartão magnético exclusivo para a compra de alimentos – era concedido a pessoas ou a famílias com renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a meio salário mínimo. Limitado a seis meses, prorrogáveis por até dois períodos de igual duração, o PNAA, seguindo experiências anteriores, deu preferência de titularidade à mulher responsável pela família.

Não obstante estivesse focado na segurança alimentar, o PNAA considerava outros aspectos da pobreza. Nos termos do regulamento, o recebimento do benefício poderia estar vinculado à participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas.

Também associou o benefício à adoção, de forma integrada e em cooperação com entes federados e a sociedade civil, de ações orientadas para o desenvolvimento local e para a superação da situação de insegurança alimentar. Nesse rumo, estipulou ações específicas, como orientação de saúde e higiene e alfabetização de jovens e adultos; e estruturais, como reforma agrária, qualificação profissional e obras de saneamento básico, por exemplo (BRASIL, 2003a).

Diante dessa pluralidade de programas de transferência de renda, o cenário se revelava deveras desordenado. Cada programa tinha a sua agência executora, e nível de coordenação entre as agências era considerado insuficiente. Se o grau de articulação no interior da esfera federal era baixo, mais precária ainda era a interação com os entes federados que implantaram algum tipo de programa. Nesse sentido, Soares e Sátyro enfatizam que:

Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum desses programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 31).

A baixa interação e a falta de comunicação entre os sistemas informatizados propiciavam, além da questão da cobertura territorial, sobreposição. Um exemplo pode ser verificado com o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Como o primeiro estava voltado para famílias com crianças entre seis a quinze anos de idade e o segundo para crianças de até sete anos de idade, percebe-se sobreposição na faixa etária que vai dos seis aos sete anos.

Os programas nacionais e subnacionais reconheciam, de algum modo, a pobreza como risco social. Também a compreendiam como fenômeno multidimensional, tendo em vista a transferência de renda mediante contrapartidas dos beneficiários, relacionadas, no mais das vezes, à educação (como frequência escolar) e à saúde (como o atendimento do calendário de vacinação das crianças).

Bichir (2010, p. 119) afirma que o “Programa Bolsa Família muito se beneficiou de inovações institucionais inauguradas inicialmente no plano municipal e depois transformadas no âmbito do Programa Bolsa Escola”, mas alerta que “nem tudo é continuidade”. Soares e

Sátyro (2010, p. 31) demonstram compreensão semelhante ao pontuarem que a “revolução conceitual estava completa, mas faltava uma boa reforma gerencial”.

3.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

É nesse cenário – delineado nas linhas anteriores – que é criado o Programa Bolsa Família (PBF), “que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero” (WEISSHEIMER, 2006, p. 32). O PBF foi instituído por meio da Medida Provisória (MPv) nº 132, de 20 de outubro de 2003, publicada no DOU de 21 de outubro de 2003, com vigência a partir de então.

Como sabido, as medidas provisórias possuem eficácia limitada no tempo, em virtude do que prevê o artigo 62 da CRFB/88: o prazo é de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período. Para que as medidas provisórias continuem a produzir os seus efeitos, faz-se necessário que cada casa do Congresso Nacional delibere e vote sobre o respectivo projeto de conversão da MPv em lei. Nesse passo, convém sintetizar os fatos de maior relevo que concernem à tramitação da MPv nº 132/2003 no âmbito do Poder Legislativo federal.

A votação foi iniciada na Câmara dos Deputados, em período legislativo extraordinário, e se desenvolveu de forma pouco mais conturbada do que no Senado – como se verá adiante. A sessão ocorreu em 17 de dezembro de 2003, sob a presidência do deputado João Paulo Cunha (PT/SP).

Após rejeição de requerimento do PFL⁷⁹ para que a votação fosse adiada por duas sessões, a referida sigla encaminhou pedido para que os votos se dessem na modalidade artigo por artigo. Um dos principais argumentos da legenda estava sustentado na questão da gestão dos recursos financeiros do programa, vez que defendia a centralização nos Municípios e não da União, como previa a MPv⁸⁰. Pelo processo simbólico⁸¹, o segundo requerimento foi rejeitado (BRASIL, 2003b).

⁷⁹ O requerimento foi assinado pelo deputado Rodrigo Maia (RJ), então 1º vice-líder do Partido da Frente Liberal (PFL) na Câmara. O partido foi criado a partir de um “racha” ocorrido, em 1985, no Partido Democrático Social (PDS). De acordo com Pilatti (2008), o PFL e o PDS estavam entre as maiores bancadas da ANC (segunda e terceira, respectivamente); e ambos se posicionavam no que autor designou de “bloco conservador” da constituinte. O PFL mudou de denominação, em 2007, e passou a se chamar Democratas (DEM); e Rodrigo Maia é o atual presidente da Câmara dos Deputados.

⁸⁰ Outra demanda da sigla correspondia à ampliação do valor e do público-alvo do Programa. A meu sentir, o PFL, sabendo que não lograria êxito nesse pontos, buscou registrar sua intenção com a finalidade de desgastar o governo – visto que limitado por questões orçamentárias – e de edificar argumentos “pró-povo” para futuros pleitos eleitorais.

⁸¹ De acordo com o art. 184 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pelo “processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará

Do mesmo modo, o projeto foi aprovado em relação ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, assim como de sua adequação financeira e orçamentária. Na sequência, após rejeição de emendas e de destaques, a redação final foi posta em votação. O PFL se colocou em obstrução⁸², mas o projeto foi, ao fim, aprovado e encaminhado ao Senado Federal (BRASIL, 2003b).

Na casa revisora, a sessão ocorreu em 19 de dezembro de 2003, sob a presidência do senador José Sarney (PMDB/AP). O PBF tinha como objetivo unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal; em especial, as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, do PNAA, do Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal (BRASIL, 2003c).

Após aprovação dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, houve pronunciamentos favoráveis por parte dos senadores, inclusive os integrantes da oposição⁸³. Na sequência, o mérito do projeto de conversão foi posto em votação e, então, aprovado por meio do processo simbólico⁸⁴.

Nesse esteio, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 12 de janeiro do mesmo ano. A data da publicação marca o início de sua vigência, de acordo com o seu artigo 17. Deste ponto em diante, o trabalho dará destaque aos termos da lei. Não obstante, vale assinalar, uma vez mais, que o Programa foi iniciado com a edição da MPv nº 132/2003.

Composta por dezessete artigos, a lei propiciou maior segurança jurídica aos beneficiários do PBF, já que sua regência, até então, se dera por meio de medida provisória. Como já referido, o PBF reuniu a gestão e a execução de cinco programas de transferência de renda.

os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

⁸² Segundo o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, trata-se de “recurso utilizado por parlamentares em determinadas ocasiões para impedir o prosseguimento dos trabalhos e ganhar tempo”. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/69889.html>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

⁸³ Como foram os casos dos senadores Arthur Virgílio, do PSDB/AM, e José Agripino, do PFL/RN. Em síntese, os parlamentares da oposição buscaram frisar que o PBF seria a unificação de diversos programas, mas concluíram pela importância do Programa em relação à população mais pobre. Um trecho da fala do segundo ilustra a situação: “Sr. Presidente, o PFL vai votar a favor desta medida provisória que instituiu o Bolsa Família por entender que é uma iniciativa defensável. É verdade que é a reunião de vários programas, muitos dos quais já existiam, mas com grande alcance social sobre os brasileiros que mais precisam”. (BRASIL, 2003c, p. 42663).

⁸⁴ Essa forma de votação tende a ocorrer quando há acordo prévio para votação das matérias. No Senado, o processo simbólico é semelhante ao da Câmara, como se verifica no artigo 293 do seu Regimento Interno. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em 20 ago. 2018.

3.3.1 As engrenagens

No ano de 2004 ocorreram importantes modificações no âmbito institucional. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome foi extinto e o Ministério da Assistência Social passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A nova pasta reuniu as competências de articular as ações nas áreas da assistência social, da segurança alimentar e da transferência de renda. Fagnani (2011, p. 56-57) afirma que “mesmo com a centralidade do Programa Bolsa Família, essa decisão recolocava as políticas de assistência social e de segurança alimentar nos rumos que vinham sendo trilhados desde 1988”.

Em setembro de 2016, o órgão foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. A partir da edição da MPv nº 782, de 31 de maio de 2017 (convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017), a pasta passa à denominação atual: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A lei do PBF foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, publicado no DOU do dia 20 subsequente. O referido ato normativo aprofundou preceitos da lei, como foi o caso do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), órgão colegiado de caráter deliberativo, que, de acordo com o artigo 6º do Decreto, “tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF”.

O CGPBF foi formado pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual MDS, que o preside); Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Casa Civil da Presidência da República; e Caixa Econômica Federal. O decreto regulamentador criou um Comitê executivo com o objetivo de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF. Nesse passo, se mostra importante entender alguns mecanismos do Programa.

O Cadastro Único⁸⁵ é uma das principais engrenagens do PBF. Trata-se de um banco de dados de grandes proporções, com o escopo de reunir as informações das famílias e das pessoas que compõem o grupo de interesse da proteção social. O Cadastro reúne dados de quase 40% da população brasileira (BRASIL, 2018a).

⁸⁵ O Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, regulamentava o “Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal”. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que atualmente dispõe sobre o “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”.

As informações constantes do Cadastro são divididas em três grupos: a identificação da pessoa, a identificação do endereço e a caracterização socioeconômica. Vale destacar que a última compreende os dados da composição familiar (como número total de pessoas, de gestantes, idosos e portadores de deficiência); das características do domicílio (como número de cômodos e acesso a serviços de água, esgoto e coleta de lixo); da qualificação escolar dos membros da família; da qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; do eventual pertencimento a grupos populacionais tradicionais e específicos (como quilombolas e indígenas); e dos rendimentos e despesas familiares (como aluguel, transporte e alimentação).

Sua origem remonta ao governo de Fernando Henrique Cardoso, quando já se havia detectado a necessidade de sistematização dos dados das famílias mais pobres. Foi no âmbito do Programa Comunidade Solidária que se iniciou a utilização de cadastros com o objetivo de prover focalização mais adequada à população-alvo e dar maior transparência para fins de controle social.

Após, com a instituição da Rede de Proteção Social, outros programas tiveram seus cadastros articulados. O intuito era de providenciar tratamento adequado a contingências comuns à gestão de programas de proteção social, como o grau de confiabilidade de dados e os problemas de sobreposição e de desarticulação de informações cadastrais de políticas sociais congêneres (BICHR, 2011).

Atualmente, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, vinte e dois programas federais utilizam o Cadastro Único. Entre os denominados “programas usuários” do Cadastro Único, vale citar, além do PBF, o BPC, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Água para Todos, o Programa Brasil Alfabetizado e o Exame Nacional do Ensino Médio.⁸⁶

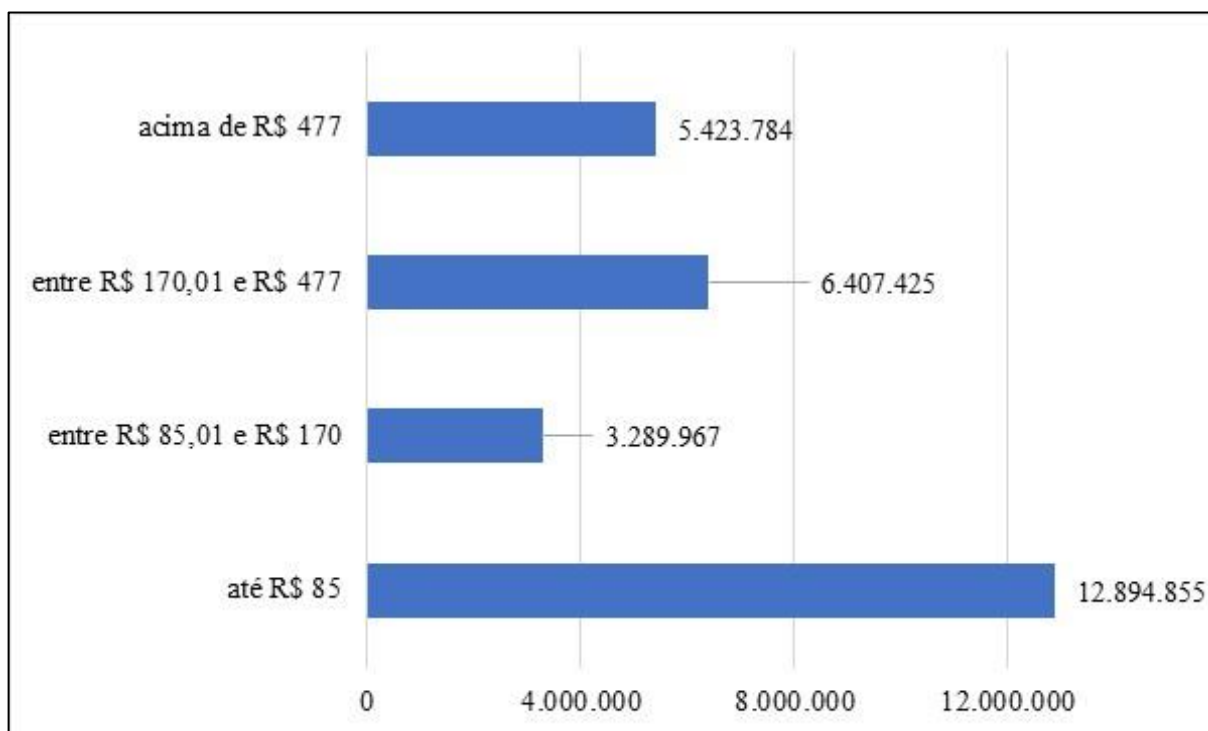
O Cadastro Único para Programas Sociais reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda, que são aquelas com renda mensal de até três salários mínimos ou de até meio salário mínimo por pessoa⁸⁷. Dados de julho de 2018 indicam haver aproximadamente 28 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único, o que corresponde a cerca de 77,9 milhões de pessoas cadastradas.⁸⁸ O Gráfico 1 demonstra a distribuição das pessoas cadastradas em faixas de renda:

⁸⁶ A relação completa consta no endereço eletrônico do MDS. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios>>. Acesso em: 8 set. 2018.

⁸⁷ Em valores atuais, tem-se, respectivamente, R\$ 2.862,00 e R\$ 477,00.

⁸⁸ Dados constantes do Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em 8 set. 2018.

Gráfico 1 – Pessoas inscritas no Cadastro Único por faixa de renda mensal *per capita*



Fonte: elaboração própria, com base no Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS. Informações relativa a julho de 2018.

Verifica-se que a primeira faixa de renda concentra cerca de 46% dos inscritos. Também se nota que há inscritos com renda mensal *per capita* acima de meio salário mínimo, o que não desqualifica o cadastro; ao contrário, as regras do PBF, por exemplo, admitem a variação da renda mensal individual em até meio salário mínimo por até dois anos, sem que isso acarrete o desligamento imediato do Programa.

O Cadastro Único reitera o pacto federativo à medida em que sua gestão é compartilhada entre as três esferas de governo. À União cabe o papel de agente normatizador e regulador, além de desempenhar a gestão da base nacional de dados e do sistema de entrada de informação, de permitir a interlocução com os demais programas usuários e de definir estratégias para o seu aperfeiçoamento. A execução dessas atividades foi atribuída à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (BRASIL, 2018a).

Também no âmbito federal está a Caixa Econômica Federal (CEF). O banco desempenha papel de relevo no desenho institucional do PBF. Além de compor o seu Conselho Gestor, a ela foi atribuída a função de agente operador do Programa. Nesse sentido, foi encarregada de fornecer suporte à manutenção do Cadastro Único, de desenvolver os pertinentes sistemas informatizados, de operar a logística do pagamento dos benefícios e de

elaborar os respectivos relatórios, com o intuito de viabilizar o acompanhamento e a fiscalização dos órgãos de controle.

Aos estados cabe fornecer apoio técnico aos municípios na gestão do Cadastro. Entre as atividades, vale citar o desenvolvimento de estratégias de acesso à documentação civil; a realização de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios na gestão e na operacionalização do Cadastro Único; a colaboração com a melhoria da infraestrutura municipal; a identificação, acompanhamento e apoio na resolução dos problemas relacionados à gestão do Cadastro Único no município; o auxílio às ações de cadastramento de populações tradicionais e específicas; e o apoio na identificação e no cadastramento da população extremamente pobre (BRASIL, 2018a).

Já os municípios e o Distrito Federal desempenham a importante tarefa de identificar as famílias de baixa renda, realizar o seu cadastramento, registrar os dados na base do Cadastro Único, manter as informações atualizadas e analisar eventuais inconsistências. Além disso, a esses entes ainda cabe capacitar os profissionais envolvidos na gestão do Cadastro, divulgar os programas sociais às famílias de baixa renda, empreender esforços para evitar fraudes e inconsistências cadastrais e zelar pela guarda e pelo sigilo das informações coletadas. Cada município, assim como o DF, elege um gestor responsável pelo gerenciamento do Cadastro Único e pela interlocução com os órgãos dos governos federal e estadual (BRASIL, 2018a).

Faz-se necessário registrar que o cadastramento no âmbito municipal é condição necessária, mas não suficiente para a inclusão das famílias nos programas sociais, no caso, o PBF. O MDS seleciona, por meio de sistema informatizado, as famílias que serão incluídas no programa a partir do banco de dados do Cadastro Único organizada pela Caixa. Dentre as elegíveis, a prioridade é dada às famílias com menor renda *per capita*.

Outra engrenagem importante para o Bolsa Família é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006. Após, foi inserido na Lei nº 10.836/2004 (Lei do PBF) pela MPv nº 462, de 14 de maio de 2009⁸⁹. O indicador – que, ao contrário do Cadastro Único, foi criado no governo Lula – tem o objetivo de apoiar, financeiramente, os entes subnacionais que aderirem ao PBF.

O IGD é um indicador desenvolvido no âmbito do MDS que afere a qualidade da gestão local do PBF e do Cadastro Único, considerando, principalmente, os cadastros atualizados das famílias e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação.

⁸⁹ Annenberg sustenta que a estruturação jurídica do PBF permite o teste de alternativas com vistas à sua consolidação. Afirmar ser esse o caso do IGD, que “foi construído por meio de Portaria e, ao ser bem avaliado, tornou-se uma exigência legal do programa” (ANNENBERG, 2014, f. 70).

Assim, acaba por refletir os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) ao aderirem ao programa (BRASIL, 2018b).

Na medida em que institui normatizações para as esferas estaduais e municipais, “pode ser considerado um importante mecanismo de coordenação dos papéis dos três níveis da federação no funcionamento do PBF” (BICHIR, 2011, f. 115). Coutinho (2013, l. 2491) afirma se tratar de uma inovação, “não apenas como esquema de incentivo para municípios, mas também como instrumento jurídico”, já que sua racionalidade é fundamentada no estímulo comportamental às municipalidades e, não, na lógica de imposição de penalidades.

O índice varia entre os valores “zero” e “um”; quanto mais próximo de um, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base no IGD, o MDS calcula os valores dos recursos que serão transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos respectivos fundos municipais. Tais valores não podem ultrapassar três por cento da previsão orçamentária relativa ao pagamento de benefícios do PBF. O repasse é feito, mensalmente, aos entes que, voluntariamente, tenham aderido ao PBF e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e que tenham alcançado patamares mínimos⁹⁰ no IGD (BRASIL, 2018b).

É importante notar que os valores repassados integram o orçamento municipal. Nesse rumo, o ente federado dispõe de certa margem de discricionariedade para alocar os recursos advindos da União, desde que o faça, integralmente, na execução e gestão municipal do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2018b).

A normatização do repasse aos estados começa cerca de quatro anos depois, com a edição da Portaria GM/MDS nº 256, de 19 de março de 2010. Assim, foram estabelecidos os critérios para o repasse de recursos federais aos orçamentos estaduais. Houve, assim, reforço nas responsabilidades desses entes na gestão do PBF, até então um “ponto reconhecidamente problemático” (BICHIR, 2011, f. 124) no desenho institucional do Bolsa Família.

Para receber os valores⁹¹, os estados devem, formalmente, aderir ao PBF e ao SUAS, designar um coordenador responsável pelo Programa e constituir a Coordenação Intersetorial do PBF. Essa Coordenação deve contar, ao menos, com representação das áreas de assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho. O cálculo do IGD-E leva em consideração o

⁹⁰ São três os requisitos mínimos: alcançar 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para a Taxa de Atualização Cadastral; alcançar 0,30 (trinta centésimos) para a média entre a Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar e a Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde; e obter 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) no índice final (BRASIL, 2018b, p. 16).

⁹¹ Segundo dados do MDS, o valor total dos repasses aos estados está limitado, em 2018, a um milhão e quinhentos mil reais por mês. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd/igd-e>>. Acesso em: 12 set. 2018.

grau de acompanhamento das condicionalidades que os municípios situados em seu território conseguem atingir (PEREIRA, J., 2016, f. 114).

Assim como no caso municipal, as verbas transferidas aos estados são vinculadas; ou seja, só podem ser utilizadas na gestão do PBF, em ações de apoio técnico e operacional aos municípios situados em seu território. Uma atribuição importante do estado, para a gestão do PBF, é o fornecimento e a regularização de documentação de identificação civil, sobretudo a populações que apresentam dificuldades nesse sentido, como pescadores artesanais e comunidades ribeirinhas e quilombolas.

As engrenagens do PBF apresentam algumas limitações. Uma delas se refere ao Cadastro Único, que, apesar dos esforços empreendidos pelos governos e seus agentes, ainda não constitui uma base de dados completa de pessoas e famílias de baixa renda. Soares e Sátyro (2010, p. 48) afirmam que isso ocorre, em boa medida, pelo fato de alguns municípios não apresentarem suficiente competência para a identificação de possíveis beneficiários e para a manutenção do cadastro. No entanto, consideram o Cadastro “admiravelmente bom” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 49).

Outra limitação pode ser visualizada na estrutura do IGD. Os fatores que compõem o seu cálculo são variáveis, exclusivamente, quantitativas (BRASIL, 2018b). Araújo *et al.* (2015, p. 379) apontam que se trata de um “indicador quantitativo de avaliação de eficácia das principais atividades” do PBF, e que “aspectos qualitativos da gestão e de indicadores de impacto da ação” ainda não o integram.

Mas há, também, avanços. É possível verificar, no desenho institucional do PBF, um exemplo de materialização do pacto federativo. Isso porque as diferentes instâncias de governo, independentemente de questões políticas, precisam estar em permanente articulação; sem ela, tanto os entes subnacionais quanto os beneficiários podem deixar de receber recursos financeiros.

E tendo em conta que as verbas destinadas às famílias não passam pelos Executivos estaduais e municipais, há um ganho qualitativo, segundo Coutinho (2013, l. 2395). De acordo com o autor, tal medida evita eventuais prejuízos advindos de ineficiência e de corrupção, além

de dificultar o uso do Bolsa Família como prática clientelista^{92, 93}. No mesmo sentido, Thomé (2013, l. 1592) assevera que o compartilhamento de atribuições entre as unidades integrantes da federação, sobretudo no que tange ao Cadastro Único, reduz o potencial clientelista do PBF.

3.3.2 Os benefícios

Os benefícios financeiros do PBF são, basicamente, de dois tipos: um básico e um variável. O básico foi destinado apenas às unidades familiares situadas na extrema pobreza; já o benefício variável foi dedicado às famílias posicionadas nas condições de pobreza e de extrema pobreza. No texto original, o benefício variável contemplava as famílias compostas por gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos (BRASIL, 2004).

O valor inicial do benefício básico era de cinquenta reais, pago às famílias com renda *per capita* de até cinquenta reais (faixa da extrema pobreza). Em relação ao benefício variável, o valor era de quinze reais por pessoa – limitado a quarenta e cinco reais por família – para as unidades familiares com renda *per capita* de até cem reais (faixa da pobreza). Os contemplados com o benefício básico também podem receber o variável, desde que respeitados os limites deste.

Convém ressaltar dois pontos sobre o Programa. O primeiro, nos termos do art. 21 do decreto regulamentador, é que a concessão dos benefícios não gera direito adquirido e é temporária, já que a elegibilidade das famílias para o recebimento dos benefícios deve ser revista a cada dois anos. O segundo é que os valores estabelecidos pela lei são, em princípio, fixos; isto é, não foram atrelados a nenhum índice e nem houve previsão de atualização periódica. Assim, a sua alteração foi efetivada, inicialmente, por meio de medidas provisórias,

⁹² Trata-se de uma prática política em que ocorre uma permuta entre um político (detentor de poder) e indivíduos ou grupos de indivíduos (clientela). A permuta, comumente, se verifica quando esse político intermedeia a prestação de bens ou serviços de interesse de sua clientela em troca de dividendos eleitorais, com vistas a permanecer na posição de poder. Cf. MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C, Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis G. P. Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

⁹³ Mignozzetti e Borges (2018) destacam que o clientelismo pode apresentar facetas não vedadas por lei, pelo fato de já configurarem direito dos indivíduos ou do grupo de indivíduos. Como exemplo, se pode citar o caso de um vereador que encaminha à prefeitura o pleito de moradores de um bairro pela pavimentação de uma via pública desse bairro. Acentuam, ainda, que o fenômeno ocorre nas três esferas de poder do Brasil, mas que não é exclusivo do país. Cf. MIGNOZZETTI, Umberto; BORGES, Mariana. *Glossário da política: clientelismo*. Politiquês, Nexo Jornal, 19 maio 2018. Podcast. (21 min. 52 seg.). Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/6ciS6DF9Cn7fX4nYMdxhR7?si=m3vFaJ2wTSyLA3zfEkJsRA>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

que modificavam o próprio texto legal. Em um segundo momento, os valores passaram a ser mudados por meio de decretos presidenciais.

O “Quadro 1” sintetiza a evolução do valor atribuído ao benefício básico, destinado a superar a extrema pobreza. Vale assinalar que esse benefício é pago uma vez por mês para cada unidade familiar e prescinde de qualquer condição. No quadro, também são apresentados a data de validade dos efeitos financeiros do benefício, o limite de renda *per capita* para recebimento do benefício e as normas instituidoras das alterações. Entre as normas, cumpre registrar que os decretos inovam a ordem jurídica por conferirem nova redação ao ato normativo regulamentador do PBF – o Decreto nº 5.209/2004:

Quadro 1 – Evolução dos valores do benefício básico do PBF

Benefício			Limite (extrema pobreza)	
Valor	Vigência	Norma instituidora	Renda <i>per capita</i>	Norma instituidora
50,00	21 out. 2003	MPv nº 132/2003	50,00	MPv nº 132/2003
58,00	28 dez. 2007	MPv nº 411/2007	60,00	Dec. nº 5.749/2006
62,00	01 jul. 2008	Dec. nº 6.491/2008	60,00	Dec. nº 5.749/2006
			69,00	Dec. nº 6.824/2009
68,00	01 set. 2009	Dec. nº 6.917/2009	70,00	Dec. nº 6.917/2009
70,00	01 abr. 2011	Dec. nº 7.447/2011		
77,00	01 jun. 2014	Dec. nº 8.232/2014	77,00	Dec. nº 8.232/2014
85,00	01 jul. 2016	Dec. nº 8.794/2016	85,00	Dec. nº 8.794/2016
89,00	01 jul. 2018	Dec. nº 9.396/2018	89,00	Dec. nº 9.396/2018

Fonte: elaboração própria, com base na legislação citada. O início da vigência de um valor determina o fim da vigência do valor imediatamente anterior. Valores em reais (R\$).

O “Quadro 2” apresenta a evolução do valor atribuído ao benefício variável, dedicado à superação da pobreza. O pagamento também é mensal, mas, diferentemente do básico, o variável pode ser pago por membro da família, em situação específica (como crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes), observado um número máximo. As demais observações feitas ao Quadro anterior também são válidas para este:

Quadro 2 – Evolução dos valores do benefício variável do PBF

Benefício			Limite (pobreza e extrema pobreza)	
Valor	Vigência	Norma instituidora	Renda <i>per capita</i>	Norma instituidora
15,00	21 out. 2003	MPv nº 132/2003	100,00	MPv nº 132/2003
18,00	28 dez. 2007	MPv nº 411/2007	120,00	Dec. nº 5.749/2006
20,00	01 jul. 2008	Dec. nº 6.491/2008	120,00	Dec. nº 5.749/2006
			137,00	Dec. nº 6.824/2009
22,00	01 set. 2009	Dec. nº 6.917/2009	140,00	Dec. nº 6.917/2009
32,00	01 abr. 2011	Dec. nº 7.447/2011		
35,00	01 jun. 2014	Dec. nº 8.232/2014	154,00	Dec. nº 8.232/2014
39,00	01 jul. 2016	Dec. nº 8.794/2016	170,00	Dec. nº 8.794/2016
41,00	01 jul. 2018	Dec. nº 9.396/2018	178,00	Dec. nº 9.396/2018

Fonte: elaboração própria, com base na legislação citada. O início da vigência de um valor determina o fim da vigência do valor imediatamente anterior. Valores em reais (R\$).

O benefício variável foi instituído com o objetivo de aumentar a transferência de renda para família compostas por pessoas com inserção impossível ou dificultada no mercado de trabalho formal. São os casos das crianças, dos adolescentes até quinze, ou até dezessete, anos de idade, das gestantes e das nutrizes.

Atualmente, há cinco benefícios variáveis: benefício variável vinculado à criança ou ao adolescente de zero a quinze anos (BVC); benefício variável vinculado à gestante (BVG); benefício variável vinculado à nutriz (BVN); benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ); e o benefício para superação da extrema pobreza (BSP).

O BVC é pago às famílias com renda mensal de até cento e setenta e oito reais por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de zero a quinze anos de idade em sua composição. O seu valor é de quarenta e um reais por mês.

O pagamento do BVG é feito às famílias com renda mensal de até cento e setenta e oito reais por pessoa e que tenham gestantes em sua composição. O seu valor é de quarenta e um reais por mês; são repassadas nove parcelas.

O BVN é transferido às famílias com renda mensal de até cento e setenta e oito reais por pessoa e que tenham crianças com idade entre zero e seis meses em sua composição, com vistas a reforçar a alimentação da criança, mesmo nos casos em que não more com a mãe. O seu valor é de quarenta e um reais por mês; são repassadas seis parcelas.

O regulamento do PBF estipula um teto familiar para o BVC, o BVG e o BVN, que possuem o mesmo critério de renda-limite e o mesmo valor: até cinco. Isso significa que, ainda que a família tenha, por exemplo, duas gestantes, duas nutrizes e duas crianças, só perceberá cinco benefícios, atualmente correspondentes a duzentos e cinco reais.

O BVJ é pago às famílias com renda mensal de até cento e setenta e oito reais por pessoa e que tenham adolescentes com dezesseis e dezessete anos em sua composição. O valor é diferenciado em relação aos anteriores: quarenta e oito reais por mês, limitados a dois por família.

Já o BSP é depositado em favor das famílias que continuem com renda mensal *per capita* inferior a oitenta e nove reais, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. Essa modalidade foi criada maio de 2012, no eixo da Ação Brasil Carinhoso que, por seu turno, consubstanciou estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

A implementação do BSP se deu em três fases. A primeira, em junho de 2012, alcançou famílias com crianças de até seis anos. Na segunda, em dezembro de 2012, passou a atender famílias com crianças e adolescentes de até quinze anos. Na terceira, de março de 2013, a cobertura foi ampliada para todas as famílias – independentemente de sua composição – que, apesar de receberem os demais benefícios do PBF, permaneciam em situação de extrema pobreza.

O valor do benefício, limitado a um por família, é calculado para cada caso específico, considerando a renda e a quantidade de pessoas da família, com o objetivo de garantir que a família perceba renda superior a oitenta e nove reais por pessoa. Assim, o BSP apresenta características que o aproximam de uma transferência do tipo “imposto de renda negativo”, como a RBC e a experiência de Campinas.

A legislação impõe condicionalidades para a percepção dos benefícios variáveis, o que será estudado no item próprio. Neste ponto, cabe fazer uma análise acerca da evolução dos valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.

3.3.3 Evolução dos valores: uma análise

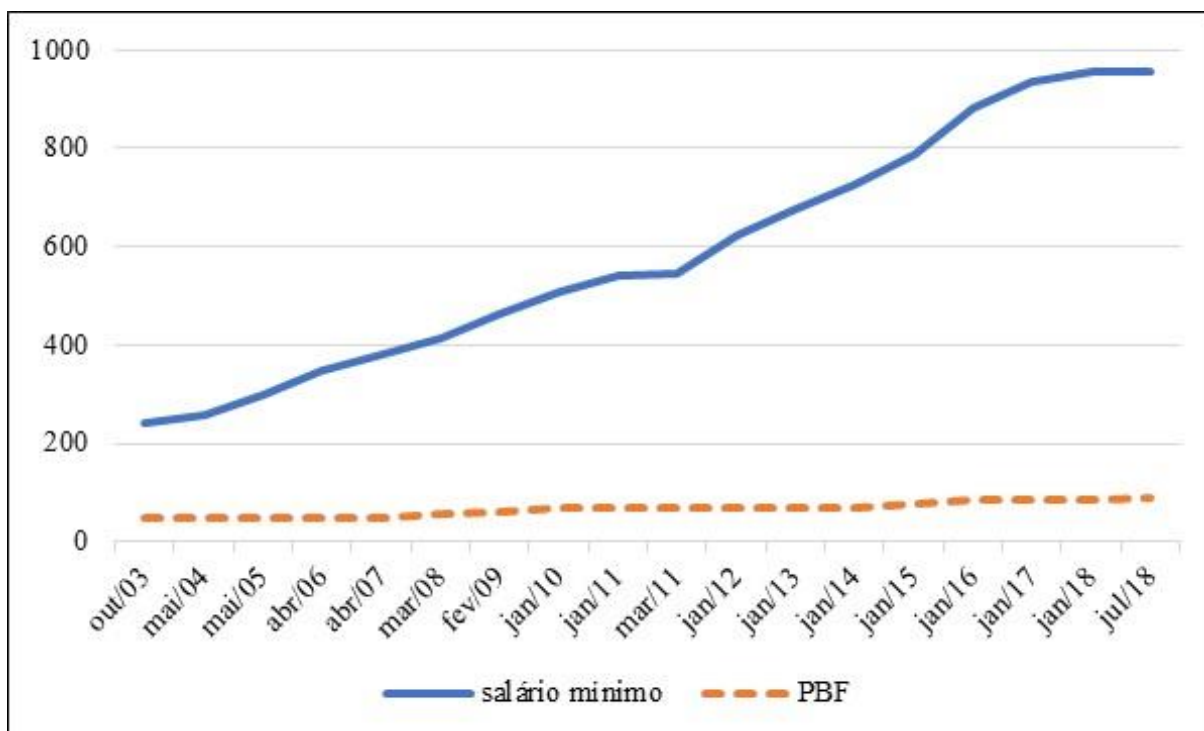
A partir dos quadros da seção anterior, foi possível notar um aumento dos valores dos benefícios do PBF. No entanto, é preciso verificar se os incrementos foram compatíveis com a evolução dos preços no país. Se o Programa foi criado para transferir renda e, assim, possibilitar

a aquisição de bens e serviços por parte da população-alvo, é importante avaliar o seu poder de compra.

Para fins de comparação, foi selecionado, inicialmente, o salário mínimo, em sua vertente principal – a nacional. O salário mínimo é um índice de suma importância para a economia brasileira. Além de ser a base remuneratória de muitos trabalhadores (evidentemente, os inseridos no mercado formal), também serve de parâmetro para o pagamento de milhões de aposentadorias e pensões do regime geral e dos regimes próprios de previdência social⁹⁴.

Verifica-se que, à época da instituição do PBF, o salário mínimo estava fixado em duzentos e quarenta reais. Assim, tem-se que o benefício básico correspondia a cerca de vinte e um por cento do piso nacional. O Gráfico 1 compara a evolução do valor do benefício básico com o valor do salário mínimo, em valores nominais (ou históricos).

Gráfico 2 – Benefício básico do PBF *versus* salário mínimo



Fonte: elaboração própria, com base na legislação pertinente. Valores históricos em reais (R\$).

Ao se analisar o gráfico, nota-se que o valor do benefício básico do PBF não acompanhou os reajustes do salário mínimo; ficou bastante aquém disso. Se no início do Programa, o valor básico correspondia a cerca de vinte e um por cento do piso nacional, em

⁹⁴ Dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (Dieese) indicam que, aproximadamente, 48 milhões de pessoas no Brasil têm seus rendimentos indexados pelo salário mínimo. Os dados estão atualizados até 2017 para os beneficiários do INSS e até 2014 para os demais. *Nota Técnica n° 188*: valor de R\$ 954,00 não recompõe poder de compra do salário mínimo. São Paulo: Dieese, 2018. 12 p. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec188SalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

julho de 2018 valia pouco mais de nove por cento, o que evidencia forte defasagem em relação a esse índice.

Como mencionado, o salário mínimo é uma referência relevante. Quando seu valor sofre acréscimo, milhões – e, não raro, bilhões, a depender do reajuste – de reais são imediatamente despejados na economia. A ampliação do meio circulante gera, como consequência, o aumento dos preços de bens e serviços, o que impulsiona a inflação.

Nesse compasso, também cabe elaborar um comparativo da evolução do valor básico do PBF com o fenômeno inflacionário. Dentre os vários índices existentes, opta-se pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A escolha se justifica por se tratar de um indicador dedicado a mensurar a inflação percebida pela base da pirâmide distributiva^{95,96}, além de oferecer cobertura integral para o período de interesse.

Segundo o IBGE, órgão responsável pelo seu cálculo, a finalidade do INPC é “medir as variações de preços da cesta de consumo das populações assalariadas e com baixo rendimento” (SISTEMA, 2013, p. 11). A população-objetivo é formada por famílias de treze regiões metropolitanas do país, com rendimento mensal médio entre um e cinco salários mínimos⁹⁷.

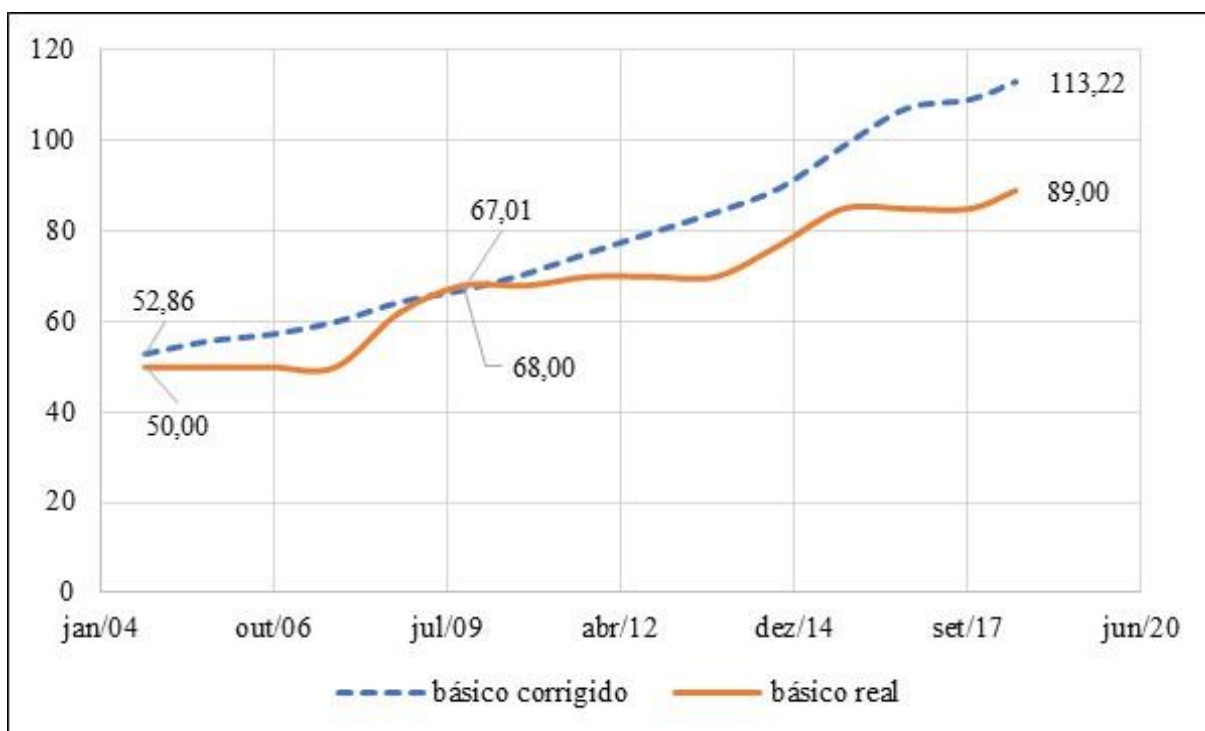
Assim, os percentuais apurados pelo INPC – a contar de outubro de 2004, quando o PBF completou 12 meses – foram aplicados sobre o valor inicial do benefício básico do PBF (cinquenta reais). Desse modo, se chegou a valores hipotéticos, válidos para se cotejar a evolução real do benefício básico com os valores que derivariam da aplicação do INPC (caso a lei, por exemplo, possuísse tal previsão). O período abarcado no gráfico vai de outubro de 2004 a julho de 2018, data do último reajuste do benefício:

⁹⁵ O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por exemplo, possui como população-alvo as famílias com rendimento médio mensal compreendido entre um e quarenta salários mínimos (SISTEMA, 2013). Tal constatação torna o espectro demasiadamente amplo para servir de referência para os beneficiários do PBF.

⁹⁶ O Índice de Preços ao Consumidor - Classe 1 (IPC-C1), medido pela Fundação Getúlio Vargas, apresenta um público-alvo de perfil mais próximo ao dos beneficiários do PBF, vez que mensura a inflação para as famílias com renda mensal média compreendida entre um e dois salários mínimos e meio. No entanto, sua abrangência geográfica é menor do que a do INPC; cobre quatro regiões metropolitanas frente as treze deste índice. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028809A207B98F8012080EAB64A347B>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

⁹⁷ O próprio IBGE reconhece que não se trata de um índice focado nas variações de preço percebidas pelas unidades familiares com renda mensal menor do que um salário mínimo, visto que “as famílias com rendimento mensal inferior a este valor tenham sua subsistência complementada, pelo menos em parte, através de autoconsumo, doações, trocas etc., não sendo possível caracterizar suas cestas de compras.” (SISTEMA, 2013, p. 12).

Gráfico 3 – Benefício básico do PBF: valores reais *versus* valores corrigidos pelo INPC



Fonte: elaboração própria, com base nos valores do PBF e nos percentuais do INPC divulgados pelo IBGE (atualizados até jul. 2018). Valores em reais (R\$).

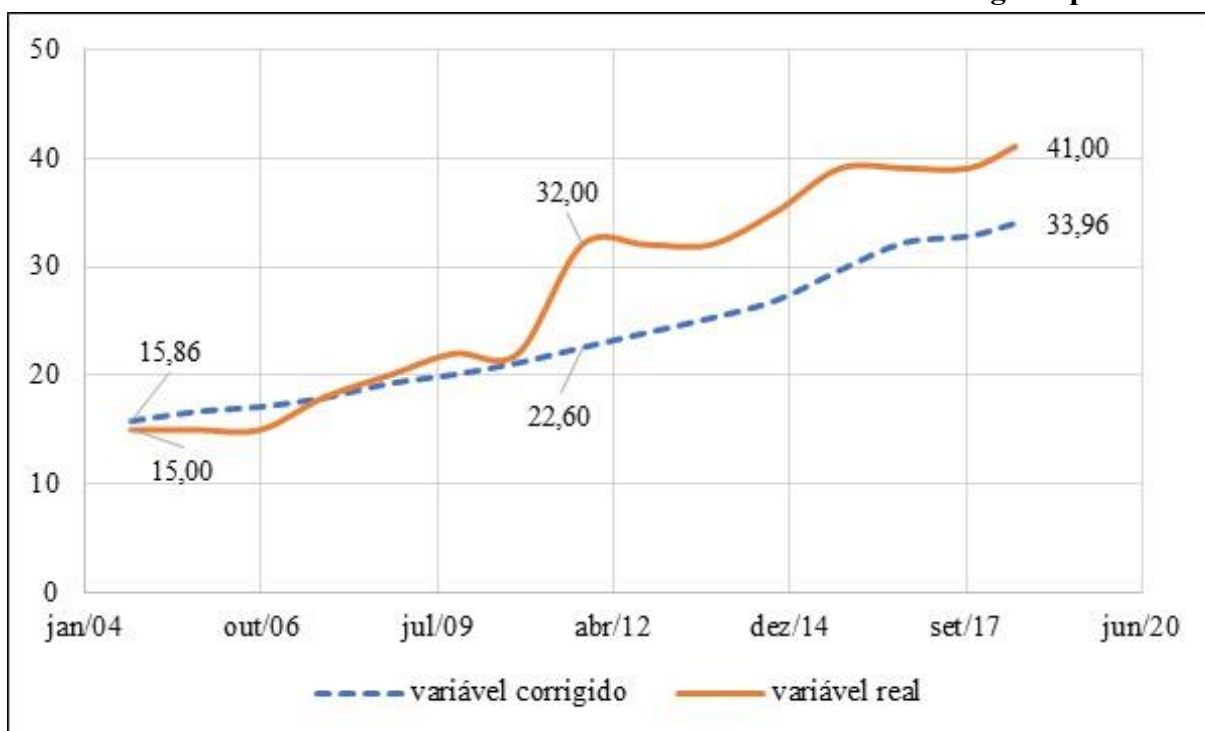
Diferentemente do que ocorreu em relação ao salário mínimo, verifica-se certa correspondência do valor do benefício básico com aquele hipoteticamente corrigido pelo INPC. Isso significa que, em certa medida, o benefício básico não teve o seu poder de compra totalmente erodido pela inflação percebida pelos integrantes do Programa.

O valor do benefício básico permaneceu defasado desde o início da medição (outubro de 2004), com uma exceção (destacada no gráfico): em outubro de 2009, o valor real do benefício básico superou o valor hipotético corrigido – sessenta e oito reais *versus* sessenta e sete reais e um centavo. Isso significa que seus beneficiários obtiveram ganho real; ou seja, aumento superior à inflação.

No entanto, com o passar do tempo, a inflação voltou a sobrepujar o valor do benefício básico. Atualmente, já considerados os dados de julho de 2018, o seu valor real (oitenta e nove reais) encontra-se defasado em cerca de vinte e um por cento em comparação com o valor corrigido pelo INPC, que estaria na casa dos cento e treze reais.

Diante dessa constatação, se mostrou importante avaliar a evolução do benefício variável, dedicado à superação da pobreza. A metodologia utilizada foi a mesma: aplicou-se os percentuais do INPC, a partir do mês em que o Programa completou o primeiro ano, sobre o seu valor individual inicial – quinze reais. Os resultados são apresentados no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Benefício variável do PBF: valores reais versus valores corrigidos pelo INPC



Fonte: elaboração própria, com base nos valores do PBF e nos percentuais do INPC divulgados pelo IBGE (atualizados até jul. 2018). Valores em reais (R\$).

Como é possível verificar, o estudo demonstrou que a situação do benefício variável é bastante distinta da do benefício básico, considerando-se os mesmos período e índice. No início, entre outubro de 2004 e setembro de 2007, houve certa defasagem com relação à inflação.

No entanto, a partir de outubro de 2007, o valor é reajustado ligeiramente acima da inflação e assim permanece até outubro de 2011. Nesse mês, o numerário atribuído ao benefício variável dá um verdadeiro “salto” (em destaque no gráfico): é reajustado em cerca de quarenta e cinco por cento e passa de vinte e dois reais para trinta e dois reais. O novo valor é bem superior àquele decorrente da aplicação da inflação acumulada, que alcançaria vinte e dois reais e sessenta centavos.

Desde então, os reajustes do benefício variável se mostraram compatíveis com a inflação medida pelo indicador escolhido. No momento atual, já contabilizados os dados de julho de 2018, tem-se que o valor do benefício variável se encontra quase vinte e um por cento acima da quantia atualizada pelo INPC acumulado desde outubro de 2004.

Existe, como visto, um critério objetivo para o recebimento dos benefícios do PBF: o limite de renda *per capita*, que é diferente para cada tipologia. O benefício variável, todavia, apresenta uma peculiaridade: além de estar situado dentro da faixa de renda, o beneficiário precisa cumprir algumas condições. É sobre elas que se debruça a seção a seguir.

3.3.4 Condicionais

Como já mencionado, o PBF reuniu alguns programas de transferência de renda que funcionavam no âmbito federal – por sua vez, inspirados nas experiências de entes subnacionais. O Bolsa Família seguiu, em certa medida, o modelo da imposição de condicionais, que são as contrapartidas exigidas dos beneficiários para o recebimento dos recursos financeiros.

As condicionais do PBF são consubstanciadas por medidas relacionadas a três áreas: saúde, educação e assistência social. A exceção – vale frisar – se dá com relação ao Benefício Básico (BB) e ao BSP, que dispensam contrapartidas; o único critério adotado é objetivo e diz respeito ao enquadramento em faixas de renda.

A partir dessa constatação – de que há tipos de benefício não atrelados a condicionais –, é possível depreender que o PBF não configura, exatamente, um PTRC, como parte da literatura afirma⁹⁸. Também não se pode sustentar que o PBF configura um tipo de PGRM, pois há contrapartidas para alguns benefícios. Desse modo, o Bolsa Família é compreendido nesta pesquisa como um programa híbrido de transferência de renda, já que reúne benefícios condicionados e incondicionados. Portanto, cabe classificá-lo, simplesmente, como um Programa de Transferência de Renda (PTR)⁹⁹.

Entendimento semelhante é compartilhado por Jaccoud (2013, p. 295-296), para quem o BSP “instituiu um patamar mínimo de renda abaixo do qual nenhum brasileiro pode estar”. Soares e Sátyro chegam a conclusão semelhante trilhando argumentação ligeiramente diferente:

O PBF não é um programa de geração de oportunidades, como o Chile Solidario; não é exatamente um programa de incentivo à acumulação do capital humano, como o Progreso/Oportunidades [do México]; e também não é um programa claramente de proteção social, como o Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (Panes) uruguaio ou o PGRM de 1991. No momento, ele é uma espécie de estranho no ninho, de difícil classificação no universo da política social (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 49).

Com o objetivo de proporcionar uma visão mais clara do cenário, vale sintetizar os atuais critérios e condicionais para cada tipo de benefício, como se verifica no Quadro 3:

⁹⁸ Cf., por exemplo, Andrade (2016, *passim*), Annenberg (2014, f. 75) e Bichir (2010, p. 116).

⁹⁹ Há autores que também não classificam o PBF como um PTRC, demonstrando preferência por enquadrá-lo como um PTR, como: Weissheimer (2006, p. 32), Yazbek (2012, p. 308) e Mulatinho (2016, f. 100). Soares e Sátyro (2010, p. 54) são categóricos em caracterizá-lo como um programa de “natureza híbrida”.

Quadro 3 – Critérios e condicionalidades atuais dos benefícios do PBF

Tipo	Critérios	Condicionalidades
BB	Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 89.	Não há.
BVC	Famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição e renda mensal de até R\$ 178 por pessoa.	Frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Crianças menores de 7 anos devem cumprir agenda vacinal e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento na unidade de saúde.
BVG	Famílias com gestantes em sua composição e renda mensal de até R\$ 178 por pessoa.	Identificação da gravidez pela área de saúde para que a informação seja inserida no respectivo sistema. As gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde.
BVN	Famílias com nutrizes em sua composição e renda mensal de até R\$ 178 por pessoa.	Inclusão dos dados da criança no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Os responsáveis devem levar os bebês para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento.
BVJ	Famílias com adolescentes de 16 e 17 anos de idade em sua composição e renda mensal de até R\$ 178 por pessoa.	Frequência escolar mínima de 75%.
BSP	Famílias com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.	Não há.

Fonte: adaptado do sítio eletrônico do MDS. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>>. Acesso em: 8 set. 2018.

O descumprimento das condicionalidades conduz a algumas consequências, como advertências, suspensões, bloqueios e até o cancelamento do benefício. O significado das condicionalidades, no entanto, vai se transformando no decorrer do tempo: de condições para o recebimento do PBF, passam a ser instrumentos para a concretização dos direitos sociais relacionados ao programa e, até mesmo, para o aperfeiçoamento do desenho institucional do Bolsa Família.

Annenberg (2014) verifica três momentos distintos em termos de rigor de condicionalidades. Cada momento é inserido no ordenamento jurídico por meio de ato normativo do Executivo; especialmente, Portarias expedidas pelo MDS. Ademais, vale observar que cada “momento” substitui, na íntegra, o anterior.

O primeiro momento se dá em 2005, e possui a característica de ser um modelo de “sanção”: o cumprimento das condicionalidades é condição para o recebimento do benefício. Mais rigoroso, prevê o bloqueio do benefício a partir do segundo registro de inadimplência, a

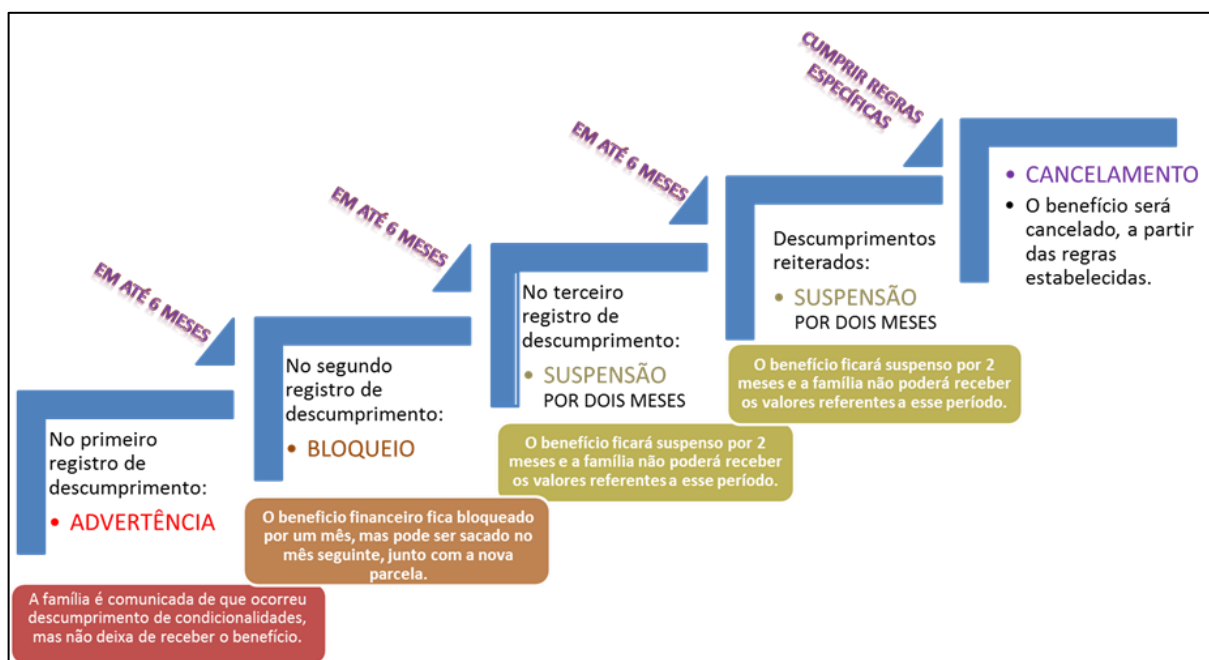
suspensão após o terceiro registro e o cancelamento após duas suspensões (ANNENBERG, 2014, f. 95-96).

O segundo momento é percebido a partir de 2008: trata-se de uma fase de transição e se enquadra como um modelo “sinal de alerta”. Em relação ao primeiro momento, adiciona uma advertência logo após o primeiro registro de inadimplência. As condicionalidades passam a ser encaradas como “meio de acesso a políticas e de fortalecimento da capacidade do Poder Público”; e seu descumprimento é “indicativo de vulnerabilidade social” (ANNENBERG, 2014, f. 95-96).

O terceiro momento é verificado a partir de 2012, e é caracterizado como um modelo de “sinais de alerta com registro de vulnerabilidades sociais”. A partir dele, a suspensão ocorre a contar do terceiro registro de reiteradas inadimplências. O cancelamento do benefício se torna mais residual, já que o foco se volta para o acesso dos beneficiários aos direitos sociais ligados às condicionalidades, como saúde e educação. Os órgãos municipais de assistência social passam a ser estimulados a registrarem a inserção das famílias no respectivo serviço socioassistencial de acompanhamento (ANNENBERG, 2014, f. 95-96).

O atual panorama dos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades pode ser visualizado na Figura 1:

Figura 1 – Efeitos atuais dos descumprimentos das condicionalidades



Fonte: MDS. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades/condicionalidades>>. Acesso em: 10 set. 2018.

A partir da apreciação da ilustração, é possível verificar quão longo e complexo é o caminho para o cancelamento do benefício. A opção por esse desenho deixa transparecer uma preocupação no sentido de que as famílias não deixem de receber os repasses, o que é coerente com a abordagem que enxerga o PBF como um programa de proteção social.

As condicionalidades e os efeitos de seu descumprimento, no entanto, não constam na lei do PBF; estão dispostos em atos normativos de menor *status* jurídico, como Decretos e Portarias Ministeriais. Como se sabe, esses atos são expedidos no âmbito do Poder Executivo, sem participação do Legislativo. Assim, em princípio, refletem as ideias e posições daqueles que estão à frente do governo.

Em certa medida, isso significa insegurança jurídica para seus beneficiários. O governo – ao menos em tese, e do ponto vista normativo – teria condições de inviabilizar o PBF sem a necessidade de aprovar uma só lei junto ao parlamento. Para isso, bastaria aumentar o rigor das condicionalidades ou, por exemplo, não reajustar os benefícios com vistas a preservar o seu poder de compra. A viabilidade jurídica dessa hipótese é objeto do capítulo a seguir.

4 NATUREZAS POLÍTICA E JURÍDICA DO PBF: UM ESTUDO

4.1 POLÍTICA DE ESTADO OU PROGRAMA DE GOVERNO?

De uma perspectiva mais afeta à ciência política, a estabilidade do PBF no tempo, aqui entendida como a sua continuidade, pode depender do seu enquadramento como política de Estado ou como programa de governo¹⁰⁰. Trata-se de um assunto de relevo, mas há poucos comentários a respeito na literatura especializada.

Os programas de governo, como o nome revela, estão sujeitos a quem e como governa. Como tendem a ser mais dependentes das mudanças dos detentores do poder político, apresentam maior grau de instabilidade. Por seu turno, as políticas de Estado, por não apresentarem um grau tão elevado de dependência governamental, encontram-se em um patamar superior em termos de estabilidade.

Oliveira (2011) procura distinguir os conceitos lançando seu olhar para a origem das medidas em estudo (e, não, por exemplo, para os resultados). Para a autora, as diferenças entre as categorias estão centradas no processo decisório:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Assim, a autora aponta que os programas de governo são adotados pelo poder Executivo, que os desenvolve em um processo elementar de formulação, ainda que as escolhas sejam complexas. Por esse prisma, seria possível defender que o Bolsa Família configuraria um programa de governo, vez que – para além de possuir “Programa” na denominação – teve sua origem no Executivo federal, que o criou por meio de uma MPv.

Parece ser esse o argumento de Thomé (2013, l. 1493), ao defender que a implementação do Programa por meio de uma MPv seria decorrente da “fragilidade de Lula em duas esferas de poder: tanto no Congresso, que não estava sob seu controle no primeiro mandato,

¹⁰⁰ A literatura, no geral, não faz distinção quanto ao primeiro termo da expressão. Assim, também se verifica, com certa frequência, a utilização da expressão “política de governo”. A forma “programa de Estado”, contudo, não é comum. Com o objetivo de alcançar maior precisão, este trabalho faz uso de “política de Estado” e de “programa de governo”.

quanto no contato e negociação com os governadores”, cuja maioria estava situada em partidos de oposição. A autora afirma, nessa toada, que a opção do presidente é nítida: “se unir aos prefeitos, cujo poder é muito mais diluído. Passam a ser eles os principais parceiros do governo federal nesta empreitada” (THOMÉ, 2013, l. 1493).

O raciocínio de Thomé (2013), de que o presidente não dispunha de suficiente apoio parlamentar e, assim, optou por implementar o PBF via MPv, distanciaria o PBF da categoria de política de Estado. Isso porque, nos termos de Oliveira (2011, p. 329), as políticas de Estado tendem a enredar mais de uma agência estatal e, em geral, transitam pelo parlamento.

O argumento de Thomé (2013) relativo à fragilidade de Lula junto aos governadores sustenta-se no fato de que a maioria estava nos partidos de oposição. De fato, no primeiro ano do mandato, apenas onze estados eram governados pelos partidos que formavam a coalizão de sustentação política do presidente¹⁰¹. Portanto, Lula só contava com o apoio de cerca de 40% dos mandatários estaduais.

Já o argumento de que o Congresso não estava sob o controle presidencial no primeiro mandato não encontra amparo. De fato, da posse – em janeiro de 2003 – até meados de janeiro de 2004, o presidente contava apenas com o apoio de cerca de 42% das cadeiras do Legislativo, o que vai ao encontro do pensamento de Thomé (2013). No entanto, a partir da entrada do PMDB na coalizão política de apoio ao governo, em meados de janeiro de 2004, esse número aumentou para, aproximadamente, 62%. Desde então, houve oscilações – tanto no percentual como na composição da coalizão –; mas Lula logrou manter apoio parlamentar superior a 57% até o fim do primeiro mandato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 27).

Ademais, a utilização de uma MPv não significa, necessariamente, que o presidente estaria fragilizado ou que não contaria com a maioria dos votos no Congresso. Nesse compasso, Figueiredo e Limongi aduzem que:

Usualmente, não se dá a devida atenção ao papel que um instrumento institucional como as MPs [medidas provisórias] pode desempenhar nas mãos de um Poder Executivo que possua o apoio da maioria no Legislativo, especialmente em governos de coalizão. A força institucional das medidas provisórias interage com o poder partidário do Executivo. Seguindo a análise de Huber do *package vote* (voto de pacote), estabelecido pela Constituição francesa de 1958, podemos encarar as medidas provisórias mais como instrumentos para resolver problemas de “barganha horizontal”, entre o governo e a maioria que lhe dá apoio, do que como meio de resolução de “conflito vertical”, entre o governo e o Legislativo. Esse tipo de mecanismo

¹⁰¹ Segundo dados do TSE para as eleições de 2002, a coligação “Lula presidente” era formada por: PT, PL, PC do B, PMN, PCB. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/divulgacao-de-candidaturas-eleicoes-2002>>. Acesso em 14 set. 2018. No segundo turno do referido pleito eleitoral, Lula passou a contar com os apoios do PPS e do PSB (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

institucional pode, na verdade, desempenhar um papel importante na proteção da maioria em governos de coalizão. De acordo com o que Huber apresenta como a hipótese da “cobertura política”, esse dispositivo institucional pode ser usado para proteger a maioria governista de debates e votações de pontos sensíveis destacados por uma minoria, e para preservar acordos entre o governo e a coalizão que o apóia. Nesse sentido, o uso de medidas provisórias não implica conflito, mas ação conjunta do governo e de sua maioria no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 7, grifos do original).

O caso do PBF parece se enquadrar nessa moldura. Entende-se que o governo buscou proteger a base de apoio ao transferir para a oposição os eventuais custos políticos da não conversão da MPv. Como se viu no segundo capítulo, parlamentares antagonistas, sobretudo na Câmara dos Deputados, empreenderam algumas tentativas de desgaste do governo. Vale citar, por exemplo, os requerimentos de adiamento da votação e os discursos favoráveis ao aumento dos valores dos benefícios.

Outro argumento também pode ser utilizado para rebater a assertiva de Thomé (2013): as medidas provisórias possuem potencial para a produção imediata de efeitos. Se optasse por enviar um projeto de lei ao Congresso, o Executivo teria de aguardar a respectiva tramitação, o que poderia demandar tempo. O aspecto temporal é importante e precisa ser levado em consideração, sobretudo quando se trata de um programa dedicado às camadas mais empobrecidas da população, que, evidentemente, apresentam pleitos urgentes – como é o caso da fome.

De todo modo, a MPv, como visto no capítulo anterior, tramitou no Congresso Nacional e foi convertida em lei ordinária. Essa conversão, aprovada pelo processo simbólico, se apresenta como a chancela do Parlamento para a implementação do Programa.

Também como já referido, a definição das diretrizes do PBF é realizada por seu Conselho Gestor, que envolve seis ministérios e uma instituição financeira – a Caixa Econômica Federal. Esse aspecto revela que a gestão do Bolsa Família, no plano federal, é descentralizada. No caso, o fenômeno ocorre no eixo horizontal.

Verificou-se, ademais, que o PBF se vale do pacto federativo, tendo em vista que sua consecução depende de esforços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa descentralização opera no eixo vertical.

Assim, são três aspectos que vão ao encontro de dois pontos importantes da definição de política de Estado proporcionada por Oliveira (2011): envolvimento de mais de uma agência do Estado e tramitação parlamentar. Vale destacar que o envolvimento das agências estatais, consideradas em sentido amplo, se dá nos eixos vertical e horizontal.

Portanto, sob esse prisma, parece possível sustentar que o PBF configurou um programa de governo tão somente durante o período em que foi materializado via medida provisória. Após, com a chancela parlamentar e com a forma descentralizada de gestão, se revela, com base no pensamento de Oliveira (2011), como uma política de Estado.

Há, contudo, uma outra abordagem teórica para a questão. Para tratar a temática, a socióloga Amélia Cohn realiza uma análise da trajetória das políticas sociais no Brasil a partir da década de 1990. A autora afirma que, balizada pela Constituição de 1988, e em oposição à tendência histórica de então, “a área social passa a ter como marco os direitos sociais e, como tais, universais e de acesso equânime, independentemente da situação dos indivíduos no mercado” (COHN, 2010, p. 215).

A tendência histórica mencionada pela autora diz respeito à trajetória pré-constitucional das políticas de proteção social no país, estudada no segundo capítulo deste trabalho. Cohn (2010, p. 215) destaca, nesse caso, a oposição entre políticas econômicas e políticas sociais; a característica do sistema de aprofundar a situação desigual dos indivíduos ao adotar como eixo a inserção no mercado de trabalho formal; a compreensão de assistência social como um filantropia; a superposição de programas em relação ao público-alvo e a centralização da gestão dos programas e políticas na área social.

A partir da década de 1990, verifica-se o início de uma expansão das ações na área social, sobretudo com o Programa Comunidade Solidária (PCS), de 1994. No entanto, o movimento é considerado paradoxal, tendo em vista que o governo FHC logrou implementar, paralelamente, medidas antípodas ao PCS, como a flexibilização da entrada no sistema dos direitos sociais em termos do padrão de acesso dos indivíduos ao mercado (COHN, 2010, p. 216).

Nota-se, portanto, a construção de um sistema dual de proteção social. De um lado, tem-se o subsistema contributivo (relativo aos benefícios sociais securitários), e de outro, o subsistema distributivo (referente aos benefícios sociais assistenciais). Este possui uma peculiaridade: é condicionado à disponibilidade de recursos orçamentários para a sua concretização, e, assim, sujeito a cortes, dadas eventuais exigências de ajuste econômico (COHN, 2010, p. 217).

Esse sistema dual revela a existência de duas forças antagônicas que concorrem pela hegemonia quanto ao padrão de intervenção estatal:

uma vinculada ao modelo da seguridade social, inspirada nos modelos de estado de bem-estar social, e outra, vinculada aos preceitos neoliberais, moldada pela defesa do Estado mínimo e de políticas sociais baseadas, de um

lado, na capacidade de poupança individual de cada um, e de outro, na prestação de programas sociais focalizados nos segmentos mais pobres da população, ficando os demais segmentos da sociedade à mercê das forças do mercado (COHN, 2010, p. 217).

A autora defende, como visto, que, na experiência brasileira, a “força” vinculada aos preceitos neoliberais foi moldada pela defesa de um Estado mínimo e baseada em estratégias focalizadas (em vez de universais). Essa opção acabou por ser traduzida em “políticas de cunho clientelista, assistencialista no sentido pleno do termo, e de caráter imediatista de combate à pobreza; portanto, em políticas que tendem a ser políticas de governo e não de Estado” (COHN, 2010, p. 217).

Para a socióloga, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás eram desenvolvidos de forma paralela ao Programa Comunidade Solidária e seguiam uma lógica própria no interior de cada Ministério-gestor. A partir dessa constatação, aponta para a prática de caráter clientelista: “os dividendos de cada um deles [dos programas] eram endereçados ao chefe de governo e, mais especificamente, aos respectivos ministros, então potenciais candidatos à sucessão presidencial” (COHN, 2010, p. 219).

A ótica de Cohn (2010) é importante para outra avaliação: a partir dos argumentos da autora, o Bolsa Família se afastaria do conceito de programa de governo. Isso porque, como mencionado no capítulo anterior, a descentralização da gestão e a ausência de manejo dos recursos destinados aos benefícios por parte dos entes subnacionais dificultam a utilização do PBF como prática clientelista.

Portanto, para Cohn (2010), o PBF apresenta contornos conceituais que o aproximam da definição de política de Estado, ao mesmo tempo em que o distanciam da acepção de programa de governo. Renata Bichir, em entendimento que se coaduna com o sustentado por Cohn (2010), afirma que “é possível dizer que os programas de transferência de renda afirmam-se cada vez mais como política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise” (BICHIR, 2010, p. 129).

A prática, no entanto, demonstra que a teoria pode apresentar equívocos. Com a chegada ao poder de Michel Temer, após a destituição de Dilma Rousseff, houve significativa mudança no programa de governo.

O presidente passou a concretizar as propostas previstas na plataforma política intitulada “Uma ponte para o futuro”, divulgada pelo PMDB (atual MDB) em outubro de 2015. E, ao contrário das macropolíticas do governo do qual fazia parte até 2016, o foco peemedebista pareceu recair no mercado, escolhido como principal eixo para o desenvolvimento do país (CAVALCANTI; VENÉRIO, 2017, p. 140).

Em pouco tempo, o governo Michel Temer e sua base de sustentação parlamentar lograram aprovar uma série de medidas alinhadas com as demandas do referido eixo. Entre as principais, se pode citar a Emenda Constitucional nº 95/2016 (PEC do “Teto dos Gastos”), que indexou os orçamentos fiscal e da seguridade social aos índices inflacionários pelo prazo de vinte anos (lógica que não permite aumentos reais); a Lei nº 13.429/2017 (Lei da Terceirização), que positivou a terceirização de atividades-fim em empresas; e a Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), que relativizou direitos dos trabalhadores¹⁰², ao, por exemplo, flexibilizar modalidades de contratação e permitir remuneração variável.

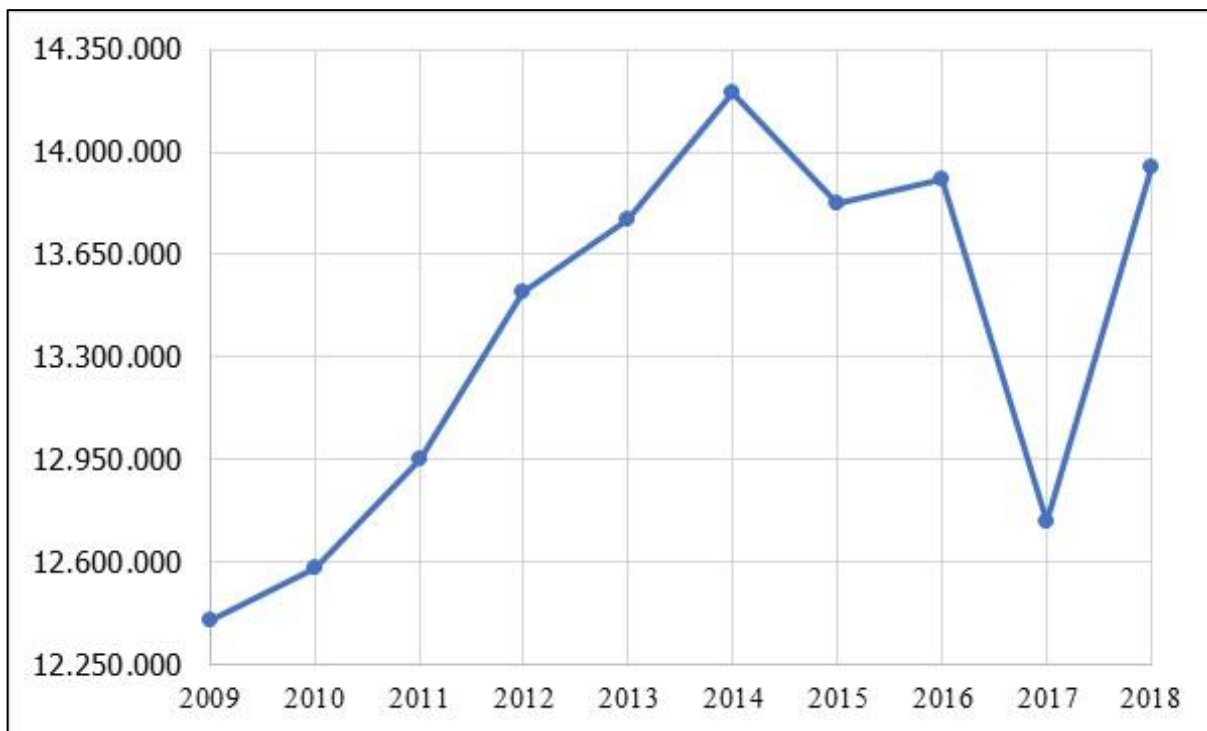
O Programa Bolsa Família também sofreu impactos. É considerada normal a oscilação no número de famílias beneficiárias em um comparativo sequencial do tipo “mês a mês”. Isso ocorre porque, invariavelmente, há famílias que ingressam e famílias que deixam o PBF – tanto pelo critério objetivo (renda) quanto pelo cumprimento, ou descumprimento, das condicionalidades inerentes aos benefícios variáveis. Como o número de entrantes costuma não coincidir com o de retirantes, a oscilação se verifica.

No entanto, em julho de 2017, a alteração fugiu aos padrões. Segundo Madeiro (2018), tratou-se da maior redução do quantitativo de famílias beneficiadas, em comparação com o mês imediatamente anterior, desde a implantação do Programa: sem esclarecimentos prévios, 543 mil unidades familiares foram excluídas do PBF. O MDS (apud MADEIRO, 2018) atribuiu o fato a uma “condução desastrosa da política econômica brasileira e a irresponsabilidade fiscal do governo Dilma Rousseff”, que ainda causam “impacto na vida dos brasileiros”.

Com o objetivo de conferir melhor visualização à variação, foi elaborado o Gráfico 5, que demonstra o número de famílias beneficiárias do PBF no mês de julho, de 2009 a 2018:

¹⁰² Cf. KREIN, José D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 77-104, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.138082>>. Acesso em: 19 set. 2018.

Gráfico 5 – Número de famílias beneficiárias do PBF no mês de julho (2009-2018)



Fonte: elaboração própria, com dados do MDS. O sistema apresentou falhas técnicas para a geração dos dados anteriores a 2009. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2018.

Como visto, a literatura sustenta que, ao menos no campo teórico, o Bolsa Família revela aspectos que o aproximam de uma política de Estado. No entanto, a redução no número de famílias beneficiárias observada no mês de julho de 2017, sem uma correspondente explicação técnica por parte do MDS, demonstra que o PBF está sujeito a impactos governamentais de monta.

Outro indicador vai ao encontro desse raciocínio. Como visto no segundo capítulo, não há, na lei do PBF, um mecanismo que preveja a correção de seus valores. Isso torna o reajuste dos benefícios dependente da expedição de um ato normativo por parte do Executivo federal – normalmente, um Decreto presidencial.

Como se constata nos “Quadros 1” e “2” do capítulo anterior, os benefícios deixaram de ser reajustados nos anos de 2004, 2005, 2006, 2010, 2012, 2013, 2015 e 2017. As referidas ilustrações demonstram que o benefício variável não foi prejudicado; ao contrário, foi contemplado com ganhos acima da inflação.

Paradoxalmente, no entanto, o benefício básico – dedicado à superação da extrema pobreza – observou perdas. Considerada a série histórica, à exceção de outubro de 2009, esse benefício vem apresentando discrepância em relação ao fenômeno inflacionário; em julho de 2018, a defasagem se encontrava no patamar aproximado de vinte e um por cento.

Assim, do prisma da Ciência Política, conclui-se que o PBF se enquadra, conceitualmente, como uma política de Estado. No entanto, ao se analisar a realidade, percebe-se que se trata de uma política de Estado marcada por fragilidades, pois se mostra dependente de atos de governo para a consolidação de aspectos importantes – como é o caso da manutenção do poder de compra dos benefícios.

4.2 PBF E SEU POTENCIAL COMO UM DIREITO

Viu-se que o PBF foi instituído por meio de uma Medida Provisória (MPv), posteriormente convertida em lei ordinária. Esse ato elevou o *status* jurídico do Programa: uma lei é mais estável do que uma MPv. Enquanto esta se extingue com o mero decurso do tempo, uma lei, via de regra, não tem período de vigência pré-determinado; depende, em princípio, da edição de uma outra lei para ser revogada¹⁰³.

O Bolsa Família mantém, desde 2004, a forma de lei ordinária, visto que não foi objeto de Emenda Constitucional e, assim, não foi inserido no texto da Constituição brasileira. Se fosse alçado à seara constitucional, o PBF deteria *status* jurídico ainda mais elevado: além da Constituição ocupar o topo da pirâmide normativa – e, assim, não poder ser contrariada por outra norma –, o procedimento para a sua alteração é consideravelmente mais rigoroso do que para a legislação ordinária.

Isso significa – retomando os conceitos trabalhados no primeiro capítulo – que não se trata de uma norma formalmente constitucional. Portanto, o Bolsa Família configura, do ponto de vista formal, uma norma infraconstitucional. Essa questão, assim como a estudada na subseção anterior, se relaciona com a sua estabilidade no tempo: do ponto de vista da formalidade, e empreendendo-se raciocínio meramente objetivo, uma norma constitucional tem maiores chances de perdurar se comparada a uma norma infraconstitucional¹⁰⁴.

A questão, aparentemente simples, ganha contornos complexos ao se articular os resultados do Programa em conjunto com a consecução do compromisso social da CRFB/88 e efetuar um cotejo com o seu enquadramento jurídico-normativo. Isso porque, em tese, existe a

¹⁰³ A exceção se dá com as leis temporárias ou excepcionais, como as que são editadas, por exemplo, em contextos de calamidade pública (enchentes, secas etc.), que costumam vigor apenas durante a contingência. Ambas – lei e medida provisória –, no entanto, podem ser suprimidas do ordenamento jurídico por meio de uma decisão judicial, como sói ocorrer em sede de controle de constitucionalidade.

¹⁰⁴ Nos termos do artigo 60 e ss. da Constituição, as Emendas possuem regras para proposição consideravelmente mais restritivas se comparadas com as leis ordinárias. Além da questão inerente à iniciativa, as regras para aprovação também são mais rigorosas: as Emendas precisam contar com dois terços dos votos favoráveis, em dois turnos de discussão e votação, em cada uma das duas Casas legislativas; já para as leis ordinárias, é suficiente o voto da maioria simples, em turno único, também em cada uma das Casas (BRASIL, 1988).

possibilidade de uma lei ordinária vir a revogar a Lei nº 10.836/2004 e, assim, promover a supressão do PBF do ordenamento jurídico brasileiro. Diante dessa situação hipotética, a questão que se coloca é: o Bolsa Família configura um direito?

Na literatura especializada, há vozes que respondem negativamente a essa indagação. Thomé (2013, l. 1544) afirma que “a família pode se cadastrar, mas isso não garante o benefício, pois o Bolsa Família ainda não se tornou um direito pela lei, sendo os postulantes atendidos de acordo com a disponibilidade orçamentária”.

Thomé (2013) acrescenta que o PT chegou a empreender esforços pela transformação do *status* normativo do PBF, o que se daria com a consolidação das leis sociais. Segundo a autora, isso o transformaria em um direito e faria dele um benefício universal (THOMÉ, 2013, l. 1759). Mas a “Consolidação das Leis Sociais, no ano eleitoral de 2010, acabou sendo relegada à gaveta do presidente Lula”, ciente que estava da dificuldade em reunir o apoio para tal feito (THOMÉ, 2013, l. 1761).

Silva e Tavares (2010) também abordam a questão. Ao tecerem considerações sobre o futuro do PBF, os autores propõem duas possibilidades, mutuamente excludentes: a sua transformação em direito, na linha de um programa de renda mínima; ou a consolidação do Bolsa Família como um “programa de transição, de apoio emergencial”, até que os beneficiários possuam condições de assegurar o próprio sustento (SILVA; TAVARES, 2010, p. 244).

Quanto à primeira possibilidade, ponderam que transformar o PBF em um direito do cidadão – como já ocorre com as aposentadorias, com o seguro-desemprego e com o BPC – constitui uma alteração “bem mais profunda que a simples evolução de um programa social” (SILVA; TAVARES, 2010, p. 245). Os autores comentam que o PBF surge dentro de um modelo de Estado de Bem-Estar Social “como intervenção de emergência por um período determinado para apoiar a sobrevivência das famílias pobres e extremadamente pobres até que elas pudessem garantir seu próprio sustento” (SILVA; TAVARES, 2010, p. 245).

Afirmam, nesse rumo, que, apesar de não haver contrapartidas relativas ao trabalho, o objetivo do PBF seria o de apoiar a inserção social das camadas mais pobres da população por meio dele. A partir desse prisma, entendem que:

Uma eventual transformação do PBF em um direito termina com a lógica emergencial e de transição do programa – da dependência total de famílias no Estado a uma maior independência graças à possibilidade de gerar renda pelo próprio trabalho –, já que a entrega de uma renda mínima independe de qualquer outra condição” (SILVA; TAVARES, 2010, p. 245).

Silva e Tavares (2010, p. 245) entendem, então, que “o PBF não é um direito, mas um programa social com orçamento definido, em função do qual é determinado o número total de beneficiários” (SILVA; TAVARES, 2010, p. 245-246). Os autores escoram essa assertiva em dois dispositivos normativos.

Um é o artigo 6º, com seu parágrafo único¹⁰⁵, da Lei nº 10.836/2004 (lei do PBF), que trata do orçamento como um limite à concessão de benefícios. O outro é o artigo 21¹⁰⁶ do Decreto nº 5.209/2004 (regulamento do PBF), que dispõe sobre a temporariedade do Bolsa Família e sobre seu recebimento não gerar direito adquirido aos beneficiários.

A segunda possibilidade proposta é de manter a sua concepção e de aperfeiçoar o Programa. O aperfeiçoamento ocorreria em pontos que, para Silva e Tavares (2010, p. 247), continuam pendentes, “como a organização dos beneficiários e a oferta de capacitação em educação alimentar e nutricional”.

Os autores consideram que o PBF está vinculados a duas vias: uma emergencial (a transferência monetária) – e outra de médio e longo prazos, que se relaciona ao cumprimento das condicionalidades, que lhes outorgaria as “capacidades necessárias para que elas [as famílias] sejam os principais agentes do seu próprio desenvolvimento” (SILVA; TAVARES, 2010, p. 247).

Desse modo, se verifica que os principais argumentos sustentados por Silva e Tavares (2010) no que tange à inviabilidade de o PBF se tornar um direito são: o limite orçamentário imposto ao Programa; a exigência das condicionalidades, que funcionariam como propulsoras do desenvolvimento dos beneficiários; e a previsão constante do decreto regulamentador do PBF. Thomé (2013), por sua vez, também concentra seu raciocínio na questão orçamentária, já que a suposta falta de apoio parlamentar a Lula – que não lograra inserir o Bolsa Família em uma Consolidação das Leis Sociais – parece dizer respeito a questões políticas.

Ocorre que, assim como a questão da insuficiência de sustentação parlamentar do então presidente, o argumento da limitação orçamentária não parece encontrar terreno fértil no campo do saber jurídico, estritamente considerado. Trata-se, de acordo com o entendimento aqui defendido, de assunto mais afeto a questões políticas e econômicas. Dito de outra maneira,

¹⁰⁵ Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes (BRASIL, 2004b).

¹⁰⁶ A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos (BRASIL, 2004a).

o argumento de limitação orçamentária não serviria para rebater o potencial do PBF como um direito. De todo modo, vale traçar algumas linhas a esse respeito.

Como mencionado na subseção anterior, sob o governo Temer, foi promulgada a EC nº 95/2016 – conhecida, durante a sua tramitação no Congresso, como “PEC do Teto dos Gastos” –, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF). O NRF delimitou as despesas primárias¹⁰⁷ da União no âmbito dos três Poderes pelo prazo de vinte exercícios financeiros, com base na despesa do ano de sua publicação, reajustado apenas por índices inflacionários. As despesas primárias são o “conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras”; as despesas financeiras, por sua vez, são o “conjunto com operações financeiras tais como empréstimos, concessão de empréstimos, amortizações e juros passivos” (BRASIL, 2011).

Assim, os gastos governamentais, até o exercício financeiro de 2036, ficarão limitados às despesas havidas em 2016, corrigidas pelo IPCA. Isso significa que não haverá aumento real de gastos até meados da década de 2030; as despesas primárias estarão, portanto, limitadas do ponto de vista orçamentário.

Como saúde e educação, por exemplo, constituem despesas primárias, tem-se que as despesas com saúde e educação observarão limitações orçamentárias pelos próximos dezenove exercícios financeiros, considerado o atual. Isso não conduz, evidentemente, à conclusão de que saúde e educação deixam de ser direitos previstos pelo ordenamento brasileiro. Mediante esse raciocínio, se depreende que a limitação orçamentária não pode configurar impeditivo para o reconhecimento de um direito.

Outro ponto reforça a inferência acima. Segundo cálculos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os gastos com o Programa Bolsa Família demandam cerca de 0,5 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (OCDE, 2018, p. 27).

Considerado baixo (MODESTO; CASTRO, 2010, p. 20; COTTA; PAIVA, 2010, p. 76; SCHWARZER, 2013, p. 451; KERSTENETZKY, 2013, p. 469), o orçamento do Bolsa Família, se reforçado, poderia propiciar ampliação dos critérios de seleção do público-alvo, aumento do valor dos benefícios ou uma combinação entre os dois. Há, nesse rumo, posicionamento do Banco Mundial:

¹⁰⁷ A EC nº 95/2016 excluiu do cálculo as transferências constitucionais; os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A análise ora apresentada sugere que um aumento no orçamento (em termos reais) de cerca de 4,73% (R\$ 1,25 bilhão) e 6,9% (R\$ 1,82 bilhão) com relação ao orçamento de R\$ 26,4 bilhões de 2015 seria uma maneira muito eficaz de direcionar os escassos recursos financeiros para os domicílios mais necessitados entre os “novos pobres” gerados pela crise [de 2016 e 2017] (WORLD BANK GROUP, 2017, p. 16).

O reforço da receita orçamentária poderia ser feito, por exemplo, por tributação. E não se pode argumentar, sobretudo em perspectiva comparada, que a carga tributária do país já se encontra em patamares elevados demais. Entre as vinte maiores economias do mundo, a carga tributária do Brasil é a quinta menor (LEVY, 2015). É menor, por exemplo, do que a carga tributária de países com índices de desenvolvimento não tão distantes dos brasileiros, como Argentina, Rússia e Turquia (LEVY, 2015).

A questão, assim, não é o tamanho, mas a distribuição; a carga tributária nacional apresenta aspectos regressivos. A regressividade consiste no direcionamento das exações às camadas menos favorecidas da população: são as pessoas mais pobres as que são mais afetadas pela tributação¹⁰⁸. Por isso, a escolha para reforçar o orçamento não poderia recair sobre tributos de características regressivas, como aqueles que incidem sobre o consumo. Isso porque a tendência seria o repasse do aumento aos preços dos produtos, o que geraria reflexos no poder de compra das famílias.

Nesse exato sentido, Kerstenetzky (2017, p. 25) afirma que:

para sustentar o viés progressivo do gasto social seria necessário financiá-lo com impostos não regressivos, impostos cujo fato gerador fosse não o consumo, mas a renda e a riqueza, pois de outra forma onerariam justamente os indivíduos e famílias potenciais beneficiários do esforço redistributivo.

Para evitar essa contradição, o governo poderia recorrer a tributos de características progressivas, que incidissem sobre renda e patrimônio. O único imposto, entre os já implantados, com essas características é o imposto sobre a renda, e

mesmo assim a alíquota média é baixa e diminui com o aumento da renda no topo da distribuição (a partir do percentil 98). A alíquota marginal de 27,5%, que se abate com maior vigor sobre rendimentos relativamente baixos, é inferior até mesmo às praticadas em países “mercadófilos” como os Estados Unidos (39,6%) e o Chile (40%) (KERSTENETZKY, 2017, p. 27-28).

¹⁰⁸ Segundo Levy (2015, n.p.): “Quem ganha até 2 salários mínimos paga quase metade (49%) da sua renda em imposto; quem ganha mais de 30 paga pouco mais que um quarto (26%). Para quem ganha bem, o Brasil é praticamente um paraíso fiscal (especialmente dadas as oportunidades de evasão). E quem ganha pouco é quem realmente mais contribui do que tem, e que menos recebe em troca”.

Desse modo, uma alternativa seria o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Previsto no artigo 153, inciso VII, da atual Constituição, cuida-se do único tributo que, apesar de figurar na Lei Magna, ainda não foi regulamentado.

Estudo recente – que analisa as experiências da *wealth taxes* implantadas em países como Luxemburgo, Suíça, Noruega, Uruguai e Colômbia – aponta para um potencial de geração de receitas superiores a 0,5 por cento do PIB ao ano (CARVALHO JR.; PASSOS, 2018, p. 14-17). Com isso, o orçamento dedicado ao PBF teria, ao menos em tese, condições de ser duplicado.

Não se ignora que a concretização do IGF poderia ocasionar reflexos. Na área econômica, uma das possíveis consequências seria a denominada “fuga de capitais” (NASCIMENTO, 2016, f. 33); entendida como a remessa de divisas para o exterior com o objetivo de evitar a tributação. Pode-se cogitar, ainda, de consequências políticas, já que os contribuintes impactados pelo imposto – normalmente pertencentes a grupos bem organizados – tenderiam a exercer pressão sobre o Executivo e sobre o Legislativo.

Outra forma de assegurar mais recursos para o orçamento, entre outras¹⁰⁹, seria promover um combate mais efetivo à sonegação. A ferramenta *on-line* “Sonegômetro”¹¹⁰, que calcula o montante de tributos sonegados no Brasil, indica que, até meados de setembro de 2018, o total de recursos sonegados ultrapassou a cifra de quatrocentos bilhões de reais. Considerando-se que o PBF tem orçamento anual de cerca de trinta bilhões de reais (para o ano de 2018), apenas com o montante sonegado em oito meses e meio seria possível custear treze vezes o gasto anual do Bolsa Família.

De todo modo, uma vez mais, esse exercício demonstra que o argumento orçamentário não é uma questão jurídica; mas de ordem política e econômica. Passa-se, assim, à análise do argumento das condicionalidades.

Trata-se de tema significativamente mais afeto ao debate sobre a potencialidade jurídica do PBF do que a questão da limitação orçamentária. Sem embargos, cuida-se de um

¹⁰⁹ Como a tributação sobre lucros e dividendos. Somente o Brasil e a Estônia propiciam isenção tributária sobre tais ganhos. Nesse rumo, Gobetti e Orair (2015, p. 1-2) apontam que “os dados revelam que o Brasil é um país de extrema desigualdade e também um paraíso tributário para os super-ricos, combinando baixo nível de tributação sobre aplicações financeiras, uma das mais elevadas taxas de juros do mundo e uma prática pouco comum de isentar a distribuição de dividendos de imposto de renda na pessoa física. [...] Entre os 34 países da OCDE, que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, apenas três isentavam os dividendos até 2010. México retomou a taxa em 2014 e República Eslováquia instituiu em 2011 uma contribuição social para financiar a saúde. Restou somente a Estônia, pequeno país que adotou uma das reformas pró-mercado mais radicais do mundo, após o fim do domínio soviético nos anos de 1990, e que, como o Brasil, concede total isenção tributária à principal fonte de renda dos mais ricos”.

¹¹⁰ Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/>>. Acesso em: 25 set. 2018.

ponto controverso, pois divide pensamentos favoráveis a um maior rigor na cobrança das contrapartidas e compreensões no sentido contrário.

Na perspectiva do governo, constante da ficha descritiva do Bolsa Família, elaborada pelo MDS, tem-se que:

As condicionalidades do PBF são mecanismos de reforço ao exercício de direitos básicos de cidadania nas áreas de educação e saúde pelos brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza. Por meio das condicionalidades, as famílias beneficiárias são incentivadas a utilizar os serviços de saúde e educação. Com isso, o poder público passa a monitorar mais de perto o acesso e o uso desses serviços, identificando com precisão onde há escassez de oferta e trabalhando para ampliá-la (BRASIL, 2015, p. 5).

Verifica-se, dessa forma, que, da ótica institucional, as condicionalidades representam reforço a direitos; incentivo à utilização de serviços já oferecidos à população; e possibilidade de monitoramento da utilização desses serviços, com o objetivo de identificar lacunas na oferta e buscar colmatá-las. Não há, portanto, indicação de que as condicionalidades existem para justificar o recebimento dos benefícios e nem de que serviriam para punir os beneficiários.

A lógica das condicionalidades vista sob o prisma normativo parece se coadunar com a compreensão institucional. É o que se depreende da leitura do artigo 27 do decreto regulamentador do PBF: estímulo ao exercício dos direitos relacionados à saúde, educação e assistência social e identificação das vulnerabilidades sociais¹¹¹.

Há, por outro lado, uma perspectiva considerada conservadora, também designada como moralista. Para seus partidários, não é admissível conceder um recurso financeiro a alguém a título gracioso, gratuito ou incondicionado. A ideia-chave é de que não se pode “dar o peixe”, é preciso “ensinar a pescar”. Ou, para retomar a expressão de Silva e Tavares (2010, p. 247), os beneficiários devem se tornar os “agentes do próprio desenvolvimento”.

Destarte, os tributários da corrente em tela – entre os quais Silva e Tavares (2010) parecem se incluir – não consentem com programas do tipo renda mínima (PGRMs), apenas com os de renda condicionada (PTRCs). Com base na ideia-chave, a noção de o PBF constituir

¹¹¹ Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e promovendo a melhoria das condições de vida da população; e

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004a).

um direito costuma ser rebatida com dois argumentos: os beneficiários não seriam estimulados a trabalhar (efeito “preguiça”) ao mesmo tempo em que as mulheres seriam incentivadas a terem mais filhos para perceberem benefícios mais vultosos (COBO et. al, 2014, l. 2182).

Por meio de pesquisa empírica realizada entre adultos brasileiros no ano de 2012, Cobo *et al.* (2014) concluíram que a perspectiva conservadora seria a adotada pelo brasileiro médio, apesar de a maioria dos entrevistados, cerca de 73% (COBO et. al, 2014, l. 2168), se mostrar favorável à manutenção do PBF; evidentemente, desde que presentes as contrapartidas. Os autores afirmam que:

De fato, o brasileiro médio não se mostra propenso a apoiar políticas universais. Ao contrário, é generalizada a aprovação da focalização nas políticas de transferência de renda no combate à pobreza. Ademais, esse mesmo cidadão tende a apoiar majoritariamente as condicionalidades impostas aos beneficiários de programas como o Bolsa Família, o que significa não compartilhar da ideia de que pobres e indigentes devem ser auxiliados de forma incondicional e permanente, com base em um direito assegurado constitucionalmente (COBO et al., 2014, l, 2178).

O argumento conservador relativo ao aumento da procriação não prospera. Em todas as classes de renda, observa-se constante queda das taxas de fecundidade (COBO et. al, 2014, l. 2182). No mesmo sentido, Alves e Cavenaghi (2013, p. 241) alertam que “a fecundidade da população mais pobre do Brasil vinha caindo antes da implantação do PBF e continuou a cair depois da ampliação da cobertura da transferência de renda”.

De modo semelhante, a tese atinente ao efeito “preguiça” não apresenta solidez. Castro *et al.* (2010, p. 321) comentam não terem encontrado evidências quanto a esse efeito, e acrescentam que o “próprio valor da transferência não é suficiente sequer para elevá-las [as famílias] acima da linha da pobreza”.

Ao conduzir pesquisa específica sobre o tema, Oliveira e Soares (2013) apontam para efeitos positivos do PBF em relação ao mercado de trabalho, como a diminuição do trabalho infantil. Sobre o efeito “preguiça”, constatam não haver embasamento empírico a respeito:

Se for possível extrair uma grande conclusão dos estudos aqui resenhados, esta seria de que os PTRCs possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos, são positivos. Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se afirmar, com muito embasamento, que não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de “efeito preguiça”), no caso destes programas (OLIVEIRA; SOARES, 2013, p. 346).

A outra corrente de pensamento – para a qual o PBF é proteção social – defende ponto de vista diverso para as condicionalidades. Sônia Draibe (2003, p. 93), em estudo direcionado às políticas sociais desenvolvidas no governo FHC, sublinha que as contrapartidas não possuem relação somente com o compromisso moral das famílias — que seria a justificativa conservadora para o recebimento dos benefícios —, mas também com um comprometimento do Estado na prestação dos serviços.

A pontuação de Draibe (2003) é interessante porque levanta uma questão: como exigir contrapartidas dos beneficiários nos casos em que o próprio Estado não oferece – ou o faz de modo precário – os serviços inerentes às condicionalidades? E, muitas das vezes, trata-se de uma dificuldade imposta logo aos mais pobres entre os pobres, que, não raro, moram em locais “além do alcance dos Correios” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 37).

Soares e Sátyro (2010, p. 36) destacam que ao se exigir “contrapartidas excessivas, a função proteção social se enfraquece na medida em que serão provavelmente as famílias mais vulneráveis as que não conseguirão cumprir exigências mais rigorosas”. Para essa corrente, seria draconiano exigir algo que não pode ser cumprido.

Como visto na parte final do segundo capítulo, desde a implantação do PBF, as condicionalidades atravessaram três fases (ANNENBERG, 2014). O caminho foi na direção do abrandamento das previsões punitivas; atualmente, os beneficiários precisam cumprir uma longa trajetória – entre advertências, bloqueio e suspensões – para terem seus benefícios cancelados.

Essa constatação – aliada às definições de condicionalidade proporcionadas pelo MDS e pelo próprio regulamento do PBF, vistas nas linhas anteriores – parece aproximar as posições normativa e institucional do entendimento adotado pela segunda corrente. Como mencionado, essa corrente concebe o PBF como um programa de proteção social e para a qual as condicionalidades estariam, em certa medida, endereçadas mais para o próprio Estado do que para os beneficiários.

A partir da compreensão da problemática das condicionalidades, três inferências sobre a natureza jurídica do Bolsa Família podem ser alcançadas. Vale frisar que a problemática das limitações orçamentárias, prevista na lei do PBF, já foi debatida nas linhas anteriores. Buscou-se demonstrar que o argumento de que o PBF não configura um direito em decorrência de tais limitações não encontraria conexões *stricto sensu* com o campo do saber jurídico.

A primeira inferência diz respeito ao argumento lançado por Silva e Tavares (2010, p. 245-246) no sentido de que o recebimento do PBF não gera direito adquirido. Vale notar que

tal previsão não está na lei do Programa; está, tão somente, em seu decreto regulamentador, mais precisamente, em seu artigo 21.

O Decreto nº 5.209/2004, ao inserir tal dispositivo no arcabouço normativo, promoveu uma restrição não prevista na Lei nº 10.836/2004. É possível, assim, cogitar que o Poder Executivo, ao regulamentar a lei, exorbitou do seu poder regulamentador. Essa exorbitância é vedada no ordenamento jurídico brasileiro, como se depreende do contido no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988.

A segunda inferência também se relaciona ao argumento de Silva e Tavares (2010, p. 245-246). Vale notar que a lei do Programa não traz, sequer, uma menção ao vocábulo “direito”. Não há dispositivo que, expressamente, afirme ou negue a natureza jurídica do PBF. O respectivo regulamento, por seu turno, registra o termo em quatro ocasiões.

A primeira é feita no parágrafo 4º do artigo 18, uma regra de transição. Prevê que as famílias beneficiadas pelos programas remanescentes (unificados pelo PBF), enquanto não forem transferidas para o Bolsa Família, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício (BRASIL, 2004a).

A segunda consta do próprio artigo 21. A terceira e a quarta aparecem no artigo 27, comentado nas linhas precedentes, e cuidam do direito de acesso aos serviços públicos relacionados às condicionalidades do Programa. Há, assim, ainda no âmbito da segunda inferência, dois paradoxos.

O primeiro paradoxo resulta do cotejo dos termos do parágrafo 4º do artigo 18 com a previsão do artigo 21. Ao mesmo tempo em que o regulamento prevê a existência de um direito à percepção dos benefícios dos programas unificados pelo Bolsa Família, dispõe que o Bolsa Família não gera direito adquirido. Em suma, é como se o regulamento afirmasse que a unificação dos PTRs haveria transmudado a natureza jurídica dos benefícios, algo que não está ao alcance jurídico-normativo de um decreto regulamentador¹¹². A eventual alegação de que se trataria de atecnia legislativa não afasta a existência desse paradoxo.

O segundo paradoxo deriva do confronto do parágrafo 4º do artigo 18 com as previsões feitas no artigo 21: para assegurar a percepção de um “não-direito” se exige que os beneficiários

¹¹² A possibilidade de um decreto criar direito estaria restrita ao que a doutrina designa de “decretos autônomos”: atos normativos que não retiram seu fundamento de validade da lei, mas da própria Constituição, como é o caso do art. 84, inciso VI, da CRFB/1988. Ainda assim, Mendes e Branco (2012, p. 1276), por exemplo, afirmam que “em todas essas situações [do art. 84, VI], a atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem parece dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica”.

exercem direitos universais previstos na Constituição. Com isso, tem-se que uma lei e um decreto transformam em dever algo que a própria Constituição previu como um direito universal.

Cohn (2010, p. 230) identifica nesse paradoxo a possibilidade de uma consequência grave: o monitoramento das condicionalidades pode acabar por borrar os limites entre as dimensões pública e privada da vida social. Nesse passo, a autora afirma que:

Isso significa que o monitoramento dessas famílias (pobres e em situação de extrema vulnerabilidade social) invade a esfera privada de suas vidas, confundindo-se uma vez mais o que é direito com o que é tutela ou paternalismo. Em síntese, há a presença do perigo sempre iminente de transformar um meio – o monitoramento das políticas públicas nas áreas da saúde e da educação para esse público-alvo via condicionalidades – em um fim em si mesmo, como indicador da efetividade e eficiência do PBF (COHN, 2010, p. 230).

Se a primeira e a segunda inferências relacionadas à problemática das condicionalidades operam em um campo litigioso, a terceira inferência se dá em âmbito incontestado. Isso porque ela diz respeito aos benefícios incondicionados do PBF.

Como demonstrado no segundo capítulo, o Bolsa Família apresenta duas modalidades de benefício não sujeitas a contrapartidas dos beneficiários: o benefício básico (BB) e o benefício para a superação da extrema pobreza (BSP). Somente os demais benefícios, os denominados variáveis, exigem algum tipo de contrapartidas

Dessa feita, a única exigência para o recebimento do BB e do BSP, portanto, é o critério objetivo da renda familiar *per capita*. Assim, o raciocínio que aqui se desenvolve é de que sequer haveria argumentos de fundo jurídico aptos a contestar a natureza jurídica desses dois benefícios do Bolsa Família.

Ainda do ponto de vista jurídico, o argumento da temporariedade encontra pouca sustentação. Não há previsão normativa para a duração do pagamento do Bolsa Família; ou seja, seu arcabouço normativo não dispõe acerca de um período pré-determinado para tanto.

O que existe é a obrigatoriedade, voltada para os órgãos públicos, de se verificar, a cada dois anos, se os critérios de elegibilidade permanecem, nos termos do artigo 21 do decreto regulamentador. O dispositivo prevê, ainda, que oscilações na renda familiar não implicam o imediato desligamento do Programa (BRASIL, 2004a).

Nesse compasso, vale colacionar o entendimento de Saylon Pereira (2016), para quem o Bolsa Família é um direito que cuida de efetivar direitos. É por essa razão que o autor atribui ao PBF o status de “meta-direito”, “pela sua condição do ponto de vista formal, que se

diferencia dos direitos sociais; mas considerando o papel instrumental que tem cumprido na coordenação e concretização de ações estatais para a efetivação daqueles direitos constitucionais” (PEREIRA, S., 2016, f. 19). Essa percepção de “meta-direito” também é compartilhada por Paiva et al. (2014, p. 379), que afirmam que “saúde e educação, sabemos, são direitos de todos. E o Bolsa Família faz com que cheguem efetivamente aos que mais precisam”.

Assim, restaram enfrentados os argumentos mais utilizados pela corrente que entende o Bolsa Família como um não direito. Não obstante, durante a pesquisa, foi encontrado um argumento que parece robustecer a tese de que o Bolsa Família configura um direito.

Trata-se da possibilidade de estrangeiros receberem os benefícios do Programa. Não há, na lei e nem no respectivo regulamento, qualquer vedação nesse sentido. O que fortalece a tese, no entanto, não é a ausência de vedação; é a fundamentação jurídica utilizada pelo governo brasileiro.

Segundo o Ofício Circular Conjunto nº 02/2014, da SENARC e da SNAS, ambas do MDS, a inclusão de pessoas estrangeiras no Cadastro Único – condição operacional para o recebimento dos benefícios - baseia-se no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980), cujo artigo 95 dispõe que o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros (BRASIL, 2014).

Para a inserção no Cadastro Único, basta que o estrangeiro resida legalmente no Brasil e apresente documento de identificação; para receber o Bolsa Família, os estrangeiros devem se enquadrar nos critérios de renda da respectiva legislação (BRASIL, 2014).¹¹³ Não há requisito de tempo mínimo de residência – exigência que existe, por exemplo, para a Renda Nacional da Cidadania (ainda não implantada), nos termos do artigo 1º da Lei nº 10.835/2004.

A concessão de benefícios do PBF a estrangeiros¹¹⁴ é um aspecto importante para se compreender a natureza jurídica do Programa. Como mencionado no primeiro capítulo, o Brasil é, desde 1992, signatário do PIDESC, norma internacional que aprofunda e consolida os preceitos de direitos humanos vertidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O potencial jurídico do PBF ganha contornos de aspectos humanitários, já que o benefício se desprende da noção de cidadania como requisito essencial. Assim, o Bolsa Família se posiciona como um instrumento de efetivação dos mais básicos direitos fundamentais (ordem

¹¹³ Vale destacar que o Ofício deixa claro que o artigo 95 do Estatuto do Estrangeiro não se aplica aos “demais direitos expressamente reservados aos cidadãos brasileiros”; e cita o caso do BPC (BRASIL, 2014).

¹¹⁴ Dados de 2014 apontam para cerca de 42 mil estrangeiros beneficiários do PBF. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/bolsa-familia-42-mil-imigrantes-ja-recebem-o-beneficio,f13ffa34e563a410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 22 set. 2018.

jurídica interna) e direitos humanos (ordem jurídica internacional). Esse entendimento acaba por fortalecer a compreensão do PBF não só como um direito – humano e fundamental –, mas como uma política de Estado, tema tratado na seção anterior.

Pelo prisma de direito fundamental, o PBF – enquanto norma – propicia densidade a, pelo menos, três objetivos fundamentais da República previstos, expressamente, no art. 3º da CRFB/88: a construção de uma sociedade mais justa e solidária (inciso I); erradicar a pobreza e a marginalização; e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III).

Portanto, a eventual supressão do Bolsa Família, ou mesmo a diminuição de seu alcance (como seria o caso da não atualização de seu poder de compra), se conduzir a retrocessos concernentes aos direitos fundamentais sociais, violaria o bloco de constitucionalidade em que se encontra a CRFB/1988. Tal violação, pelo prisma do PIDESC, ocorreria diante do mandamento de “progressiva realização” (SPARAPANI, 2013, f. 73) dos direitos previstos no Pacto.

A progressividade do PIDESC contrasta com o imediatismo do PIDCP. Como já mencionado, a efetivação de direitos sociais demanda a aplicação de recursos por parte do Estado (uma postura ativa); por seu turno, a efetivação dos direitos civis e políticos tende a se materializar com um “não fazer”, um “não se imiscuir” por parte do Estado. Com esse conceito, o PIDESC “compreende” que a evolução na efetividade dos direitos fundamentais e sociais é lenta, mas, em contrapartida, o Pacto não admite retrocessos.

O PBF existe porque a pobreza existe (SILVA et al., 2018, p. 61). Enquanto a realidade apresentar índices de pobreza incompatíveis com a Constituição de 1988, o Bolsa Família constituirá um direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esboço nos delineamentos realizados ao longo do trabalho, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 foi, do ponto de vista jurídico-político, produto de uma Assembleia Constituinte de perfil compósito, situada em um momento de transição para a democracia. Como o texto final logrou incorporar “partes das estruturas contrárias às forças determinantes”, para retomar o conceito de Hesse, percebe-se nítida inclinação dirigente.

Todavia, seria impreciso defini-la, considerando-a no todo, como normativa, nominal ou semântica. Isso porque, a despeito de sua parte orgânica ter contornos normativos, a sua parte dogmática – ou, nos termos de Silva (2005), a parte que incorpora os elementos sócio-ideológicos – parece ter propensões nominais.

Não poderia ser diferente, já que, a partir de uma ótica social (ou socioeconômica), é possível inferir que a CRFB/88 foi fruto de uma pluralidade de demandas da sociedade, insatisfeita com o alto desemprego, a instabilidade econômica e o fenômeno da hiperinflação, por exemplo. Não se pode olvidar, ainda, das manifestações de movimentos sociais – o exemplo mais notável foram as “Diretas Já!” – e do descontentamento de importantes atores econômicos, como foi o caso do empresariado em relação a medidas promovidas pelo regime militar – principalmente, as protecionistas e as estatizantes.

De todo modo, essas vocações nominais fazem a Carta de 1988 assumir um robusto – e, por que não dizer, desafiador – compromisso social. Para cumpri-lo – e, assim, não permitir que a Lei Maior seja apenas a “folha de papel” de Lassalle – é fundamental ter a “vontade de Constituição” de que nos fala Hesse. Oferecer concretude a essa vontade foi um desafio aos governos pós-1988.

Ao contrário dos denominados direitos de primeira dimensão, que, via de regra, são concretizados por meio de uma postura não comissiva do Estado, materializar direitos fundamentais sociais (considerados os de segunda dimensão) demanda esforços por parte daqueles que ocupam o poder. Faz-se necessário, além de tempo, planejamento, ação e recursos materiais. É preciso ter a “vontade de Constituição” tanto quanto é preciso elaborar as leis que estampem essa vontade.

Em um país cuja economia opera sob a lógica do livre mercado, resolver os problemas decorrentes da desigual distribuição de rendas e riquezas – e, assim, propiciar densidade aos objetivos da República previstos no artigo 3º da Lei Maior – não é tarefa fácil para nenhum governo. O Brasil atual, apesar de se posicionar como a oitava maior economia do mundo, está muito distante do topo da lista quando o assunto é a igualdade social.

Existem algumas maneiras por meio das quais o governo pode atuar para concretizar os comandos constitucionais, como adotar políticas de aumento real do salário mínimo, carga tributária progressiva e programas de proteção ao emprego. O presente trabalho se debruçou sobre os programas de transferência de renda, que também constituem formas de combate à pobreza e à desigualdade.

Viu-se que o modelo de proteção social pré-1988 apresentava características contributivas. Tinham acesso à saúde e à previdência social aqueles que estavam inseridos no mercado formal de trabalho. Os demais, logo os que mais necessitavam desses serviços, não eram por eles contemplados. Tratava-se, portanto, de um modelo excludente. A contribuição previdenciária baseada no salário determinava, para retomar os termos de Arretche (2018), a distinção entre *insiders* e os *outsiders*.

A partir da década de 1970, ocorrem algumas mudanças na trajetória. Ampliou-se a cobertura da proteção com a inclusão de classes até então excluídas do sistema, como empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos. Também foram criados fundos e mecanismos voltados para o financiamento dos programas sociais, como o FGTS e o PIS-Pasep. A grande inovação, no entanto, ficou com o PRORURAL, que propiciava aposentadoria aos trabalhadores do campo sem a contrapartida das contribuições, introduzindo a noção de solidariedade no processo de construção da proteção social.

Mas foi com a promulgação da Constituição Cidadã que se verifica uma inflexão no tratamento normativo dado ao sistema de proteção social. O arranjo estrutural da Carta de 1988 foi o primeiro a destacar a Ordem Social da Ordem Econômica. O vocábulo “pobreza” consta, pela primeira vez, em uma Constituição brasileira¹¹⁵. No texto original, a palavra aparece em duas ocasiões¹¹⁶: uma no artigo 3º (“erradicação da pobreza”), como objetivo fundamental da República; outra, no artigo 23, inciso X (“combater as causas da pobreza”), como competência legislativa comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

¹¹⁵ A Constituição de 1934 registra a expressão “zonas empobrecidas” em seu artigo 121, parágrafo 5º, inserido no Título dedicado à Ordem Econômica e Social. Também registra “necessitados” e “pessoas necessitadas” em três ocasiões: artigo 13, item 32, artigo 146, parágrafo único, e artigo 157, parágrafo 2º. A Constituição de 1937 registra a expressão “mais necessitados” no artigo 130, que determina que o ensino primário é obrigatório e gratuito. A Constituição de 1946 registra “zonas empobrecidas” no artigo 156, e “necessitados” nos artigos 141, parágrafo 35, e artigo 172. A Constituição de 1967 registra “necessitados” no artigo 150, parágrafo 32, e no artigo 169, parágrafo 2º. A EC nº 1/69 registra “necessitados” no artigo 153, parágrafo 32, e no artigo 177, parágrafo 2º. As Constituições de 1824 e de 1891 não registram nenhum desses termos.

¹¹⁶ O texto atual revela, ao todo, nove ocorrências do termo. No entanto, sete delas foram incluídas pela via de emendas: oito pela EC nº 31/2000 e uma pela EC nº 37/2002. Todas as sete aparecem nas expressões “Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza” (seis ocorrências) e “Fundos de Combate à Pobreza (uma ocorrência; relativa aos fundos estaduais, distrital e municipais).

Houve previsão de uma série de direitos aos mais necessitados, como a garantia de um salário mínimo mensal às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovarem não possuir meios de prover a própria manutenção, conforme o artigo 203, inciso V. As novas disposições expressaram, nas palavras de Fleury (2008, p. 1), “um compromisso nacional com a questão social”.

Porém, foi somente a partir de meados da década de 1990 que a “vontade de Constituição com o social” se materializou de forma mais nítida. Com um atraso de cinco anos, a Lei nº 8.742/1993 (LOAS) regulamentou a previsão do artigo 203: estava criado o Benefício da Prestação Continuada (BPC). Porém, o pagamento só se inicia em 1996, com a edição do decreto regulamentador. Entre a previsão constitucional e o efetivo pagamento, tem-se um interstício superior a sete anos.

Ainda na década de 1990 surgiram as primeiras experiências de programas de transferência de renda. Em 1991, o então senador Eduardo Suplicy propõe o PL nº 2.561, com o escopo de instituir um programa de garantia de renda mínima (PGRM), tanto para brasileiros quanto para estrangeiros residentes há mais de cinco anos. A proposta, que não chegou a ser votada, apresentava um aspecto de universalidade, já que não exigia contrapartidas. Um substitutivo ao PL, no entanto, foi aprovado e sancionado, culminando na Lei nº 10.835/2004. A lei instituiu a Renda Básica de Cidadania (RBC), até hoje não regulamentada e, por isso, não efetivada.

O pioneirismo material ficou com os municípios de Campinas e Ribeirão Preto e com o Distrito Federal. Os entes subnacionais implantaram programas de transferência de renda baseados no modelo da renda mínima, também conhecido como “imposto de renda negativo”, para famílias com filhos em idade escolar, mas com exigência de contrapartidas; portanto, não universal. Após, a União implementou o PETI, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, todos do tipo PTRC, em que há condicionalidades. A exceção ficou por conta do Auxílio-Gás, que provia benefício incondicionado.

O cenário dos PTRs no âmbito federal era considerado caótico. Havia uma série de programas, cada um gerido e executado em órgãos diferentes. O desenho institucional apresentava não só problemas de eficiência – o que implicava lacunas (pessoas sem benefícios) e sobreposições (pessoas atendidas por vários benefícios) – como ficava refém de práticas clientelistas.

A partir de 2003, ocorre uma mudança nesse panorama: os programas federais são unificados no Programa Bolsa Família (PBF), cuja gestão passa a ser centralizada em um só Ministério. A União interage com estados e municípios com o objetivo de alcançar o maior

número possível de pessoas elegíveis. Para incentivar o apoio das entidades subnacionais, é criado o Índice de Gestão Descentralizada, que propicia repasses financeiros aos estados e municípios com o objetivo de auxiliar na manutenção dos serviços administrativos inerentes ao acompanhamento das famílias beneficiárias. Os problemas de lacunas e sobreposição são, paulatinamente, resolvidos com a adoção do Cadastro Único.

No entanto, o Programa apresenta questões problemáticas para os beneficiários. Não há, na lei do PBF, nenhum dispositivo que assegure o reajuste automático dos valores dos benefícios. A correção vem sendo feita, periodicamente, por meio de atos normativos do Executivo federal, normalmente, por decretos presidenciais.

É também pela via administrativa que são previstas as condicionalidades e as consequências em caso de desatendimento. A Lei nº 10.836/2004 é vaga nesse sentido: menciona, em seu artigo 3º, que as condicionalidades consistem no acompanhamento de saúde e na frequência escolar, delegando os demais detalhes ao regulamento.

Portanto, existem dois pontos-chave para a estabilidade do programa – e, conseqüentemente, para a segurança jurídica dos beneficiários – que estão fora da previsão legal: os reajustes dos valores dos benefícios e o detalhamento das condicionalidades e respectivas consequências em caso de desatendimento. O primeiro ponto é de fundamental importância para a preservação do poder de compra do benefício. O segundo ponto é crucial para a própria permanência das famílias no PBF.

Esses pontos revelam particular interesse jurídico. O Bolsa Família, como visto, não só propicia densidade aos objetivos da República como revela harmonia com um fundamento da República: a dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III. Nesse rumo, a preocupação com a estabilidade e com a segurança jurídica dos beneficiários conduziu a pesquisa à investigação das naturezas política e jurídica do Bolsa Família.

Com relação à natureza política, viu-se que o Programa configura uma política de Estado, com base em dois argumentos. O primeiro reside no aval do Parlamento, que converteu em lei ordinária a MPv instituidora do PBF. O segundo diz respeito à mitigação das possibilidades do uso Bolsa Família como prática clientelista, o que reduz as chances de ser usado como moeda de troca para fins eleitorais.

No entanto, é uma política de Estado sujeita a fragilidades típicas de programas de governo, o que pôde ser verificado em julho de 2017, com o cancelamento de mais de 540 mil famílias do Programa. Outra evidência, nesse sentido, baseia-se na constatação de que, nos

quinze anos de existência, os benefícios só foram reajustados em sete oportunidades¹¹⁷. Trata-se de cenário bastante distinto do verificado para o BPC, por exemplo: tendo em vista que seu valor corresponde a um salário mínimo e, como o salário mínimo passou por reajustes anuais desde 1996 (ano do início do pagamento do BPC), os beneficiários do BPC perceberam reajustes em todos anos, até o atual.

No que tange à natureza jurídica, foram enfrentados os argumentos que tendem a enquadrar o Bolsa Família como um “não direito”. Tais argumentos procuram lastro na exigência de condicionalidades e nos dispositivos normativos que tratam da limitação orçamentária (parágrafo único do artigo 6º da lei do PBF) e da impossibilidade de o benefício se tornar um direito adquirido (artigo 21 do regulamento do PBF).

Viu-se que a limitação orçamentária não pode ser arguida contra a natureza jurídica do Programa, por falta de conexão com o campo de saber jurídico. Por seus aspectos, se revela uma questão política e econômica. Sem embargos, o trabalho procurou contestar tal suposição. Fora o baixo impacto orçamentário do PBF (no patamar de 0,5 por cento do orçamento da União), foram evidenciadas as opções à disposição do Estado e do governo para o fortalecimento do orçamento, como o ingresso de recursos via tributação – desde que materializada por impostos de aspectos progressivos – e o combate à sonegação.

O enfrentamento do argumento das condicionalidade buscou demonstrar que o efeito “preguiça” e o suposto desejo das mulheres por mais filhos não condizem com a realidade. Também se trouxe a contribuição de autores que indicam que as condicionalidades estariam – também ou até mais – direcionadas para o Estado, no sentido de se ver constrangido a prestar os serviços de saúde e de educação inerentes às contrapartidas. Ademais, a trajetória de abrandamento das consequências dos descumprimentos das condicionalidades revela que a ação do governo tende a se coadunar com a linha de pensamento que concebe o PBF como proteção social, e não como um mecanismo garantidor de desenvolvimento próprio dos beneficiários.

Por fim, o trabalho arrostou o argumento da impossibilidade de os benefícios se tornarem direitos adquiridos. Foi evidenciada exorbitância no poder regulamentador do decreto, ao fazer restrição não prevista em lei. Na sequência, foram desvelados os paradoxos do arcabouço normativo do Bolsa Família. Verificou-se que o próprio regulamento trata os programas remanescentes (que foram unificados no PBF) como direitos, além de transformar

¹¹⁷ Cf. Quadros “1” e “2”, elaborados no primeiro capítulo do presente trabalho.

direitos universais, à disposição de todos, em deveres específicos para um grupo determinado¹¹⁸. Ainda, constatou-se que há um campo que se revela imune ao argumento das condicionalidades: o BB e o BSP são benefícios incondicionados.

O trabalho também revelou que o Bolsa Família pode ser pago a estrangeiros. Não há exigência de tempo mínimo de residência (como ocorre na RBC), bastando que o estrangeiro resida legalmente no país e apresente documento de identificação. O fundamento jurídico reside no artigo 95 do Estatuto do Estrangeiro, cujo teor é de que o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros.

Veja-se que cidadania ou naturalização não são requisitos para que o estrangeiro receba o Bolsa Família. Essa constatação parece desprender o Bolsa Família do conceito de “cidadão” e ligá-lo à noção de “pessoa”. Note-se que, neste ponto, o PBF é mais amplo do que o BPC, já que este é concedido exclusivamente a brasileiros¹¹⁹. Portanto, com base na linha de raciocínio desenvolvida ao longo do trabalho, entende-se que o Bolsa Família configura, materialmente, um direito.

Os beneficiários do BPC – idosos e pessoas com deficiência – aguardaram, contando-se da sua previsão constitucional, cinco anos pela sua instituição e pouco mais de sete anos para a sua materialização. Os beneficiários do PBF esperaram quinze anos para a concretização de uma renda mínima, mas ainda aguardam a sua instituição enquanto direito.

Ao contrário do BPC – materializado depois de positivado –, o PBF foi materializado sem a devida positivação. É um alento constatar que os idosos e as pessoas com deficiência de baixa renda contam com alguma segurança financeira, mas não se pode ignorar a quantidade de crianças, jovens e adultos sem a mesma proteção. Trata-se de um anacronismo que precisa ser superado para que dezenas de milhões de pessoas possam, ao menos, ter segurança jurídica formal.

Para guardar sincronia com o BPC, o Bolsa Família deve ter assento constitucional, o que o consolidaria como direito e como política de Estado. E há de se convir: tanto a norma balzaquiana quanto a debutante já possuem maturidade suficiente para isso.

¹¹⁸ Neste último caso, vale pontuar um possível desdobramento para pesquisas futuras: haveria violação ao disposto no artigo 19, inciso III, da Constituição?

¹¹⁹ Na ótica do MDS. No âmbito jurisdicional, já existe precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido da possibilidade de concessão do BPC a estrangeiro, nos termos do tema 173 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário nº 587.970/SP).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Livia L. F. de. O direito ao trabalho e as condições laborais equitativas e satisfatórias à luz do PIDESC: uma análise da efetivação no Brasil. In: SARMENTO, George et al. (Orgs.). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 85-109.
- ALVES, José E. D.; CAVENAGHI, Suzana. O programa bolsa família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- ANDRADE, Fabio P. de. *A implementação como articulação burocrática: programas de transferência condicionada de renda no Brasil e México*. 309 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.
- ANNENBERG, Flávia X. *Direito e políticas públicas: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família*. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Economia Política) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Uma Constituição incomum. In: CARVALHO, Maria A. R.; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio A. (Orgs.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*, São Paulo: Hucitec; ANPOCS, 2009.
- ARAÚJO, Fábio R. de. Uma avaliação do índice de gestão descentralizada do programa bolsa família. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 367-393, mar./abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n2/0034-7612-rap-49-02-00367.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, jan. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17666/339613/2018>>. Acesso em: 9 set. 2018.
- BARBOSA FILHO, Nilson R. *Programas de transferência de renda no Brasil: contribuições e limites para efetivação da cidadania social*. 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017.
- BASTOS, Aurélio W. Prefácio. In: LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata M. O bolsa família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a07n87.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BOMFIM, Georgina Maria de O. A responsabilidade internacional do Brasil quanto ao direito à educação: estudo do segundo relatório de monitoramento enviado pelo país. In: SARMENTO, George et al. (Orgs.). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 235-257.

BRASIL. Subsecretaria de Contabilidade. Secretaria do Tesouro Nacional. *Alinhamento técnico e pedagógico em demonstrativos fiscais: resultado primário e resultado nominal*. Brasília, 2011. 51 p. Disponível em: <http://stn.gov.br/documents/10180/334814/3_resultado_primario_e_resultado_nominal.pdf>. Acesso em 20 set. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Ofício Circular Conjunto nº 02/2014 – SENARC/MDS e SNAS/MDS*. Brasília, 11 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/index.php/institucional/cib/calendario-anual-cib/materiais-diversos/1041-oficio-circular-conjunto-n-02-snas-senarc-cadastramento-estrangeiros-cadunico-e-acesso-ao-bolsa-familia/file>>. Acesso em 21 set. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 (atualizada até a EC nº 99/2017). *Presidência da República, Poder Executivo*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jul. 1992. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 29 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de

fevereiro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 abr. 2003a. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4675.htm>. Acesso em 2 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 2004a. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em 11 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 maio 1971. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp11.htm>. Acesso em 14 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 set. 1977. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6439.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 dez. 1993. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2004b. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social. *Ficha de programa (PBF)*. Brasília, 11 set. 2015. 11 p. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/fichadescritiva_12.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social. *Manual do pesquisador: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, 29 jan. 2018a. 84 p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_cadastro_unico_semlogo.pdf>. Acesso em: 6 set. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Ministério do Desenvolvimento Social. *Manual do índice de gestão descentralizada do programa bolsa família e do cadastro único:*

municípios e Distrito Federal. Brasília, abr. 2018b. 80 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf>. Acesso em: 6 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas-corpus* nº 126.292/SP. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 17 maio 2016, p. 85. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20160516_100.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Votação, em turno único, da Medida Provisória nº 132, de 2003, que cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 18 dez. 2003b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18DEZ2003.pdf#page=>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Votação da Medida Provisória nº 132, de 2003, que cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências (Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2003). *Diário do Senado Federal*, Brasília, 20 dez. 2003c. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

CAMPINAS. Lei nº 8.261, de 6 de janeiro de 1995. Institui o programa de garantia de renda familiar mínima para famílias com filhos em situação de risco. *Diário Oficial do Município*, Campinas, 7 jan. 1995. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/921149792.pdf#page=1>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2016.

CARVALHO JR., Pedro; PASSOS, Luana. Tax on large fortunes: recent international debates and the situation in Brazil. *Working Paper 166*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), mar. 2018. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ipc/wpaper/166.html> >. Acesso em: 23 ago. 2018.

CASTRO, Jorge A. et al. Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 11, vol. 1.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139>. Acesso em: 5 out. 2017.

CLÈVE, Clèmerson M. Temas de direito constitucional. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COBO, Barbara et al. *Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?* Coord. Lena Lavinias. Rio de Janeiro: Letra e Imagem; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014. Edição do Kindle.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 10, vol. 2.

COSTA, Lucas N. F. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, p. 767-786, set./dez. 2016.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 2, vol. 1.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book Kindle.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jan. 2018.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995. Institui o Programa Bolsa Familiar para a Educação. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 12 jan. 1995a. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/27394/Decreto_16270_11_01_1995.html>. Acesso em: 3 set. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 16, de 9 de fevereiro de 1995 [da Secretaria de Educação]. [Regulamenta o Decreto nº 16.270/95]. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 10 fev.

1995b. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/11227/86e1dcc7-ebcc-3c7d-a13b-b9769bc7e0f2/arq/0/f0885949.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, 2003, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>>. Acesso em: 13 set. 2018.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FAGNANI, Eduardo. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, Flavio Tonelli, MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: ANFIP, 2008.

FIDALGO, Juan Álvarez-Cienfuegos. Un apunte sobre los Derechos Humanos y sus Generaciones. In: LOPES, Teresa da Cunha et al. (Coord.). *Globalización, Derechos Humanos y Sociedad de la Información*. Morelia, MX: [s.n.], 2007. p. 9–19. Disponível em <<http://www.uv.mx/personal/mariluna/files/2012/01/Globalizacion-Derechos-Humanos-y-Sociedad-de-la-Informacion.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. Disponível em: <https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo254?rev=&filename=Capitulo_Figueiredo_Instituicoes_politicas_e_governabilidade.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

FLEURY, Sonia. Política de Estado, não de governo. *Observatório da Imprensa*, n. 242, 16 set. 2003. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/politica-de-estado-no-de-governo>>. Acesso em 14 set. 2018.

FLEURY, Sonia. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B. et al. (Orgs.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FLORES, Joaquín H.. Direitos humanos, interculturalidades e racionalidade de resistência. Trad. Carol Proner. *Revista Sequência*, UFSC, Florianópolis, SC, v. 23, n. 44, p. 9-29, jul. 2002.

FONSECA, Ana. Família, famílias: o programa de garantia de renda familiar mínima (PGRFM) de Campinas. In: Encontro Anual da ANPOCS, 22., 1998, Caxambu. *GT-05: Família e sociedade*. São Paulo: ANPOCS, 1998. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/22-encontro-anual-da-anpocs/gt-20/gt05-18/5068-anafonseca-familia/file>>. Acesso em: 4 set. 2018.

FREIRE, Viviam R. B. P. et al. Programa bolsa família como estratégia de combate à pobreza em dissertações e teses no Brasil. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 990-1009, dez. 2013.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. In: CARVALHO, Maria A. R.; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio A. (Orgs.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*, São Paulo: Hucitec; ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros_2009.pdf>. Acesso em 11 jul. 2018.

GARCIA NETO, Paulo M.. A questão social na Era Vargas. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha. *Os juristas na formação do estado nação brasileiro*. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. *One Pager 312*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), dez. 2015. Disponível em: <https://www.ipc-undp.org/pub/port/op312pt_tributacao_e_distribuicao_da_renda_no_brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas_fisicas.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Base de dados Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia D. E.; CHAIBUB, Juliana R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008).

Políticas sociais: acompanhamento e análise. n. 17. v. 1. Brasília: Ipea, 2009. (Vinte anos da Constituição Federal).

KERSTENETZKY, Celia L.; UCHÔA, Christiane. *Moradia inadequada, escolaridade insuficiente, crédito limitado: em busca da nova classe média*. Rio de Janeiro: CEDE, maio 2013. (Texto para discussão, n. 76). Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD76.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

KERSTENETZKY, Celia L. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia L. Aproximando intenção e gesto: bolsa família e o futuro. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

KERSTENETZKY, Celia L. Políticas públicas sociais. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2015.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LESSA, Renato. Apresentação. In: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LEVI, Primo. *É isto um homem?* Trad. Luigi Del Re. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

LEVY, André. Não, o Estado brasileiro não é grande. *Brasil Debate*, 1 abr. 2015. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/nao-o-estado-brasileiro-nao-e-grande>>. Acesso em: 18 set. 2018.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003. 8ª reimpr. (Coleção Primeiros Passos, 62).

MADEIRO, Carlos. Com redução de 543 mil benefícios em 1 mês, Bolsa Família tem maior corte da história. *UOL Notícias*, Maceió, 11 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/11/bolsa-familia-reduz-543-mil-beneficios-em-1-mes-programa-tem-maior-corte-da-historia.htm>>. Acesso em: 11 set. 2018.

MAGALHÃES, Juliana N. *A formação do conceito de direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2013.

MARANHÃO, Rebecca L. A.; VIEIRA FILHO, José E. R. *Previdência rural no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para discussão, n. 2404).

MARCONI, Marina de A; LAKATOS, Eva M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, status e classe social*. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARINI, Ruy M. A Constituição de 1988. *Revista Insurgência*, Brasília, ano 2, v. 2, n. 1, p. 406-419, 2016. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/23450/17956>>. Acesso em 29 jul. 2018.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MODESTO, Lucia; CASTRO, Jorge A. Introdução. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. vol. 1.

MULATINHO, Juliana P. *Os (des)caminhos da cidadania no Brasil: a constituição entre o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo*. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

NASCIMENTO, Natassia do. *A inexistente tributação da riqueza no Brasil e o imposto sobre grandes fortunas*. 145 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

NICOLAU, Jairo M. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

OLIVEIRA, Luís F. B. de; SOARES, Sergei S. D. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil*. Brasília, DF: OCDE, fev. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/dckEqx>>. Acesso em: 20 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Human Rights. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

PAIVA, Luis H. et al. O programa bolsa família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia V. (Orgs.). *Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014.

PEREIRA, Juliana M. P. D. *O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do programa bolsa família: desafios e oportunidades*. 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PEREIRA, Saylor A. *Direitos sociais e bolsa família na ordem constitucional brasileira: virtudes e fragilidades de um “meta-direito”*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINHO, Carlos Eduardo S. *Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)*. 440 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In: *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, a. 1, n. 1, p. 21-47, 1º sem. 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/revistas/sur/revista_sur_01.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

RIBEIRÃO PRETO. Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995. Institui o programa de garantia de renda familiar mínima para famílias com filhos em situação de risco. *Diário Oficial do*

Município, Ribeirão Preto, 23 out. 1995. Disponível em:
<<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

SABÓIA, J., ROCHA, S. *Programas de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 1998. (Texto para discussão, n. 582).

SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. *E-book* Kindle.

SARLET, Ingo W. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, Salvador, BA, ano 1, v. 1, n. 1, abr. 2001.

SARNEY DIZ NA TV que Carta deixa país ‘ingovernável’. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A6, 27 jul. 1988. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

SILVA, Geraldo E. do N. e; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, José G. da; TAVARES, Lucas. Sobre o futuro do bolsa família. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 11, vol. 2.

SILVA, Tiago et al. Focalização do programa bolsa família: o que a Pnad contínua revela. *Desenvolvimento social em debate*. Brasília: MDS/SAGI, 2018. (Cadernos de estudos, n. 30).

SISTEMA nacional de índices de preços ao consumidor: métodos de cálculo. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 74 p. (Série relatórios metodológicos, v. 14). Disponível em:

<https://ww2.ibge.gov.br/home/disseminacao/destaques/pdf/2013_08_27_srm_calculo_7ed.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SOARES, Fábio V. Para onde caminham os programas de transferência[s] condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 7, vol. 2.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 1, vol. 1.

SOUSA, A. M.; FONSECA, A. M. M. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 4, n. 11, 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SPARAPANI, Priscilia. *O princípio da vedação ao retrocesso social e sua aplicação ao regime jurídico dos servidores públicos*. 331 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. cap. 12, vol. 2.

SCHWARZER, Helmut. O programa bolsa família e sua relevância para o conceito de piso de proteção social da OIT. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

THOMÉ, Débora. *O bolsa família e a social-democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2013. E-book Kindle.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso*. 10. ed. rev. e atualizada por Estela Abreu e José Carlos Teixeira. Niterói: EdUFF, 2012.

VIEIRA, Iacyr de A. A essência da Constituição no pensamento de Lassalle e de Konrad Hesse. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, DF, ano 35, n. 139, jul./set. 1998.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

WORLD BANK GROUP. *Salvaguardas contra a reversão dos ganhos sociais durante a crise econômica no Brasil*. [S.l.]: World Bank, 2017. (Poverty and Inequality Monitoring: Latin America and the Caribbean). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/novospobresbrasil_portuguese.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

YAZBEK, Maria C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a05n110.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2018.