

## O Programa Bolsa Família: origem deste modelo, formas de implementação e desafios contemporâneos

Marli M. Moraes da Costa<sup>1</sup>

Tatiani de Azevedo Lobo<sup>2</sup>

**Resumo:** A dimensão nacional e inegável relevância política do Programa Bolsa Família (PBF) impulsionou o interesse em analisá-lo como objeto deste artigo. O ponto principal de análise do PBF é o seu impacto na concretização do objetivo de retirar as famílias da extrema pobreza. O método utilizado será a análise dos dados consolidados em pesquisas de institutos confiáveis. A principal conclusão do artigo é que o modelo de programa social baseado na transferência de renda é efetivo no combate à extrema pobreza, desde que conjugado com outras ações estatais que promovam a efetividade dos direitos fundamentais básicos.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, transferência de renda, extrema pobreza, direitos sociais

**Abstract:** The national dimension and undeniable political importance of the Bolsa Família Program (BFP) boosted interest in analyzing it as the object of this article. The main point of analysis BFP is its impact in achieving the objective of removing families from extreme poverty. The method is used to analyze the data consolidated in government research institutes. The main conclusion of the paper is that the model program based on income transfer is effective to combating extreme poverty when combined with other state actions that promote the effectiveness of basic fundamental rights.

### 1-Introdução

---

<sup>1</sup> Pós-doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha, com bolsa CAPES. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Coordenadora do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas da UNISC. Professora da Graduação em Direito na FEMA - Fundação Educacional Machado de Assis de Santa Rosa. Psicóloga com especialização em terapia familiar. (marlim@unisc.br)

<sup>2</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa CAPES. Advogada graduada pela Universidade Federal Fluminense. Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Cidadania e Políticas Públicas" do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Unisc. Email: tatianilobo@hotmail.com.

O Brasil, considerando-se os países entre os quais o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (Pnud) encontrou dados disponíveis, ainda está atrás de 113 nações em termos de igualdade na distribuição de renda. Entre 2001 e 2007, ultrapassou apenas cinco países. Mas em termos de redução da pobreza, o Brasil avançou 10,2 pontos percentuais em cinco anos (2001-2007) o que América Latina como um todo demorou 15 anos para conquistar. Entre 1990 e 2005, o Brasil avançou 8,5 pontos percentuais de redução da pobreza, como destaca a Comissão econômica para América Latina e Caribe (Cepal).

O nível de desigualdade no País já é, desde 2004, o mais baixo das três últimas décadas. Um estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), mostra que a velocidade da queda da desigualdade no Brasil desde 2001, é superior ao ritmo verificado em países ricos, como os Estados Unidos, a Inglaterra ou a Suécia.

Essas transformações não ocorreram apenas pela implementação dos programas de transferência de renda, mas admite-se seu papel fundamental, principalmente em estados localizados no Norte e Nordeste do Brasil. A política pública Bolsa Família, por exemplo, tem uma enorme relevância na redução da pobreza; enquanto fatores como a geração de empregos e valorização do salário mínimo pesam mais na redução da desigualdade social.

Apesar dessas desigualdades, estudos do IPEA reforçam que não há como negar o impacto do Programa Bolsa Família na melhoria das condições de vida dos mais pobres, estimando que mais de 17,1 milhões de brasileiros foram retirados da situação de miserabilidade (indigência) por conta dos programas sociais e dos benefícios da Previdência.

Cabe ressaltar que o capital social e humano construído à partir de uma parceria entre a sociedade civil e o município tem papel inquestionável na apresentação de resultados significativos, além de serem uma fonte direta na criação e implementação de políticas públicas de forma a atender os direitos fundamentais dos cidadãos nas suas respectivas comunidades. Também merecem destaque os convênios e projetos elaborados com outros entes federados, especialmente no que se refere ao repasse de verbas para desenvolvimento e execução das políticas municipais.

Em outubro de 2013, o Programa Bolsa Família (PBF) completou sua primeira década. Com matriz em quatro programas sociais do governo federal, criados entre

2001 e 2002 (Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás), o PBF surge como forma de continuidade dos programas sociais anteriores, não obstante a alternância partidária no governo federal. Notadamente, trata-se do principal programa de transferência de renda do mundo, abrangendo mais de 13 milhões de famílias.

Tendo em vista o transcorrer da primeira década do PBF, entendemos relevante compreender se este modelo de programa social, baseado na transferência direta de renda para as famílias vulneráveis, seria a melhor escolha do governo.

Com efeito, a dimensão nacional e inegável relevância política do PBF impulsionou o interesse em analisá-lo como objeto deste artigo, especialmente no que tange ao seu impacto na concretização do objetivo de retirar os indivíduos da extrema pobreza, buscando compreender este fenômeno social. Para isso, analisaremos dados consolidados em pesquisas realizadas pelos institutos oficiais.

Dessa forma, iniciaremos o artigo abordando as origens do Estado do Bem-Estar Social e o conseqüente desenvolvimento de programas sociais de combate à pobreza, especialmente no Brasil.

A seguir, passaremos à história da constituição do PBF, discutindo a escolha de sua linha de elegibilidade sob o enfoque do fenômeno social da extrema pobreza.

Por fim, apresentaremos os desafios contemporâneos do PBF, em especial se o modelo de combate à extrema pobreza proposto pelo programa teria sustentabilidade financeira e se estaria proporcionando às famílias beneficiadas, além do Mínimo Existencial, direitos sociais primordiais para a concretização do atributo da Dignidade da Pessoa Humana.

## **2-O Estado do Bem-Estar Social e os programas sociais de combate à pobreza**

Historicamente, a atuação positiva do Estado na efetivação dos direitos sociais fundamentais advém do paulatino afastamento do ideal do Estado Liberal. Isso porque, observou-se a imperiosa necessidade de intervenção estatal para a garantia de direitos sociais básicos. Com isso, ascendeu o chamado Estado do Bem-Estar Social e da Justiça Social, uma vez que em acordo com as novas expectativas sociais.

Estava instalado, portanto, o clima político-social propiciado da intervenção do Estado nas relações socioeconômicas travadas pelo indivíduo. Nasce, nesse contexto, o Estado do Bem-Estar Social. Assim, esse Estado do Bem-Estar e da Justiça Social fez-se intervencionista na sociedade e na economia nela praticada, exatamente para que os direitos sociais e econômicos fossem indistintos e genericamente assegurados. Sua atitude, longe de ser passiva e indiferente em face do desenvolvimento e das relações econômico-sociais, era ativa, pois não se contentava em prevenir e solucionar os conflitos de interesses interindividuais. E sem deixar de ser, obviamente, Estado de Direito, vai mais longe e se dispõe a fornecer escola aos jovens, pensão aos velhos, trabalho aos sãos, tratamento aos doentes, para assegurar a cada um o bem-estar. (FERREIRA FILHO, 2007, p. 263)

Outrossim, a preocupação com o bem-estar do indivíduo trouxe à sociedade a necessidade de materialização dos direitos conquistados no Estado Liberal. Diante das crises econômicas mundiais ocorridas nas três primeiras décadas do século XX, os direitos políticos e civis preconizados pelo Liberalismo passaram a ser insuficientes ao anseio social por igualdade. Nesse contexto, o novo paradigma social foi melhor abarcado pelo conceito de Estado Social.

Toda essa transformação, portanto, ocorreu em virtude do fracasso do Estado liberal, que não logrou concretizar materialmente as conquistas formais e abstratas da liberdade e, sobretudo, da igualdade. Com a ascensão do Estado social, surgem os direitos de segunda dimensão, caracterizados por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como saúde, educação, trabalho, assistência social, entre outras, revelando uma transição das liberdades formais abstratas, conquistadas pelo liberalismo, para as liberdades materiais concretas. (SARLET, 2001, p. 51)

O conceito de Constitucionalismo Social, consagrado pela Constituição de Weimar (Alemanha, 1919), foi introduzido no Brasil a partir da Constituição de 1934 (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 591). Com efeito, a Constituição da República de 1988 (CR/1988), trouxe um extenso rol de direitos sociais e a consequente problemática da efetividade desses direitos:

Nesse diapasão, verifica-se uma crise de observância e execução dos direitos sociais, cujo fim pode estar próximo, sobretudo, num país como o Brasil, onde a CR/1988 formula o preceito da aplicabilidade imediata e incondicional de todos os direitos de cidadania, de tal modo que os direitos fundamentais da segunda geração<sup>3</sup>, ou simplesmente direitos sociais, tendem a tornar-se tão justiciáveis

---

<sup>3</sup> Atualmente o termo “direitos geracionais” é substituído por “direitos dimensionais”, uma vez que geração apresenta a ideia de substituição de uma sobre a outra, enquanto dimensão representa melhor a adição dos direitos de cada dimensão. Assim os direitos fundamentais de primeira

quanto os da primeira; pelo menos esta é a regra que já não poderá ser descumprida ou ter sua eficácia recusada com aquela facilidade de argumentação arrimada no caráter programático da norma (*BONAVIDES, 2000, p. 518*).

Seguindo a linha das constituições contemporâneas, a CR/88 dispõe em seu art. 3º que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República, atribuindo-lhes um caráter prioritário nas políticas estatais.

A partir da década de 1990, houve um aprimoramento na elaboração de políticas de combate à pobreza, principiando programas governamentais de transferência de renda para famílias economicamente vulneráveis.

Com efeito, há controvérsias acerca do início dessa nova modalidade de combate à pobreza. Entretanto, foge ao objetivo do presente estudo estabelecer um marco definitivo, uma vez que limitaremos nossos esforços na compreensão do Programa Bolsa Família (PBF) por entendermos ser o programa de maior relevância, por suas dimensões quantitativas, geográficas e de continuidade, bem como por ter mantido suas características iniciais em relação às condicionalidades.

Dito isso, apresentaremos duas possíveis origens ao atual modelo de transferência de renda como forma de combate à pobreza.

Para Draibe (1998, p. 122), as origens de tais programas remontam a iniciativas locais, como as encontradas no Distrito Federal e em municípios como Vitória-ES, Campinas-SP e Ribeirão Preto-SP, objetivando combater a pobreza, especialmente através da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível de escolaridade de crianças e adolescentes. São experiências bastante diversas no que se refere a critérios de seleção, valor do benefício e formas de operação, entre outros, compartilhando uma grande riqueza em termos de inovações institucionais.

---

dimensão são os ligados ao valor liberdade, são os direitos civis e políticos; ligados ao valor igualdade, os direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais; os direitos fundamentais de terceira geração, ligados ao valor fraternidade ou solidariedade, são os relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação; por fim, introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, os direitos de quarta geração compreendem os direitos à democracia, informação e pluralismo. (NOVELINO, 2009, pp. 362/364)

Ressalte-se, neste ponto, que as políticas públicas de combate à pobreza levavam em consideração que o “indivíduo” deveria ser beneficiado, não trazendo consigo outras condicionalidades.

Tendo em vista a ineficácia desse foco individual, o Estado passou a beneficiar a “família” nas políticas e programas de combate à pobreza. Assim, ela tem sido posicionada tanto como "origem" quanto como instância de resolução de problemas sociais e econômicos de países pobres e em desenvolvimento.<sup>4</sup>

Com efeito, esse fenômeno de protagonismo da família aconteceu com, ao menos, três movimentos sociais distintos: a urbanização, a instauração e o fortalecimento do sistema capitalista de produção e a formação e consolidação dos Estados Nacionais que perpassaram a Europa nos séculos XVII, XVIII e XIX. Tais movimentos sociais contribuíram para que a família fosse colocada no centro das "políticas de gestão da vida" nas sociedades ocidentais modernas que hoje habitamos.<sup>5</sup>

Outrossim, o breve histórico acerca da evolução dos programas sociais de combate à pobreza, a crise de efetividade dos direitos sociais e o foco nas famílias são preponderantes para principiar a análise crítica do atual programa federal de transferência de renda, o PBF.

### **3-O Programa Bolsa Família e suas condicionalidades**

O PBF surgiu em 2003, a partir da junção de quatro programas federais criados entre 2001 e 2002, quais sejam, o programa nacional de renda mínima vinculada à Educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o programa nacional de renda mínima vinculada à saúde (Bolsa Alimentação) e o programa Auxílio-Gás.<sup>6</sup>

Importante ressaltar que os programas federais anteriores ao PBF constituíam em transferência de renda específicas para: aquisição de produtos essenciais (PNAA, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e estímulo à permanência de crianças e

---

4 Noções de família em políticas de “inclusão social” no Brasil contemporâneo. Revista Estudos Feministas .Disponível :<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2012000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 de abril de 2014.

5 MEYER, Dagmar Estermann (Coord.). Saúde e sexualidade na escola. 3ª. ed. Porto Alegre: Mediação, 2006, p. 175.

6 BRASIL. Lei 10836/2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

adolescentes em instituições de ensino, evitando a evasão escolar e o trabalho infantil (Bolsa Escola).

Ademais, esses programas sociais foram unificados porque havia uma coincidência entre as famílias beneficiadas. Assim, as que eram beneficiadas com um dos programas, em verdade também faziam jus aos demais e, portanto, não fazia sentido cadastros diferenciados para cada programa. Essa sistematização em um modelo único e advindo do governo federal parece-nos que objetivava a facilidade de acesso das famílias na condição de extrema pobreza, uma vez que precisariam efetuar um único cadastro para serem beneficiadas pelo programa.

Outra justificativa para essa reunião de programas sociais seria a melhoria nos mecanismos de fiscalização e transparência. Isso porque um cadastro único, concebido através do *software* elaborado pelo governo federal, dificultaria manipulações locais do programa, evitando que famílias vulneráveis fossem aliciadas por autoridades locais em troca do benefício concedido pelo PBF, bem como que famílias fora da extrema pobreza pudessem ser irregularmente beneficiadas.

A lei nº 10.836/2004 dispõe sobre as regras de implantação, valores dos benefícios, famílias que serão contempladas e as condicionalidades do PBF. Com efeito, o PBF abarca famílias consideradas na extrema pobreza e o critério adotado, desde 2009, é a renda *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 70,00<sup>7</sup>. O benefício a ser recebido varia de acordo com o número de crianças e adolescentes com até 17 anos e a presença de gestantes e nutrízes, variando de R\$ 32,00 a R\$ 306,00.<sup>8</sup>

O número de beneficiados pelo programa era de 13,3 milhões de famílias em dezembro de 2011, com benefício médio de R\$ 120,19 por mês. Com o processo de expansão contínua, ao final de 2013, foram 13,8 milhões de famílias beneficiárias, sob um orçamento anual de R\$ 14 bilhões.

---

7 Segundo a Nota Técnica nº 14 do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), datada de dezembro de 2012, a linha da extrema pobreza continha os seguintes valores: entre outubro de 2003 e abril de 2006, abaixo de R\$ 50,00 per capita/mês por indivíduo; de abril de 2006 a junho de 2008, abaixo de R\$ 60,00 per capita/mês por indivíduo; e o último reajuste ocorreu em abril de 2009, abaixo de R\$ 70,00 per capita/mês por indivíduo. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/marco/NotaTecnicaIPEA.pdf>. Acesso em: 01 de abril de 2014).

8 BRASIL. Orçamento Federal de 2013. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/arquivo-ofat-2013/Orcamento\\_Federal\\_2013\\_WEB.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/arquivo-ofat-2013/Orcamento_Federal_2013_WEB.pdf). Acesso em: 01 de abril de 2014.

O critério da chamada “linha da pobreza” não é consensual no cenário internacional. Tradicionalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) adota três perspectivas: da renda (nível de renda abaixo da linha de pobreza definida); de necessidades básicas (pobreza é a privação de bens minimamente requeridos para suprir as necessidades humanas); e de capacidade (ausência de alguma capacidade que faça o indivíduo deixar de progredir, como a falta de nutrição adequada, de vestimenta ou a própria incapacidade física.<sup>9</sup>

Atualmente, entretanto, o PNUD utiliza o critério da Pobreza Multidimensional (IPM), tendo como objetivo fornecer um retrato mais amplo sobre as pessoas que vivem com dificuldades. O IPM aponta privações em educação, saúde e padrão de vida – as mesmas dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Reunidos, esses itens proporcionam um retrato mais completo de pobreza do que simples indicadores de renda.<sup>10</sup>

No entanto, no Brasil adotamos o critério de renda, utilizando como parâmetro para a “linha da extrema pobreza” o estabelecido pelo Banco Mundial, qual seja o valor inferior a US\$ 2,00 *per capita*/dia. Observe-se que o valor inferior a US\$ 1,00 *per capita*/dia é considerado como “linha de indigência”.<sup>11</sup> Além disso, as famílias beneficiadas também devem cumprir certas condicionalidades, especialmente nas áreas da saúde, da educação e da assistência social.

As condicionalidades ligadas à área da educação são: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo; informar sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos.

Relativamente à área da saúde, as condicionalidades das gestantes e nutrizes são: inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde; participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Já as condicionalidades

---

<sup>9</sup> Relatório então vigente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano, 1997, p 16.

<sup>10</sup> PNUD 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2425>>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

<sup>11</sup> The World Bank. Poverty headcount ratio at national poverty line. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/BR?display=graph>> Acesso em: 01 de abril de 2014.



dos responsáveis pelas crianças menores de 7 anos são: manter atualizado o calendário de imunização; levar a criança às unidades de saúde para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento.<sup>12</sup>

Com isso, apresentamos os aspectos fundamentais do PBF, tentando compreender as justificativas para os paradigmas adotados. Assim, facilitaremos a explicitação da argumentação crítica que se seguirá.

#### **4-Desafios contemporâneos do Programa Bolsa Família**

A transferência de renda como modelo de combate à extrema pobreza obteve vários êxitos no Brasil. Com o cadastro único da população abaixo da linha da pobreza, foi possível mapear e estudar de maneira mais precisa as verdadeiras necessidades das famílias vulneráveis.

Com isso, questões como a garantia alimentar advinda da transferência de renda do PBF resultaram em inegáveis avanços sociais, sendo a redução da mortalidade infantil um dos mais importantes.

Estudo da Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em maio de 2013, avaliou os efeitos do PBF sobre a mortalidade infantil de 2004 a 2009. O resultado da pesquisa foi que o PBF ajudou a reduzir em 17% a mortalidade geral entre crianças nos municípios onde o programa tinha alta cobertura, sendo que esta redução foi ainda maior se considerada a mortalidade específica por algumas causas como desnutrição (65%) e diarreia (53%).<sup>13</sup>

Nesse aspecto, cabe referir um intrigante questionamento das ciências econômicas, uma vez que ao direito à vida, conseqüência da diminuição da mortalidade infantil, devemos adicionar uma análise acerca do atributo da dignidade da pessoa humana desses “sobreviventes”. Assim, trazemos a situação a seguir, onde o assessor especial do secretário-geral da ONU, ao falar sobre o combate à mortalidade infantil na África, nos revela:

---

12 BRASIL. Condicionalidades do Programa Bolsa Família: perguntas frequentes. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/beneficiario/codicionalidades>>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

13 ONU. Estudo sobre o impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil>> Acesso em: 01 de abril de 2014.

Já me perguntaram dezenas de vezes se a ajuda à África não resultaria numa explosão populacional ainda maior. Uma taxa mais elevada de sobrevivência das crianças não se traduziria diretamente em mais adultos com fome e sofrimento? Em geral, a pessoa que pergunta começa timidamente, pedindo desculpas pelo que vai dizer. Depois, explica que não quer ser desumana, mas que realmente precisa entender a questão. Trata-se de uma pergunta muito justa. Afinal, Thomas Malthus fez quase a mesma, há duzentos anos. O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. (SACHS, 2005, p. 368)

Pois bem, entendemos que o mesmo questionamento é válido para o Brasil. O direito à vida é o bem jurídico mais resguardado pela CR/1988. No entanto, o atributo da Dignidade da Pessoa Humana também o é. Com isso, o PBF foi fator de efetiva diminuição da mortalidade infantil, entretanto, cabe ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas de acompanhamento dos “sobreviventes” até que suas famílias deixem a vulnerabilidade social, sob pena de, conforme aduz Jeffrey Sachs (2005, p. 368), criar “um adulto faminto”.

Outrossim, resta necessário compreender que a dignidade da pessoa humana, segundo Barroso (2012, pp. 309/314), é composta de três elementos essenciais: valor intrínseco, autonomia e valor social da pessoa humana. Aqui nos limitaremos somente à análise do segundo elemento.

Com efeito, Barroso relaciona o elemento da autonomia com o conceito de mínimo existencial, o qual é definido como núcleo essencial dos direitos fundamentais em geral e, utilizando a constituição e a doutrina como referências, exemplifica os direitos à educação básica, à saúde essencial, à assistência aos desamparados e ao acesso à justiça como integrantes desse núcleo essencial a todo ser humano.

Então vejamos, o PBF objetiva o amparo das famílias em situação de extrema pobreza, determinando condicionalidades, as quais coincidem com os direitos que constituem o chamado mínimo existencial. Entendemos, aqui, a legitimação do programa no que tange à atuação positiva do Estado.

No entanto, devemos ressaltar que os ideais capitalistas contrapõem-se ao Princípio da Solidariedade que impulsionou a ideia do Estado do Bem-Estar Social. Assim, há quem defenda o chamado “darwinismo social”, o qual será bem apresentado no trecho abaixo:

O último mito que vale a pena mencionar é o do darwinismo social, presente com frequência nos economistas modernos, que advertem contra o liberalismo de coração mole com base na teoria de que a “vida real” é

competição e luta, de “natureza vermelha em unhas e dentes”, na metáfora evocativa de Tennyson. O darwinismo social sustenta que o progresso econômico é a história de competição e sobrevivência dos mais aptos. Alguns grupos dominam; outros ficam para trás. No fim, a vida é uma luta e o mundo de hoje reflete o resultado dessa luta.

Embora boa parte da teoria econômica do livre mercado tenha defendido essa concepção, a partir de Adam Smith economistas reconheceram que competição e luta são apenas um lado da vida econômica e que confiança, cooperação e ação coletiva na provisão de bens públicos são o outro lado da medalha. Assim como a tentativa comunista de banir a competição da cena econômica via propriedade estatal fracassou redondamente, o mesmo aconteceria com uma tentativa de gerir uma economia moderna com base apenas nas forças do mercado. Todas as economias bem-sucedidas são mistas, utilizando tanto o setor público como o privado para conseguir o desenvolvimento econômico. Expliquei as razões teóricas subjacentes pelas quais mercados e competição sozinhos não proporcionarão níveis eficientes de infraestrutura, conhecimento, gestão ambiental e bens. Assim como isso é verdade para cada país, o mesmo vale internacionalmente. Sem cooperação, muitas economias nacionais não oferecerão níveis eficientes de investimento em infraestrutura supranacional, conhecimento, gestão ambiental ou bens de mérito entre os pobres do mundo. (SACHS, 2005, pp. 371/372)

Resta evidente que a noção de Estado que temos com o advento da CR/1988, não se coaduna com o conceito o chamado “darwinismo social”. O Estado tem o dever de proteger os vulneráveis, propiciando-lhes condições dignas por meio de programas sociais que lhes garantam a efetividade dos direitos sociais fundamentais.

Sob esse enfoque, a atuação positiva estatal deve ser dirigida, em um primeiro momento, à retirada imediata da família da situação de extrema pobreza, mas não deve se limitar a isso. É imprescindível que haja continuidade no acompanhamento das famílias para que elas consigam, por si próprias, constituir renda suficiente para sua subsistência.

## 5-Conclusão

O Estado do Bem-Estar Social é um modelo estatal de alto custo orçamentário, tendo em vista todos os direitos que promete efetivar aos cidadãos.

Pois bem, analisemos os seguintes dados: o orçamento do PBF em 2013 foi calculado em R\$ 14 bilhões, beneficiando por volta de 50 milhões de pessoas.

No entanto, durante os dez primeiros anos do PBF, apesar da redução da extrema pobreza, o programa sempre se expandiu. Em 2013, por exemplo, o número de famílias beneficiadas saltou de 13,3 milhões para 13,8 milhões. Esse

expansionismo coloca em pauta a questão da sustentabilidade financeira do programa.

Ademais, o critério adotado para estabelecer a linha da extrema pobreza é o valor de R\$ 70,00 *per capita*/mês. Entretanto, não há um reajuste desse valor desde 2009. Logo, sem o reajuste conforme a inflação, o valor defasado é incapaz de estabelecer o verdadeiro número de famílias que se encontram na extrema pobreza, tornando o atual parâmetro uma verdadeira ficção estatística.

As condicionalidades dispostas no PBF também são criticáveis. Inexiste sentido em obrigar as famílias vulneráveis ao cumprimento de compromissos ligados à saúde e à educação, tendo em vista a evidente crise de efetividade na prestação dos direitos sociais. Além disso, a sanção derradeira para o descumprimento das condicionalidades é o cancelamento do benefício, traduzindo-se em ampliação da vulnerabilidade familiar já existente.

Com isso, concluímos que o modelo de programa social baseado na transferência direta de renda do Estado para as famílias pode ser efetivo no combate à extrema pobreza, desde que conjugado com outras ações estatais que promovam a efetividade dos direitos fundamentais sociais. Assim, a ausência dessa conjugação relegaria o PBF ao conjunto de ações estatais consideradas assistencialistas, as quais não promovem a ascensão social das famílias e conseqüente independência do Estado, mas tão somente seu socorro imediato.

### Referências

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p 309/314;

*BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed.rev.e atual. amp., São Paulo: Malheiros, 2000, p 518;*

DRAIBE et al., 1998;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 4ª ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2007, p 263;

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed., Salvador: Juspodivm, 2010, p 591;

MEYER, Dagmar Estermann (Coord.). **Saúde e sexualidade na escola**. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2006;

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª ed., São Paulo: Editora Método, 2009, pp. 362/364.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p 371/372;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p 51;

BRASIL. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família: perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas->

frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/beneficiario/codicionalidades>. Acesso em: 01 de abril de 2014;

\_\_\_\_Lei 8222 de 05 de setembro de 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8222.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8222.htm)>. Acesso em: 01 de abril de 2014;

\_\_\_\_Orçamento Federal de 2013. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/arquivo-ofat-2013/Orcamento\\_Federal\\_2013\\_WEB.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/arquivo-ofat-2013/Orcamento_Federal_2013_WEB.pdf)>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

**Noções de família em políticas de “inclusão social” no Brasil contemporâneo.**  
Revista Estudos Feministas. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2012000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 de abril de 2014;

Nota Técnica nº 14 do IPEA. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/marco/NotaTecnicaIPEA.pdf>>. Acesso em: 01 de abril de 2014;

ONU. **Estudo sobre o impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil>> Acesso em: 01 de abril de 2014;

PNUD 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2425>>. Acesso em: 01 de abril de 2014;

Projeto de Lei nº 2561/1992. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto\\_lei.asp](http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp)>. Acesso em: 01 de abril de 2014;

The World Bank.Poverty headcount ratio at national poverty line.Disponível em:<<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/BR?display=graph>> Acesso em: 01 de abril de 2014.