



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO  
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**ADLA GABRIELE SILVA SIQUEIRA**

**IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA COMPOSIÇÃO DA  
RENDA DAS MULHERES BENEFICIÁRIAS DO  
MUNICÍPIO DE PRATA / PB.**

**SUMÉ - PB  
2018**

**ADLA GABRIELE SILVA SIQUEIRA**

**IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA COMPOSIÇÃO DA  
RENDA DAS MULHERES BENEFICIÁRIAS DO  
MUNICÍPIO DE PRATA / PB.**

**Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.**

**Orientador: Professora Ma. Karlla Karoline França Lima.**

**SUMÉ - PB  
2018**

S618i Siqueira, Adla Gabriele Silva.  
Impacto do Programa Bolsa Família na composição da renda das  
mulheres beneficiárias do Município de Prata/PB. . / Adla Gabriele  
Silva Siqueira. - Sumé - PB: [s.n], 2018.

47 f.

Orientador: Professora Ma. Karlla Karoline França Lima .

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro  
de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de  
Tecnologia em Gestão Pública.

1. Programa Bolsa Família. 2. Renda de mulheres beneficiárias.  
3. Políticas sociais de renda. 4. Distribuição de renda. 5 . Políticas  
públicas. 6. Desigualdade social. 7. Pobreza I. Título.

CDU: 35(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

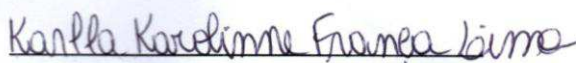
Johnny Rodrigues Barbosa  
Bibliotecário-Documentalista  
**CRB-15/626**

**ADLA GABRIELE SILVA SIQUEIRA**

**IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA COMPOSIÇÃO DA  
RENDA DAS MULHERES BENEFICIÁRIAS DO  
MUNICÍPIO DE PRATA / PB.**

**Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.**

BANCA EXAMINADORA



Prof.<sup>a</sup>. Mestra Karlla Karoline França Lima  
Universidade Federal de Campina Grande



Prof. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho  
Universidade Federal de Campina Grande



Prof. Allan Gustavo Freire da Silva  
Universidade Federal de Campina Grande

Aprovação em 19 de dezembro de 2018.

## RESUMO

O Brasil enfrenta sérias dificuldades com relação à desigualdade social, em razão da distribuição de riquezas de forma desigual, acarretando sofrimento de grande parcela da população. As políticas públicas servem para reduzir essas disparidades, concretizando os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito previstos no texto constitucional, a exemplo dos Programas de Transferência de Renda Mínima, que possibilitam melhorias de vida para parcela da sociedade que vive em condições de miserabilidade. O objetivo geral do estudo foi investigar a influência do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias do Município de Prata/PB. Os objetivos específicos foram analisar a atuação do Estado no enfrentamento à pobreza e à desigualdade social como forma de garantia da dignidade da pessoa humana, averiguar a importância do Programa Bolsa Família no combate à pobreza e a desigualdade social, e verificar os impactos do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias e na redução da pobreza e desigualdade social no Município de Prata/PB. Para alcançar os objetivos predefinidos, foi realizada uma pesquisa descritiva exploratória, a partir de um referencial bibliográfico, conjuntamente com um estudo de caso no Município de Prata/PB, tendo como amostra, em razão do pequeno tempo para a sua realização, o universo aleatório de 44 mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família. E como resultados, observou-se o efeito positivo sobre a autonomia das mulheres beneficiárias e sobre a composição da renda familiar, gerando reflexos socioeconômicos positivos no Município de Prata/PB.

Palavras chave: Pobreza. Desigualdade Social. Mínimo existencial. Dignidade da Pessoa Humana. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família.

## **ABSTRACT**

Brazil faces serious difficulties in relation to social inequality, due to the distribution of wealth in an unequal way, causing suffering for a large part of the population. Public policies serve to reduce these disparities by realizing the fundamental objectives of the Democratic State of Law, as set out in the constitutional text, such as the Minimum Income Transfer Programs, which make it possible to improve the lives of the society that lives in conditions of miserability. The general objective of the study was to investigate the influence of the Bolsa Familia Program on the income composition of the beneficiary women of the Municipality of Prata / PB. The specific objectives were to analyze the State's actions in the fight against poverty and social inequality as a way of guaranteeing the dignity of the human person, to investigate the importance of the Bolsa Familia Program in combating poverty and social inequality and to verify the impact of the Bolsa Program Family in the composition of the income of beneficiary women and in the reduction of poverty and social inequality in the Municipality of Prata / PB. In order to reach the predefined objectives, a descriptive exploratory research was carried out, based on a bibliographical reference, together with a case study in the Municipality of Prata / PB, having as a sample, due to the small time for its realization, the random universe of 44 women beneficiaries of the Bolsa Familia Program. As a result, the positive effect on the autonomy of the beneficiary women and on the composition of family income was observed, generating positive socioeconomic effects in the city of Prata / PB.

**Key words:** Poverty. Social inequality. Existential minimum. Dignity of human person. Public policy. Family Grant Program.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>O ENFRENTAMENTO À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL NA TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA</b> .....	<b>6</b>
2.1	Pobreza, desigualdade social e mínimo existencial .....	10
2.2	A atuação do Estado na redução da pobreza e da desigualdade social.....	14
<b>3</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL</b> .....	<b>20</b>
3.1	Políticas públicas de transferência de renda e seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade social .....	24
3.2	O advento da Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e a regulamentação do Programa Bolsa Família .....	29
<b>4</b>	<b>IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PRATA/PB</b> .....	<b>32</b>
4.1	Composição da renda das mulheres beneficiárias antes e após a implementação do Programa Bolsa Família no Município de Prata/PB.....	34
4.2	Indicadores de pobreza e desigualdade social antes e após a implementação do Programa Bolsa Família no Município de Prata/PB.....	36
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>37</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>39</b>
	<b>APÊNDICE A</b> .....	<b>43</b>
	<b>APÊNDICE B</b> .....	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza e a desigualdade social são problemas que afetam a maioria dos países na atualidade. A pobreza existe em todos os países, pobres ou ricos, mas a desigualdade social é um fenômeno que ocorre principalmente em países não desenvolvidos. A desigualdade social no Brasil tem sido percebida nas últimas décadas, não como herança pré-moderna, mas sim como decorrência do efetivo processo de modernização que tomou o país a partir do início do século XIX.

Junto com o próprio desenvolvimento econômico, cresceu também a miséria, as disparidades sociais – educação, renda, saúde, etc. – concentração de renda, o desemprego, a fome que atinge milhões de brasileiros, a desnutrição, a mortalidade infantil, a baixa escolaridade, a violência, entre outros. Essas são algumas das expressões do grau a que chegaram as desigualdades sociais no Brasil.

As famílias de baixa renda, que vivem em um ciclo vicioso de pobreza e miséria, não conseguem usufruir dos seus direitos fundamentais, direitos esses que são garantidos a todos os brasileiros. Nessa perspectiva, destaca-se a importância das políticas públicas na busca da redução dessas disparidades, de forma a concretizar os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito previstos no texto constitucional, a exemplo dos Programas de Transferência de Renda Mínima, que possibilitam a garantia do mínimo existencial e da dignidade humana para a parcela da sociedade que vive em condições de miserabilidade.

O objetivo geral do estudo foi investigar os efeitos do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias do Município de Prata/PB. Os objetivos específicos foram analisar a atuação do Estado no enfrentamento à pobreza e à desigualdade social como forma de garantia da dignidade da pessoa humana, averiguar a importância do Programa Bolsa Família no combate à pobreza e a desigualdade social, e verificar os impactos do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias e na redução da pobreza e desigualdade social no Município de Prata/PB.

A fim de alcançar os objetivos gerais e específicos, foi realizada uma pesquisa descritiva exploratória, a partir da análise de um referencial bibliográfico, baseado em pesquisas à doutrina e legislação, conjuntamente com um estudo de caso no Município de Prata/PB, por meio da realização de uma pesquisa de campo, tendo como amostra, em razão do pequeno transcurso de tempo para a sua realização, o universo aleatório de 44 mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo estas entrevistas o ponto-chave para a análise dos impactos desse programa social no Município.



O estudo se organiza da seguinte forma: na primeira parte analisam-se as formas de atuação do Estado no enfrentamento à pobreza e à desigualdade social, com vistas à garantia da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial; na segunda parte averigua-se a importância das políticas públicas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, no combate à pobreza e a desigualdade social no Brasil; e na terceira parte verificam-se os impactos do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias e na redução da pobreza e desigualdade social no Município de Prata/PB, a partir da apresentação e discussão de dados coletados no estudo de caso. E como problema principal o estudo busca identificar como o Programa Bolsa Família contribui de forma positiva na renda e na autonomia das mulheres beneficiadas pelo programa.

## **2 O ENFRENTAMENTO À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL NA TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

A teoria populacional malthusiana foi uma teoria demográfica criada por volta de 1789, na Inglaterra, pelo economista e sacerdote protestante Thomas Robert Malthus. Devido os problemas em que o país passava com a Primeira Revolução Industrial, como o êxodo rural, o desemprego e o aumento da população, onde em períodos curtos de tempo havia um crescimento elevado do número de habitantes nos países europeus que acompanharam a implementação da revolução, Malthus atribuiu a culpa ao crescimento da população pobre. Nessa teoria o crescimento populacional seria 28 (vinte e oito) vezes maior que o de alimentos disponíveis em um período de dois séculos, ou seja, não haveria alimento para suprir as necessidades de toda a população, gerando uma grande calamidade mundial, onde a humanidade morreria de inanição (estado de debilidade provocada pela falta de alimento), além da propagação de doenças, guerras por territórios para expansão de produção alimentícia, desestruturação da vida social e outros problemas. (ALMEIDA, 2010)

Malthus acreditava que esses problemas gerados pelo crescimento seriam associados principalmente aos mais pobres, e que a solução estaria em uma política antinatalista, chamada de Controle Moral, onde persistia o controle da natalidade, abstinência sexual, aumento da idade média dos casamentos, diminuição do número de filhos, entre outros fatores que tendessem a diminuir as taxas de natalidade principalmente entre as populações mais carentes economicamente. Mas por ser religioso, Malthus era contra a utilização de métodos contraceptivos, seguindo apenas com as normas para a diminuição do crescimento populacional, forçando a população pobre à redução. Dessa maneira, acreditava haver um

paralelo de expansão na produção de alimentos, não gerando as catástrofes previstas. (ALMEIDA, 2010)

A partir da Revolução Industrial no século XIX, teve início a primeira fase, das três que caracterizam o modelo de transição demográfica, que ficou conhecida como transição da mortalidade. Apesar das péssimas condições de moradia e saúde das cidades industriais, até pelo menos o final do século XIX, a elevação da produtividade e da oferta de bens de subsistência propiciara progressiva melhora no padrão de vida da população. Conquistas sanitárias e médicas, associadas a esta fase de desenvolvimento científico e tecnológico, tiveram impactos diretos na saúde pública e, conseqüentemente, na queda das taxas de mortalidade. Portanto, a primeira fase de transição demográfica é marcada pelo rápido crescimento da população, favorecido pela queda da mortalidade já que as taxas de natalidade, ainda, permaneceram algum tempo elevadas. (MENDONÇA, 2005)

A segunda fase caracteriza-se pela diminuição das taxas de fecundidade, provocando queda da taxa de natalidade mais acentuada que a de mortalidade e desacelerando o ritmo de crescimento da população. A mortalidade infantil elevada induzia as famílias a terem muitos filhos, contando com o fato de que nem todos eles sobreviveriam. Os efeitos sociais das conquistas sanitárias na qualidade de vida permitiram que a mortalidade infantil também diminuísse e as famílias pudessem planejar o que consideravam o número ideal de filhos, numa sociedade que se modernizava. Na terceira fase da transição demográfica, há pouco mais de uma década as taxas de crescimento ficam próximas de 0% (zero por cento). As taxas de natalidade e de mortalidade se aproximaram a tal ponto que uma praticamente anula o efeito da outra. Esta é a situação encontrada há pouco mais de uma década em diversos países europeus e é denominada de fase de estabilização demográfica. (MENDONÇA, 2005)

O desenvolvimento social, assim entendido, não se reduz ao alívio imediato da pobreza, ou a uma orientação exclusiva para os grupos socialmente mais vulneráveis, tampouco autoriza que, de maneira simplista, se contraponha o mercado ao Estado e este à sociedade, ou ainda à política econômica à política social. Ao mesmo tempo, não cabe ignorar que o próprio mercado de trabalho pode atuar como elemento estruturador das desigualdades e da exclusão social. Nesse sentido, no que diz respeito às distintas práticas de construção da cidadania, representa uma contribuição inovadora em pelo menos três aspectos: incorpora a dimensão política ao conceito de desenvolvimento social, até então relegado aos estreitos limites de dimensão residual em relação ao econômico; coloca em evidência que o social não deve subordinar-se ao econômico, mas que ambos devem estar estreitamente articulados entre

si; e contribui para fundamentar a crítica à redução das noções de cidadania e participação social a meros mecanismos compensatórios, face à exclusão gerada pelo mercado. (LAMPREIA, 1995)

Por conta do processo colonizador e da escravidão, o território brasileiro sempre foi um país onde havia muitas pessoas pobres. Com o fim da escravidão e o êxodo rural, as cidades não tinham infra-estrutura para a chegada de mais gente. Assim, o fenômeno da pobreza se acentuou. O Brasil, com sua forte tradição patrimonialista e um passado escravista, é um dos países mais desiguais do mundo. A novidade ocorrida no início do século XXI, mostrada pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), foi a queda da desigualdade, medida pelo rendimento médio mensal de todas as fontes, com o Índice de Gini<sup>1</sup> passando de 0,570 em 2002 para 0,521 em 2009. Contudo, entre 2011 e 2013, o Índice de Gini variou somente de 0,506 para 0,501, mostrando muito mais uma estabilidade do que uma queda da distribuição pessoal da renda. (ALVES e BRUNO, 2014)

Embora o Brasil esteja entre os dez países com o Produto Interno Bruto (PIB) mais alto, é o oitavo país com o maior índice de desigualdade social e econômica do mundo. Segundo relatório da ONU (2010) as principais causas da desigualdade social são falta de acesso à educação de qualidade, política fiscal injusta, baixos salários e, dificuldade de acesso aos serviços básicos de saúde, transporte público e saneamento básico. Isso reflete diretamente na garantia da dignidade da pessoa humana, á eu esta pressupõe o dever moral de respeitar o outro enquanto fim em si mesmo, isto é, enquanto humanidade. Os direitos humanos implicam, pois, em universalidade da dignidade da pessoa humana, e desprezar os outros significa negar-lhes o respeito devido aos direitos humanos. Nesse sentido é a acepção jurídica de Sarlet (1998, p. 73), segundo o qual a dignidade da pessoa humana é:

Qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

---

<sup>1</sup> “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda.” INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que é? Índice de Gini. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28)>. Acesso em: 05 dez. 2018.

Nessa perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, fundada nos princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade, constitui o principal ponto de referência para diversos acordos internacionais visando à garantia da dignidade da pessoa humana em caráter universal. Esse documento é considerado um marco na luta das nações pelo reconhecimento da pessoa humana como sujeito de direitos na ordem internacional, com a conseqüente concretização dos direitos humanos fundamentais. (HEINTZE, 2009, p. 23). Após a Declaração Universal de 1948, as pessoas passaram a ser protegidas em razão da condição humana, sendo compreendidas como sujeitos de direitos. Dessa nova condição decorrem direitos universalmente protegidos e que não podem ser violados, sob pena de responsabilização dos Estados. (BOBBIO, 2004).

Os direitos humanos constituem, assim, um conjunto normativo fluído e aberto, uma vez que evolui ao longo do tempo, de acordo com as necessidades emergentes, sendo apenas uma amostra dos direitos mínimos necessários a uma vida digna. (RAMOS, 2002, pp. 7-35). Assim sendo, o princípio da dignidade da pessoa humana apresenta dupla concepção, prevendo, de um lado, um direito individual protetivo, em relação ao próprio Estado e em relação aos demais indivíduos. E, de outro, estabelecendo um dever fundamental de tratamento igualitário aos semelhantes, dever este configurado pela exigência de o indivíduo respeitar a dignidade de seu semelhante tal qual a Constituição Federal exige que lhe respeitem a própria. Essa concepção de dever fundamental resume-se a três princípios do direito romano: *honestere* (vive honestamente), *alterum non laedere* (não prejudique ninguém) e *suum cuique tribuere* (dê a cada um o que lhe é devido). (MORAIS, 2016)

Os direitos humanos no século XXI têm como grande desafio o enfrentamento da pobreza, de forma a elevar a condição da dignidade da pessoa humana. Vivemos em um milênio com problemas existenciais graves, desde a fome e a miséria até o isolamento e exclusão das pessoas consideradas indesejadas a partir de padrões de consumo ou de padrões étnico-culturais, que acabam por segregar multidões por todo o mundo. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa proteção contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, garantindo-lhes condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2006)

O princípio da dignidade da pessoa humana não se contenta tão somente com a não criação de situações humilhantes e ofensivas, de falta de apoio material ou moral. Ele vai muito além, impondo a concessão aos cidadãos de todos os instrumentos necessários para o seu desenvolvimento como ser social, com projeções de um futuro pessoal melhor, dentro de um livre arbítrio próprio e escolhido por cada indivíduo. Daí a assertiva de Sarlet (2002, p. 76), de que “não deixar alguém sucumbir à fome é o primeiro passo em termos de garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente”. Existe, portanto, uma dupla função, a negativa, no sentido de evitar situações que afetem o bem estar de cada cidadão, retirando-lhe as condições mínimas de sobrevivência e negando-se a própria natureza humana. E a positiva, que orienta no sentido de criação de caminhos para o desenvolvimento individual, cabendo a cada indivíduo escolher que instrumentos utilizar na busca de sua felicidade.

O quadro de desigualdades sociais gera um processo de exclusão relacionado à moradia, educação, emprego, saúde, entre outros aspectos de direito do cidadão. Diante de tal ocorrência, faz-se necessário uma distribuição de renda mais justa com vistas à proporcionar melhores condições de vida para a população global. Por esta razão, tem-se a dignidade humana como característica inerente às pessoas, que tem por objetivo colocá-las à salvo de qualquer ato arbitrário, seja qual for o agente, e protegê-las de ausência de condições mínimas de sobrevivência. É da própria essência do ser humano ser dotado dessa condição e qualidade. Estar desprovido desse manto protetor destitui o ser humano da capacidade de subsistência e da convivência social. Assim sendo, é preciso analisar o papel do mínimo existencial enfatizando a sua relevância para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

## 2.1 Pobreza, desigualdade social e mínimo existencial

A pobreza é apresentada e conceituada das mais diversas formas, a depender do momento histórico vivido. Na Idade Média, por exemplo, a pobreza era vista como privação individual, não cabendo ao Estado discutir e fomentar ações no sentido de alterar a realidade então existente. Após a Revolução Industrial, a concepção de pobreza foi alterada, passando a ser tratada como problemas na estrutura e na organização do trabalho. No Brasil, no início do século XIX, a pobreza foi apresentada como decorrência de problemas de ordem sanitária e higiênica, sendo os cortiços considerados as causas da disseminação de doenças e aumento da mortalidade. No início do século XX, o governo passou a se preocupar mais com as condições

de vida no interior do país, chamando a atenção das pessoas para as más condições de vida dos trabalhadores rurais, em razão da exploração nos latifúndios. (RIBEIRO, 2007, p. 78)

Na segunda década do século XXI, o combate à pobreza se configura como algo marcante em nossa sociedade globalizada. Nesse sentido, a história nos revela um dos maiores dilemas humanos e que ganha novas dimensões na atualidade, a pobreza se configura na questão central do espírito do próprio capitalismo em vigor, pela produção de riquezas em benefício de poucos, ou seja, pela acumulação exponencial do sistema financeiro mundial, pela negação da pluralidade cultural, pelo aumento das diferenças entre aqueles que estão dentro e fora dos padrões morais e de consumo burgueses - padrões de consumo destrutivos e insustentáveis ambientalmente (destruição das fontes primárias de recursos naturais, que leva ao esgotamento da própria vida). Esse capitalismo se reflete econômica, política e socialmente no mundo dito civilizado, que nega às liberdades e a dignidade humana para todos, sejam ricos e pobres, em especial pelos contrastes sociais gritantes. (OLIVEIRA SOBRINHO, 2013)

A desigualdade social é consequência da má distribuição da riqueza, fato constatado na maioria dos países, e que gera contraste econômico e social entre a população, pois apenas uma pequena parcela da sociedade detém a maioria dos recursos econômicos, enquanto a maioria tem que se “contentar” com a menor parcela dos bens. É um dos maiores problemas da sociedade e é uma das causas de boa parte dos conflitos entre povos. A intensificação desse processo tende a agravar ainda mais os problemas socioeconômicos das pessoas menos favorecidas, na medida em que na base da reprodução do círculo vicioso da pobreza estão os progenitores, sem trabalho nem rendimentos, e sem condições objetivas nem subjetivas de acesso à educação e à saúde, colocando no mundo mais crianças com desvantagens à nascença, e que irão confrontar-se com os mesmos problemas – muitas vezes agravados – enfrentados pelos progenitores, e não terão condições de alterá-las em seu favor.

Em tempos de globalização dos sistemas econômicos nacionais e regionais, a pobreza é uma categoria que abrange mais pessoas do que aquelas que usualmente são classificadas como pobres, atendendo unicamente à sua localização numa estrutura social de distribuição de rendimentos. À incapacidade de sustentar as suas necessidades básicas devido ao baixo rendimento, crescem, nesta perspectiva, a falta de condições para viver uma vida mais longa, o não acesso às facilidades de educação e de saúde, a dificuldade em escapar a uma situação de subnutrição ou má nutrição crônica, o não acesso a água potável, a energia elétrica, a condições de moradia dignas e meio ambiente saudável, o não acesso à cultura e ao lazer, os quais resultam em desvantagens quase inultrapassáveis para competir no mercado de trabalho.

É evidente que a fome não é produzida pelo excessivo número de pessoas, afinal, o planeta é pleno em recursos naturais, mas pela falta de cumprimento dos direitos fundamentais do ser humano e efetivação da dignidade da pessoa humana a todos eles. O ideal é conceber o princípio da dignidade da pessoa humana com um conteúdo que preserve à liberdade, não só na concepção liberal, mas também a liberdade que propicie condições materiais satisfatórias de vida dentro da conjuntura sociocultural em que vive o indivíduo, que deve sentir-se apto para o pleno exercício de sua personalidade.

A pobreza é indesejável porque é injusta, economicamente ineficiente e politicamente temerária. É injusto que uma pessoa não tenha condições para custear minimamente sua alimentação, moradia, serviços de saúde e educação. Quando uma pessoa é privada de suas necessidades elementares, não pode se desenvolver plenamente. A pobreza faz com que os recursos humanos de uma nação sejam desperdiçados, logo gera ineficiência econômica. Além disso, a pobreza gera instabilidade social, pois quanto maior a desigualdade, maior tende a ser a violência e a criminalidade. Ademais, pessoas muito pobres, com baixa instrução, são normalmente pouco informadas e mais facilmente manipuláveis por maus representantes políticos.

Ao se discutir pobreza, surge o debate relacionado à teoria do mínimo existencial. Para Ricardo Lobo Torres (2009, p.17), “o combate à miséria e à própria pobreza, respectivamente, deve ser feito pelo fortalecimento dos instrumentos de garantia do mínimo existencial e pela expansão das prestações positivas dos direitos sociais”. O mínimo necessário à existência constitui um direito fundamental, posto que, sem ele, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. O princípio da dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, sendo dever do Estado fornecer as prestações materiais básicas, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, por ser considerado o princípio norteador do ordenamento jurídico brasileiro, sendo à base de todos os direitos constitucionais e, ainda, orientador estatal, visto que todas as decisões têm que serem pautadas com o objetivo de garantir que a dignidade da pessoa humana seja preservada.

Ocorre que a dignidade humana está intimamente ligada a determinadas prestações materiais básicas, que devem ser asseguradas pelo poder público, sem as quais a vida digna estará seriamente comprometida. A partir da percepção desses direitos mínimos que circundam e aderem ao princípio da dignidade humana, desenvolveu-se o conceito de mínimo existencial. No centro do mínimo existencial encontra-se a dignidade da pessoa humana, porém, o mínimo existencial é mais amplo e engloba direitos sociais básicos,

essenciais e indispensáveis a uma existência digna, revelando sua forte dimensão prestacional. Nesse sentido, o mínimo existencial é definido por Gouvêa (2003, p. 202), como “um complexo de interesses ligados à preservação da vida, à fruição concreta da liberdade e à dignidade da pessoa humana”.

No Brasil, o direito ao mínimo existencial está consubstanciado no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, na previsão do princípio fundamental à dignidade da pessoa humana. Isso porque o mínimo existencial não significa exatamente um conjunto de direitos básicos suficientes para a garantia da existência humana, mas, sim, um conjunto de direitos básicos voltados à garantia de uma existência com dignidade. Nessa perspectiva, questiona-se a necessidade de se reduzir, teleologicamente, o conteúdo normativo dos direitos sociais a um mínimo, sobretudo quando o texto constitucional garante um conjunto de direitos muito mais ambiciosos. Jorge Reis Novais (2010, p. 191), explica que a resposta está na importância de se assegurar uma força normativa à Constituição, para que os direitos sociais não restem vazios de conteúdo por falta de concretude.

Em razão das limitações políticas e orçamentárias, não é possível garantir todos os direitos sociais de todos os indivíduos ao mesmo tempo, por isso, garante-se, pelo menos, o mínimo para se viver com dignidade. Desse modo, “o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça” (BARCELLOS, 2008). Estes seriam os quatro pilares do direito ao mínimo existencial, pois sem eles não há condições de se viver, ainda que de forma mínima, com qualidade e com dignidade. Não é possível fixar abstratamente o conteúdo desse mínimo existencial, considerando que suas exigências variam de acordo com as condições econômicas, culturais e sociais de um povo. Todavia, alguns parâmetros são reconhecidos como necessários para uma vida digna, estando os direitos sociais à saúde, educação e habitação entre eles.

Ao estabelecer um núcleo de prestações e direitos dotados de maior importância teórica e prática, o mínimo existencial deve servir como elemento para a efetivação dos direitos sociais, tanto no momento do desenvolvimento de políticas públicas, como em sua concretização administrativa e jurisdicional, sem descuidar, é claro, de sua relatividade em função da coexistência de interesses diversos, bem como da limitação de recursos disponíveis. Desta forma, o mínimo existencial pode contribuir para a redução da subjetividade e do voluntarismo na conformação e garantia do direito à vida com um mínimo de dignidade. O mínimo existencial abrange todas as condições e elementos



necessários para a manutenção de uma vida digna, livre e participativa, possuindo estreita relação com a realização dos direitos fundamentais, amplamente considerados.

Ademais, o mínimo existencial possui uma dimensão negativa, impedindo que Estado e outros indivíduos atuem contra a obtenção ou manutenção de condições materiais indispensáveis para uma vida digna e uma dimensão positiva, que abarca prestações materiais vocacionadas à realização deste mínimo de existência digna. Nesse sentido, por ser a pobreza um fenômeno multifacetado, deve esta ser analisada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades. E, a partir dessa concepção, o Estado poderá elaborar políticas públicas no sentido de, efetivamente, contribuir para a diminuição da desigualdade social e da pobreza, em vez de preocupar-se, tão somente, com o aumento de renda da população, o que na prática não é o que acontece.

Os programas de combate à pobreza existentes no Brasil, em geral, possuem como característica principal a busca da atenuação da fome e da miséria, de forma urgente e imediata, compensando a situação de desemprego ou subemprego gerada pelo sistema econômico, mediante a transferência direta de renda. Porém, não visam à criação de empregos, à capacitação profissional, à redistribuição efetiva de renda, o que leva a percepção de que não são criados com a pretensão de alterar o sistema socioeconômico. Podem, assim, reduzir os impactos negativos da pobreza e da desigualdade social, ao oferecer a garantia de um mínimo existencial, mas não combatem a raiz do problema, que segue latente e crescente dentro do seio social.

## 2.2 A atuação do Estado na redução da pobreza e da desigualdade social

A desigualdade social brasileira, em sua maior parte, deriva de um processo histórico que durante muito tempo privilegiou poucos em detrimento de muitos. Durante todo o período monárquico, o Brasil foi palco de ações que culminaram em nossa atual realidade. A monopolização dos bens de produção, a concentração de renda, o latifúndio e a excessiva população escravizada, fizeram desta terra, no que diz respeito à situação social, um grande “feudo”, onde os “suseranos” e “vassalos” esbanjavam toda a riqueza que era produzida pelos braços dos “servos e camponeses”, enquanto esses, por sua vez, viviam em uma situação miserável. O Estado Absolutista era organizado sob os moldes monárquicos, e tinha como característica mais evidente a concentração de todos os poderes na mão do rei. Além disso, o governo absolutista controlava as atividades econômicas (com a criação de impostos, por exemplo), as funções administrativas e as Forças Armadas. A nobreza e o clero foram

gradativamente perdendo poder diante da ascensão da burguesia, classe que naquele momento histórico desempenhou papel revolucionário ao ajudar a acabar com os regimes feudais. (CÉSAR, 2011)

O absolutismo sufocou a sociedade, através da força e do arbítrio real, deste modo, com a evolução do pensamento humanista, sustentado pelo Iluminismo e pela Enciclopédia, o giro antropocêntrico e o espírito revolucionário da época, há o aparecimento do Estado Liberal de Direito, este imbuído pelos ideais da Revolução Francesa e seu sustentáculo – liberdade, igualdade e fraternidade. É justamente os dois primeiros princípios, Liberdade e Igualdade, a base do pensamento da sociedade liberal. O homem buscava espaço para se desenvolver, liberdade para viver e produzir, para isso, se fazia necessário o distanciamento da máquina estatal, e o crescimento do comércio, sob os ecos da Revolução Industrial, conclamava o homem para a mercancia. O Estado era considerado um mal, porém um mal necessário, devendo interferir minimamente nas relações sociais.

O termo “liberalismo” padece de um alto grau de polissemia, pois sua formação e maturação como doutrina econômica e ideologia social se desenvolveu ao longo dos séculos XVII a XX. Esse período de alta ebulição social, política e econômica assistiu ao surgimento do Estado Nação, à ascensão da burguesia, ao surgimento e predominância do mercado como principal instituição política e econômica e à progressiva internacionalização da economia e do comércio. (POLANYI, 1957, p. 163) O Estado tornou-se instrumento de proteção e defesa da liberdade dos indivíduos. O governante passou a estar subordinado à legislação vigente, estando impossibilitado de agir de forma ilimitada. Trata-se da ideia do Estado de Direito (“*la limitation de l’État par le droit*”<sup>2</sup>) que surgiu a partir da oposição histórica entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca.

Ao contrário dos direitos da era absolutista, que se fundavam na preservação dos interesses do Estado, os direitos defendidos pelos revolucionários fundavam-se na salvaguarda dos interesses dos indivíduos. O Estado não tinha outro fim senão proteger os direitos individuais, que eram naturais e absolutos (MONREAL, 1988). Desse modo, verificase que “a ordem do direito natural moderno é individual”, ou seja, os direitos fundamentais não decorrem de concessão do Estado ou de um acordo feito pela sociedade, sendo inatos, inalienáveis e precedem qualquer tipo de organização social (LOPES, 2009). A nova ordem criada pelo Estado Liberal tem como aspecto central um mercado natural no qual a pauta de atuação de todos os participantes é a realização de seus interesses individuais sem amarras,

---

<sup>2</sup> Em tradução livre: a limitação do Estado pelo Direito. CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. *Libertés et droits fondamentaux*. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 16.

em substituição a um mercado artificial, prenhe de restrições sobre a produção (corporações de ofício) e calcado pela insegurança gerada pelo poder incontrastável do soberano (MOREIRA, 1973, p. 74).

O Direito foi posto à disposição da liberalização econômica por intermédio da criação de institutos como o negócio jurídico e o contrato e da consequente elevação da liberdade contratual a axioma central do ordenamento (GOMES, 2000, p. 6). A igualdade estritamente formal das partes asseguraria o equilíbrio entre os contratantes e o contrato de trabalho era regido exclusivamente pela vontade das partes, sem as limitações das corporações de ofício ou os laços feudais de mútuo auxílio e subserviência. A ideia central do Estado Liberal de Direito era justamente a abertura de mercado e a limitação do poder estatal. Todavia, a admissão da necessidade de intervenção na economia pelo Estado ampliou os contornos da ordem liberal e deu margem, em um momento de ruptura, à passagem para um modelo de Estado que intervém na ordem econômica e social. A crise do modelo liberal foi engendrada dentro dele e, pior, foi uma tentativa de perpetuá-lo.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento das organizações operárias elevou a questão dos direitos sociais à categoria de condicionante da plena participação política dos vários segmentos da sociedade (REGONINI, 1983, p. 416). Nesse contexto, como consequência do clamor das massas e dos desafios econômicos postos a seu cargo, nasce no século XX o Estado Social de Direito, que foi um modelo de Estado historicamente determinado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e que veio superar o neutralismo e o formalismo do Estado Liberal de Direito. O adjetivo “social”, dessa maneira, refere-se “à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social” (SILVA, 1999, p. 119).

Assim sendo, destaca-se que o moderno Estado Social de Direito não abandonou as conquistas do Estado Liberal de Direito, diante do arbítrio que motivou a Revolução Francesa. Neste sentido pode-se falar em um Estado Social de Direito como segunda fase do constitucionalismo moderno, que incorpora a primeira e a ela adiciona um componente social. Dentro desse esquema, o cerne da questão é articular os direitos e liberdades individuais com os direitos sociais, de modo a “articular igualdade ‘jurídica’ (à partida) com igualdade social (à chegada) e segurança jurídica com segurança social” (MIRANDA, 1997, p. 96).

Destacam-se os ensinamentos de Paulo Bonavides (2012) a respeito das quatro categorias referentes ao Estado Social de Direito. A primeira concepção faz correspondência com o surgimento deste modelo de Estado, em meados do século XX, quando havia a concepção do caráter meramente programático das normas a respeito dos direitos sociais. Era,

pois, um Estado Social de Direito com índole conservadora, visto que somente de forma indireta os trabalhadores eram beneficiados, porquanto a garantia dos interesses do empresariado ainda era o principal enfoque de atuação. A normatividade da Constituição Federal dependeria da “boa vontade” do legislador, que é o órgão competente para complementar e tornar real as previsões constitucionais.

Após, com o aumento do número de países que passaram a adotar o regime democrático, já no final do século XX, surgiu à segunda concepção de Estado Social de Direito como aquela cujos pilares são a igualdade e a justiça social. É um Estado “muito mais ativo e participante muito mais energético e inclinado à tutela e proteção dos trabalhadores do que dos senhores e donos do poder econômico”. Seria a concepção adotada pelo Brasil, por exemplo – o que não significa dizer que esta concepção é alcançada em sua totalidade, pois se sabe dos problemas relacionados à desigualdade social e à pobreza, e da inefetividade de alguns direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. A terceira concepção de Estado Social de Direito seria aquela em que há a opção pela adoção do socialismo democrático. Adota o modelo de estatização empresarial e de intervencionismo mais rigoroso na economia. E, por fim, a quarta concepção de Estado Social de Direito seria a que exclui o regime democrático ao se vincular a regimes autoritários e ditatoriais. (BONAVIDES, 2012)

Ao mesmo tempo em que se aumentam os gastos públicos com a execução de políticas públicas, aumenta-se o potencial transformador dos indivíduos e a sua capacidade de emancipação social e econômica. O investimento nas liberdades e nas oportunidades dos indivíduos gera, entre outros benefícios, capacitação profissional, maior crescimento econômico em longo prazo, diminuição da violência, circulação da economia e, conseqüentemente, maiores retornos financeiros ao Estado. Igualmente, a garantia de direitos sociais básicos, como a saúde, a educação, a habitação, a seguridade social, o trabalho, entre outros, não “deseducam o indivíduo”, pelo contrário, contribuem para a educação e para a formação cidadã, para a formação de verdadeiros atores sociais. Assim, o Estado Social de Direito continua em permanente desenvolvimento, visando ao melhor atendimento dos interesses da sociedade.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, e sob influência dos tratamentos desumanos e degradantes provenientes do holocausto, tem ascensão a dignidade da pessoa humana enquanto valor fundamental a reger toda a ordem jurídica, conforme Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Neste sentido é o entendimento de Pelegrini (2004, p. 05), segundo o qual “o princípio da dignidade da pessoa humana surge como uma conquista em determinado momento histórico. Trata-se de tutelar a pessoa humana possibilitando-lhe uma

existência digna, aniquilando os ataques tão frequentes à sua dignidade”. A partir de então o Estado Social de Direito dá lugar ao Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Para tanto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, traz alguns objetivos fundamentais que devem ser perseguidos pelo ente estatal em prol do interesse público, a saber:

Artigo 3º. Constitui objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária (o Estado tem de propiciar todos os meios para que a democracia seja exercida. Esse preceito foi estabelecido para os brasileiros no intuito de proporcionar bem estar, qualidade de vida e harmonia social. Contudo, ainda não é uma realidade vista na prática, existem mecanismos constitucionais de garantia, porém muitos indivíduos ainda não sabem como usá-los);

II - garantir o desenvolvimento nacional (o desenvolvimento nacional dá-se pelo aperfeiçoamento do ser humano, das propriedades e das Instituições. Que esse desenvolvimento seja estendido à política, a economia, a vida social e a todas as áreas que contribuam para o aperfeiçoamento da nação);

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (podemos entender que é objetivo da nossa República tomar medidas de governo que possibilite uma igualdade de condições para todos os cidadãos. Medidas essas que tragam melhorias para áreas como educação, saúde e emprego, dando às classes mais pobres maiores possibilidades a esses direitos);

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (todo direito e todo dever tem de ser estendido a qualquer indivíduo, respeitando-se as normas da constituição e até aonde for o direito do próximo).

Atualmente, a Constituição Federal, especialmente em seu artigo 3º, é explícita ao determinar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a promoção do bem comum, e a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais do Estado. No atual Estado Democrático de Direito essas finalidades estão em pauta, porém, as ações e o planejamento de políticas públicas para o alcance desses fins são ineficientes e, em muitos casos, inexistentes. Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 107) disserta que não basta assegurar a todos a igualdade jurídica, no sentido da igualdade perante a lei, ou do gozo idêntico dos direitos civis e políticos, bem como da igualdade de participação nos ônus públicos, é indispensável garantir a igualdade de todos os indivíduos nas condições iniciais de vida social.

Os direitos fundamentais apresentam-se inicialmente como limitantes da interferência do Estado na liberdade individual. O rol dos chamados direitos fundamentais de primeira dimensão incluem os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de

expressão, a liberdade religiosa, à participação política e à inviolabilidade do domicílio. Estes direitos, que são fundamentais em sentido estrito, necessitam apenas da abstenção do Estado, para que este não imponha obstáculos à realização dos mesmos. Porém, algumas das metas estabelecidas no artigo 3º da Constituição Federal, como a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais, somente serão satisfeitas com a implementação de políticas públicas para a garantia dos chamados direitos de segunda dimensão, que são os direitos sociais. Desde o século XX, o Estado, numa atuação positiva e prestacional, passou a se preocupar com as necessidades da população e deve pensar em alternativas rumo ao desenvolvimento.

As soluções encontradas passaram a ser transformadas em políticas públicas concretas, nas mais diversas áreas de atuação da Administração Pública, conferindo à sociedade maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Assim, torna-se relevante analisar as políticas públicas, que se apresentam como o principal instrumento de efetivação dos direitos sociais e de combate à pobreza. Em geral, entendem-se políticas públicas como instrumento ou conjunto de ações dos governos (SOUZA, 2006), uma ação elaborada no sentido de enfrentar um problema público (SECCHI, 2012) ou um “[...] conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos” (RUA, 1998, p. 731).

As políticas públicas existem e são executadas em todas as esferas de governo do país, ou seja, há ações em nível federal, estadual e municipal. E por serem programas relacionados com direitos que são garantidos aos cidadãos, as políticas públicas existem nas diversas áreas de atuação tais como, educação, saúde, lazer, moradia, assistência social, trabalho, entre outras. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. (SOUZA, 2006, p.25) Para que as políticas públicas transformem uma sociedade é preciso o engajamento de atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, além de negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.

“Tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo”. (RODRIGUES, 2011, p.25) As políticas públicas são o conjunto de ações e programas governamentais em determinada área que afeta diretamente a vida dos cidadãos envolvidos, mediante o atendimento de necessidades básicas. Pode-se afirmar, ademais, que políticas públicas são,

antes de tudo, atividades ou o conjunto de atividades voltadas à consecução de determinados objetivos sociais. (DRAIBE, 1998)

Reinaldo Dias e Fernanda Matos (2011, p. 09) afirmam que as características das políticas públicas são as seguintes: a) estabilidade, uma vez que as políticas públicas perduram no tempo, o que não significa que elas sejam imutáveis; b) adaptabilidade, no sentido em que elas são ajustáveis conforme as circunstâncias e o momento histórico, econômico e social vivido; c) coerência, na medida em que necessitam de outras políticas públicas complementares para que seus efeitos e impactos sejam maximizados (deve haver uma comunicação entre as políticas públicas adotadas); d) coordenação por autoridade pública, responsável pela implementação e execução das ações; e) qualidade na implementação, significando capacitação dos responsáveis pela execução das políticas; f) interesse público, já que a atuação deve existir em prol do bem comum, considerando as necessidades da sociedade envolvida; g) eficiência, significando a alocação responsável dos recursos públicos destinados à implementação das políticas públicas e retornos sociais concretos.

Dessa forma, verifica-se que é mediante a implementação de políticas públicas que o Estado concretiza os direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Em outras palavras, a “Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas” (BUCCI, 2008). Afirma-se que “somente o Estado possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídico-legal indispensáveis à produção consequente e duradoura de políticas públicas” (GONÇALVES, 2006). Estas ações, legítimas e juridicamente estruturadas, visam à alteração da realidade social existente, ao atendimento das necessidades básicas, à efetivação dos direitos sociais, garantindo-se a consecução da dignidade da pessoa humana e dos demais preceitos constitucionais.

### **3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL**

Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 60) bem define a dignidade da pessoa humana como a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando em um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa integridade contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano. A dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito,

inerente à República Federativa do Brasil. Sua finalidade, na qualidade de princípio fundamental, é assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser respeitados pela sociedade e pelo poder público, de forma a preservar a valorização do ser humano.

Nessa perspectiva, a noção de mínimo existencial, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (artigo 1º, inciso III, e artigo 3º, inciso III, ambos da Constituição Federal), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar à pessoa acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, à proteção integral da criança e do adolescente, à saúde, à assistência social, à moradia, à alimentação e à segurança. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA, 1948, artigo XXV)

A dignidade da pessoa humana está erigida como princípio matriz da Constituição Federal, imprimindo-lhe unidade de sentido, condicionando a interpretação das suas normas e revelando-se, ao lado dos direitos e garantias fundamentais, como cânone constitucional que incorpora as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro (PIOVESAN, 2000). Ainda nesse contexto de conferir à dignidade da pessoa humana um *status* de princípio fundamental, essencial, fonte de todo ordenamento jurídico brasileiro, manifesta-se o STF: (...) o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa - considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) - significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo (...). (MELLO, 2009)

O mínimo existencial não possui definição doutrinária exata ou um conceito concreto do que é, não sendo possível encontrar na legislação brasileira a definição do mínimo existencial, tampouco uma unanimidade doutrinária acerca do tema. Todavia, o mínimo existencial está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, consagrada no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. (BRASIL, 1988). Sobre o surgimento do mínimo existencial na doutrina contemporânea, Luis Roberto Barroso (2016, p. 214) assevera que o conceito de mínimo existencial expressa o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa, assim, se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado.



É possível compreender que o mínimo existencial é um conceito novo no âmbito constitucional, sendo um conjunto de condições materiais essenciais e elementares, em que o objetivo é resguardar a dignidade da pessoa humana. O mínimo existencial, conhecido também como mínimo social, está atrelado aos direitos sociais, partindo da ideia de que o Estado tem que prestar uma ação positiva mínima aos hipossuficientes, pessoas estas que não possuem formas autônomas de se manterem com uma estabilidade de vida financeira mínima. Dessa forma, é necessária uma intervenção Estatal, com o objetivo de preservar o mínimo existencial, com o pressuposto da dignidade da pessoa humana, garantindo que todas as pessoas hipossuficientes tenham o mínimo existencial que a Constituição Federal determina.

Os direitos sociais, de acordo com a tradicional doutrina, representam as conquistas sociais adquiridas por meio de movimentos sociais, ao decorrer da história mundial, surgidos, sobretudo, a partir do período da Revolução Industrial. São denominados também como direitos fundamentais de segunda dimensão, pois demandam uma prestação positiva do Estado para que ocorra sua efetivação, e está intimamente ligado com a dignidade da pessoa humana no convívio social. (BARROS, 2016). De um lado, a Constituição Federal de 1988 garante o mínimo necessário (material, psicológico e social) para que o cidadão tenha condições de sobrevivência. E de outro, o Estado deve garantir o direito à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à educação, à previdência, ao amparo, à assistência aos necessitados, garantindo, conseqüentemente a dignidade da pessoa humana.

Para que qualquer política pública ultrapasse o plano das ideias e seja implementada com o fito de atender às necessidades dos cidadãos, torna-se imprescindível a disposição normativa a respeito do tema, indicando de que forma esta ação poderá ser executada e os procedimentos que deverão ser adotados para tanto. Nesse contexto, compete à Administração Pública efetivar os comandos constitucionais e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado com políticas públicas. (BARCELLOS, 2008) A positivação dos princípios, diretrizes e metas relacionados às políticas públicas são necessárias para garantir a vinculação dos agentes à sua observância, diminuindo a discricionariedade e a arbitrariedade das ações da Administração Pública.

A finalidade do Estado, portanto, é “oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e para tanto assegure a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa” (DIAS, 2011, p. 9). O oferecimento dessas condições se dá a partir da elaboração, da implementação e da execução de políticas públicas, voltadas ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos e à efetivação dos seus

direitos sociais. Essas políticas públicas, conforme já demonstrado, encontram amparo no texto constitucional e infraconstitucional, mediante a positivação dos princípios, das diretrizes, das metas e dos procedimentos a serem adotados pela Administração Pública. A produção de políticas públicas requer a observância de um procedimento de elaboração e organização, visando ao melhor atendimento dos interesses sociais, mediante a alocação de recursos públicos de forma responsável.

Conforme já explanado, as políticas públicas não se concretizam a partir da promulgação da Constituição Federal ou de lei editada pelo legislador ordinário. Diversas etapas necessitam ser concluídas antes de uma política pública ser executada e concretizada. Assim sendo, destaca-se a importância e a necessidade da participação da sociedade no processo de elaboração e implantação de políticas públicas, mediante audiências públicas e outros canais de comunicação e interação com o cidadão (por exemplo, por meio de sítios eletrônicos), afinal, são os cidadãos que serão atingidos diretamente pelas medidas adotadas, e é o interesse público, ou o bem comum, a finalidade primordial de toda a atuação da Administração Pública. Nesse sentido, as políticas públicas podem ser analisadas como “ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções políticas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade”. (DIAS, 2011)

A implementação das políticas públicas é um processo complexo, uma vez que envolve fatores políticos e sociais. Diversos atores estão envolvidos na execução de uma política pública, tais como organizações e associações da sociedade civil, empresas que executarão as medidas, órgãos públicos locais, estaduais e nacionais, população a ser atingida pelas medidas adotadas, entre outros. Como a política pública é a forma de realização dos direitos sociais, toda avaliação deve ser realizada sob o ponto de vista de sua relevância social, assim, deve-se verificar se a política pública é adequada aos anseios da comunidade, se a condição de vida dessas pessoas mudou, se os fins atingidos correspondem aos meios e aos objetivos iniciais voltados ao interesse público.

Isso porque, as políticas sociais são ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades sociais estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HOFLING, 2001) Entende-se que as políticas públicas sociais podem ser desenvolvidas de duas formas simultâneas: a) criação de políticas públicas universais, porém cujo enfoque é o atendimento aos mais necessitados, e b) criação de políticas públicas específicas de combate à pobreza, que surgem a partir de pressões políticas, ideológicas, históricas, culturais e econômicas. As políticas públicas de transferência de renda, como o

Programa Bolsa Família são, assim, exemplos de políticas sociais com o objetivo específico de erradicar ou reduzir a pobreza no país. Estas políticas sociais possuem o objetivo de buscar a equidade que, por sua vez, implica na satisfação das necessidades básicas dos cidadãos.

Barros, Henriques e Mendonça (2001) mostram-nos que os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira – tanto na distribuição de renda como na distribuição de oportunidades de inclusão econômica e social. Ou seja, o Brasil não é um país pobre, mas sim um país que contém uma sociedade desigual, onde a concentração de renda é maior nas mãos de uma minoria. O que faz com que essas desigualdades existentes não sejam devido a uma escassez de recursos, mas sim a má distribuição deles. Por isso, não são necessárias só políticas públicas eficazes, mas também, é preciso localizar as prioridades no Brasil para direcionar as políticas públicas para essas áreas, além de ser necessário maior controle e fiscalização acerca do seu direcionamento aos indivíduos que realmente dela necessitam, e para saber se realmente estão atendendo aos objetivos a que se propõem, só assim alcançaremos um avanço significativo no que diz respeito ao combate à pobreza e minimização das desigualdades sociais.

### 3.1 Políticas públicas de transferência de renda e seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade social

No ano de 2001, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto n. 3.877 de 24 de julho, com apenas 03 (três) artigos, instituiu o Cadastro Único, com o objetivo de informatizar a situação de pobreza da população brasileira, e com essas informações iniciou alguns programas sociais, tais como Bolsa Escola, Vale Gás, entre outros. No entanto, no ano de 2007, o referido decreto foi totalmente revogado pelo Decreto n. 6.135 de 26 de junho. O novo Decreto descreve quem serão as famílias que deverão ser cadastradas, o conceito de família, domicílio, família de baixa renda, renda familiar mensal e renda familiar per capita. De acordo com o artigo 2º do Decreto n. 6.135/07, o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal é definido como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público.

A elaboração de políticas públicas, principalmente na esfera municipal, envolve uma série de desafios, dentre os quais se destacam a escassez de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, e todos esses fatores encarecem a execução de uma política pública. Como

supracitado, o Cadastro Único para programas sociais do governo federal – CadÚnico, trata-se de um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileira que são consideradas baixa renda, e que deve ser utilizado para a seleção de beneficiários dos programas sociais do Governo Federal. O conceito de baixa renda para o parâmetro do Cadastro Único encontra-se no artigo 6º do Decreto n. 6.135/07, entendendo-se como família de baixa renda aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos. Vale destacar que, apesar do objetivo do Governo Federal ser cadastrar todas as famílias brasileiras que são baixa renda, o fato de elas serem cadastradas não garante que estarão participando dos programas sociais de transferência de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família. Conforme previsto no artigo 6º do Decreto n. 6.135/07, o cadastramento será realizado pelos Municípios, observando alguns critérios:

Artigo 6º. O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico, nos termos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observando-se os seguintes critérios:

I - preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

II - cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família;

III - o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar (RF), maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher;

IV - as informações declaradas pela família serão registradas no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros julgados necessários:

a) identificação e caracterização do domicílio;

b) identificação e documentação civil de cada membro da família;

c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento. (BRASIL, 2007)

Por ser de responsabilidade dos Municípios o cadastramento das famílias, cabe a este ente federativo elaborar um planejamento com estratégias para que todas as famílias sejam cadastradas. Em síntese, o Município, em parceria com o Estado, treina as equipes que atuarão como entrevistadores, para que estes conheçam os conceitos e as regras de cadastramento, a fim de garantir a qualidade cadastral. Estes entrevistadores preenchem os formulários, que tanto podem ser impressos como eletrônicos (direto no sistema), em seguida conferem as informações e dão o cadastro para a família assinar. Orientam a família quanto à fidedignidade das informações e arquivam os formulários em local adequado por cinco anos. Ressalta-se que os dados do cadastro deverão ser atualizados pela família em no máximo 02 (dois) anos, ou sempre que houver mudança nos dados informados no cadastro anterior, vejamos o previsto no artigo 7º do Decreto n. 6.135/07:

Artigo 7º. As informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (BRASIL, 2007)

Os programas que utilizam os dados do cadastro no processo de seleção das famílias a serem atendidas são chamados Programas Usuários. Alguns dos mais conhecidos Programas Usuários do Cadastro Único do governo federal são o Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Minha Casa Minha Vida. Mas dezenas de outros utilizam as informações cadastradas para atender às famílias inscritas. Vejamos abaixo os principais programas federais que utilizam os dados do Cadastro Único:

- a) Bolsa Escola – O objetivo do programa era incentivar a permanência de crianças de famílias pobres na escola. Destinava-se a famílias com renda *per capita* inferior a R\$140,00 e que tinham crianças e adolescentes de 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular. O benefício mensal era de R\$32,00 por criança / adolescente, e cada família podia ter no máximo 05 crianças / adolescentes inscritos no programa, sendo exigida a contrapartida de frequência à escola em 85% das aulas. (SANTANA, 2007, p. 4)
- b) Auxílio Gás – O objetivo do programa era subsidiar, para as famílias pobres, a compra de botijão de gás para cozinhar. Era destinado a famílias de baixa renda que estavam inscritas no Programa Bolsa Escola e no Cadastro Único dos programas sociais do governo federal. O auxílio gás tinha um diferencial de pagamento em relação aos programas sociais, oferecia um valor de benefício mensal de R\$7,50 que era pago a cada bimestre. O benefício era pago somente a cada dois meses, e cada família recebia R\$15,00. (SANTANA, 2007, p. 4)
- c) Fome Zero - O programa do governo federal de combate à fome visava garantir a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Tinha com objetivo assegurar três refeições por dia para todos os brasileiros, na medida em que ampliava o acesso à alimentação e criava portas de saída da situação de exclusão. (SANTANA, 2007, p.4)
- d) Bolsa Alimentação – Foi direcionado pra melhorar as condições de saúde e nutrição de gestantes e nutrizes (mães que estejam amamentando filhos com até seis meses de idade) e também para crianças com seis meses de vida a onze meses de idade, em famílias com renda *per capita* de até R\$140,00. O benefício é vinculado a uma agenda de participação em ações básicas de saúde, como exames pré-natal, vacinação,

acompanhamento do crescimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas de saúde. (SANTANA, 2007, p. 4)

e) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) – O programa compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e articula um conjunto de ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil e que não estejam na condição de aprendiz, a partir de 14 anos. (MDS, 2018)

f) Programa Bolsa Família – Programa de transferência de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para participar, a família deve ter renda per capita de até R\$ 178,00 e fazer o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. A composição familiar determina os benefícios a que a família terá direito. (MDS, 2018)

Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados pela Constituição Federal, alhures referidos, está o de promover o bem de todos. Os programas de transferências condicionadas de renda (TCR) que consistem na transferência direta de dinheiro às famílias ou aos indivíduos pobres, mediante certos compromissos, geralmente aqueles que implicam um investimento no capital humano como a frequência regular de seus filhos à escola ou a centros de saúde, é uma possibilidade de minorar as consequências das desigualdades sociais que assolam o Brasil, fazendo a pobreza alastrar-se por seu território.

Diante da cruel realidade de milhões de crianças brasileiras que trabalham para ajudar no sustento do seu lar, criou-se, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Outros programas sociais foram sendo criados, tais como o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação, todos no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e, que foram continuados pelo governo sucessor, ou seja, pelo Presidente José Inácio Lula da Silva, até o momento que foram unificados em um único programa federal, o Programa Bolsa Família. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS foi criado em janeiro de 2004, com o objetivo da integração das políticas públicas nas áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação infantil e transferência de renda, e o Programa Bolsa Família é fruto dessa tendência. (ABREU, 2011)

Destaque para a relação de vinculação entre os fundamentos constitucionais e a atuação dos poderes públicos quando da operacionalização de políticas públicas carecidas na esfera de uma efetiva realização dos direitos sociais. Tome o caso do princípio da dignidade da pessoa humana que impõe ao Estado a meta permanente de proteção, promoção e realização concreta de uma vida digna, com o dever de remover os obstáculos que lhe sejam

contrários (SARLET, 2008). Segundo Santana (2007), os programas de transferência de renda surgiram como uma alternativa para combate à pobreza. Eles foram concebidos segundo a ideia de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes.

Alguns deles, embora tragam no próprio nome à destinação do benefício como Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, também são concebidos segundo a ideia de que o beneficiário é portador de habilidade para o exercício da cidadania e podem comportar-se como agentes econômicos eficazes no mercado de modo a trazer benefício não só para si e sua família, mas para inserir-se num contexto mais amplo de relações por meio das quais podem paulatinamente mitigar os efeitos da condição de pobreza. As políticas públicas devem assegurar o crescimento sustentado da economia do país, criando empregos e aumentando a renda dos cidadãos brasileiros. Em foco, as políticas sociais de cunho universal que tenham como objetivos a igualdade de oportunidades.

Não se pode combater a exclusão social por meio de iniciativas que transformem as pessoas em beneficiários passivos e permanentes de programas meramente assistenciais. Ao contrário, é fundamental fortalecer pessoas e comunidades para que sejam capazes de satisfazerem suas necessidades e tenham condições de melhorar sua qualidade de vida. Não há que se tornar uma população pedinte de uma esmola oficial. O objetivo das políticas públicas não pode ser resumido em dar dinheiro, um provimento mínimo para as famílias. Faz-se misto promover a dignidade e a cidadania. No tocante aos programas de transferência de renda, certo é que a simples transferência de renda à população mais carente não garante, por si só, o desenvolvimento da região e a independência dos seus beneficiários.

Para tanto, é necessário que a referida transferência de renda seja praticada simultaneamente com outros programas tais como, políticas nas áreas de saúde, saneamento básico, educação, e outras, sempre ligadas diretamente às condições de vida da população, ao desenvolvimento auto sustentado, à independência financeira, e à dignidade dos indivíduos. É indispensável que os poderes públicos assegurem o efetivo acesso dos indivíduos e de suas famílias ao mínimo existencial que livre essas pessoas da fome e atenuem essas mazelas. Extrai-se dessa realidade a necessidade de mecanismos de transferência de renda que possibilitem, pelo menos, esse acesso ao mínimo de consumo diário de alimentos, sem esquecer-se que tais políticas de transferência de renda deveriam, na verdade, abranger mais que o suficiente para a sobrevivência física, portanto, prover renda suficiente para uma vida digna com a adequada alimentação e demais elementos que devem compor a vida de qualquer cidadão. A efetividade do mínimo existencial tem uma importância ímpar em sua dimensão

prestacional, que através das políticas públicas de distribuição de renda e serviços promovem a justiça social e, por conseguinte, a dignidade da pessoa humana.

### 3.2 O advento da Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e a regulamentação do Programa Bolsa Família

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família surgiu com a finalidade de unificar os programas de transferência de renda até então existentes, principalmente o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, para racionalizar e simplificar o acesso da população aos programas assistenciais. (SILVA, 2010) Os objetivos do programa, de acordo com o artigo 4º do Decreto n. 5.209/04, que regulamenta o Programa Bolsa Família, são os seguintes: a) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social, b) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, c) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, d) combater a pobreza e, e) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O Programa Bolsa Família foi implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) contando com auxílio dos Municípios, que apresentam importante papel no controle do programa e no repasse das verbas aos beneficiários. A descentralização da gestão e da execução do programa está prevista no artigo 8º da Lei nº 10.836/04. Aos Municípios cabe a identificação das famílias que serão beneficiadas, recolhendo informações atinentes ao cadastro. Ademais, em relação às condicionalidades, as Secretarias de Saúde e Educação dos Municípios devem repassar as informações aos Ministérios da Saúde e da Educação e prestar contas de suas atividades. Por sua vez, os Estados possuem a função de apoio técnico e de fiscalização dos municípios envolvidos.

O § 14 do artigo 2º da Lei n. 10.836/04 expõe que o pagamento será realizado preferencialmente à mulher. Ela deverá ser a responsável pela retirada do benefício, bem como pela gestão dos gastos em âmbito familiar. Desde o momento do cadastro, ela deve ser indicada como a responsável pela unidade familiar. Esta regra, embora não seja absoluta – o que significa que homens podem ser responsáveis pelo recebimento do benefício – objetiva conferir maior autonomia ao gênero feminino que, sobretudo nas regiões mais pobres do país, ainda sofre em razão da dependência e da subordinação ao marido.



A concessão de benefícios, atribuição exclusiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é exercida operacionalmente pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), com base, principalmente, nas estimativas de pobreza em cada Município e no quantitativo de famílias habilitadas e selecionadas para uma determinada folha de pagamentos, a partir de informações constantes do Cadastro Único. A Portaria GM/MDS n. 341, de 7 de outubro de 2008, regulamenta a habilitação, seleção e concessão de benefícios do Bolsa Família. Com relação ao Programa Bolsa Família, os valores referenciais para definição de pobreza e extrema pobreza foram inicialmente definidos na própria Lei n. 10.836/04 e atualizados pelo Decreto n. 6.917, de 30 de julho de 2009. Atualmente, o Programa Bolsa Família beneficia cerca de 14,2 milhões de famílias. Os benefícios são concedidos às famílias com renda *per capita* de até R\$89,00 (sendo consideradas extremamente pobres) ou de até R\$178,00 (sendo, então, consideradas pobres). Trata-se do maior programa de transferência de renda do país.

A inclusão da família no Programa Bolsa Família para a concessão de benefícios é feita exclusivamente entre as famílias cadastradas no Cadastro Único. No entanto, o cadastramento de uma família não resulta na imediata concessão do benefício pelo Programa Bolsa Família. Depende da situação no Cadastro Único, da disponibilidade de recursos do governo federal e do cronograma de expansão do programa. Assim, nem todas as famílias inscritas no Cadastro Único são incluídas no Programa Bolsa Família. Como o Cadastro Único registra famílias com diferentes valores de renda por pessoa, apenas o subconjunto das famílias cadastradas com renda compatível para o Programa Bolsa Família pode ser periodicamente habilitado à concessão de benefícios. Cabe ressaltar que a concessão de benefícios pelo Programa Bolsa Família é feita de maneira impessoal, por meio de um sistema informatizado, que concede benefícios de acordo com o cronograma de expansão do programa. (MDS, 2018)

As famílias constantes do Cadastro Único em cada Município são priorizadas segundo o critério da renda por pessoa, da menor para a maior renda. O valor que a família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa Bolsa Família. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária. Os benefícios são concedidos mediante a seguinte forma:

- a) Benefício Básico, no valor de R\$ 89,00, é pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00).
- b) Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos (até 5 crianças por família), no valor de R\$41,00, é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15

anos de idade em sua composição. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade .

c) Benefício Variável Vinculado à Gestante, no valor de R\$ 41,00, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. São repassadas nove parcelas mensais, e o benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.

d) Benefício Variável Vinculado à Nutriz, no valor de R\$ 41,00, é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

e) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 48,00 (até dois por família), é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.

f) Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família, Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 89,00 de renda por pessoa. (MDS, 2018)

Vale ressaltar a exigência do cumprimento de certas condicionalidades para a aquisição dos benefícios. De acordo com o artigo 3º da Lei n. 10.836/04, são as seguintes: no caso de família com jovens em idade escolar, comprovar frequência de 85% em estabelecimento de ensino regular; em havendo crianças de 0 a 6 anos, seguir o calendário de vacinação; as gestantes devem observar os exames pré e pós-natal e comprovar acompanhamento nutricional nesta condição e em fase de amamentação; além de outras condições que podem ser criadas por regulamento. (BICHIR, 2010) O Programa Bolsa Família tem um papel fundamental em reforçar o acesso das famílias à educação e à saúde, por meio de alguns compromissos, chamados condicionalidades. Mas não são apenas os beneficiários que têm a responsabilidade de cumprir esses compromissos. O poder público também deve ter um foco nessas famílias ao garantir a elas a oferta e a qualidade dos serviços.

Caso haja descumprimento dessas condicionalidades, o Programa Bolsa Família aplica efeitos gradativos, começando com uma advertência, que não afeta o recebimento do benefício. Quando o descumprimento se repete em um período de até seis meses, há o bloqueio, que impede que as famílias recebam o benefício por um mês, embora esse valor possa ser sacado depois. Se, após o bloqueio, houver novo descumprimento em até seis meses, o benefício fica suspenso por dois meses, sem possibilidade de a família reaver essas parcelas. O efeito mais grave é o cancelamento do benefício, mas isso é uma exceção, pois o descumprimento dos compromissos do programa de forma reiterada pode ser um sinal de que a família está em maior vulnerabilidade. Assim, famílias nessa situação só podem ser

desligadas do Bolsa Família depois de passarem por acompanhamento pela área de assistência social no município. O processo segue regras específicas da gestão de condicionalidades. (MDS, 2018)

#### **4 IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PRATA/PB**

O município de Prata/PB está localizado na Mesorregião da Borborema e na Microrregião do Cariri Ocidental. Sua população foi estimada em 2010 pelo IBGE em 3.854 habitantes. Ocupa uma área de 192.012 Km<sup>2</sup> e limita-se com o estado de Pernambuco e com os municípios de Ouro Velho, Amparo, Sumé e Monteiro. Hoje estimasse aproximadamente 4.141 habitantes no município. Destaca-se que a economia do Município de Prata/PB é relativamente pequena, sendo assim, o Município depende muito de aposentadorias e do funcionalismo público, e a principal fonte de renda da população é proveniente da prefeitura.

A cidade de Prata/PB, embora dependa muito do Fundo de Participação Municipal (FPM), conta com o comércio local, que vem se expandindo nos últimos anos e assim gerando renda. Cabe destacar que a cidade também tem como fonte econômica a caprinocultura, e conta com a Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos da Prata (ACCOP), que atua no beneficiamento de leite caprino para o governo da Paraíba, e com o nome Pratalac (desde 1998) comercializam além do leite de cabra, queijos e doce de leite. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família se apresenta como mais uma alternativa de renda para uma parcela das famílias que vivem no município de Prata/PB. O programa foi implementado no município pela Secretaria de Assistência Social que, no período, era localizada na Prefeitura municipal de Prata, no ano de 2004.

O Cadastro Único para programas sociais do município de Prata/PB reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Essas informações permitem ao governo federal conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais (SAGI-MDS). No município de Prata/PB, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em setembro de 2018 era de 1.143 dentre as quais: a) 711 com renda per capita familiar de até R\$ 85,00; b) 49 com renda per capita familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; c) 149 com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo; e d) 234 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

Na cidade de Prata/PB há 685 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo que 593 da população feminina são titulares do benefício. Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 40,74% da população total do município, e inclui 277 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. No mês de agosto de 2018 foram transferidos R\$ 118.730,00 às famílias beneficiárias do programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 173,33 por família. Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78. A cobertura do programa é de 127,32% em relação à estimativa de famílias pobres no município. Essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (SAGI, 2018)

O município já alcançou a meta de atendimento do programa. O foco da gestão municipal deve ser a manutenção da atualização cadastral dos beneficiários, para evitar que famílias que ainda precisam do benefício tenham o pagamento interrompido. A qualidade dos dados cadastrais aumenta a possibilidade de que todas as famílias pobres e extremamente pobres do município sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. (SAGI, 2018)

No município de Prata/PB, 548 crianças e jovens de 6 a 17 anos do Programa Bolsa Família precisavam ter a frequência escolar acompanhada no último bimestre. Dessas, foram acompanhadas 531. Portanto, 96,90% das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Programa Bolsa Família tiveram a informação de frequência escolar registrada nesse período. A média nacional é de 91,07% de acompanhamento na educação. Logo a cidade possui um acompanhamento da frequência escolar acima da média nacional. No entanto, é fundamental que a gestão municipal do Programa Bolsa Família continue procurando identificar os beneficiários que estejam sem informação ou com informação desatualizada sobre a escola em que estudam (“não localizados”), realizando ações de orientações às famílias para que informem nas secretarias escolares quando suas crianças e jovens forem beneficiários do Programa Bola Família e para que atualizem o Cadastro Único quando eles mudarem de escola, ou ainda realizando a busca ativa de beneficiários que estejam fora da escola (SAGI, 2018).

Na área da Saúde do município de Prata/PB, 618 famílias foram acompanhadas no último semestre. As famílias que devem ser acompanhadas na saúde são aquelas que possuem crianças de até 7 anos e/ou mulheres gestantes. Conseguiu-se acompanhar 517 famílias, o que corresponde a um acompanhamento de 83,66%. A média nacional de acompanhamento na

saúde é de 72,76%. Assim, o município possui um acompanhamento da agenda de saúde muito bom, acima da média nacional. (SAGI, 2018)

Dessa forma, de maneira geral, o Programa Bolsa Família articula-se no município de Prata/PB a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência renda com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais.

#### 4.1 Composição da renda das mulheres beneficiárias antes e após a implementação do Programa Bolsa Família no Município de Prata/PB

Com o objetivo de verificar as mudanças ocorridas na composição da renda e na autonomia das mulheres beneficiárias antes e após a implementação do Programa Bolsa Família, foi realizado um estudo de caso no município de Prata/PB. Para esta pesquisa foram entrevistadas, em caráter aleatório, 7,42% das beneficiárias do programa, ou seja, 44 mulheres, destacando-se critérios como o impacto depois da implementação do Programa Bolsa Família na autonomia dessas mulheres e no cotidiano de suas famílias.

Quando questionadas se estavam satisfeitas em participar do programa, 100% das mulheres beneficiárias entrevistadas responderam que sim, pois era única renda que disponibilizavam naquele momento, ou, que era um complemento para a renda da família que não era suficiente para os gastos. Em relação ao valor recebido pelo programa, 50% das entrevistadas declaram que o valor é bom, 11,36% avaliam o valor como razoável, 20,46% acham o valor pouco ou muito baixo, e 18,18% gostariam que melhorasse.

Entre as entrevistadas percebeu-se que 13,64% já participaram de algum curso de formação ofertado pelo Centro de Referência e Assistência Social do Município (CRAS), 18,18% não têm interesse de participar de nenhum dos cursos ofertados pelo município, e 68,18% desejam participar de algum curso que lhes proporcione alguma formação profissional. Os cursos mais citados pelas beneficiárias foram culinária e cabeleireiro. Vale ressaltar que o Município de Prata/PB sempre disponibiliza cursos profissionalizantes, voltados para as beneficiárias do Programa Bola Família, tais como, confeitaria, salgados e informática, em parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, e o Centro de

Referência e Assistência Social do Município – CRAS disponibiliza oficinas de biscuit e artesanato voltadas para as beneficiárias e gestantes do Programa Bolsa Família.

Com a relação à composição da renda das mulheres antes do Programa Bolsa Família, a maior parte das entrevistadas declarou não ter nenhuma fonte de renda fixa, dependendo exclusivamente dos pais aposentados ou da renda dos maridos que, em alguns casos, dependiam de “bicos” para sustentar a família. Ou seja, essas mulheres não tinham acesso a nenhuma renda, tinham que esperar que o esposo trabalhasse para suprir todas as necessidades da família, assim, o Programa Bolsa Família possibilita a essas mulheres possuírem um poder de compra e dentro do seio familiar contribuir de forma efetiva no sustento da família.

Quando questionadas sobre o principal gerador de renda das famílias, 40,91% das beneficiárias declararam ser o Bolsa Família a maior e em alguns casos a única fonte de renda responsável pelo sustento de toda a família; 40,91% declaram que a renda do marido era o principal fonte dos gastos da casa, juntamente com o Bolsa Família; e apenas 18,18% das entrevistadas declaram que a família depende de seu trabalho para o sustento da família, sendo, nesse caso, a mulher como administradora total da renda familiar.

Quando questionadas em como o benefício era importante para o sustento da família e com o que compravam com o dinheiro do benefício, 40,91% das mulheres declararam que gastavam o dinheiro apenas na compra de alimento para a família, 18,18% das beneficiárias distribuem o dinheiro entre a compra de alimentos, roupas, calçados e medicamentos, 15,91% utilizam o dinheiro para comprar fraldas, leite e produtos de higiene pessoal para as crianças, 15,91% pagam as contas de água, luz, e gás de cozinha, e 9,09% utilizam o benefício para comida, gás de cozinha e material escolar.

Uma das características relevantes que encontrei sobre a forma como é gasto os recursos do Programa Bolsa Família, é que as famílias não destinam parte deste recurso para a aquisição de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, pois priorizam a questão alimentar. Isso implica no fato de que os recursos deste programa social acabam sendo o principal responsável para a sobrevivência dessas famílias, possibilitando a aquisição de alimentos para saciar a fome dos membros da residência. De acordo com os dados apresentados, quase 41% da amostra têm o Programa Bolsa Família representando mais da metade da renda familiar.

Com relação à autonomia dessas mulheres beneficiárias no seio familiar, as mesmas declararam que hoje podem ajudar seus maridos com as despesas da casa e comprar o necessário, avaliando as necessidades e onde deve ser gasto o valor recebido, “sem terem que está a todo o momento” dependendo dos mesmos, adquirindo dessa forma uma pequena liberdade financeira que elas não possuíam antes de ingressarem no Programa Bolsa Família.

Por exercerem papéis sociais relacionados aos cuidados com os filhos e com o cotidiano da casa, o fato de serem as titulares do cartão do benefício tem papel positivo porque supostamente administram os recursos de modo mais favorável à família. Assim, o Programa Bolsa Família é fundamental para a autonomia das mulheres beneficiárias no município de Prata/PB, bem como para seu poder de decisão no lar e seu senso de cidadania.

Os resultados desse estudo demonstraram que o acesso direto aos benefícios do Programa Bolsa Família aumentou a capacidade de tomada de decisão das mulheres em relação às questões domésticas, impulsionando sua autonomia. A percepção de ter uma fonte regular de renda fez com que elas se sentissem menos dependentes de seus parceiros. E em relação aos efeitos e mudanças na vida dessas mulheres após o recebimento do benefício, percebe-se alguns resultados positivos como, por exemplo, a melhoria na alimentação, o acesso a bens e créditos, bem como a possibilidade de usufruir, ainda que minimamente, de certa autonomia relativa, à medida que algumas mulheres passaram a definir bens e consumo da família, e até mesmo ter um maior acesso ao mundo público, não apenas via mercado de consumo, mas também pela socialização em reuniões, grupos de convivência do Centro de Referência e Assistência Social do Município (CRAS), o que possibilitou o rompimento com a “redoma de vidro” do cotidiano doméstico.

#### 4.2 Indicadores de pobreza e desigualdade social antes e após a implementação do Programa Bolsa Família no Município de Prata/PB

No que tange aos indicadores de pobreza e desigualdade social antes e após a implementação do Programa Bolsa Família, destaca-se que, no ano de 2010, o município de Prata/PB contemplava 608 famílias ingressas no Programa Bolsa Família até o mês de dezembro de 2010, já em relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de 2018, o município contempla no momento 685 famílias, o que ultrapassa a margem limitada para o município.

Quando questionados sobre para onde é destinada a maior parte dos recursos do Programa Bolsa Família, as entrevistadas informaram que é na aquisição de bens alimentícios, para garantir a segurança alimentar dos membros da família. Confirmaram também que a família pôde melhorar sua alimentação após o ingresso no Programa Bolsa Família, melhoria essa que pode ser identificada como a diversificação da alimentação ou o aumento daquilo que já consumiam, sendo agora uma boa parte com uma melhor qualidade.

Ações para minimização da pobreza por meio de programas sociais do governo federal vêm sendo desenvolvidas, dentre elas, a construção de cisternas para as famílias residentes na zona rural, possibilitando também assistência técnica aos agricultores do município. Muitas famílias também puderam adquirir a tão sonhada casa própria, com programas destinados ao município, como os conjuntos habitacionais Minha Casa Minha Vida, que permitem que uma boa parcela saia do aluguel, diminuindo assim os gastos das famílias carentes que não possuem domicílio próprio.

Dessa forma, observou-se que, mesmo com o benefício do Programa Bolsa Família, a renda dessas famílias ainda é pequena, comparada às necessidades essenciais para se ter uma vida digna, e considerando que o número de residentes na maioria das famílias é grande comparado ao valor da renda mensal e ao número considerável de indivíduos, incluindo crianças e adolescentes, que dela necessitam para a garantia do mínimo existencial. Porém, constatou-se que a qualidade de vida dessas famílias teve uma melhora considerável, observando suas condições de vida e dignidade humana antes de participarem do Programa Bolsa Família e das ações disponibilizadas pelo mesmo para as beneficiárias, que tiveram aumentadas a sua autonomia e capacidade de tomada de decisão em relação às questões domésticas, fazendo com que elas se sintam menos dependentes de seus parceiros.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A busca de alternativas de redução das desigualdades passa por duas vias simultaneamente, uma delas é a formulação de novos modelos de desenvolvimento, e a outra é a definição e implementação de políticas públicas que possibilitem uma distribuição mais equitativa dos bens e recursos sociais, que venham ampliar as oportunidades para um maior número de indivíduos, uma vez que, políticas distributivas são indispensáveis para melhorar as condições de vida e de bem estar da população vulnerável, mesmo pequenas mudanças na distribuição de renda têm impacto significativo na redução da pobreza.

Este trabalho investigou, de forma geral, a influência do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias do município de Prata/PB. De forma específica, analisou-se a atuação do estado no enfrentamento à pobreza e à desigualdade social como forma de garantia da dignidade da pessoa humana, averiguou-se a importância do Programa Bolsa Família no combate à pobreza e a desigualdade social, e verificou-se os impactos do Programa Bolsa Família na composição da renda das mulheres beneficiárias e na redução da pobreza e desigualdade social de Prata/PB.



Para tanto, analisou-se a evolução do Estado Absolutista até o advento do Estado Democrático de Direito, aqui entendido como estado intervencionista. Verificou-se que o liberalismo clássico, assim como o socialismo do século XIX, foram insuficientes para atender aos anseios da população, surgindo a necessidade da construção de um novo modelo de estado, mais atento à realidade econômica e social e às particularidades de cada grupo, e que buscasse, por meio de políticas públicas, consolidar os chamados direitos sociais, que englobam, entre outros, os direitos à saúde, educação, moradia e assistência social.

Entendeu-se que a função do estado é atender às necessidades sociais, garantindo condições dignas de vida a todas as pessoas, permitindo que todos gozem de seus direitos básicos e de suas liberdades, bem como tenham igualdade de oportunidades. Visualizou-se que, nos últimos anos houve uma redução no índice de pobreza e extrema pobreza na sociedade brasileira, além de uma redução, mesmo que ainda pequena, na desigualdade social, embora a pobreza seja um fenômeno multifacetado, devendo ser analisada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades.

A partir dessa concepção, percebeu-se que o governo deve elaborar políticas públicas no sentido de efetivamente contribuir para a diminuição da desigualdade social e para o fortalecimento do exercício da cidadania. Sendo imprescindível que, além do aprimoramento de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, outras políticas públicas venham a ser discutidas e implementadas, pois não se pode esperar que um único programa de transferência direta de renda solucione as dificuldades advindas da pobreza e da desigualdade social.

Para alcançar os objetivos predefinidos, realizou-se uma pesquisa descritiva exploratória, a partir de referencial bibliográfico, conjuntamente com um estudo de caso local. E como resultado observou-se que o Programa Bolsa Família tem um papel importante nas melhorias da condição de vida da população, principalmente como garantia de uma segurança alimentar mais efetiva, acarretando efeitos positivos sobre a autonomia das mulheres beneficiárias e sobre a composição da renda familiar, gerando reflexos socioeconômicos positivos no município de Prata/PB.

Portanto, percebeu-se o quanto o Programa Bolsa Família é importante na formação da renda, em alguns casos, tendo-o como única renda da família no município de Prata/PB. Assim, com o quadro de redução da desigualdade social, mesmo que ainda não suficiente acompanhado de uma diminuição significativa da extrema pobreza e da pobreza na comunidade local.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Lidiane Rocha. Políticas Públicas: atuações estatais essenciais à efetivação da cidadania plena. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/Paulo%20Leandro%20Maia?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9650&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/Paulo%20Leandro%20Maia?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9650&revista_caderno=9)>. Acesso em: 04 dez 2018.
- ALMEIDA, Mauricio de. **Geografia global 2** – São Paulo: Escala Educacional, 2010.
- BARCELLOS, Ana Paula de. In: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras complementares em Direito Constitucional: Direitos Humanos e Direitos Fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 131-152.
- BARROS, Renata Furtado. **Direito Constitucional I**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Estácio, 2016.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R.. A Estabilidade inaceitável: desigualdade e Pobreza no Brasil. *IPEA, Textos para discussão* n. 800, jun. 2001, 24p.
- BRASIL; em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas; sumário analítico / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA, 2009.
- CAVALLI, A. Estratificação social. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1991.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 5 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.
- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 123.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO NO SEU MUNICÍPIO. Disponível em: <<http://mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 28 de Nov. 2018>.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 385-388.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 254.

CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. *Libertés et droits fondamentaux*. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 16.

CÉSAR, Thiago Groh de Mello. **A política externa de D. João IV e o Padre Antônio Vieira**: as negociações com os Países Baixos (1641-1648). [dissertação]. Niterói: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História. 2011.

**Crescimento econômico e desigualdade no século XXI**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982014000200014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982014000200014)>. Acesso em: 16 de Nov. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30 Ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2011.

**Demografia: Transição demográfica e crescimento populacional**. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/demografia-transicao-demografica-e-crescimento-populacional.htm>>. Acesso em: 15 de Nov. 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 9.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 16-17.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 61.

DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda, **Cadernos de pesquisa**, n. 34, UNICAMP, 1998, p. 28.

FREITAS, Eduardo de. "**Thomas Malthus**"; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/thomas-malthus.htm>>. Acesso em: 14 de Nov. 2018.

GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 202.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 88.

Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2009, DJe-048 DIVULG 12-03-2009 PUBLIC 13-03-2009 EMENT VOL-02352-03 PP-00466.

HEINTZE, Hans-Joachim. **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Coordenador: Sven Peterke. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov., 2001, p. 31.

IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/prata/panorama>>. Acesso em: 28 de Nov. 2018.

IBGE. **Mapa das desigualdades sociais/ Índice de pobreza**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/prata/pesquisa/36/30246>. Acesso em: 27 de Nov. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O que é? Índice de Gini**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28)>. Acesso em: 05 dez. 2018.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social**. Estud. av. [online]. 1995, vol.9, n.24, pp.9-74

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 190.

Ministério do desenvolvimento social. **Benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>>. Acesso em: 27 de Nov. 2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 99.

MORAIS, *apud* MACEDO, Célia Regina Souza. **A dignidade da pessoa humana**, 2016.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 191.

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. Da questão social da pobreza à dignidade da pessoa humana: desafios do neoconstitucionalismo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 109, fev 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12830](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12830)>. Acesso em: 28 dez. 2018.

PELEGRINI, Carla Liliane Waldow. Considerações a respeito do princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista BoniJuris**, Curitiba, v. 16, n. 485, p. 5-16, abril 2004.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957, p. 163.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 27, 79.

REGONINI, Gloria. **Estado do bem estar**. In: BOBBIO, Norberto et al. (Org.). *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1983.

RIBEIRO, Eveline Alves. **Significados de pobreza, assistência social e cidadania**. Fortaleza: UniCeará, 2007, p. 78.

RUA, Maria das Graças, (1998). As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: \_\_\_\_\_. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. 2. V. Brasília: CNPD, p. 731.

SAGI. **Relatório de informações sociais**. Bolsa Família no seu Município. Disponível: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=pbf\\_no\\_municipio](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=pbf_no_municipio)> Acesso em: 03 dez 2018.

SANTANA, Jomar A. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. Seminário população, pobreza e desigualdade, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET (1998, *apud* CROSARA, Élide, 2005). **Dignidade da pessoa humana**.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 73.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 33.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 17.

## APÊNDICE A

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezada Senhora \_\_\_\_\_

Eu, Adla Gabriele Silva Siqueira, como aluna do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande, pretendo desenvolver uma pesquisa com as beneficiárias do Programa Bolsa Família, com o objetivo geral de identificar a importância do mesmo para a autonomia das mulheres que recebem tal benefício, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Mestra Karlla Karolinne França Lima.

Informamos que será garantido o direito ao anonimato, assegurando sua privacidade. A pesquisa será realizada através de aplicação de questionário contendo perguntas fechadas e abertas. Esse questionário é parte da pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso, dessa forma, os dados usados não serão usados diretamente, mas, em caráter estatístico.

---

Adla Gabriele Silva Siqueira

---

Assinatura do Participante

Prata – PB, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO – CDSA  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA DA GESTÃO PÚBLICA**

**DADOS GERAIS:**

- 1) **Data da entrevista:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_
- 2) **Município:** \_\_\_\_\_ **UF:** \_\_\_\_\_
- 3) **Nome da Beneficiária:** \_\_\_\_\_

**DADOS DE RESIDÊNCIA:**

- 1) **Endereço:** \_\_\_\_\_
- 2) **Zona:** Urbana (    )                      Rural (    )
- 3) **Qual a espécie do seu domicílio?**  
Particular permanente (    )                      Particular improvisado (    )
- 4) **Quantos cômodos têm o domicílio?** (    )
- 5) **Quantas pessoas moram no domicílio?** (    )
- 6) **Dos que residem no domicílio, quantos trabalham?** (    )
- 7) **Quem tem a maior renda?** \_\_\_\_\_
- 8) **Qual a renda média mensal familiar? R\$** \_\_\_\_\_

### QUESTIONÁRIO

- 1) **Você está satisfeito em participar do Programa Bolsa Família? Por quê?**

---



---



---

- 2) **Como você avalia o valor recebido pelo Programa?**

---



---



---

**3) Antes de participar do programa como era a sua situação financeira?**

---

---

---

**4) Em que sentido o benefício é importante para o sustento da sua família?**

---

---

---

**5) Você gostaria de participar de ações realizadas dentro do programa que lhes possibilitasse alguma formação profissional? De qual tipo?**

---

---

---

**6) O que geralmente você compra com o dinheiro do benefício?**

---

---

---

**7) Qual o significado do bolsa família para você? Mudou alguma coisa na sua vida e na sua autonomia?**

---

---

---